

# GIGAPP

## Estudios / Working Papers

ISSN 2174-9515

Vol. 8 Año (2021) Núms. 213-216, págs. 345-436

Carlos Gabriel González López La gestión y la gobernanza pública de la migración en el marco de la pandemia COVID-19  
(2021-213 págs. 345-360)

Pedro Borges Junior et al. La energía eléctrica en el Amazonas: los problemas y políticas públicas  
(2021-214 págs. 361-390)

Mirian Chela Implementación de la política de comunicación para medios comunitarios en Ecuador (2013-2019)  
(2021-215 págs. 391-406)

Anderson Cristopher dos Santos Lindijane Almeida Desenvolvimento no Brasil (1900-2019): as vias agrário-exportadora, desenvolvimentista e expansionista  
(2021-216 págs. 407-431)

Silvia Maria Magalhães Costa Revisão do livro: Uma nova democracia para o Século XXI



Grupo de Investigación en  
Gobierno, Administración  
y Políticas Públicas

GIGAPP Estudios Working Papers es una publicación de la  
Asociación Grupo de Investigación en Gobierno,  
Administración y Políticas Públicas

[www.gigapp.org](http://www.gigapp.org)

## Consejo de Dirección

César Nicandro Cruz-Rubio. GIGAPP. España  
(Director)

Palmira Chavero-Ramírez. FLACSO. Ecuador  
Cecilia Güemes. UAM. España.  
José A. Hernández-Bonivento. ICHEM. Chile  
Álvaro Ramírez-Alujas. INAP. U. Chile

## Comité Editorial

Victoria Alsina Burgues. KSG. USA  
Roberto Castellanos Cereceda. UNAM . México  
César Nicandro Cruz-Rubio, GIGAPP. España  
Cristiana Freitas. UnB. Brasil.  
Flavia Galvani Silva. FOG. España  
Leandro Grass Preixoto. UnB. Brasil  
Efrén Guerrero Salgado. PUCE. Ecuador  
José A. Hernández Bonivento. ICHEM. Chile  
Juana López Pagán. FOG. España  
Diego Pablo Pando. UNSM. Argentina  
Erika Rodríguez Pinzón. UNIR. España.



Licencia 4.0 (España) Creative Commons.  
Reconocimiento-No Comercial-Sin Obras Derivadas.  
<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/es/>

ISSN 2174-9515



Grupo de Investigación en  
Gobierno, Administración  
y Políticas Públicas

**GIGAPP**  
**Estudios / Working Papers**





## La gestión y la gobernanza pública de la migración en el marco de la pandemia COVID-19

González López, Carlos Gabriel

*Universidad Nacional Autónoma de México, México*

✉ vicario-us@hotmail.com.

ORCID ID [0000-0002-5560-3373](https://orcid.org/0000-0002-5560-3373)

Documento recibido: 27 enero 2021  
Aprobado para publicación: 28 octubre 2021

---

### Resumen

El presente texto muestra un diagnóstico sobre la intervención de los Estados en la atención y gestión del fenómeno de la migración internacional en los primeros meses de la pandemia producida por la COVID-19 en 2020. Asimismo, realiza un comparativo entre las tendencias que se habían fijado en las agendas de gobierno, así como entre las distintas políticas y mecanismos en materia migratoria utilizados para controlar y mitigar la enfermedad producida por el virus del SARS-CoV-2. El desarrollo de la pandemia de la COVID-19, así como el incremento en el número de contagios y muertes, han incentivado a los Estados a implementar nuevas políticas y mecanismos en materia migratoria, fuera de los patrones que habían marcado a sus agendas de gobierno. Considerando esto, se plantea contestar a las siguientes preguntas: ¿Cuáles son y qué tipo de políticas han predominado? ¿Cuál es el contexto de la migración internacional durante la pandemia? y ¿Cuáles son los posibles escenarios futuros que enfrentará este fenómeno en el marco de su gestión y gobernanza?

### Keywords

Migración internacional; gobernanza pública; política de inmigración; COVID-19;

---

### Resumo

Este texto apresenta um diagnóstico sobre a intervenção dos Estados no cuidado e na gestão do fenômeno da migração internacional nos primeiros meses da pandemia produzida pelo COVID-19 em 2020. Também faz uma comparação entre as tendências que haviam se estabelecido no agendas governamentais, bem como entre as diferentes políticas e mecanismos em matéria de migração utilizados para controlar e mitigar a doença causada pelo vírus SARS-CoV-2. O desenvolvimento da pandemia COVID-19, bem como o aumento do número de

infecções e mortes, tem estimulado os Estados a implementarem novas políticas e mecanismos de migração, fora dos padrões que haviam marcado suas agendas governamentais. Diante disso, propõe-se responder às seguintes questões: O que são e que tipo de políticas têm prevalecido? Qual é o contexto da migração internacional durante a pandemia? E quais são os possíveis cenários futuros que este fenômeno enfrentará no âmbito de sua gestão e governança?

## Palavras-chave

Migração internacional; governança pública; política de imigração; COVID-19;

---

## Abstract

This text shows a diagnosis of countries' intervention in the care and management of the phenomenon of international migration in the first months of the pandemic produced by COVID-19 in 2020. It also makes a comparison between the trends that had been established in the government agendas, as well as among the different policies and mechanisms in migration matters used to control and mitigate the disease caused by the SARS-CoV-2 virus. The development of the COVID-19 pandemic, as well as the increase in the number of infections and deaths, have encouraged countries to implement new policies and mechanisms on migration, outside of the patterns that had marked their government agendas. Considering this, it is proposed to answer the following questions: What are they and what type of policies have prevailed? What is the context of international migration during the pandemic? And what are the possible future scenarios that this phenomenon will face within the framework of its management and governance?

## Keywords

International migration; public governance; immigration policy; COVID-19;

---

## Introducción

La migración internacional es un fenómeno social complejo, multidimensional y en constante evolución. Esto exige y ha exigido la respuesta institucional de los gobiernos por medio de políticas de Estado y políticas públicas, con la intención de conformar sistemas de gestión eficientes y espacios para la toma de decisiones incluyentes, que, en el marco de lo posible, mantengan una migración más segura, ordenada y regular.

A su vez, los Estados inmersos en el escenario de la globalización, han sufrido cambios en los fines que persigue, en sus capacidades, y en su estructura burocrática para llevarlos a cabo. Como bien menciona Luis Aguilar Villanueva, a pesar de las reformas económicas y administrativas que impulsaron nuevos paradigmas, "los problemas siguen ahí, agravados, más difíciles, y complejos" (Aguilar Villanueva, 2013: 22).

Dichas condicionantes, han estimulado al Estado a buscar alternativas de solución, mediante nuevos esquemas de gobierno como la gobernanza pública, que entiende la necesidad de incentivar y permitir la participación de actores del sector privado y la sociedad civil para coadyuvar a la resolución de los problemas públicos (Aguilar Villanueva, 2015). En este sentido, las situaciones desglosadas de los movimientos migratorios no son la excepción.

La actual pandemia de la COVID-19, no solamente ha dejado pendiente la implementación de una agenda migratoria, sino que exige acciones específicas para atender a la población en situación de movilidad, que desde una perspectiva amplia se conforma con uno de los estratos sociales con mayor riesgo de vulnerabilidad.

El objetivo del presente ensayo es presentar prospectivas sobre las situaciones a las que se enfrentarán los gobiernos en el tema migratorio, dentro del corto y largo plazo, y ante los cuales deberán fijar estrategias y líneas de acción para disminuir los niveles de contagio, mantener los niveles promedio de bienestar, e incentivar una reactivación económica incluyente. En el primer apartado se plantea cómo se comportaba la migración internacional y sus políticas previo a la pandemia. En segundo lugar, se exponen las principales medidas y políticas que han formulado los gobiernos a nivel mundial para atender el fenómeno migratorio durante el contexto de la pandemia de COVID-19 en términos de ingreso, tránsito y salida de sus territorios, pero también para garantizar derechos sociales, económicos, educativos y laborales. Como tercer apartado, se construyen posibles escenarios futuros, que permitirán visualizar los impactos económicos, sociales y de política sobre la migración internacional, así como algunos instrumentos y acciones de gobernanza que los acompañarán.

El análisis de políticas sectoriales como el que se presenta contribuye a la ciencia de la administración y las políticas públicas, a comprender la intervención del Estado desde una perspectiva actual y comparada, y de igual forma identificar los mecanismos generados en el contexto de gestión de la actual pandemia.

## **El contexto de la migración internacional previo a la pandemia**

El estudio de las migraciones, desde su núcleo de análisis interdisciplinario, ha reconocido a la migración como un hecho ligado a la naturaleza misma del hombre, sin embargo, también ha resaltado que estos desplazamientos cambian de patrones, es decir, cuentan con características que cambian a través del tiempo.

Dichos patrones migratorios, se explican a partir de tres dimensiones: social, temporal y espacial. Existen factores que influyen en la decisión de las personas a migrar; los movimientos se dan en determinadas circunstancias de manera temporal, incremental o sostenida; y son para cambiar de trabajo, residencia o completan el circuito migratorio de origen, tránsito, destino y retorno (Durand, 2020).

A su vez, este enfoque permite entender los elementos, modalidades y procedimientos que distinguen a cada desplazamiento. La migración es un proceso social dinámico con ciertas etapas, y su análisis identifica perfiles de las personas a partir de sus rasgos (Durand, 2020).

De forma concreta, se puede hablar de la migración internacional, como el “movimiento de personas que dejan su país de origen o en el que tienen residencia habitual, para establecerse temporal o permanente en otro país distintos al suyo” (Organización Internacional para las Migraciones, 2006: 40).

La anterior definición es amplia, deja fuera a los desplazamientos que pudieran existir al interior de un Estado, y que los pudiera catalogar por sus razones de partida. Asimismo, aparta a dos condiciones fundamentales, que además del movimiento, establecen que exista un cambio sociocultural para la persona, y que esta permanezca en su lugar de destino por más de un año (Herrera Carassou, 2006).

El investigador Rodolfo Cruz Piñeiro (2020), señala que en el contexto de la migración internacional se encuentran algunas modalidades como la migración de tránsito, la inmigración internacional, el asilo y refugio, la deportación, la migración de retorno o la emigración internacional.

Con anterioridad al estallido de la pandemia de la COVID-19, se registraron 272 millones de migrantes internacionales, que representó un incremento de 51 millones en 2019 en comparación con el año 2010. Esta población representa hoy en día al 3.5 por ciento de la población mundial (Department of Economic and Social Affairs, 2019).

Estados Unidos ha sido el principal receptor de migrantes de 1970 a la fecha, resaltando que el número de inmigrantes se ha cuadruplicado, debido a que actualmente dentro de dicho país se encuentran 50.7 millones de personas nacidas en el extranjero, lo cual se traduce en el 15.4% de su población total y el 19% de la población migrante mundial (Department of Economic and Social Affairs, 2019).

Si dichas cifras se trasladan a nivel regional, se encuentra que Asia y Europa son los continentes con mayor número de migrantes internacionales en el mundo, con 83.6 y 82.3 millones respectivamente (UNDESA, 2019). Asimismo, India (17.5 millones), México (11.8 millones), China (10.7 millones) y Rusia (10.5 millones), son el grupo de naciones que conforman los principales lugares de origen de las personas migrantes internacionales (Department of Economic and Social Affairs, 2019).

Estos movimientos migratorios registran una mayor presencia de niñas, niños y adolescentes, tanto con sus familias, como no acompañados. De hecho, se han observado desplazamientos forzados en grupos y ya no de forma individual y por parte de hombres adultos.

Concretamente el caso mexicano destaca por los cambios que ha sufrido su emigración a Estados Unidos. Desde 2006, la tasa de crecimiento anual de la población de emigrantes ha disminuido considerablemente, colocándola en -0.6 por ciento en el transcurso de 2010 a 2017 (Zenteno Quintero, 2020).

Algunas de las razones que han sugerido los expertos en la materia ante dicho suceso, son la baja demanda de mano de obra en sectores como los de la construcción en el país vecino del norte, la baja fecundidad en México y un mayor control de la frontera entre México – Estados Unidos.

De hecho, la emigración documentada de mexicanos ha ido en aumento, ya que de acuerdo con el Instituto Nacional de Geografía y Estadística (2019), el 70 por ciento de los connacionales que deciden migrar hacia Estados Unidos cuentan con un documento que acredita su estancia regular.

## Población de refugiados

En términos de la población refugiada y solicitantes de asilo, la Organización de las Naciones Unidas ha alertado el incremento de movimientos migratorios de este tipo de migración forzada en contraste con la de carácter voluntario. Tan solo en el periodo de 2010-2017 se desplazaron 13 millones de personas en esta categoría.

México aún no se constituye como un país de destino de la migración, ya que solamente el 0.9% de su población total corresponde a personas extranjeras residentes en territorio nacional (Zenteno Quintero, 2020). No obstante, tomando en cuenta la entrada de las llamadas "caravanas migrantes", el Gobierno de México ha pasado de recibir 1, 296 solicitudes de refugio en 2013 a casi 80 mil de ellas en 2019 (Unidad de Política Migratoria, Registro e Identidad de Personas, 2019).

Es importante mencionar, que si bien, la mayor parte de la literatura e investigaciones han ubicado como principal causa de la migración a motivos económicos, de empleo o educativos, la población refugiada y solicitante de asilo, se ve impulsada a huir de su país de origen, toda vez que ve en riesgo su vida por razones de raza, religión, nacionalidad, género o inseguridad.

## Gobernanza y gestión migratoria

La política y gobernanza de la migración a nivel mundial, ha avanzado hacia un sistema de gestión con un enfoque de respeto a los derechos humanos, reconociendo cada vez más los beneficios e inevitabilidad de las migraciones, a diferencia del modelo restrictivo, de criminalización y de contención que se construyó desde mediados del siglo XX.

Algunos avances significativos han sido el reconocimiento de los derechos económicos, sociales y culturales de los migrantes en instrumentos internacionales como el *Pacto Mundial para la migración segura, ordenada y regular*, aprobado por 164 países, y el *Pacto Mundial sobre los refugiados* aceptado por 181 países, aunque bien, ambos mecanismos no vinculantes para los Estados (United Nations, 2018).

Con distintas políticas se han buscado garantizar los derechos laborales de las personas migrantes, la erradicación de la explotación, la abolición del trabajo infantil, y, sobre todo, el derecho a la libre circulación y el cumplimiento de los principios de no devolución y unidad familiar para los solicitantes de asilo y refugio (Unión Interparlamentaria, 2015)

La Organización de las Naciones Unidas, a través de sus diversas agencias, ha incluido en sus recomendaciones y protocolos el término de gobernanza de la migración, considerando que este concepto es:

*...más incluyente y dinámico en lo que respecta al fenómeno de la migración internacional que el concepto de "gestión de la migración", que implica que la migración es una cuestión que compete únicamente a los órganos gubernamentales (Unión Interparlamentaria, 2015: 155).*

Así como se han incrementado los movimientos migratorios y la comunidad migrante internacional, también se ha aumentado la capacidad de ayuda y acción por parte de organizaciones como la Agencia de la ONU para los Refugiados (ACNUR) que solamente en 2018, ha apoyado con asesoría legal, campamentos, asistencia médica y alimentaria, así como con programas sociales y económicos a 12.5 millones de personas en 131 países distintos (Agencia de la ONU para los Refugiados, 2019).

La política de inmigración estadounidense actual se ha caracterizado por fortalecer los mecanismos de supervisión y vigilancia de su frontera sur, así como la modificación de reglas y principios que definen los procedimientos inherentes a su sistema de admisión. La agenda de gobierno ha priorizado el tema migratorio, a partir de una serie de supuestos políticos e ideológicos, ligados a la defensa de su soberanía, misma que supone se encuentra en riesgo debido a la entrada ilegal de drogas y actividades de grupos delincuenciales, promovidas por los movimientos migratorios irregulares.

El anuncio del gobierno estadounidense, a través del memorándum presidencial del 4 de abril de 2018 (White House, 2018), demuestra su postura de mantener una política migratoria restrictiva, a partir de su solicitud de apoyo al secretario de Defensa para incorporar miembros de la Guardia Nacional a las actividades de detención de la inmigración irregular.

Resulta importante mencionar, que el principio de "seguridad nacional" ha sido un tema de debate en diversos países, toda vez que pueden existir una serie de situaciones que bien puede considerarse que ponen en riesgo a la integridad de un Estado, pero lo importante es definir los límites y alcances jurídicos de esta categoría (Cossío, 2019).

Frente a este tipo de disposiciones, la principal preocupación que surge es la capacidad y disponibilidad de un gobierno para garantizar y respetar los derechos humanos de las personas migrantes. En primer lugar, ya que el personal de la defensa cuenta con una capacitación y protocolos de actuación de carácter militar. Esto no solamente pone en riesgo la vida e integridad de estas personas, sino que también las criminaliza y genera impactos psicológicos sobre grupos vulnerables como las niñas, niños y adolescentes no acompañados.

Por otro lado, la separación de familias, como parte de la política de tolerancia cero, buscó no solamente criminalizar a los padres inmigrantes irregulares por supuestos delitos criminales, que en realidad eran infracciones administrativas menores, sino que también aplicaba la pérdida de la custodia sobre los menores.

A pesar de que estas prácticas no iniciaron durante el actual gobierno de Estados Unidos, con el presidente Trump, estas se acentuaron y se vieron expuestas ante la opinión pública. Algunas autoridades del *Customs and Border Protection*, señalaban que uno de los motivos por los cuales se estaba actuando de tal manera era debido a que los menores estaban en peligro frente a los traficantes de personas, que promovían la constitución de familias falsas (Jordan y Dickerson, 2019).

Desde la perspectiva del Dr. David FitzGerald (2019), algunos Estados, inclusive aquellos con sistemas más democratizados, ejercen mecanismos de control remoto, que van más allá de su lógica territorial,

ejerciendo influencia más allá de sus fronteras físicas, con la finalidad de alejar a las personas refugiadas del régimen de asilo.

México no tiene una política sólida de control y vigilancia de ingreso sobre sus límites territoriales con los países del sur, más bien construye una frontera vertical que funciona para la detención y deportación de inmigrantes a lo largo de su territorio a partir de la aplicación de leyes, programas y acuerdos específicos (FitzGerald, 2019).

Como bien lo menciona FitzGerald (2019), ha existido en la mayoría de los casos una secrecía en las políticas y acuerdos pactados entre México y Estados Unidos. Un caso referencial es la implementación del Programa Frontera Sur, que surgió a consecuencia de una serie de reuniones con las autoridades estadounidenses como lo demostró la Dra. Alejandra Castañeda (2015) en su reporte sobre el tema. Misma que resalta, que esto trajo como producto la duplicación del número de detenciones en el sur del país.

A diferencia de esta característica de opacidad y secreto que se había instrumentado en varias decisiones del gobierno mexicano, resalta su intervención forzada para obstruir el paso a las llamadas "caravanas migrantes", frente a la amenaza de imposición arancelaria por parte del gobierno de Estados Unidos.

Esta medida estuvo abierta ante la opinión pública, incluso de acuerdo con la última información que compartió el Canciller de la actual administración federal, Lic. Marcelo Ebrard Casaubón, el Estado mexicano logró reducir en 70% los flujos migratorios provenientes de Centroamérica (Páramo, 2019).

El llamado Plan Migratorio se reforzó mediante la asignación de facultades en materia migratoria para la Guardia Nacional en la legislación secundaria de esta corporación; y la ampliación presupuestaria (\$3,631,565.137 pesos) que tuvo el Instituto Nacional de Migración en relación con el monto ya aprobado por la Cámara de Diputados en 2019 (SHCP, 2020).

La visión humanitaria de la Nueva Política Migratoria se vio diluida en el mantenimiento e incremento de las acciones de criminalización y seguridad que han caracterizado a la política de inmigración de los últimos años, mientras que el presupuesto de atención a refugiados sigue siendo insuficiente para atender y brindar asistencia humanitaria desde un enfoque de derechos humanos.

A grandes rasgos, se puede mencionar que la migración hasta antes del inicio de la pandemia de COVID-19 continuó siendo atendida y administrada desde instrumentos de política restrictiva, a través de controles fronterizos y medidas discriminatorias que generaron graves violaciones a los derechos humanos como la privación de la libertad, separación familiar y devolución (París Pombo, 2020).

El enfoque de derechos humanos no ha sido prioritario, desde un modelo de gobernanza de la migración, que formule políticas de reconocimiento de derechos e integración social de las personas migrantes y refugiadas, desde procesos plurales y abiertos, en donde el actor único y central no sea únicamente el Estado, y privilegie la información empírica y científica, con la finalidad de crear valor público (Magliano, 2011).

Desde este paradigma, distintas organizaciones de la sociedad civil han contribuido mediante incidencia jurídica y asistencia humanitaria (París Pombo, 2020). No obstante, también se requiere de la hechura de políticas públicas de inmigración que no difieran entre derechos de ciudadanos y no ciudadanos, y coadyuven a la reinserción social de las personas migrantes (Alba, 2008).

La globalización, concebida como fenómeno y proceso de mayor interacción e interdependencia entre los Estados, ha incentivado relaciones transnacionales y la eliminación de barreras comerciales (Farazmand, 1999), sin embargo, esto no necesariamente se ha traducido en la aceptación e integración de personas a otras sociedades. Como menciona Joaquín Arango (2007), la globalización no se ha extendido a la movilidad humana, ya que subsisten y se incrementan medidas proteccionistas, sobre todo, ante el surgimiento de líderes políticos populistas en la actualidad.

El conjunto de políticas formuladas, han resultado ser acciones y decisiones reactivas ante crisis humanitarias emergentes (Ghosh, 2008), no han comprendido la necesidad de diseñar nuevos sistemas de admisión de acuerdo con los nuevos patrones migratorios.

Fundamentalmente, ha continuado la imposición de un nacionalismo metodológico para entender y analizar los fenómenos migratorios, en detrimento de una política global, bajo esquemas de deliberación y cooperación internacional, entre los países de origen, tránsito y destino de migrantes internacionales (Moloney & Stone, 2019).

## La actuación de los Estados durante la pandemia

Desde que la Organización Mundial de la Salud (OMS) decretó al COVID-19 como pandemia mundial el pasado 11 de marzo de 2020, diversos países han concretado políticas que restringen o limitan la movilidad humana, como parte de las estrategias de prevención, mitigación y contención del virus (Organización Mundial de la Salud, 2020).

Algunos de los trabajos emprendidos abarcaron mecanismos restrictivos para la entrada de personas extranjeras, la modificación de plazos y funcionamiento de los sistemas de admisión, la recepción y procedimiento de solicitudes de asilo o refugio, el reconocimiento de derechos laborales y sociales, así como la deportación de migrantes en situación irregular.

Alrededor del 91 por ciento de la población mundial (7.1 billones de personas) viven en aquellos países con restricciones para que entren residentes, turistas, viajeros de negocios o nuevos inmigrantes provenientes de otras naciones.

El régimen migratorio de la Unión Europea ha resultado ser un modelo para la libre circulación de personas al interior de sus fronteras internas y externas; desplazamientos por razones de trabajo y educación, principalmente con cambios de residencia temporales y permanentes.

A pesar de ello, el marco europeo ha replanteado sus políticas migratorias y de inmigración, con el cierre y revisión de las personas que entran y salen de sus límites territoriales. Algunos países, miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), han optado por

restringir el regreso de personas extranjeras residentes al interior de su territorio, así como la visita de turistas y otro tipo de visitantes, con la finalidad de prevenir la importación de casos de coronavirus.

China, como el país origen del contagio, decidió cerrar sus fronteras para personas extranjeras, incluso residentes, con excepción de diplomáticos, científicos y empresarios que presentaran una solicitud ante embajadas o consulados. Fue hasta el 11 de agosto que permitió el regreso de residentes europeos (Diario 20 Minutos, 2020).

De hecho, tras el registro de algunos rebrotes en el país, las autoridades chinas definieron limitar la movilidad a nivel local entre algunas ciudades como Jilin o de provincias como Hubei y Heilongjiang, suspendiendo servicios de tránsito de un territorio a otro (Diario DW, 2020).

La información que dispone el Pew Research Center (2020), es que el 37 por ciento de los países han implementado el cierre de fronteras para no ciudadanos y no residentes, y que, a su vez, el 54 por ciento de los migrantes internacionales provienen de países con barreras parciales o totales.

En términos de los traslados, la OCDE señala que la mayor parte de sus países miembros han mandado que las personas que provengan del extranjero, tanto ciudadanos como inmigrantes, deben someterse a un periodo de cuarentena de entre siete y catorce días, y/o la realización de una prueba de coronavirus al llegar, especialmente a los que viajen desde países con mayores niveles de contagio.

Algunas excepciones aplicadas a la entrada de personas extranjeras han sido sobre la categoría de trabajadores de la salud, mediante la facilitación de trámites de visa en Italia, Canadá o Estados Unidos, con la finalidad de ampliar su capacidad de atención médica.

Los sistemas de admisión cambiaron sus procedimientos internos. En algunos casos como India o Estados Unidos se suspendieron los trámites de renovación o expedición de visas para residentes permanentes. El país vecino del norte anunció esta disposición para proteger a los trabajadores estadounidenses (BBC, 2020).

Este tipo de políticas reactivas, también se han implementado por parte del gobierno estadounidense durante otras crisis económicas como la Gran Depresión de 1929, en donde se consideró necesaria la deportación masiva de inmigrantes mexicanos, como una medida simbólica frente a sus ciudadanos, ante la falta de ideas sobre cómo reactivar su economía y generar empleos (Massey, Durand, & Malone, 2009).

De igual forma, el presidente Donald Trump anunció su intención de suspender visas de estudiantes extranjeros para aquellos que no contaran con clases presenciales y pudieran atender su proceso de aprendizaje de manera virtual desde casa. No obstante, este plan fue cancelado ante la presión de diversas universidades como Harvard o el Massachusetts Institute of Technology (Forbes, 2020).

En este contexto, destaca que México no cuenta con acciones claras que establezcan filtros sanitarios para evitar la importación del virus proveniente de otros países. Hasta el día de hoy, el Instituto

Nacional de Migración (INAMI) solamente ha dado a conocer que en los puntos de internación se realizan pruebas de temperatura y se proporciona gel antibacterial (Instituto Nacional de Migración, 2020).

Algunos programas de trabajo temporal para migrantes en el exterior han continuado su curso. Este es el caso del convenio de trabajadores agrícolas mexicanos en Canadá, que, por cierto, durante el mes de junio se registraron 600 contagios, de los cuales 302 eran mexicanos y tres connacionales que perdieron la vida (La Jornada, 2020).

Estados Unidos presenta cifras que demuestran la caída en el número de aprehensiones por parte de la Patrulla Fronteriza. Tan solo en abril disminuyeron 84 por ciento en relación con el mismo mes de 2019. Esto desde el brote en dicho país y el cierre de fronteras para viajes esenciales (Pew Research Center, 2020).

En términos económicos, destaca el hecho de que México ha mantenido un incremento en el número de remesas recibidas durante el primer semestre del 2020. Entre enero y junio se registró la entrada de un total de 19 mil 074.82 millones de dólares por esta vía, es decir, un aumento del 10.55 por ciento en comparación con el mismo intervalo de tiempo del 2019 (Banco de México, 2020).

Referente al refugio, destaca que, hasta agosto de 2020, únicamente 16 países no han impuesto medidas restrictivas, 81 de ellos aplican restricciones con excepciones para solicitantes, y 75 niegan totalmente el acceso a su territorio, de acuerdo con la información disponible. En este sentido, solamente 58 países continúan funcionando en su capacidad normal, mientras que 54 lo hacen parcialmente y 19 no se encuentran en operación (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, 2020).

Durante el primer semestre del 2020, la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR), ha registrado una caída del 44.81 por ciento en la recepción de solicitudes de refugio en comparación con el mismo lapso de tiempo del año 2019, recibiendo 22 mil 192 peticiones. Esta reducción se comenzó a notar desde finales de marzo con el inicio de la emergencia sanitaria en México (Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, 2020).

Como puede notarse, las políticas de Estado y sus programas de inmigración han resultado aún más restrictivos que las tendencias que habían venido mostrando antes de que se detonara la actual emergencia sanitaria de 2020. Son momentos en que las fronteras como límite territorial y con funciones de control juegan un papel determinante.

Los avances en derechos humanos se han visto diluidos, ya que las preferencias de los Estados se han tornado hacia la construcción de sistemas de admisión más selectivos, privilegiando a ciertas categorías con habilidades profesionales, y disminuyendo la capacidad de respuesta por parte de algunas instituciones en materia de migración y refugio, como parte de las medidas de prevención para su personal.

## Futuros escenarios para la gobernanza y gestión de la migración internacional

De acuerdo con la información disponible sobre los cambios en los movimientos migratorios antes y durante la pandemia de COVID-19, así como las políticas formuladas y llevadas a cabo por parte de los gobiernos, para prevenir la expansión del virus, se pueden realizar algunas proyecciones sobre el posible desarrollo que tendrán los fenómenos de la migración después de la pandemia.

En este contexto, y para finalizar, se indican las características que modelan los siguientes tres escenarios para la migración internacional, frente al impacto que generará la crisis sanitaria de 2020. La gobernanza anticipatoria, se convierte en un esquema de gobierno necesaria para hacer cara a los retos futuros.

1. Gestión migratoria restrictiva
2. gestión migratoria de apertura gradual
3. gestión migratoria con enfoque de gobernanza y derechos humanos

### Escenario 1. Una gestión de la migración restrictiva

- Los países mantienen todos aquellos mecanismos que restringen la entrada, tránsito y destino de personas extranjeras y ciudadanos residentes en otras naciones.
- Las autoridades migratorias solicitan cartillas o certificados de vacunación para avalar la entrada a su territorio.
- Los países deciden aplazar los términos para la expedición de visas y documentos migratorios.
- Estados Unidos decide disminuir el número de visas emitidas para inmigrantes mexicanos por temas de educación, trabajo y reunificación familiar.
- Los Estados disminuyen presupuestos y personal dedicados a la recepción y procesamiento de solicitudes de asilo.
- La economía estadounidense se recupera lentamente, y el número de remesas enviadas a México disminuyen, en la medida en que crece el número de retornos de connacionales desde Estados Unidos.
- Los Estados limitan a la población beneficiaria de programas sociales y económicos dirigidos a paliar los efectos de la pandemia, dejando fuera a las personas extranjeras residentes permanentes.
- Los Estados aceleran sus procesos de deportación para los inmigrantes en situación irregular, como medida de protección a su mercado laboral.

### **Escenario 2. Una gestión migratoria de apertura gradual.**

- Los países eliminan paulatinamente algunas medidas que restringen la entrada, tránsito y destino de personas.
- Los países eliminan todas aquellas restricciones relacionadas a la entrada de inmigrantes residentes permanentes.
- Las autoridades migratorias solicitan cartillas o certificados de vacunación para avalar su entrada su territorio.
- Los países retoman los plazos para la expedición de visas y documentos migratorios.
- Estados Unidos decide mantener el número de visas emitidas para inmigrantes mexicanos por temas de educación, trabajo y reunificación familiar.
- Los Estados mantienen presupuestos y personal dedicados a la recepción y procesamiento de solicitudes de asilo.
- La economía de Estados Unidos se recupera e incrementa el número de inmigrantes mexicanos en situación irregular. Las remesas disminuyen sus niveles registrados en los últimos tres años.
- Los Estados incorporan a algunas categorías de inmigrantes permanentes como población beneficiaria de programas sociales y económicos dirigidos a paliar los efectos de la pandemia.
- Los Estados mantienen sus procesos de deportación para los inmigrantes en situación irregular.

### **Escenario 3. Una gobernanza de la migración con enfoque de derechos humanos**

- Los países mantienen los mecanismos de regulación, anteriores a la pandemia, sobre la entrada y tránsito de personas extranjeras.
- Las autoridades migratorias solicitan cartillas o certificados de vacunación para avalar su entrada su territorio.
- Los países mantienen los plazos para la expedición de visas y documentos migratorios.
- Los Estados aumentan los presupuestos y personal dedicados a la recepción y procesamiento de solicitudes de asilo.
- La economía estadounidense se recupera rápidamente, y el número de remesas enviadas a México se mantiene, en la medida en que disminuye el número de retornos de connacionales desde Estados Unidos.
- Los Estados amplían las categorías de inmigrantes como población beneficiaria de programas sociales y económicos dirigidos a paliar los efectos de la pandemia.

- Los Estados mantienen sus procesos de deportación para los inmigrantes en situación irregular.
- Los Estados buscan atraer ciertas categorías de inmigrantes para su mercado laboral.
- Los Estados deciden formular políticas de integración social para migrantes y refugiados.
- Existe una mayor participación de la sociedad civil organizada en la toma de decisiones y atención de personas migrantes y refugiadas.

## Conclusiones

Las fuentes de información recopiladas y analizadas en el presente documento dejan ver que la migración internacional juega un papel cada vez más activo en el desarrollo y transformación de las sociedades en temas de trabajo, educación y ayuda humanitaria.

El hecho de transitar de modelos de gestión centralizados en el Estado hacia enfoques de gobernanza sustentados en el respeto de los derechos humanos sigue siendo uno de los propósitos fundamentales de diversos actores. No obstante, continúa vigente el discurso que cuestiona los beneficios de integrar a personas migrantes y refugiadas a sus comunidades.

Las políticas y sistemas de gestión y gobernanza han sido construidos desde una visión cortoplacista de la migración. Los movimientos migratorios cada vez más crecientes son una situación irreductible, que si bien, no se le pudiera designar en la categoría de un *problema lento* (Olson, 2016), debido a que es un fenómeno en sí mismo, este si evidencia la toma de decisiones basada en marcos ideológicos o de cognición cultural, para evadir críticas en el destino de recursos humanos y financieros para atender a las personas migrantes.

La actual pandemia de COVID-19 puede incentivar al incremento en el número de personas desplazadas por cuestiones principalmente económicas, tal y como se había visto durante los últimos 30 años. Por ello, resulta importante concebir a la migración como una forma de inversión en políticas (Covarrubias, 2019), sobre todo en la parte de capacitación y educación del factor humano, de igual forma que la integración social de los mismos.

En particular, la relación México-Estados Unidos puede transformarse en la medida en que la emigración de mexicanos se convierta en una válvula de escape para la economía mexicana, como se había visto en el siglo pasado. Esto dependerá de la recuperación de ambas economías y los controles de vigilancia de entrada entre sus fronteras.

Los fenómenos migratorios, son una realidad visible para los gobiernos. Se debe buscar consenso entre las agendas dirigidas a sus ciudadanos, y la necesidad inevitable de compartir políticas para atender a las poblaciones que están en constante movimiento. 🇲🇽

## Referencias

- Agencia de la ONU para los Refugiados, 2019. Informe anual 2018. Madrid: ACNUR.
- Aguilar Villanueva, L. F., 2013. El estudio de las Políticas Públicas. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Aguilar Villanueva, L. F., 2015. Gobernanza y Gestión Pública. México: Fondo de Cultura Económica.
- Alba, F., 2008. El papel de los instrumentos internacionales sobre derechos humanos en la salvaguardia de los mismos. *Revista Interdisciplinaria de Movilidad Humana*, 31, 37-61.
- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados., 2020. Medidas temporales e impacto en la protección. Obtenido de [https://im.unhcr.org/covid19\\_platform/?lang=esp#\\_ga=2.259890062.589077426.1598485767-1107092665.1594944466](https://im.unhcr.org/covid19_platform/?lang=esp#_ga=2.259890062.589077426.1598485767-1107092665.1594944466)
- Arango, J., 2007. Las migraciones internacionales en un mundo globalizado. *Vanguardia Dossier*, 6-15.
- Banco de México. 2020. Ingresos por Remesas. Obtenido de <https://www.banxico.org.mx/SieInternet/consultarDirectorioInternetAction.do?accion=consultarCuadro&idCuadro=CE81&locale=es>
- BBC. 23 de abril de 2020. Coronavirus en EE.UU.: Trump suspende por 60 días la aprobación de "green cards" por la pandemia. BBC.
- Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados. 2020. Solicitantes de la condición de refugiado en México. Obtenido de <https://www.gob.mx/comar/articulos/julio-2020?idiom=es>
- Covarrubias, M., 2019. Gobernanza Anticipatoria. México: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Cruz Piñeiro, R., 2020. Algunas aproximaciones cualitativas para el estudio de la migración. México: El Colegio de la Frontera Norte.
- Department of Economic and Social Affairs. 2019. Population Facts. Nueva York: United Nations.
- Diario 20 Minutos. 11 de agosto de 2020. China permitirá la vuelta de nacionales europeos, entre ellos los españoles residentes en el país. *Diario 20 Minutos*.
- Diario DW. 13 de mayo de 2020. China vuelve a cerrar otra ciudad de millones de habitantes luego de repunte de contagios. *DW*.
- Durand, J., 2020. Procesos y patrones migratorios: Migración México - Estados Unidos. México: El Colegio de la Frontera Norte.
- Farazmand, A., 1999. Globalization and Public Administration. *Public Administration Review*, 58(6), 509-522.
- Forbes. 14 de julio de 2020. Gobierno de Trump abandona propuesta de expulsar a estudiantes extranjeros. *Forbes*.
- Ghosh, B., 2008. Derechos humanos y migración: el eslabón perdido. *Migración y Desarrollo*, 37-61.
- Herrera Carassou, R., 2006. La perspectiva teórica en el estudio de las migraciones: economía y demografía. México: Siglo XXI Editores.
- Instituto Nacional de Geografía y Estadística. 2019. Encuesta Nacional de Dinámica Demográfica ENADID 2018. México: INEGI.

- Instituto Nacional de Migración. 2020. Mantiene INM coordinación con autoridades sanitarias en zonas de internación, estaciones y estancias migratorias de México. México: Boletín de Prensa.
- La Jornada. 23 de junio de 2020. Vigilará Canadá granjas agrícolas ante contagio. LaJornada.
- Magliano, M. J., 2011. La sociedad civil y la gobernabilidad de las migraciones en la agenda política sudamericana: el refugio en los derechos humanos. *Espacio Abierto*, 20(1), 5-23.
- Massey, D., Durand, J., & Malone, N., 2009. *Detrás de la trama. Políticas migratorias entre México y Estados Unidos*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Moloney, K., & Stone, D., 2019. Beyond the State: Global Policy and Transnational Administration. *International Review of Public Policy*, 1(1), 104-108.
- Olson, R., 2016. *Missing the Slow Train: How gradual change undermines public policy and collective action*. Washington D.C.: Wilson Centre.
- Organización Internacional para las Migraciones. 2006. *Glosario sobre migración*. Ginebra: OIM.
- Organización Mundial de la Salud. 2020. *Panorama desde la perspectiva de la salud*. México: PNUD.
- París Pombo, M., 2020. *Sociedad civil y políticas migratorias con perspectiva de derechos humanos*. Tijuana: El Colegio de la Frontera Norte.
- París Pombo, M. D., 2020. *Sociedad civil y políticas migratorias con perspectiva de derechos humanos*. Tijuana: El Colegio de la Frontera Norte.
- Pew Research Center. 2020. *More than nine-in-ten people worldwide live in countries with travel restrictions amid COVID-19*. Washington D.C.: Fact Tank.
- Pew Research Center. 2020. *With U.S.-Mexico border closed, migrant apprehensions fell by nearly half in April*. Washington D.C.: Fact Tank.
- Unidad de Política Migratoria, Registro e Identidad de Personas. 2019. *Boletín estadístico de Solicitante de Refugio en México*. México: Secretaría de Gobernación.
- Unión Interparlamentaria. 2015. *Migración, derechos humanos y gobernanza*. París: Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos.
- United Nations. 2018. *Global Compact for safe, orderly and regular migration*. Obtenido de [https://refugeesmigrants.un.org/sites/default/files/180713\\_agreed\\_outcome\\_global\\_compact\\_for\\_migration.pdf](https://refugeesmigrants.un.org/sites/default/files/180713_agreed_outcome_global_compact_for_migration.pdf)
- Zenteno Quintero, R. 2020. *Migración México-Estados Unidos*. México: El Colegio de la Frontera Norte.

## Sobre el autor/About the author

Carlos Gabriel González López es Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública con Mención Honorífica por la Facultad de Estudios Superiores Acatlán de la UNAM. Cuenta con estudios de Especialidad en Migración Internacional por el Colegio de la Frontera Norte, así como de Maestría en Administración Pública por el Instituto Nacional de Administración Pública. Actualmente funge como Enlace Parlamentario en la Comisión de Asuntos Migratorios de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (México).

## URL estable documento/stable URL

<http://www.gigapp.org>

El Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas (GIGAPP) es una iniciativa impulsada por académicos, investigadores y profesores Iberoamericanos, cuyo principal propósito es contribuir al debate y la generación de nuevos conceptos, enfoques y marcos de análisis en las áreas de gobierno, gestión y políticas públicas, fomentando la creación de espacio de intercambio y colaboración permanente, y facilitando la construcción de redes y proyectos conjuntos sobre la base de actividades de docencia, investigación, asistencia técnica y extensión.

Las áreas de trabajo que constituyen los ejes principales del GIGAPP son:

1. Gobierno, instituciones y comportamiento político
2. Administración Pública
3. Políticas Públicas

### Información de Contacto

Asociación GIGAPP.

[ewp@gigapp.org](mailto:ewp@gigapp.org)

## La energía eléctrica en el Amazonas: los problemas y políticas públicas

**Borges Junior, Pedro**

*Universidad Federal de Pará, Brasil*

✉ pedroborges@ufpa.br

ORCID ID: [0000-0003-2281-1210](https://orcid.org/0000-0003-2281-1210)

**Monteiro, Sandra María Costa**

*Equatorial Energia, Brasil*

✉ sandracmonteiro1209@gmail.com

ORCID ID: [0000-0001-8364-1206](https://orcid.org/0000-0001-8364-1206)

**Barros, Jones Nogueira**

*Universidad del Amazonas (UNAMA), Brasil*

✉ jonesbarros1@hotmail.com

ORCID ID: [0000-0001-7246-8938](https://orcid.org/0000-0001-7246-8938)

**Borges, Fabrício Quadros**

*Universidad del Amazonas (UNAMA), Brasil*

✉ posdoctorborges@gmail.com

ORCID ID: [0000-0002-1240-725X](https://orcid.org/0000-0002-1240-725X)

**Pineda Nebot, Carmen**

*Grupo de Investigacion GEGOP*

✉ carmenpinedanebot@hotmail.com

ORCID ID: [0000-0001-6101-8560](https://orcid.org/0000-0001-6101-8560)

Documento recibido:

22 diciembre 2020

Aprobado para publicación:

28 octubre 2021

## Resumen

El objetivo es investigar cuales son los problemas de distribución de energía eléctrica en el Amazonas y las políticas públicas para el sector. Para eso, se realizó una revisión sistemática de la literatura, y se categorizo el contenido de lo encontrado en puntos de interés: (1) Historia y perspectivas del sector eléctrico amazónico, (2) Problemas que la política energética nacional provocó en el Amazonas, (3) Análisis de aspectos que influyen en la tarifa de la electricidad en el Amazonas, a partir del caso de Pará, (4), Aciertos en la implementación de las políticas públicas y (5) Propuestas para el futuro del sector energético del Amazonas. Se concluye señalando que los problemas del sector eléctrico amazónico son antiguos, que faltan políticas públicas comprometidas con la distribución de electricidad, y que, aunque el gobierno brasileño ha buscado soluciones para ellos, ha generado más conflictos socioambientales e inviabilizado la sostenibilidad de la región.

## Palabras clave

Sector Eléctrico. Amazonas. Políticas Públicas.

---

## Resumo

O objetivo é investigar quais os problemas de distribuição de energia elétrica na Amazônia e as políticas públicas para o setor. Para isso, se realizou uma revisão sistemática da literatura, e se categorizou o conteúdo dos achados em vertentes de interesse: (1) História e perspectivas do setor elétrico amazônico, (2) Problemas que a política energética nacional provocou na Amazônia, (3) Análise de aspectos que interferem na tarifa de eletricidade na Amazônia, a luz do caso paraense, (4), Acertos na implementação das políticas públicas e (5) Propostas para o futuro do setor energético da Amazônia. Conclui-se que os problemas do setor elétrico amazônico são antigos, que faltam políticas públicas comprometidas com a distribuição de eletricidade, e que o governo brasileiro tem procurado soluções para eles, mas gera mais conflitos socioambientais e têm inviabilizado a sustentabilidade da região.

## Palavras-chave

Sector Eléctrico. Amazônia. Políticas Públicas.

## Abstract

The objective is to investigate what are the Amazon's power supply problems and the public policies for the power industry. Therefore, the literature has been systematically reviewed, and the findings were categorized in interest titles: (1) The Amazon's power supply history and perspectives, (2) Problems brought by national power policies to the Amazon, (3) Interfering facts on the Amazon's power taxes in the state of Para, (4) Successful public policies and (5) The proposals for the future of the Amazon power industry. In summary, the Amazon's power industry problems are old, it lacks supply committed policies, and Brazilian government is thriving to solve the matters, though it creates more socioenvironmental conflict, and it jeopardizes the sustainability of the region.

## Keywords

Power industry. Amazon. Public Policies

---

### 1. Introducción

El problema de la demanda energética está en el gran potencial de generación del Amazonas, lo que lo convierte en un tema de gran relevancia en discusiones e investigaciones de todo el mundo. Existe cada vez más la necesidad de buscar soluciones sostenibles, que disminuyan los impactos causados al medio ambiente por los grandes proyectos de construcción de hidroeléctricas propiciadas por políticas públicas no comprometidas con la cuestión socioambiental.

Es importante para entender ese problema conocer, que el estado do Amapá estuvo sin energía durante el mes de noviembre de 2020 y, todavía en diciembre cuando se está escribiendo este artículo, permanece sin energía, a pesar de que este estado es vecino del estado de Pará – que es un estado productor de energía. Eso refuerza la necesidad de trabajar en nuevas políticas para la distribución de la energía eléctrica en la región, muy marcada por la alta demanda del insumo y con recurrentes problemas de suministro.

En ese sentido, este artículo propone una reflexión teórica basada en la literatura relacionada con los problemas del sector eléctrico en el Amazonas y las políticas públicas implementadas para solucionarlos. Se propone una visión sistémica para las políticas públicas, que vislumbre la mitigación de los impactos causados por soluciones técnicas que no resuelven las crisis socioambientales del Amazonas.

Por lo tanto, el problema de investigación de este artículo es: “¿Cuales son los problemas de distribución de la energía eléctrica en el Amazonas y las políticas públicas para el sector?”. En la búsqueda de una respuesta, se reflexiona sobre este tema, dejando propuestas de una nueva forma de crecimiento y desarrollo con fuentes alternativas renovables para el sector eléctrico en el Amazonas. Nuestro trabajo espera también servir a los investigadores y profesionales que se dedican o están implicados en

el desarrollo del Amazonas, buscando además provocar a los agentes públicos para que desarrollen políticas públicas que sirvan para el crecimiento energético sostenible de la región.

## 2. Reflexiones sobre el escenario del sector energético en el Amazonas

En esta sección se abordarán los principales temas discutidos en la literatura sobre el problema de investigación. La sección está dividida en tres partes: (2.1) se discute el escenario del sector eléctrico amazónico, considerando las demandas de energía de la región (incluyendo industria, comercio y viviendas); (2.2) las políticas públicas sobre energía en el Amazonas, donde se presenta la respuesta del gobierno brasileño a los problemas socioeconómicos y ambientales de la región; y (2.3) las dificultades para cumplir los criterios de desarrollo sostenible

### 2.1 Sector eléctrico del Amazonas

La principal fuente de energía utilizada en el Amazonas es la hidroeléctrica, fruto de una política antigua de abastecimiento que pretendía utilizar toda la cuenca hidrográfica amazónica para ese fin. Incluso con las críticas relacionadas a la sostenibilidad e ignorando fuentes alternativas ya en marcha, la política de abastecimiento avanzó, con el objetivo de traer desarrollo para la región y bienestar para la población local (Anderson; Nogueira y Tavares Marques, 1993; D'ajuz et al., 1989; Hernandez, 2012).

Sin embargo, a pesar de tener un gran potencial de biodiversidad y recursos alternativos para generación de energía, la región todavía no tiene la suficiente, lo que ha frenado el desarrollo socioeconómico de la región. El principal problema surge de la construcción de las centrales hidroeléctricas que necesitan grandes espacios para su construcción, alteran el clima de la región donde se construye y en el caso de que no se haga el estudio y la planificación adecuada pueden comprometer su capacidad de generación a largo plazo – demostrándose un error de concepción (Fearnside, 2002; mohor et al., 2015; Pinheiro et al., 2012; Redclift, 1994; Stickler et al., 2013).

Por eso, es fundamental que haya políticas públicas que cumplan los principios de sostenibilidad y de respeto a los derechos de los pueblos que son afectados por la implantación de las nuevas centrales. En ese sentido, se deben considerar opciones de generación de energía que puedan aprovechar los recursos locales, cuyos beneficios pueden ser mejor aprovechados por los habitantes y que estas aumenten su potencial de desarrollo socioeconómico, ya que la energía eléctrica es uno de los impulsores del desarrollo humano (Borges, 2012a; Goldemberg y Lucon, 2007; Gómez y Silveira, 2015; Matos et al., 2011).

### 2.2 Políticas públicas de energía en el Amazonas

Las políticas públicas para el sector eléctrico del Amazonas aún se encuentran en desarrollo, buscando una estrategia para mejorar el nivel de vida de las personas (Alão y Borges, 2019; Goldemberg y Lucon, 2007). Sin embargo, no buscan disminuir los impactos ambientales causados por las construcciones de hidroeléctricas, hechas sin el debido análisis de las viabilidades técnicas, o considerando fuentes

alternativas de energía como soluciones para mejorar y disminuir los problemas ambientales en el Amazonas (Neto et al., 2011; Oliveira; Silva y Tostes, 2015; Tundisi et al., 2014).

Existen varias opciones energéticas renovables para el Amazonas, pero son poco utilizadas. Incluso la energía eólica y solar, que están en expansión, son poco explotadas a pesar de su potencial energético (Becker, 2012; Nascimento y Alves, 2017). En ese sentido, hay una falta de interés de las políticas públicas por buscar medios y alternativas sostenibles en la toma de decisiones para la construcción de presas e hidroeléctricas (Borges, 2015a; Mohor et al., 2015).

Todavía, en procesos de decisión para la construcción de líneas de transmisión, presas y hidroeléctricas, son más importantes los aspectos políticos, seguidos de los aspectos económicos; dejando para más adelante en los proyectos del sector eléctrico los aspectos ambientales, culturales y sociales. Por eso, las políticas públicas se presentan como un problema mayor que la realidad económica de la región (Carreira, 2016; Lees et al., 2016; Pacheco y Lamberts, 2013; Silva y Primo, 2013).

Sumado a eso, la implantación desmedida de centrales hidroeléctricas en la región amazónica ha aumentado el sufrimiento de los pueblos indígenas y *ribeirinhos*<sup>1</sup>, debido a la expropiación de sus tierras, el empobrecimiento del suelo y los cambios climáticos en la región. Tales actitudes han aumentado el nivel de tensión en la región, elevando el número de conflictos y derivando en problemas para atender la demanda creciente de energía de forma sostenible (Bebbington et al., 2018; Fearnside, 2002, 2016; Latrubesse et al., 2017; Manyari y de Carvalho, 2007).

Como respuesta a esos problemas, el gobierno brasileño renovó el programa Luz para Todos en febrero de 2020. Este programa estaba dirigido a la electrificación de las zonas rurales, y fue transformado en el programa Más Luz para el Amazonas. Sin embargo, debido a la pandemia del Covid-19, el programa sufrió atrasos en su implementación. La intención del programa es buscar soluciones de energía limpia y sostenible para las regiones norte y nordeste de Brasil, las últimas que deben ser electrificadas para cumplir el proyecto nacional de electrificación total (Eletrobras, 2020). Siendo así, aún no ha transcurrido el tiempo suficiente como para determinar la eficacia de esta nueva política.

### 2.3 Las dificultades para cumplir los criterios de desarrollo sostenible

La euforia de la construcción de centrales hidroeléctricas en Brasil sigue los modelos de lo que se hizo en Estados Unidos y Europa, que detuvieron este proceso en la década de los 70 debido a los impactos socioambientales de su implantación. Brasil, por otro lado, decidió explotar la gigantesca central hidroeléctrica del Amazonas y, desde la crisis energética de 2001, el país renovó su interés por construir centenares de nuevas centrales en la región, incluso si con ello destruye los ecosistemas (Carvalho, 2006; D'Ajuz et al., 1989; Latrubesse et al., 2017; Moran et al., 2018).

---

<sup>1</sup> Los *ribeirinhos* son aquellos que viven cerca de los ríos y tienen la pesca artesanal como su principal actividad de supervivencia. Cultivan pequeños huertos para su propio consumo y también pueden practicar actividades extractivas y de subsistencia. Fueron reconocidos como pueblo tradicional por el Decreto Presidencial nº 6.040/2007.

Si bien, no se puede dejar de perder de vista la demanda creciente de energía eléctrica en la región, dado el potencial comercial e industrial de ella. Al mismo tiempo que existen grupos que defienden la preservación, hay otros que recuerdan el atraso en el nivel de desarrollo humano de la región y la importancia de la energía eléctrica como forma de impulsar ese proceso, por medio de fuentes como biomasa, solar y eólica (Carreira, 2016; Goldemberg y Lucon, 2007; Manyari y De Carvalho, 2007; Matos et al., 2011).

En ese sentido, el gobierno brasileño ha acertado y se ha equivocado en la implantación de políticas públicas de energía. Mientras programas como la Luz para Todos se ha demostrado eficiente para distribuir luz y ha mejorado el desarrollo humano en el Amazonas, la construcción de centenares de centrales ha perjudicado la hidrografía y la biodiversidad local. Consciente de eso, el gobierno ha buscado, aunque lentamente, utilizar otras fuentes de energía disponibles en la región, siendo la transformación del programa Luz para Todos en Más Luz para el Amazonas su propuesta más reciente (Eletrobrás, 2020; Gómez; Téllez y Silveira, 2015; Marta, 2006; MEDEIROS; Ferrario y Teixeira, 2008; Silva y Primo, 2013).

Por último, hay que señalar que aún existen problemas por la baja utilización de las centrales construidas, conflictos generados por el exceso de construcción de hidroeléctricas, por el hecho de que las empresas del sector no comprendan lo que significa sostenibilidad, conflictos de intereses políticos y por la superexplotación de la mano de obra local. Por tanto, hay necesidad de más diálogo entre los agentes públicos y las comunidades afectadas, observándose la sostenibilidad de las empresas para resolver los problemas de demanda energética del Amazonas (Alves y Thomaz Junior, 2013, 2015; Borges, 2012b; Borges y De Loureiro, 2014; Fearnside, 2016; Lees et al., 2016; Marta, 2006; Santiago et al., 2013)

### 3. Procedimientos metodológicos

Fue realizada una revisión sistemática utilizando criterios de investigación que permitan filtrar el contenido de la literatura disponible y el análisis de las informaciones conforme los objetivos de la investigación. Por lo tanto, la construcción de los elementos de análisis es fundamental para estructurar la investigación.

Esta sección está dividida en (3.1) Recogida de información, en la que se presenta la forma en que fueron obtenidos y seleccionados los artículos, (3.2) Tratamiento de la información, en que se explica cómo fueron categorizados los artículos científicos para hacer posible la investigación (3.3) Análisis de la información, en la que se explica cómo las informaciones recogidas y organizadas fueron procesadas para generar los resultados de la investigación y las discusiones sobre lo que la literatura ha desarrollado hasta el momento de esta investigación.

#### 3.1 Recogida de información

Para la recogida de información, fue consultada la base de revistas de la Coordinación de Formación de Personal de Nivel Superior (CAPES), disponible en el *site* <http://www.periodicos.capes.gov.br/>. Se

trata de una plataforma del gobierno brasileño que está disponible para investigadores de las instituciones nacionales de investigación y que da acceso a revistas nacionales e internacionales. Para realizar esa investigación, fueron utilizadas las siguientes palabras claves: *sector eléctrico; Amazonas; Políticas del Sector Eléctrico; Power Industry; Energy Policy; Amazon y Energy*. En ese proceso fueron encontrados 54 artículos científicos sobre esos temas.

En cuanto a las limitaciones, no se tuvo en cuenta la calidad y el impacto de las publicaciones (*a priori*, aunque los artículos investigados pueden tener alto impacto, la "muestra" es aleatoria por conveniencia), pues el objetivo era obtener información de todas las fuentes académicas disponibles, con independencia de que los que los hayan escrito sean diplomados, licenciados, doctores o posdoctorales. Tampoco se tuvo en cuenta el origen geográfico del artículo, ya que el Amazonas es un área del planeta cuyo futuro preocupa a todos los países del mundo, aunque sus problemas tengan un impacto mayor en Brasil. Por tanto, hay autores de todas las partes do mundo con todo tipo de titulación académica.

### 3.2 Tratamiento de la información

Fueron analizadas las conclusiones de los 58 artículos que trataban de los problemas de distribución de energía en el Amazonas y como el gobierno ha actuado para resolverlos, por medio de políticas públicas. De esta forma, los artículos fueron agrupados por Título, Autoría, Año y Conclusiones. Con esa categorización fue posible hacer un análisis del panorama del sector eléctrico amazónico y la forma como el gobierno brasileño ha respondido a los problemas del sector, además de sus aciertos.

Las informaciones fueron organizadas según el Cuadro 1 (ver anexo 1 de este artículo) – Literatura sobre Políticas y Problemas del Sector Eléctrico para el Amazonas, en que Título corresponde al título del artículo encontrado; Autoría contiene el nombre de los autores del artículo; el Año en que fue publicado en la revista; y Conclusiones es un resumen de los aspectos más importantes señalados por los utores sobre el problema de investigación de su artículo. A partir de esas informaciones, fue posible hacer el análisis de las informaciones recogidas.

Con las informaciones categorizadas, se hizo una lectura sistemática de todas ellas y se diseñó una cadena lógica que contemplase la historia del sector eléctrico amazónico y las perspectivas de los investigadores en su época, cómo reaccionó el gobierno a esos problemas, cuáles fueron los principales aciertos en la implementación de las políticas públicas y, por último, cuales son las propuestas para el futuro del sector energético del Amazonas. Ese último punto puede servir de base para las próximas investigaciones sobre el tema.

El resultado de ese análisis se detalla en la sección 4. Análisis del contenido investigado, en el que se presenta la organización de la literatura considerando los temas mencionados en el párrafo anterior. Ellos servirán de estructura para la sección.

## 4. Análisis del contenido investigado

Esta sección contempla el análisis del contenido (BARDIN, 2000) procedente de la investigación de los 58 artículos encontrados. Por medio de la revisión sistemática de los textos, fue posible identificar cinco tipos de temas comunes en la literatura: (4.1) Historia y perspectivas del sector eléctrico amazónico, (4.2) Problemas que la política energética nacional provocó en el Amazonas, (4.3) Análisis de aspectos que influyen en la tarifa de la electricidad en el Amazonas, a la luz del caso paraense, (4.4), Aciertos en la implementación de las políticas públicas y (4.5) Propuestas para el futuro del sector energético del Amazonas.

En cada tema se presentan técnicas e indicadores que pueden ayudar a los agentes públicos a planear políticas públicas que puedan si no solucionar, si mitigar el impacto socioambiental de los problemas generados por el embrollo energético del Amazonas.

### 4.1 Historia y perspectivas del sector eléctrico amazónico

Este tema está compuesto por los artículos más antiguos de la revisión sistemática, en los que se detectó cuáles eran las perspectivas de los investigadores y del gobierno sobre lo que debería haberse hecho en el Amazonas para resolver el problema de la demanda de energía, prestando atención a aspectos de desarrollo económico, ya que la sostenibilidad en esos estudios aún era seminal.

Desde finales de la década de los 80, había la creencia de que la construcción de hidroeléctricas podría solucionar el problema de demanda de energía de la región, considerando la rica cuenca hidrográfica. Paralelamente a eso, Estados Unidos y Europa habían cesado el proceso de construcción de esas centrales al reconocer los negativos impactos socioambientales de su implantación (D'Ajuz et al., 1989; Moran et al., 2018).

Volviendo al Amazonas, ya se daba en esos momentos la utilización de la energía de las mareas mediante artilugios en el estuario del río Amazonas y se proponía la ampliación de esas centrales para atender a toda la región. Complementariamente a eso, se reconocía el potencial de las fuentes renovables como la biomasa y la biodiversidad local, que podía atender al Amazonas y al Brasil y servir de ejemplo para el mundo sobre como la implementación de políticas adecuadas podía llevar al desarrollo socioeconómico sostenible (Anderson; Nogueira y Tavares Marques, 1993; Redclift, 1994).

### 4.2 Problemas que la política energética nacional provocó en el Amazonas

Mientras tanto, a pesar de que el gobierno brasileño tenía buenas expectativas para el desarrollo sostenible de la región, descubrió que la construcción de centrales hidroeléctricas traía daños sociales y ambientales que no compensaban el beneficio económico que generaban. En otras palabras, el pueblo amazónico no se tuvo en cuenta en los beneficios de la política nacional de energía. Surgieron conflictos por toda la región y varios pueblos reivindicaron sus derechos de acceso a un ambiente saludable con desarrollo económico.

Aunque las centrales hidroeléctricas produzcan menos contaminantes gaseosos que las centrales de combustibles fósiles, provocan un gran impacto socioambiental en el área en que son construidas, modificando la pluviosidad y el caudal de los ríos (los daños se estiman hasta el año 2050). Pero a pesar de ello y debido al tamaño del área, hay una gran dispersión de las comunidades y ciudades que necesitan abastecimiento eléctrico y desde la crisis energética de 2001 el gobierno ha acelerado la construcción de más hidroeléctricas. (Amaral et al., 2005; Carvalho, 2006; Fearnside, 2002; Stickler et al., 2013).

Siendo así, es necesario que la política energética brasileña este alineada a la política de desarrollo por una cuestión de infraestructura nacional. Mientras eso no ocurre, se produce la expropiación de tierras de *ribeirinhos* y de pueblos indígenas, además de modificaciones en el ambiente que alteran el caudal de los ríos para la construcción de hidroeléctricas. Aun así, las empresas con capital extranjero o de control estatal están interesados en innovar los procesos de generación de energía sostenible, lo que significa que las políticas públicas se han presentado como un problema mayor que la coyuntura económica para el desarrollo de la región a través de la innovación (Barros; Claro y Chaddad, 2009; Goldemberg y Lucon, 2007; Manyari y De Carvalho, 2007; Pacheco y Lamberts, 2013).

En ese escenario, es más evidente que soluciones puramente técnicas no resolverán los problemas energéticos de la región: es necesario que se discutan soluciones de forma ética y teniendo en cuenta el aspecto humano, ya que hasta 2011 menos de la mitad de los residentes del Amazonas recibían energía generada en el propio estado. Además, las organizaciones ligadas al sector no tienen una noción definida sobre los principios de sostenibilidad ni los objetivos estratégicos que el gobierno brasileño tiene para la electricidad. (Borges, 2015b; Borges y De Loureiro, 2014; Borges y Zouain, 2009; Matos et al., 2011).

También está el aspecto político de estos conflictos, pues las intervenciones en la región en búsqueda del desarrollo a cualquier precio han provocado conflictos. Uno de los proyectos más investigados es el de la Central de Belo Monte, una de las mayores del mundo, pero que ha perjudicado desde su creación el ecosistema del río Xingu, afectando la biodiversidad y a las comunidades *ribeirinhas* e indígenas (Machado et al., 2013; Mohor et al., 2015; Santiago et al., 2013; Santiago; Borges y Borges, 2009; Silva; Miguel y Garcia, 2014).

Por último, la construcción de esas centrales produce pocos beneficios sociales, ya que presentan baja empleabilidad y sobreexplotación de esa mano de obra. El frenesí por la construcción de esas centrales ha provocado impactos que van a perdurar durante muchas generaciones, lo que puede ser solucionado por las opciones sostenibles disponibles en la región, pero que no son utilizadas a una escala mínimamente regional (Alves y Thomaz Junior, 2013; Fearnside, 2016; Lees et al., 2016; Nascimento y Alves, 2017).

### 4.3. Análisis de aspectos que influyen en la tarifa de la electricidad en el Amazonas, a la luz del caso paraense.

Las tarifas cobradas por la electricidad en los estados de la federación presentan valores diferentes en la medida en que la composición de los costes necesarios para que el insumo energético llegue a las viviendas está sujeto a las especificidades de cada región, lo que nos lleva a observar varios aspectos: económico, político y demográfico. Estas especificidades son mencionadas, por Pessanha *et al.* (2010), como relevantes en la composición de las tarifas cobradas por la energía eléctrica.

En este análisis enfocado en el estado de Pará, el aspecto económico está representado por la situación económico-financiera de las Centrales Eléctricas de Pará y por el perfil de consumo intensivo de electricidad por parte de las empresas de extracción mineral. El aspecto político será abordado a partir de la dinámica adoptada por la planificación de expansión eléctrica en Pará. Y el aspecto demográfico por la característica de dispersión de la población paraense en su territorio (Borges et al., 2017).

En lo que respecta a los aspectos económicos que influyen en el sistema de tarifas de la energía eléctrica en Pará, está la crisis económico-financiera de Celpa, concesionaria paraense. Esta situación de la empresa contribuye al aumento de los costes a través del segmento de distribución de electricidad (Silva, 2005). Entre los años 2000 a 2010, la concesionaria que atiende al estado paraense aumentó en un 14,28% su nivel de endeudamiento (Tabla 1). El nivel de endeudamiento representa lo que la empresa pidió prestado a terceros por cada R\$ 1,00 de capital propio. El crecimiento de este nivel de endeudamiento ocurrió de manera relativamente constante en el período observado.

**Tabla 1: Nivel de endeudamiento general de Celpa (2005-2010).**

AÑO	NIVEL DE ENDEUDAMIENTO
2000	0,56
2001	0,52
2002	0,55
2003	0,57
2004	0,55
2005	0,59
2006	0,61
2007	0,60
2008	0,59
2009	0,62
2010	0,64

**Fuente:** Elaborado por los autores a partir de los balances patrimoniales Celpa de 2005 a 2010 (CELPA, 2011).

El gobierno brasileño necesitó aumentar su control de algunas concesionarias de distribución de energía eléctrica a fin de solucionar problemas y regular las actividades de estas a través de Aneel. Levy y Spiller (1993) y Kessler (2011) alertan de los principales propósitos de la regulación, que son el incentivo a las inversiones y el apoyo a la eficiencia en la producción y en el uso y esto implica a las

concesionarias. Especialmente en relación con Celpa, el gobierno federal se enfrentaba al desafío de encontrar alternativas para fortalecer el servicio eléctrico en Pará, y eso significa socorrer financieramente a la empresa para garantizar el mantenimiento y la expansión del derecho constitucional a la electricidad (Borges et al., 2017).

Otro aspecto económico que influye en el sistema de tarifas de la energía eléctrica en Pará es el consumo intensivo de electricidad por parte de las empresas de extracción mineral. Hay que destacar que el 64,3% de la energía eléctrica generada en el estado de Pará en 2003 se utiliza en las industrias de energía intensiva que operan en el segmento de la extracción mineral. Las industrias que utilizan ese porcentaje del consumo son: VALE, Alumínio Brasileiro - Albras, Alumina do Norte do Brasil - Alunorte e Camargo Corrêa Metais - CCM. No se encontraron elementos que indiquen cambios sustanciales en esta proporcionalidad de consumo en años más recientes. Las ayudas proporcionadas por los contratos de suministro de la electricidad producida por la Central de Tucuruí, en Pará, representan para Eletronorte pérdidas sustanciales. La constatación confirma la afirmación de Borges (2011) cuando afirma que más de la mitad de la energía eléctrica procedente de la Central de Tucuruí está dirigida a las llamadas industrias de energía intensiva de extracción mineral.

Se observa que el desarrollo en Pará de una infraestructura asociada al perfil de estas industrias equivale a adoptar una política de no agregación de valor a los bienes producidos en el estado y asumir además los costes socioambientales de esta generación, lo que dificulta la evolución del proceso de desarrollo socioeconómico del estado paraense. Este panorama, además de cargar a su población con los amplios impactos sociales e ambientales provenientes de la construcción de esos grandes proyectos coloca al estado en una situación de sumisión a la lógica del capital. La concesión de ayudas a las industrias mineras en Pará está justificada por el consumo a gran escala, sin embargo, la referida conducta no contribuye directamente para beneficios concretos a los paraenses y en cambio sobrecarga las tarifas globales cobradas al sector residencial, en la medida en que el valor de venta de esta energía eléctrica a estas industrias es muy barata (Borges et al., 2017).

En relación con los aspectos políticos que han contribuido a las altas tarifas residenciales de la electricidad en Pará, se señalan las fragilidades en la planificación de la expansión eléctrica para la población paraense. Esta realidad muestra similitud con otros estados de la Región amazónica. Se verificó que el poder público brasileño no proporcionó condiciones de integración entre la política de servicio eléctrico y el desarrollo socioeconómico en el estado paraense, además de eximirse de un liderazgo conciso en la planificación de la expansión eléctrica, para traspasar responsabilidades al concesionario local (Borges et al., 2017). Celpa, por su parte, revela porcentualmente que en el servicio de energía eléctrica en Pará su perfil estratégico es para el servicio en el área de red interconectada (Tabla 2).

**Tabela 2: Consumidores atendidos por Celpa, por red de distribución (2000-2005-2010).**

REDES	SERVICIO (%)		
	2000	2005	2010
Interconectada	94,9	92,6	92,8
Aislada	5,1	7,4	7,2
Total	100,0	100,0	100,0

Fuente: Elaborado por los autores a partir de informaciones de Celpa (2011).

El sistema interconectado es el más interesante financieramente para la concesionaria, ya que el servicio por medio de sistemas aislados exige costes más elevados y menor capacidad de retorno comercial por la baja demanda energética. El papel de regulador, mencionado por Pires y Piccinini (1999), que el gobierno podría ejercer por medio de Aneel junto a Celpa no se produce de una manera cercana a favor del estado paraense (Borges et al., 2017).

En cuanto a los aspectos demográficos, se observa una gran dispersión de la población en la Región Norte. Se verifica que el estado paraense posee, incluso, la mayor población rural de la Región, con el 31,51% (Tabla 3).

**Tabla 3: Población urbana y rural en la Región Norte, por unidad de la federación (2010).**

Unidad Federativa	Población Urbana (%)	Población Rural (%)
AC	72,61	27,39
AP	89,81	10,19
RR	76,41	23,59
PA	68,49	31,51
AM	79,17	20,83
RO	73,22	26,78
TO	78,81	21,19

Fuente: IBGE - Censo (2010).

Esta dispersión de la población de la Región amazónica se encuentra además con el agravante de las barreras fisiográficas del estado, que dificulta el servicio eléctrico de la población, pues los costes referentes a las redes de transmisión y distribución de electricidad tienden a ser más altos que en muchas otras unidades de la federación brasileña.

La dispersión de la población del estado de Pará, como ya destacaba Silva en 2000 (2005), es en gran parte producto de la contradicción del modelo de la reforma agraria que contribuyó a la formación de latifundios en detrimento del apoyo a los pequeños agricultores rurales. Desde esta perspectiva, los costes de servicio de una población relativamente dispersa, en una gran área territorial, como la

Región amazónica, son altos, particularmente los costes vinculados a la transmisión y distribución de la energía eléctrica. Estos costes se trasladan naturalmente a los usuarios de este servicio.

#### 4.4 Aciertos en la implementación de las políticas públicas

Incluso con tantos problemas, también hubo aciertos que sirvieron para mejorar la calidad de vida de los ciudadanos del Amazonas. Ese tipo de política necesita estudiarse y fomentarse para que sus beneficios no se pierdan a lo largo del tiempo y sirvan de ejemplo para el mundo sobre como la implementación correcta de buenas estrategias pueden conducir al desarrollo.

La deforestación para la transmisión de energía puede ser hecha de forma sostenible, en especial cuando lleva energía a las comunidades que están en las regiones más remotas del Amazonas, de común acuerdo entre comunidad y empresas. Esos casos representan ejemplos de cómo es posible armonizar crecimiento sostenible con disminución de las desigualdades regionales (Gómez y Silveira, 2010; Marta, 2006; Osterkorn, 2007).

Así, los programas de distribución de energía para los locales más remotos del Amazonas se han mostrado productivos. Sin embargo, el aumento en la renta de las familias, derivada del desarrollo económico provocado por la ampliación de la oferta energética, aumenta la demanda de ese insumo. Eso obliga al gobierno a continuar pensando en opciones de matrices energéticas que mantengan los niveles de polución bajos, a fin de garantizar la sostenibilidad de la región (Borges, 2012a; Gómez; Téllez y Silveira, 2015).

#### 4.5 Propuestas para el futuro del sector energético del Amazonas

Por último, quedan las propuestas para el futuro energético del Amazonas, que se plantean en los artículos más recientes (2009 a 2019). Similar a la sección de aciertos en la implementación de políticas públicas, esta sección está compuesta por los textos que estudian las opciones de las fuentes de energía y soluciones para la mitigación de los conflictos en la región, además de propuestas de medición de los problemas para ayudar a los agentes públicos a pensar estrategias para el sector.

La diversificación de la matriz energética es fundamental para el desarrollo del sector en el Amazonas, especialmente como alternativa a los cientos de hidroeléctricas. Existen propuestas que incluyen la utilización de las maderas que bajan por los ríos, la utilización de *açaí*<sup>2</sup> (que tiene el potencial de generar hasta 0,5 TWh), la utilización mezclada de combustibles renovables y fósiles (que ayuda a reducir la emisión de contaminantes), pequeñas unidades de generación de energía que respeten el tamaño de las comunidades, hasta la energía fotovoltaica en escuelas, promoviendo la diversificación de “centrales” de energía (Bacellar y Rocha, 2010; Becker, 2012; Borges y Zouain, 2009; De Almeida et al., 2017; Figueirêdo Neto y Rossi, 2019; Latrubesse et al., 2017; Pinheiro et al., 2012; Teixeira et al., 2013).

---

<sup>2</sup> Es el fruto de una palmera (Euterpe Oleracea) que crece únicamente en estado silvestre, en la selva lluviosa al norte del Brasil.

En ese sentido, es necesario discutir las estrategias de implantación de matrices energéticas, considerando la capacidad, el comercio y los recursos disponibles localmente. En otras palabras, de forma sostenible y que tengan en cuenta aspectos de captación, transformación y consumo de energía. Así, para la universalización del acceso a la electricidad, es importante que existan normativas que integren a los agentes públicos y a la comunidad, así como indicadores de sostenibilidad, permitiendo una mejor gestión de los recursos públicos y la atención a las demandas sociales (Borges, 2012b; Gómez y Silveira, 2015; Hernandez, 2012; Melo y Borges, 2017; Neto et al., 2011; Silva y Primo, 2013).

El hecho es que el ecosistema amazónico está amenazado por la creciente demanda de energía. Además, los organismos internacionales no controlan los gases contaminantes emitidos por las hidroeléctricas y los grandes proyectos de construcción de centrales generan conflictos en la región por la violación de los derechos de las comunidades locales afectadas. Estos elementos representan un desafío para el gobierno brasileño (Bebbington et al., 2018; Fearnside, 2015; Tundisi et al., 2014).

A pesar de que el estado brasileño está buscando opciones de matrices energéticas sostenibles, considerando el potencial de la biomasa del Amazonas, sus políticas no traen beneficios para el estándar de vida de los habitantes. Las nuevas normas de licencias ambientales necesitan mejorarse, respetando aspectos de sostenibilidad y los deseos de la población local, siendo el papel de los agentes públicos conciliar el discurso de desarrollo económico utilizando matrices renovables en oposición al discurso de la preservación ambiental – probando que es posible desarrollarse sin dañar a las generaciones futuras (Alão y Borges, 2019; Carreira, 2016; Gonçalves y Sales, 2019; Oliveira; Silva y Tostes, 2015).

## 5. Conclusiones

El sector eléctrico amazónico tiene problemas hace mucho tiempo y el gobierno brasileño tiene dificultades para resolverlos. A lo largo del tiempo, la implementación de políticas públicas ineficientes ha generado conflictos con las comunidades locales, destrucción del medio ambiente y compromiso con la sostenibilidad del Amazonas, lo que deja para la posteridad problemas para resolver potencialmente más graves que los actuales.

Sin embargo, es preciso destacar las acciones estatales que funcionaron, como el incentivo (aunque seminal) a matrices diversificadas que respetan el tamaño de las comunidades y que consideran los recursos locales como impulsores de la generación de energía para los habitantes, colocándolos en condiciones de desarrollarse económica y humanamente. Esas acciones necesitan ser reforzadas y ampliadas, ya que hay indicios de que funcionan bien y su implementación supone bajo coste y alto beneficio.

También es necesario considerar la posibilidad de sustituir las centrales hidroeléctricas que todavía están en proceso de aprobación por matrices de biomasa, eólica, solar e incluso de gas natural, pues son recursos abundantes en el Amazonas. Ese proceso de sustitución es una oportunidad para convidar a las comunidades a contribuir a solucionar el problema de demanda energética, ya que tratan directamente con estos recursos.

La academia ofrece modelos e indicadores de consumo de energía, que muestran donde está la demanda y, con estudios locales, identificar cuales son los recursos disponibles para solucionar los problemas tanto de la demanda, como de los conflictos socioambientales. Cabe a los agentes públicos aprovechar toda esa técnica disponible, dialogar con las comunidades y mostrar al mundo que el Amazonas es un espacio para implementar políticas públicas energéticas eficientes y sostenibles.

En ese sentido, este artículo espera contribuir a la academia, a los gestores y agentes públicos del sector al aportar perspectivas sobre fuentes de energías renovables y ofrecer ayudas para la formación de alianzas públicas y privadas y la formulación de políticas públicas que tengan en cuenta las peculiaridades locales.

Las limitaciones de la investigación incluyen la falta de evaluación de la calidad de las investigaciones utilizadas en la revisión sistemática, aunque haya sido intencional, pero eso podría mejorarse con estudios aún más técnicos. También se debe considerar que no hubo un corte cronológico que caracterizase las fases del sector, aunque exista una discusión sobre la historia del sector. Ese aspecto temporal puede impulsar la identificación de problemas nuevos o antiguos que ya fueran solucionados o que todavía precisan de más atención.

Con el objetivo de investigar la problemática de la distribución eléctrica en la Amazonas y las políticas públicas para el sector, nuestra intención era tener una noción del panorama de la literatura sobre el tema. Así, para investigaciones futuras, sugerimos la utilización de esta revisión sistemática como base para la solución de los problemas actuales, inclusive utilizando los éxitos como fuente de respuestas para las cuestiones del sector eléctrico amazónico que todavía no fueron resueltas. 

## Anexo 1

**Cuadro 1 – Literatura sobre Políticas y Problemas del Sector Eléctrico para el Amazonas**

#	Título	Autoría	Año	Conclusiones
1	Energia e meio ambiente no Brasil	José Goldemberg; Oswaldo Lucón	2007	La política energética brasileña necesita estar alineada con la política económica de desarrollo, pues ella es parte de la infraestructura del desarrollo económico.
2	Administração pública do setor elétrico: indicadores de sustentabilidade no ambiente residencial do estado do Pará (2001-10)	Fabricio Quadros Borges	2012	El aumento de la renta media, reflejo de la disponibilidad de electricidad y de aumento del consumo de ese insumo, ha tenido un papel importante en la economía paraense.
3	Políticas para a inovação no Brasil: efeitos sobre os setores de energia elétrica e de bens de informática	Henrique M. Barros; Danny P. Claro; Fabio R. Chaddad	2009	Las empresas cuyo control de capital es estatal o extranjero tienen más interés por la innovación, motivado por las políticas destinadas a ese fin.
4	Environmental and Social Impacts of Hydroelectric Dams in Brazilian Amazonia: Implications for the Aluminum Industry	Philip M. Fearnside	2016	La construcción de hidroeléctricas en el Amazonas crea pocos empleos y muchos daños socioambientales, teniendo, por tanto, bajo coste-beneficio socioambiental con su implantación.
5	Estimating population and energy consumption in Brazilian Amazonia using DMSP nighttime satellite data	Silvana Amaral; Gilberto Câmara; Antônio Miguel Vieira Monteiro; José Alberto Quintanilha; Christopher D. Elvidge	2005	Los escaneos nocturnos realizados por satélite sirven como indicadores de presencia y consumo de energía en la región amazónica, ayudando a las políticas de atención a la demanda de este insumo.
6	Hydropower and the future of Amazonian biodiversity	Alexander C. Lees; Carlos A. Peres; Philip M. Fearnside; Maurício Schneider; Jansen A. S. Zuanon	2016	La creciente y rápida construcción de centrales hidroeléctricas en el Amazonas se está llevando a cabo sin tener en cuenta varios aspectos perjudiciales desde un punto de vista socioambiental que podrían poner en riesgo el futuro sostenible de la región.
7	Emissions from tropical hydropower and the IPCC	Philip M. Fearnside	2015	La emisión de gases contaminantes por centrales hidroeléctricas no es controlada por ninguno de los organismos internacionales que controlan la emisión de gases, dejando al sector fuera de las principales medidas de impacto ambiental.
8	Environmental assessment of a bi-fuel thermal power plant in an isolated power system in the Brazilian Amazon region	Cássio Florisbal de Almeida; Vinícius Gonçalves Maciel; Malaquias Tsambe; Luiz Fernando de Abreu Cybis	2017	Operaciones de utilización de dos combustibles generan menos emisiones contaminantes que las que utilizan un solo recurso para generar energía.
9	Dependence of hydropower energy generation on forests in the Amazon Basin at local and regional scales	Claudia M. Stickler; Michael T. Coe; Marcos H. Costa; Daniel C. Nepstad; David G. McGrath; Livia C. P. Dias; Hermann O. Rodrigues; Britaldo S. Soares-Filho	2013	La deforestación en las cercanías de la central de Belo Monte ha hecho que disminuyan las precipitaciones de la región y, en consecuencia, el caudal del río Xingu. En este sentido, de cara al futuro, se producirá una reducción

#	Título	Autoría	Año	Conclusiones
				natural en la capacidad de generación de energía de la planta hasta el 2050.
10	Damming the rivers of the Amazon basin	Edgardo M. Latrubesse, Eugenio Y. Arima, Thomas Dunne, Edward Park, Victor R. Baker, Fernando M. d'Horta, Charles Wight, Florian Wittmann, Jansen Zuanon, Paul A. Baker, Camila C. Ribas, Richard B. Norgaard, Naziano Filizola, Atif Ansar, Bent Flyvbjerg & Jose C. Stevaux	2017	Con la construcción en marcha de más de 100 centrales hidroeléctricas en el Amazonas, existe la posibilidad de impactos hidrofísicos y biológicos en el ecosistema de la región, provocando el empobrecimiento de la cuenca hidrográfica de la región.
11	Exploring the effect of subsidies on small-scale renewable energy solutions in the Brazilian Amazon	M. F. Gómez; A. Téllez; S. Silveira	2015	Los nuevos programas de universalización de la electricidad en las regiones más remotas del Amazonas han demostrado ser productivos, reduciendo la emisión de CO <sup>2</sup> y promoviendo la generación de energía sostenible con reducción de costes para la población local.
12	Assaí – An energy view on an Amazon residue	Marcos Alexandre Teixeira; José Carlos Escobar Palacio; César Rodriguez Sotomonte; Electo Eduardo Silva Lora; Osvaldo José Venturini; Dirk Aßmann	2013	El açai es un producto importante en la economía amazónica, generando un gran impacto de biomasa y siendo capaz de generar aproximadamente 0.5TWh por año. Representa una buena alternativa sostenible para la generación de energía.
13	A research on the use of energy resources in the Amazon	Fernando B. Matos; José R. Camacho; Pollyanna Rodrigues; Sebastião C. Guimarães Jr.	2011	El 40% de los habitantes de la región amazónica no tiene acceso a la electricidad y el resto está conectado al sistema energético principal. Esto ha limitado el crecimiento de la industria y el comercio en la región, que cuenta con abundantes recursos que pueden convertirse en energía eléctrica (biomasa, solar, hidráulica y gas natural).
14	Sustainable energy policies for the Brazilian Amazon	Michael Redclift	1994	El Amazonas tiene un papel destacado como potencial generador de energía para la población local y para Brasil. Por ser una gran reserva de biodiversidad y biomasa, tiene el potencial para servir de ejemplo al mundo sobre políticas públicas de electricidad que respeten el crecimiento demográfico y el desarrollo sostenible.
15	Environmental considerations in energy planning for the Amazon region: Downstream effects of dams	Waleska Valença Manyari; Osmar Abilode Carvalho Jr.	2007	La construcción de centrales hidroeléctricas es un objetivo crítico por los daños causados en la región amazónica: deforestación, expropiación de <i>ribeirinhos</i> y tierras indígenas, reducción del caudal de los ríos e impactos en los ciclos biológicos de la fauna y flora locales.
16	Wood-fuel biomass from the Madeira River: A sustainable	Atlas Augusto Bacellar; Brígida R.P.Rocha	2010	Los depósitos naturales de madera que fluyen por los ríos son una fuente de biomasa que

#	Título	Autoría	Año	Conclusiones
	option for electricity production in the Amazon region			puede ser utilizada en la generación alternativa de energía eléctrica, como opción al aprovechamiento de fuentes contaminantes.
17	Exploratory analyses for the assessment of climate change impacts on the energy production in an Amazon run-of-river hydropower plant	Guilherme Samproгна Mohor; Daniel Andrés Rodriguez; Javier Tomasella; José Lázaro Siqueira Júnior	2015	La producción de energía a través de presas en el Amazonas no está considerando el efecto sobre el cambio climático provocado por la construcción de las centrales. A largo plazo, se produce una reducción del caudal del río, lo que conduce a una disminución de la capacidad de generación de las centrales.
18	Sustainable hydropower in the 21st century	Emilio F. Moran; Maria Claudia Lopez; Nathan Moore; Norbert Müller; David W. Hyndman	2018	Los países de América del Norte y Europa pararon la construcción de centrales hidroeléctricas en 1975 debido a los impactos socioambientales generados. Sin embargo, en el Amazonas se acelera la construcción de plantas y es necesario evaluar el coste sostenible en relación a la inevitable necesidad de generación eléctrica.
19	Energy in the Amazon: Communities work with energy giants to gain energy access	Marianne Osterkorn	2007	Las comunidades amazónicas se han unido a las grandes corporaciones de generación de energía para acceder a este insumo a costa de varias vidas y pérdida de territorio.
20	A methodology for analysis of cogeneration projects using oil palm biomass wastes as an energy source in the Amazon	Rosana Cavalcante de Oliveira; Rogério Diogne de Souza e Silva; Maria Emilia de Lima Tostes	2015	Brasil ha estado buscando fuentes alternativas y sostenibles para la generación de energía. El Amazonas tiene potencial para generar energía a partir de biomasa, ya que ofrece una gran diversidad de recursos renovables y con bajo coste de implementación y mantenimiento.
21	Tide-generated energy at the Amazon estuary: The use of traditional technology to support modern development	Scott Douglas Anderson; Manoel Nogueira; Fernando Luiz Tavares Marques	1993	La fuerza de las mareas se ha utilizado para abastecer a los molinos del estuario del río Amazonas. Sin embargo, es posible aplicar el mismo sistema para la generación de energía a gran escala para satisfacer las demandas industriales y comerciales de la región.
22	Forecasting of energy and diesel consumption and the cost of energy production in isolated electrical systems in the Amazon using a fuzzification process in time series models	João C. do L. Neto; Carlos T. da Costa Junior; Sandro D. B. Bitar; Walter B. Junior	2011	Es necesario crear métodos para prever el consumo de energía y evaluar el coste de implementación de centrales eléctricas en el Amazonas considerando las necesidades de la población.
23	Electrical energy transmission from the Amazon region: hydrogen as a promising alternative in Brazil	A. D'Ajuz; E. H. Ellery Filho; A. M. Conti; M. C. Mattos	1989	Incluso en la década de los ochenta, se esperaba que las centrales hidroeléctricas, y más precisamente la transmisión por electrólisis de hidrógeno, respondieran al problema de la insuficiencia energética en la región amazónica y que esto aumentaría los niveles de desarrollo en la región.

#	Título	Autoría	Año	Conclusiones
24	Environmental Resistance and the Politics of Energy Development in the Brazilian Amazon	Georgia O. Carvalho	2006	Desde la crisis energética de 2001, Brasil ha reanudado los proyectos de construcción de centrales eléctricas en todo el país y especialmente en el Amazonas, reviviendo viejos conflictos por el desalojo de tierras, la destrucción del medio ambiente y la reducción de la biodiversidad en la región. El país tiene dificultades para equilibrar el desarrollo con la sostenibilidad.
25	The last mile in the Brazilian Amazon – A potential pathway for universal electricity access	Maria F. Gómez; Semida Silveira	2015	Una opción para el acceso universal a la energía en el Amazonas puede ser un conjunto de normativas que acerquen a los agentes públicos a la comunidad, construcción de micro plantas que aprovechen los recursos renovables de las micro regiones atendidas y ayudas optimizadas.
26	Greenhouse Gas Emissions from a Hydroelectric Reservoir (Brazil's Tucuruí Dam) and the Energy Policy Implications	Philip M. Fearnside	2002	A pesar de emitir menos gas que sus contrapartes basadas en combustibles fósiles, las centrales hidroeléctricas tienen importantes impactos ambientales y sociales en las regiones donde están ubicadas.
27	How many more dams in the Amazon?	J. G. Tundisi; J. Goldemberg; T. Matsumura-Tundisi; A. C. F. Saraiva	2014	El ecosistema amazónico está amenazado por la creciente demanda de energía y es necesario construir plantas hidroeléctricas observando principios de ingeniería y tecnologías ecológicas.
28	Photovoltaic energy in the enhancement of indigenous education in the Brazilian Amazon	Genebaldo Sampaio Figueirêdo Neto; Luiz Antonio Rossi	2019	El uso de la energía fotovoltaica en las escuelas indígenas puede promover mejoras en el desarrollo agroindustrial de la región, ya que los estudiantes pueden combinar las actividades escolares con la agricultura y la pesca.
29	Sustainable management model for rural electrification: Case study based on biomass solid waste considering the Brazilian regulation policy	Giorgiana Pinheiro; Gonçalo Rendeiro; João Pinho; Emanuel Macedo	2012	La biomasa se presenta como una alternativa para la generación de energía eléctrica en pequeñas comunidades con actividad agrícola, ya que los costes de implantación y mantenimiento de plantas tradicionales no son viables para el tamaño de estas comunidades.
30	The Infrastructure-Extractives-Resource Governance Complex in the Pan-Amazon: Roll Backs and Contestations	Denise Humphreys Bebbington; Ricardo Verdum; Cesar Gamboa; Anthony J. Bebbington	2018	Los grandes proyectos de infraestructura energética para el Amazonas generan conflictos con las comunidades locales, por la vulneración de los derechos sociales de sus habitantes.
31	Rural electrification of the Brazilian Amazon – Achievements and lessons	Maria F. Gómez; Semida Silveira	2010	La distribución universal de energía es un motor eficiente del desarrollo económico y humano.
32	Assessment of technical and economical viability for large-scale conversion of single family residential buildings into	Miguel Pacheco; Roberto Lamberts	2013	Las políticas energéticas de Brasil es una dificultad mayor que la situación económica del país para resolver los problemas de

#	Título	Autoría	Año	Conclusiones
	zero energy buildings in Brazil: Climatic and cultural considerations			distribución de energía, como las propuestas de innovación (ZEB y energía solar residencial).
33	Estratégias na Geração de Energia Elétrica no Pará e a Promoção de Estruturas Tecnológicas e Mecanismos Competitivos (2014-2017)	Fabricio Quadros Borges	2019	Las acciones estratégicas del gobierno federal utilizadas en el sector eléctrico en Pará no generan mejoras en el nivel de vida de las personas.
34	Gestão Ambiental e o Indicador de Sustentabilidade Ambiental da Geração da Eletricidade Consumida no Setor Industrial do Pará	Thais Goraebey Melo; Fabricio Quadro Borges	2017	Los indicadores de sostenibilidad ambiental contribuyen a la toma de decisiones.
35	Fontes alternativas e renováveis de energia no Brasil: métodos e benefícios ambientais	Raphael Santos do Nascimento; Geziele Mucio Alves	2016	Existen varias opciones de energía renovable en Brasil, pero se utilizan poco. A pesar de que la energía eólica y solar se están expandiendo, su potencial energético aún está poco explorado.
36	Organizações do setor elétrico brasileiro: um breve estudo sobre suas dificuldades diante da sustentabilidade	Fabricio Quadros Borges	2015	Existen dificultades observadas por las organizaciones del sector eléctrico, vinculadas a las acciones del gobierno federal, que aún están lejos de llevar a cabo un proceso estratégico sostenible en la diversificación de la generación de energía.
37	Análise dos aspectos econômicos e socioambientais no Projeto hidrelétrico Belo Monte, Pará	Mário Miguel Amin Garcia Herreros; Fabricio Borges	2014	El estudio muestra los impactos ambientales del proyecto Belo Monte do Pará.
38	Interpretações sobre sustentabilidade nas organizações do setor elétrico brasileiro	Fabricio Quadros Borges; João Paulo Borges de Loureiro	2014	Las organizaciones investigadas no tienen una noción exacta de las dimensiones de lo que constituye la sostenibilidad.
39	Teoria da Escolha Pública (PUBLIC CHOICE): Uma análise no ambiente do setor de energia elétrica no Brasil	André Luiz Nazareth Santiago, Fabrini Quadros Borges, Fabricio Quadros Borges	2014	Lo que llevó a un proceso de toma de decisiones para la construcción de una línea de transmisión en el noroeste de Pará no fueron aspectos económicos, sino políticos.
40	Processo decisório no setor elétrico: um estudo sobre o Tramo-Oeste	André Luiz Nazareth Santiago; Fabrini Quadros Borges; Fabricio Quadros Borges Ismael Matos da Silva	2013	Lo que llevó a la construcción de la línea de transmisión Tramo-Oeste fue la negociación política, no pensar en el bien común, ni en los aspectos económicos.
41	Desenvolvimento e investimentos no setor elétrico paraense: uma análise no ambiente do setor comercial	Fabrício Quadros Borges	2012	El ensayo supone un enfoque a los estudios de inversión y desarrollo en el sector eléctrico en entornos específicos para analizar el sector comercial.
42	As crises ambientais: uma abordagem a partir dos recursos comuns e das relações homem-ambiente na Amazônia	Fabrício Quadros Borges	2009	Para solucionar las crisis ambientales no ayudan las soluciones técnicas, sino las soluciones basadas en la conciencia ética del ser humano.

#	Título	Autoría	Año	Conclusiones
43	O desafio da matriz elétrica no estado do Pará	Fabício Quadros Borges; Désirée Moraes Zouain	2009	El proceso de diversificación de la matriz eléctrica de Pará y las energías renovables juegan un papel importante en su desarrollo en el sector eléctrico.
44	Trabalho degradante e geração de energia hidrelétrica na Amazônia	José Alvez	2014	El problema de los impactos sociales con la acumulación primitiva de capital y el sometimiento de los aspectos ambientales en la construcción de centrales hidroeléctricas en el Amazonas.
45	Licenciamento ambiental no atual modelo energético: o caso das barragens no Rio Madeira	Bruna Balbi Gonçalves; Juliana de Oliveira Sales	2019	La planificación y construcción de presas en el río Madeira ha tenido grandes impactos en los pueblos indígenas y las insurgencias socioambientales en el Amazonas.
46	Apontamentos teórico-metodológicos para a análise da degradação do trabalho no contexto da produção de energia elétrica na Amazônia	José Alvez; Antônio Thomaz Júnior	2015	El artículo plantea reflexiones sobre la degradación y sobreexplotación del trabajo a través de la industria de producción de energía eléctrica en la Amazonía.
47	Energia e liberdade: Aspectos de economia política e energia na região da amazônia meridional de Mato Grosso	José Manuel Carvalho Marta	2006	El artículo hace una interpretación dialéctica sobre la deforestación para el mantenimiento de las líneas de transmisión, buscando una mejor calidad de vida para los asentados en esa región.
48	Reflexões sobre hidrelétricas na Amazônia: água, energia e desenvolvimento	Bertha Koiffmann Becker	2011	El artículo aborda el tema ético, dando fuentes alternativas de energía renovable como propuesta para la pregunta de si realmente es necesario construir tantas centrales hidroeléctricas.
49	Hidrelétricas na Amazônia: renovabilidade e não renovabilidade da política energética. Se é desejável a renovabilidade das formas de conversão de energia, por que não é desejável renovar a política energética?	Francisco del Moral Hernandez	2012	El artículo propone una nueva forma de formulación para discutir los problemas energéticos, considerando aspectos sustentables.
50	Programa de aceleração do crescimento: uma análise sobre a construção de hidrelétricas na região da Amazônia Legal	Natalino Henrique Medeiros; Marcela Nogueira Ferrario; Anderson Mutter Teixeira	2008	El artículo trata sobre la viabilidad de los impactos ambientales en la búsqueda del crecimiento económico y la reducción de las desigualdades regionales.
51	Framework para análise da sustentabilidade de fontes de energia	Ricardo da Silva; Marcos Primo	2013	Es importante que existan criterios que consideren la captación, transformación y consumo de energía de acuerdo con los aspectos sostenibles de la economía, el medio ambiente y la sociedad.
52	Influência do corte de impacto reduzido nos fluxos de energia	Wilderclay Machado; Raphael Tapajós; Diego Aguiar; Cintya Martins	2013	Este estudio prevé la influencia de la reducción del impacto en los flujos de energía en el bosque del Amazonas.

#	Título	Autoría	Año	Conclusiones
	na floresta manejada no leste da Amazônia			
53	Poder e conflito nas políticas de infraestrutura energética: análise dos textos de comunicação produzidos no planejamento de hidrelétricas no Oeste do Pará	Larissa Carrera	2016	El estudio analiza los grupos que defienden el desarrollo económico, con el discurso de las energías limpias y el desarrollo sostenible y otros que defienden la preservación del medio ambiente y los medios de vida de las personas impactadas por los grandes proyectos en Pará.
54	Paradoxo da energia elétrica no estado do Par: um estudo dos fatores que contribuem às altas tarifas residenciais (2005-2014).	Borges, F. O.; Rodrigues, I. M.; Oliveira, A. S. P.	2017.	El Estado de Pará podría tener un potencial energético con tarifas más accesibles a la población.
55	Regulation versus litigation: perspectives from economics.	KESSLER, D. P	2011	El propósito de la regulación es fomentar la inversión y mejorar la eficiencia de los servicios.
56	Regulations, institutions and commitment in telecommunications: a comparative analysis of five country studies.	LEVY, B.; SPILLER, P. T.	1993	El propósito de la regulación es fomentar la inversión y mejorar la eficiencia de los servicios públicos.
57	Avaliação dos custos operacionais eficientes das empresas de transmissão do setor elétrico Brasileiro: uma proposta de adaptação do modelo DEA adotado pela Aneel.	PESSANHA, J. F. M., MELLO, M. A. R. F. de, BARROS, M., e SOUZA, R. C	2010	Propuesta de adaptación del modelo DEA y presentación de un análisis de sensibilidad de los resultados obtenidos por los dos modelos.
58	A dinâmica excludente do sistema elétrico paraense.	SILVA, M. V. M. da	2005	La dispersión de la población de Pará se debió a un modelo contradictorio de Reforma Agraria y creó latifundios y aumentó la distancia geográfica entre los habitantes.

**Fuente:** los autores

Nota: Título corresponde al título del artículo encontrado; Autoría contiene el nombre de los autores del artículo; el Año en que fue publicado en la revista; y Conclusiones, es un resumen de los aspectos más importantes señalados por los autores sobre el problema de investigación de su artículo.

## Referencias

- Alão, Antônio Armando y Borges, Fabricio Quadros. 2019. "Estratégias na Geração de Energia Elétrica no Pará e a Promoção de Estruturas Tecnológicas e Mecanismos Competitivos (2014-2017)". *Desenvolvimento em Questão*, [S. l.] 17 (49): 291–308, DOI: 10.21527/2237-6453.2019.49.291-308.
- Alves, José y Thomaz Junior, Antonio. 2013. "Trabalho Degradante e Geração de Energia Hidrelétrica na Amazônia". *Journal of Chemical Information and Modeling*, [S. l.] 53 (9):1689–1699. DOI: 10.1017/CBO9781107415324.004.
- Alves, José y Thomaz Junior, Antonio. 2015. "Apontamentos teórico-metodológicos para a análise da degradação do trabalho no contexto da produção de energia elétrica na Amazônia". *Revista Pegada*, [S. l.] 16 (1): 1–18.
- Amaral, Silvana; Câmara, Gilberto; Monteiro, Antônio Miguel Vieira; Quintanilha, José Alberto y Elvidge, Christopher D. 2005. "Estimating population and energy consumption in Brazilian Amazonia using DMSP night-time satellite data". *Computers, Environment and Urban Systems*, [S. l.] 29 (2): 179–195. DOI: 10.1016/j.compenvurbsys.2003.09.004.
- Anderson, Scott Douglas; Nogueira, Manoel y Tavares Marques, Fernando Luiz. 1993. "Tide-generated energy at the Amazon estuary: The use of traditional technology to support modern development". *Renewable Energy*, [S. l.] 3 (2–3): 271–278. DOI: 10.1016/0960-1481(93)90035-F.
- Bacellar, Atlas Augusto y Rocha, Brígida R. P. 2010. "Wood-fuel biomass from the Madeira River: A sustainable option for electricity production in the Amazon region". *Energy Policy*, [S. l.] 38 (9): 5004–5012. DOI: 10.1016/j.enpol.2010.04.023.
- Bardin, L. 2000. *Análise de conteúdo*. Lisboa: Edições 70.
- Barros, Henrique M.; Claro, Danny P. y Chaddad, Fabio R. 2009. "Políticas para a inovação no Brasil: efeitos sobre os setores de energia elétrica e de bens de informática". *Revista de Administração Pública*, [S. l.] 43 (6): 1459–1486. DOI: 10.1590/s0034-76122009000600011.
- Bebbington, Denise Humphreys; VERDUM, Ricardo; Gamboa, Cesar y Bebbington, Anthony J. 2018. "The infrastructure-extractives-resource governance complex in the Pan-Amazon: Roll backs and contestations". *European Review of Latin American and Caribbean Studies*, [S. l.] 106 (106): 183–208. DOI: 10.32992/erlacs.10414.
- Becker, Bertha Koiffmann. 2012. "Reflexões sobre hidrelétricas na Amazônia: Água, energia e desenvolvimento". *Boletim do Museu Paraense Emílio Goeldi: Ciências Humanas*, [S. l.] 7 (3): 783–790. DOI: 10.1590/S1981-81222012000300011.

- Borges, Fabricio Quadros. 2012a. "Administração pública do setor elétrico: Indicadores de sustentabilidade no ambiente residencial do estado do Pará (2001-10)". *Revista de Administração Pública*, [S. l.] 46 (3): 737–751. DOI: 10.1590/S0034-76122012000300006.
- Borges, Fabricio Quadros. 2012b. "Desenvolvimento E Investimentos No Setor Elétrico Paraense : Uma Análise No". *Revista Brasileira de Energia*, [S. l.] 18: 37–64.
- Borges, Fabricio Quadros. 2015a. "Sustentabilidade institucional no setor elétrico brasileiro. Pre-texto", [S. l.] 16 (1): 23–35.
- Borges, Fabricio Quadros. 2015b. "Organizações do setor elétrico brasileiro: um breve estudo sobre suas dificuldades diante da sustentabilidade". *Revista dos Mestrado Profissionais*, [S. l.] 4: 235–252.
- Borges, Fabricio Quadros y de Loureiro, João Paulo Borges. 2014. "Interpretações sobre sustentabilidade nas organizações do setor elétrico brasileiro". *Organizações em contexto*, [S. l.] 10 (19): 307–329.
- Borges, Fabrício Quadros y Zouain, Désirée Moraes. 2009. "O desafio da matriz elétrica no Estado do Pará". *Revista Brasileira de Energia*, [S. l.] 15 (91): 153–170.
- Borges, F. Q.; Rodrigues, I. M. y Oliveira, A. S. P. 2017. "Paradoxo da energia elétrica no estado do Pará: um estudo dos fatores que contribuem às altas tarifas residenciais (2005-2014)". *Revista Observatorio de la Economía Latinoamericana, Brasil*, (mayo, 2017). Disponible en: <http://www.eumed.net/cursecon/ecolat/br/17/energia-electrica-para.html>
- Carreira, L. 2016. "Poder e Conflito nas Políticas de Infraestrutura Energética: Análise dos Textos de Comunicação Produzidos no Planejamento de Hidrelétricas no Oeste do Pará". *InterEspaço: Revista de Geografia e Interdisciplinaridade*, [S. l.] 2 (5): 175–195. DOI: 10.18766/2446-6549/interespaco.v2n5p175-195.
- Carvalho, Georgia O. 2006. "Environmental Resistance and the Politics of Energy Amazon". *The Journal of Environment & Development*, [S. l.] 15 (3): 245–268.
- CELPA. Centrais Elétricas do Pará. 2011. Relatórios de administração. Exercícios 2005 a 2010. Belém: Celpa.
- CELPA. Centrais Elétricas do Pará. 2004 Relatórios de administração. Exercício 2003. Belém: Celpa.
- D’Ajuz, A.; Ellery Filho, E. H.; Conti, A. M. y Mattos, M. C. 1989. "Electrical energy transmission from the Amazon region: hydrogen as a promising alternative in Brazil". *International Journal of Hydrogen Energy*, [S. l.] 14 (8): 515–523. DOI: 10.1016/0360-3199(89)90108-0.
- De Almeida, Cássio Florisbal; Maciel, Vinícius Gonçalves; Tsambe, Malaquias y De Abreu Cybis, Luiz Fernando. 2017. "Environmental assessment of a bi-fuel thermal power plant in an isolated

- power system in the Brazilian Amazon region". *Journal of Cleaner Production*, [S. l.] 154: 41–50. DOI: 10.1016/j.jclepro.2017.03.209.
- ELETROBRÁS, Empresa Brasileira de Energia Elétrica. Programa Mais Luz para a Amazônia, 2020. Disponible en: <https://eletrobras.com/pt/Paginas/Mais-Luz-para-a-Amazonia.aspx>.
- Fearnside, Philip M. GR 2002. "Eenhouse gas emissions froma hydroelectric reservoir (Brazil's Tucuruí dam) and the energy policy implications". *Water, Air and Soil Pollution*, [S. l.] 133: 69–96. DOI: 10.1023/A:1012971715668.
- Fearnside, Philip M. 2015. "Emissions from tropical hydropower and the IPCC". *Environmental Science and Policy*, [S. l.] 50: 225–239. DOI: 10.1016/j.envsci.2015.03.002. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1016/j.envsci.2015.03.002>.
- Fearnside, Philip M. 2016. "Environmental and Social Impacts of Hydroelectric Dams in Brazilian Amazonia: Implications for the Aluminum Industry". *World Development*, [S. l.] 77: 48–65, 2016. DOI: 10.1016/j.worlddev.2015.08.015. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1016/j.worlddev.2015.08.015>.
- Figueirêdo Neto, Genebaldo Sampaio y Rossi, Luiz Antonio. 2019. "Photovoltaic energy in the enhancement of indigenous education in the Brazilian Amazon". *Energy Policy*, [S. l.] 132: 216–222. DOI: 10.1016/j.enpol.2019.05.037. Disponible en: <https://doi.org/10.1016/j.enpol.2019.05.037>.
- Goldemberg, José y Lucon, Oswaldo. 2007. "Energia e meio ambiente no Brasil". *Estudos Avançados*, [S. l.] 21 (59): 61–76.
- Gómez, M. F.; Téllez, A. y Silveira, S. 2015. "Exploring the effect of subsidies on small-scale renewable energy solutions in the Brazilian Amazon". *Renewable Energy*, [S. l.] 83: 1200–1214. DOI: 10.1016/j.renene.2015.05.050.
- Gómez, Maria F. y Silveira, Semida. 2010. "Rural electrification of the Brazilian Amazon - achievements and lessons". *Energy Policy*, [S. l.] 38 (10): 6251–6260. DOI: 10.1016/j.enpol.2010.06.013.
- Gómez, Maria F. y Silveira, Semida. 2015. "The last mile in the Brazilian Amazon - A potential pathway for universal electricity access". *Energy Policy*, [S. l.] 82 (1): 23–37. DOI: 10.1016/j.enpol.2015.02.018. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1016/j.enpol.2015.02.018>.
- Gonçalves, Bruna Balbi y Sales, Juliana De Oliveira.2019. "Licenciamento ambiental no atual modelo energético: o caso das barragens no Rio Madeira". *Revista Videre*, [S. l.] 11 (22): 15–46. DOI: 10.30612/videre.v11i22.11092.
- Hernandez, Francisco Del Moral.2012. "Hidrelétricas na Amazônia: Renovabilidade e não renovabilidade da política energética. Se é desejável a renovabilidade das formas de conversão de

energia, por que não é desejável renovar a política energética?" Boletim do Museu Paraense Emílio Goeldi: Ciências Humanas, [S. l.] 7 (3): 791–811. DOI: 10.1590/S1981-81222012000300012.

Kessler, D. P. 2011. Regulation versus litigation: perspectives from economics. London: National Bureau of Economic Research.

Levy, B. y Spiller, P. T. 1993. "Regulations, institutions and commitment in telecommunications: a comparative analysis of five country studies". In: Bruno, M. (Org.). Proceedings of the World Bank annual conference on development economics. Califórnia: World Bank.

Latrubesse, Edgardo M. et al. 2017. "Damming the rivers of the Amazon basin". Nature, [S. l.] 546 (7658): 363–369. DOI: 10.1038/nature22333.

Lees, Alexander C.; Peres, Carlos A.; Fearnside, Philip M.; Schneider, Maurício y Zuanon, Jansen A. S. 2016. "Hydropower and the future of Amazonian biodiversity". Biodiversity and Conservation, [S. l.] 25 (3): 451–466. DOI: 10.1007/s10531-016-1072-3.

Machado, Wilderclay; Tapajós, Raphael; Aguiar, Diego; Branches, Rardiles; Martins, Cintya y Silva, Rodrigo Da. 2013. "Influência Do Corte De Impacto Reduzido Nos Fluxos De Energia Na Floresta Manejada No Leste da Amazônia". Ciência e Natura, [S. l.] 0 (0): 476–478. DOI: 10.5902/2179460x11685.

Manyari, Waleska Valença y de Carvalho, Osmar Abilio. 2007. "Environmental considerations in energy planning for the Amazon region: Downstream effects of dams". Energy Policy, [S. l.] 35 (12): 6526–6534. DOI: 10.1016/j.enpol.2007.07.031.

Marta, José Manuel Carvalho. 2006. "Energia e liberdade: aspectos de economia política e energia na região da Amazônia meridional e Mato Grosso". Revista de Estudos Sociais, [S. l.] 8: 87-105.

Matos, Fernando B.; Camacho, José R.; Rodrigues, Pollyanna y Guimarães, Sebastião C. 2011. "A research on the use of energy resources in the Amazon". Renewable and Sustainable Energy Reviews, [S. l.] 15 (6): 3196–3206. DOI: 10.1016/j.rser.2011.04.012. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1016/j.rser.2011.04.012>.

Medeiros, Natalino Henrique; Ferrario, Marcela Nogueira y Teixeira, Anderson Mutter. 2008. "Programa de aceleração do crescimento: uma análise sobre a construção de hidrelétricas na região da Amazônia legal" Agropecuária, M. XLVI Congresso da Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural, [S. l.].

Melo, Thais Gorayeb y Borges, Fabricio Quadros. 2017. "Gestão ambiental e o indicador de sustentabilidade ambiental da geração da eletricidade consumida no setor industrial do Pará". Revista de Administração da Unimep, [S. l.] 15 (3): 95–120. DOI: 10.15600/rau.v15i3.1374.

- Mohor, Guilherme Samprogná; Rodriguez, Daniel Andrés; Tomasella, Javier y Siqueira Júnior, José Lázaro. 2015. "Exploratory analyses for the assessment of climate change impacts on the energy production in an Amazon run-of-river hydropower plant". *Journal of Hydrology: Regional Studies*, [S. l.] 4: 41–59. DOI: 10.1016/j.ejrh.2015.04.003.
- Moran, Emilio F.; Lopez, Maria Claudia; Moore, Nathan; Müller, Norbert y Hyndman, David W. 2018. "Sustainable hydropower in the 21st century". *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America*, [S. l.] 115 (47): 11891–11898. DOI: 10.1073/pnas.1809426115.
- Nascimento, Raphael Santos Do y Alves, Geziele Mucio. 2017. "Fontes Alternativas E Renováveis De Energia No Brasil: Métodos E Benefícios Ambientais". *Revista Univap*, [S. l.] 22 (40): 274. DOI: 10.18066/revistaunivap.v22i40.713.
- Neto, João C. d. L.; da Costa Junior, Carlos T.; Bitar, Sandro D. B. y Junior, Walter B. 2011. "Forecasting of energy and diesel consumption and the cost of energy production in isolated electrical systems in the Amazon using a fuzzification process in time series models". *Energy Policy*, [S. l.] 39 (9): 4947–4955. DOI: 10.1016/j.enpol.2011.06.020.
- Oliveira, Rosana Cavalcante De; Silva, Rogerio Diogne de Souza y Tostes, Maria Emília De Lima. 2015. "A methodology for analysis of cogeneration projects using oil palm biomass wastes as an energy source in the Amazon". *Dyna*, [S. l.] 82 (190): 105–112. DOI: 10.15446/dyna.v82n190.43298.
- Osterkorn, Marianne. 2007. "Energy in the Amazon: Communities work with energy giants to gain energy access". *Refocus*, [S. l.] 8: 60–61.
- Pacheco, Miguel y Lamberts, Roberto. 2013. "Assessment of technical and economical viability for large-scale conversion of single family residential buildings into zero energy buildings in Brazil: Climatic and cultural considerations". *Energy Policy*, [S. l.] 63:716–725. DOI: 10.1016/j.enpol.2013.07.133. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1016/j.enpol.2013.07.133>.
- Pessanha, J. F. M., Mello, M. A. R. F. de, Barros, M., y Souza, R. C. 2010. "Avaliação dos custos operacionais eficientes das empresas de transmissão do setor elétrico Brasileiro: uma proposta de adaptação do modelo DEA adotado pela Aneel". *Pesquisa Operacional*. 30 (3): 521-545. Rio de Janeiro Set./Dez.
- Pinheiro, Giorgiana; Rendeiro, Gonçalo; Pinho, João y Macedo, Emanuel. 2012. "Sustainable management model for rural electrification: Case study based on biomass solid waste considering the Brazilian regulation policy". *Renewable Energy*, [S. l.] 37 (1): 379–386, 2012. DOI: 10.1016/j.renene.2011.07.004. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1016/j.renene.2011.07.004>.
- Redclift, Michael. 1994. "Sustainable energy policies for the Brazilian Amazon". *Energy Policy*, [S. l.] 22 (5): 427–431, 1994. DOI: 10.1016/0301-4215(94)90171-6.

- Santiago, A. L. N.; Borges, F. Q.; Borges, F. Q. y Silva, I. M. 2013. "Processo Decisório no Setor Elétrico: Um Estudo Sobre o Tramo-Oeste". *Amazônia, Organizações e Sustentabilidade*, [S. l.] 2 (1): 71–84. DOI: 10.17800/2238-8893/aos.v2n1p71-84.
- Santiago, André Luiz Nazareth; Borges, Fabrini Quadros; Borges, Fabricio Quadros. 2014. "Teoria da Escolha Pública (PUBLIC CHOICE): Uma análise no ambiente do setor de energia elétrica no Brasil". *Revista Gestão Pública Práticas e Desafios*, [S. l.], 5 (1): 39–53.
- Silva, Ricardo Moreira Da y Primo, Marcos André Mendes. 2013. "Framework para análise da sustentabilidade de fontes de energia". *Interciencia*, [S. l.]38 (11): 760–768, 2013.
- Silva, Mayane Bento; Miguel, Mário y Garcia, Amin. 2014. "Análise Dos Aspectos Econômicos E Socioambientais No Projeto Hidrelétrico Belo Monte, Pará". *Análise dos Aspectos Econômicos e Socioambientais no Projeto Hidrelétrico Belo Monte, Pará.*, [S. l.] 8 (1): 15–27. DOI: 10.18316/1385.
- Silva, M. V. M. da. 2005. *A dinâmica excludente do sistema elétrico paraense. Programa de Interunidades em Energia- EP/FEA/IEE/IF-USP, São Paulo. (Tese de Doutorado) - USP.*
- Stickler, Claudia M.; Coe, Michael T.; Costa, Marcos H.; Nepstad, Daniel C.; Mcgrath, David G.; Dias, Livia C. P.; Rodrigues, Hermann O. y Soares-Filho, Britaldo S. 2013. "Dependence of hydropower energy generation on forests in the Amazon Basin at local and regional scales". *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America*, [S. l.] 110 (23): 9601–9606. DOI: 10.1073/pnas.1215331110.
- Teixeira, Marcos Alexandre; Escobar Palacio, José Carlos; Sotomonte, César Rodriguez; Silva Lora, Electo Eduardo; Venturini, Osvaldo José y Assmann, Dirk. 2013. "Assaí - An energy view on an Amazon residue". *Biomass and Bioenergy*, [S. l.] 58: 76–86. DOI: 10.1016/j.biombioe.2013.08.007.
- Tundisi, J. G.; Goldemberg, J.; Matsumura-Tundisi, T. y Saraiva, A. C. F. 2014. "How many more dams in the Amazon". *Energy Policy*, [S. l.]74: 703–708, 2014. DOI: 10.1016/j.enpol.2014.07.013. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1016/j.enpol.2014.07.013>.

## Sobre los/as autores/ About the autores

Pedro Borges Junior es doctorando en Administración por la Universidad de la Amazonia - UNAMA (2020 - 2023) Master en Contabilidad y Finanzas por la Universidad Federal de Espírito Santo - UFES (2015) y actualmente profesor de la Facultad de Ciencias Contables de la Universidad Federal de Pará. Graduado en Ciencias Contables por la Universidad de Brasilia - UnB (2009). Sandra Maria Costa Monteiro es master en Administración en Gestión Organizativa - Innovación y Sostenibilidad en la Unama, bajo la orientación del Prof. Fabrício Borges. Graduada en Letras - inglés por la Universidad del Amazonas (2009). Trabaja hace 23 años en el Sector Eléctrico. Actúa como consultora corporativa de proveedores en el área de Desarrollo y Matriz de Capacitación del Grupo Equatorial Energía en el Estado de Pará. Especialista en Black Belt; Green Belt por la escuela de Gestión Voiito. Jones Nogueira Barros es profesor del Programa de posgraduación en Administración en la Universidad del Amazonas (PPAD). Doctor en Administración por la Universidad del Amazonas (2018), Master en Gestión y Desarrollo Regional por la Universidad de Taubaté (2010). Especialista en Estudios Culturales por la Universidad Federal de Pará (2006), Especialista en Gestión Escolar por la Universidad del Amazonas (2002) y Graduado en Ciencias Sociales por la Universidad del Amazonas (2000). Actualmente ejerce la función de Gestor de Unidad Gestora de la secretaria de Estado de Educación de Para. Es miembro del grupo de Investigación en Gestión Social y Desarrollo Local (GESDEL). Fabrício Quadros Borges es postdoctorado en Energy and Nuclear Research Institute - IPEN / University de São Paulo - USP. Doctorado en Desarrollo Socioambiental por NAEA / UFPA – Universidad Federal de Para. Master en Planificación del Desarrollo por NAEA / UFPA. Graduado en Administración de Empresas y en Economía por la UNAMA - Universidad del Amazonas. Empleado federal de la plantilla permanente de profesores de gestión pública en el IFPA - Instituto Federal de Pará. Consultor ad hoc de CAPES. Líder del Grupo de Investigación sobre Gestión y Desarrollo de la Energía Pública del CNPq. Profesor Permanente del programa de posgraduación en Administración de la Unama Carmen Pineda Nebot es Licenciada en Derecho por la Universidad Complutense de Madrid y Licenciada en Ciencia Política y de la Administración por la Universidad Autónoma de Madrid. Consultora Independiente de Administraciones Públicas. Coordinadora de Investigación del Grupo de Trabajo “Espaços Deliberativos e Governança Pública” del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO) 2016-2019, miembro del grupo de Investigación en Gestión Social y Desarrollo Local (GESDEL) y de otros Grupos de Investigación Brasileños. Coautora del libro Participatory Budgeting World Atlas 2019. Especialista en temas de Participación y Presupuesto Participativo. Autora de más de cien capítulos de libros y artículos sobre participación ciudadana, gestión social y presupuesto participativo.

## URL estable documento/stable URL

<http://www.gigapp.org>

El Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas (GIGAPP) es una iniciativa impulsada por académicos, investigadores y profesores Iberoamericanos, cuyo principal propósito es contribuir al debate y la generación de nuevos conceptos, enfoques y marcos de análisis en las áreas de gobierno, gestión y políticas públicas, fomentando la creación de espacio de intercambio y colaboración permanente, y facilitando la construcción de redes y proyectos conjuntos sobre la base de actividades de docencia, investigación, asistencia técnica y extensión.

Las áreas de trabajo que constituyen los ejes principales del GIGAPP son:

1. Gobierno, instituciones y comportamiento político
2. Administración Pública
3. Políticas Públicas

### Información de Contacto

Asociación GIGAPP.  
ewp@gigapp.org

## Implementación de la política de comunicación para medios comunitarios en Ecuador (2013-2019)

Chela, Mirian

Ecuador

 mirianchela@yahoo.com

ORCID ID: [0000-0001-6147-6481](https://orcid.org/0000-0001-6147-6481)

Aprobado para publicación:

28 octubre 2021

---

### Resumen

La presente investigación analiza el proceso de implementación de la política de comunicación para medios comunitarios en Ecuador, durante el período 2013-2019, e identifica los resultados obtenidos y los posibles factores que explican dichos resultados. Para ello, el estudio se fundamenta en un modelo de análisis basado en las propuestas de Winter (2014) y Sabatier y Mazmanian (1981) y recurre a la revisión documental y entrevistas para la recolección de datos. La investigación concluye que los resultados de la implementación de la política de comunicación para medios comunitarios fueron escasos debido, principalmente, a factores de tipo político y técnico inherentes a la fase de implementación, pero también a las fases de formulación y diseño y al contexto mismo de la política.

### Palabras clave

Políticas públicas; implementación; medios de comunicación; medios comunitarios; Ecuador.

---

### Resumo

Esta pesquisa analisa o processo de implementação da política de comunicação para os meios de comunicação comunitários no Equador, durante o período 2013-2019, e identifica os resultados obtidos e os possíveis fatores que explicam esses resultados. Para tanto, o estudo baseia-se em um modelo de análise baseado nas propostas de Winter (2014) e Sabatier e Mazmanian (1981) e utiliza revisão documental e entrevistas para a coleta de dados. A pesquisa conclui que os resultados da implementação da política de comunicação para os meios de comunicação comunitários foram escassos, principalmente devido a fatores políticos e técnicos inerentes à fase de implementação, mas também às fases de formulação e desenho e ao próprio contexto da política.

### Palavras-chave

Políticas públicas; implementação; meios de comunicação; mídia comunitária; Equador.

## Abstract

This research analyzes the process of implementation of the communication policy for community media in Ecuador, during the period 2013-2019, and identifies the results obtained and the possible factors that explain these results. To do this, the study is based on an analysis model based on the proposals of Winter (2014) and Sabatier and Mazmanian (1981) and uses documentary review and interviews to collect data. The research concludes that the results of the implementation of the communication policy for community media were scarce, mainly due to political and technical factors inherent to the implementation phase but also to the formulation and design phases and the context of the politics.

## Keywords

Public policies; implementation; media; community media; Ecuador.

---

## Introducción

A inicios del siglo XXI algunos países de América Latina dirigidos por gobiernos de izquierda, entre ellos Ecuador, emprendieron iniciativas para regular el sector de la comunicación y generaron legislaciones como el principal instrumento de política pública. Las nuevas legislaciones incluyeron, entre otras, el reconocimiento de los medios comunitarios como un actor más del sistema mediático y una serie de medidas para promoverlos.

En el caso ecuatoriano, el gobierno del expresidente Rafael Correa (2007-2017) desarrolló instrumentos normativos que delinearon la política pública para los medios de comunicación públicos, privados y comunitarios. La Constitución de 2008 y la Ley Orgánica de Comunicación (LOC) de 2013 fueron los más importantes. La Carta Magna reconoció por primera vez a los medios comunitarios como uno de los tres tipos de medios de comunicación existentes en el país, junto a los medios públicos y privados, y la ley de comunicación definió estrategias específicas para promover su creación y fortalecimiento.

Hasta ese momento, la legislación existente en comunicación había ignorado a los medios comunitarios o en el mejor de los casos los reconoció de manera parcial e imponiéndoles limitaciones para el desarrollo de su actividad.

La Ley de Radiodifusión y Televisión de 1975, creada en el gobierno dictatorial de Guillermo Rodríguez Lara, no reconocía a los medios comunitarios como parte del sistema mediático ecuatoriano sino únicamente a los medios comerciales privados y los de servicio público (Art. 6). Al no ser reconocidos por la ley, los medios comunitarios que querían acceder a una frecuencia de radiodifusión se vieron en la necesidad de identificarse como medios de servicio público o como medios comerciales privados. En ambos casos había un perjuicio a los medios comunitarios. Si se identificaban como medios públicos se les prohibía recibir ingresos por publicidad (Art. 8), lo que ponía en riesgo su capacidad de

sostenibilidad, y si se identificaban como medios privados se les obligaba a formar parte de un sector que no respondía a sus características y propósitos.

En 1995, con la reforma a la Ley de Radiodifusión y Televisión durante el gobierno de Sixto Durán Ballén, “las estaciones de radiodifusión comunal” fueron reconocidas como parte de los medios de servicio público, aunque la prohibición de acceder a publicidad comercial continuó e incluso se limitó su potencia de transmisión y se supeditó su existencia a una aprobación militar (Art. 17). En este mismo sentido, el Reglamento General a la Ley de Radiodifusión y Televisión (1996) estableció que las concesiones de frecuencias para estaciones de radiodifusión comunal serán únicamente para las comunas, no para ninguna otra organización social y previo informe favorable del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas de que no alientan contra la seguridad nacional interna o externa del país (Art. 6).

Fue necesaria otra reforma a la ley en 2002 para que se eliminen las restricciones publicitarias que limitaban el financiamiento de los medios comunitarios y se reconozca con mayor amplitud su vínculo con la comunidad y con las organizaciones sociales (Art. 8). No obstante, los medios comunitarios seguían sin ser plenamente reconocidos por la ley, la cual únicamente reconocía dos tipos de medios de comunicación: el privado y el público, situación que continuó invariable hasta la Constitución de 2008.

Tras el reconocimiento de los medios comunitarios en la Carta Magna, la Ley Orgánica de Comunicación de 2013 ratificó tal reconocimiento y los definió como aquellos que no tienen fines de lucro, su rentabilidad es social y cuya propiedad, administración y dirección corresponden a colectivos u organizaciones sociales sin fines de lucro, a comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades. Además, la misma norma estableció tres estrategias para promover su creación y fortalecimiento: acciones afirmativas, financiamiento y distribución equitativa de frecuencias.

La entrada en vigor de la LOC, el 25 de junio de 2013, implicaba para el gobierno ecuatoriano la necesidad de desarrollar una serie de medidas que permitan llevar a la práctica lo establecido en la ley; sin embargo, la formulación de una política pública o la promulgación de una ley no garantizan su implementación y mucho menos el logro de sus objetivos.

Precisamente, experiencias similares sobre leyes de comunicación en la región no lograron los resultados esperados. En Uruguay la Ley 18.232 de Servicio de Radiodifusión Comunitaria de 2007 ha tenido un “cumplimiento incompleto, lento o defectuoso” (Kaplún, 2015: 184), debido principalmente a que su pieza clave, el Consejo Honorario Asesor de Radiodifusión Comunitaria, “carece de los mínimos recursos que requiere el normal desempeño de las tareas que se le ha asignado por ley, su labor no cuenta con funcionarios ni infraestructura ni apoyo administrativo de ninguna especie” (Graña, 2013: 104). Otro ejemplo es Argentina, la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual 26.522 aprobada en 2009 logró ciertos avances para los medios privados sin fines de lucro, que incluye a los medios comunitarios, pero lo realizado fue limitado (Marino et al., 2015: 7) y no pudo frenar el escenario de “sospecha y persecución” (Segura y Linares, 2017: 57) que se instaló para el sector comunitario en el gobierno de Mauricio Macri (2015-2019).

En este sentido y a la luz de las experiencias mencionadas, resulta pertinente analizar si la implementación de la Ley Orgánica de Comunicación promulgada en 2013 por el gobierno ecuatoriano alcanzó o no los resultados propuestos para el sector comunitario y qué factores fueron determinantes para dichos resultados.

## 2. Propuesta teórica

Desde el trabajo pionero de Pressman y Wildavsky (1973) en la que evidencian la importancia de la ejecución de una política para el logro de los objetivos, muchos investigadores han propuesto diferentes modelos para analizar el proceso de implementación, los cuales son agrupados principalmente en tres enfoques: *top-down*, *bottom-up* y mixto.

El enfoque *top-down* o de arriba hacia abajo centra su atención en el rol de los tomadores de decisión y sus ideas fundamentales son la primacía jerárquica de la autoridad, la distinción entre el universo político y el mundo administrativo, y la búsqueda del principio de eficiencia (Meny y Thoenig, 1992: 159). Representantes de este enfoque señalan que el proceso de implementación puede ser afectado por factores como la complejidad de la acción conjunta (Pressman & Wildavsky, 1973); la magnitud del cambio requerido y el grado de consenso de los participantes (Van Meter y Van Horn, 1975); y, la tratabilidad del problema, la capacidad estructuradora de la ley y las variables externas (Sabatier y Mazmanian, 1981).

El enfoque *bottom-up* o de abajo hacia arriba orienta su mirada en el personal que da el servicio y se interesa en conocer cuáles son las características y circunstancias adecuadas para que este personal ofrezca un servicio que satisfaga las demandas de los usuarios. El énfasis de las propuestas de algunos de sus representantes está en la acción de los burócratas de calle (Lipsky, 1971); el contexto institucional (Berman, 1978) y los modelos organizacionales (Elmore, 1981) como factores determinantes de la ejecución de la política.

Finalmente, el enfoque mixto o híbrido trata de integrar las visiones *top-down* y *bottom-up* para aprovechar lo mejor de cada una de ellas, considerando que ambos enfoques no son excluyentes uno del otro y que es necesario integrar las perspectivas de jerarquía y control de los altos decisores con la de autonomía y adaptación de los responsables operativos. Las coaliciones promotoras de intereses (Sabatier, 1986); el modelo comunicativo (Goggin, 1986); el grado de ambigüedad y nivel de conflicto (Matland, 1995); y, el modelo de implementación integrada (Winter, 2014), son las propuestas investigativas de algunos de sus representantes.

Conforme al propósito analítico del presente trabajo, se eligió dos modelos para fundamentar la investigación, uno corresponde al enfoque mixto y el otro al enfoque *top-down*, identificándose en ellos variables comunes y/o que se consideran pertinentes y relevantes. El modelo de implementación integrado de Winter (2014) constituye la base de la estructura para nuestro análisis, debido a que su mirada amplia e integral del proceso de implementación permite verlo no como algo aislado y de un

momento en particular de la política sino como un *continuum* articulado que pone énfasis en los vínculos que mantiene con la formulación y diseño de la política, y con los resultados y el contexto.

El otro modelo considerado es el de Sabatier y Mazmanian (1981). El aporte de este modelo para nuestra investigación es su énfasis en la capacidad de la ley para influir en el proceso de implementación, pues nuestro objeto de estudio son precisamente las estrategias de política pública establecidas en la Ley Orgánica de Comunicación para los medios comunitarios.

Fundamentado en los modelos de Winter (2014) y Sabatier y Mazmanian (1981), nuestra propuesta analítica contempla cuatro grupos de variables:

- Primero, la variable dependiente son los *resultados de la política*, los cuales dependen del comportamiento de las variables involucradas en el proceso de formulación y diseño, implementación y el contexto de la política. Los resultados son valorados en función del cumplimiento o no de los objetivos establecidos para los medios comunitarios en la LOC, mismos que corresponden a las tres estrategias que define la ley para este sector: acciones afirmativas, financiamiento y distribución equitativa de frecuencias.
- Segundo, el grupo de variables independientes que corresponde a la *formulación y diseño de la política* tomará en cuenta el conflicto entre los actores, los objetivos, la teoría causal y las entidades responsables como los elementos fundamentales a ser analizados, considerando que los problemas de la implementación pueden encontrarse en el proceso de formulación y diseño de la política (Winter, 2014: 282) o que una ley que incluya en su texto determinados elementos puede incrementar la posibilidad de alcanzar los objetivos de la misma (Sabatier, 1981).
- Tercero, las variables independientes del *proceso de implementación* corresponden al comportamiento que muestran los encargados de ejecutar la política y sus destinatarios, es decir, este conjunto de variables involucra las acciones de las instituciones, las autoridades, los funcionarios responsables y el grupo objetivo.
- Cuarto, las variables independientes del *contexto* corresponden a las condiciones económicas, sociales y políticas que pueden afectar al proceso de implementación, aunque el presente estudio se centra básicamente en las condiciones políticas.

A partir de lo señalado, se analiza la implementación de la política de comunicación para medios comunitarios en Ecuador durante el período 2013-2019, con base en los principales planteamientos de los modelos elegidos: la integralidad del proceso de implementación de Winter (2014) y el énfasis en la capacidad de la ley para influir en la ejecución de la política de Sabatier y Mazmanian (1981).

### 3. Metodología

El estudio tiene un alcance descriptivo y explicativo a la vez, pues busca en primera instancia caracterizar el proceso de implementación de la política para medios comunitarios en Ecuador, como paso

fundamental para identificar los resultados alcanzados con su implementación y determinar los posibles factores que influyeron para que se produzcan estos resultados.

Para tal efecto, se realiza el análisis de las tres estrategias de política pública establecidas en la Ley Orgánica de Comunicación para los medios comunitarios, y que son:

Acciones afirmativas:

- Crédito preferente para la conformación de medios comunitarios y la compra de equipos;
- Exenciones de impuestos para la importación de equipos para el funcionamiento de medios impresos, de estaciones de radio y televisión comunitarias;
- Acceso a capacitación para la gestión comunicativa, administrativa y técnica de los medios comunitarios.

Opciones de financiamiento:

- Contratación preferente por parte de las entidades estatales de los servicios que ofrecen los medios comunitarios en publicidad, diseño y otros que implique la difusión de contenidos educativos y culturales.
- Fondos concursables generados por entidades públicas para la difusión cultural y educativa a través de los medios comunitarios.
- Inversión en publicidad privada de al menos el 10% en medios de comunicación de cobertura local o regional.

Distribución equitativa de frecuencias:

- La asignación de las frecuencias todavía disponibles (Concurso de Frecuencias);
- La reversión de frecuencias obtenidas ilegalmente o por incumplimiento de las normas técnicas, jurídicas para su funcionamiento o fines para los que les fueron concesionadas.
- La conversión de medios privados y públicos a medios comunitarios.

Se estudia el periodo 2013-2019, considerando que nuestro instrumento de política pública analizado es la Ley Orgánica de Comunicación, misma que fue aprobada en junio de 2013 y estuvo vigente hasta febrero de 2019, fecha en la que fue reformada.

La recolección de datos se realiza a mediante la investigación documental y la entrevista semiestructurada. La investigación documental comprendió la revisión de leyes, planes, reglamentos, resoluciones, informes y otros, que fueron obtenidos principalmente en el Consejo de Regulación y Desarrollo de la Información y Comunicación (Cordicom) y la Agencia de Regulación y Control de las Telecomunicaciones (Arcotel); mientras que las entrevistas se realizaron a los actores vinculados con la implementación de la política y/o con los medios comunitarios. En total fueron nueve entrevistados: cuatro

ex funcionarios del Cordicom; un ex funcionario de la Arcotel; un ex representante de la Coordinadora de Medios Comunitarios Populares y Educativos del Ecuador (Corape); y, tres representantes de medios comunitarios.

## 4. Análisis y resultados

### 4.1. Condiciones iniciales y diseño de la política

El análisis de las etapas de formulación y diseño de la política permitió identificar algunos elementos que convivieron y condicionaron la implementación de la política para medios comunitarios: contexto conflictivo, el diseño de la ley y la institucionalidad.

a) Contexto conflictivo. - Antes y durante la implementación de la política existió un contexto conflictivo entre el gobierno y los grandes medios de comunicación privados. Acciones del gobierno como grabar con el 12% de IVA a la importación del papel periódico, las constantes réplicas y pedidos de rectificaciones por parte de la Secretaría de Comunicación a los medios, las demandas contra periodistas, un espacio en el Enlace Ciudadano del presidente Correa para rebatir a los medios, entre otros, generaron críticas y duras reacciones de los grandes medios de comunicación privados y organismos nacionales (Aedep) e internacionales (SIP) vinculados con este sector.

La oposición al gobierno por parte los principales medios de comunicación del país, tuvo su mayor expresión en el boicot a la ley comunicación que llevó adelante este sector y sus defensores en la Asamblea Nacional, lo que hizo necesaria la realización de un Referéndum y Consulta Popular en mayo de 2011, en la que se preguntó a los ecuatorianos sobre la necesidad de aprobar una ley de comunicación que cree un Consejo de Regulación para el sector. Los ecuatorianos votaron a favor obteniendo el SÍ el 51,67% de los votos y el NO el 48,32%. La Ley Orgánica de Comunicación fue aprobada en la Asamblea Nacional el 14 de junio de 2013 con 108<sup>1</sup> de 137 votos a favor y que correspondían a los asambleístas del partido de gobierno, entrando en vigor el 25 de ese mismo mes y año.

b) Diseño de la ley.- El diseño de la política para los medios comunitarios se concretó en una ley de comunicación con ciertas especificaciones para este sector. Por un lado, la norma tenía como objetivos la creación y el fortalecimiento de los medios comunitarios y tres estrategias para alcanzarlos: acciones afirmativas, financiamiento y distribución equitativa de frecuencias. Las dos primeras estrategias se enfocaban en los medios comunitarios que ya contaban con una frecuencia, siendo su objetivo el fortalecimiento de estos medios (objetivo cualitativo), y la tercera estrategia se ubicaba en el

---

1 La aprobación de la Ley Orgánica de Comunicación se realizó mediante votaciones separadas según los títulos de la ley, cada uno de los cuales tuvo entre 108 y 110 votos a favor, del total de 137 asambleístas. Los primeros considerandos, entre los artículos 1 al 10 se aprobaron con 108 votos. El título segundo sobre principios y derechos (art. 10 hasta art. 44) con 108 votos. El título tercero sobre sistemas de comunicación social (art. 45 a art. 59) 108 votos. El título cuarto sobre regulación de contenidos (art. 60 a art. 69) con 108 votos. El título quinto sobre medios, publicidad y producción nacional (art. 70 a art. 104) con 110 votos. El título sexto sobre espectro radioeléctrico (art. 105 a art. 119) con 110 votos a favor. Las disposiciones transitorias, reformatorias y derogatorias y la final se aprobaron con 108 votos a favor.

momento previo a la existencia del medio, y su objetivo era impulsar su creación, más aún, que el sector comunitario acceda al 34% de las frecuencias del espectro radioeléctrico (objetivo cuantitativo). Tanto el objetivo cualitativo como cuantitativo son consideradas por Sabatier y Mazmanian (1981) como los dos niveles de objetivos más claros y coherentes que se pueden definir en una política pública; sin embargo, la forma en cómo estaban estructurados en la LOC, sin indicadores medibles (objetivo cualitativo) y sin plazos de ejecución (objetivos cualitativo y cuantitativo) afectaron la capacidad de la norma para influir en el proceso de implementación, tanto así que, por ejemplo, el único de los tres concursos de frecuencias que finalmente se realizó en todas sus fases se convocó tres años después de aprobada la ley y un año antes de que finalizara el gobierno del ex presidente Correa.

Por otro lado, la ley también determinó que las instancias encargadas de llevar a la práctica las estrategias planteadas para los medios comunitarios eran el Cordicom y la autoridad de telecomunicaciones. El Cordicom era la principal institución encargada de implementar y velar por el cumplimiento de la política para los medios comunitarios, pues intervenía en las tres estrategias definidas para este sector; mientras que la autoridad de telecomunicaciones intervenía únicamente en lo referente a la distribución equitativa de frecuencias.

c) Institucionalidad.- Un elemento importante a tener en cuenta para entender el desenvolvimiento de la política para el sector comunitario y de las instituciones responsables de implementarla es que era la primera vez que en el Ecuador una ley reconocía a los medios comunitarios como un tipo de medio de comunicación con derechos y responsabilidades, no existían experiencias previas de políticas públicas creadas para este sector y las instituciones a quienes se les responsabilizó de velar por su cumplimiento también fueron recién creadas con la ley de comunicación, como fue el caso del Cordicom (2013), o sufrieron transformaciones durante la vigencia de la ley, como sucedió con la autoridad de telecomunicaciones (2015), por lo que en un primer momento estas instituciones tuvieron que estructurarse desde cero o reestructurarse, según sea el caso, para cumplir con las responsabilidades que les habían sido asignadas.

Adicionalmente, tanto en el Cordicom como en la autoridad de telecomunicaciones (Arcotel) existió un cambio constante de autoridades. Entre 2013-2019 el Cordicom tuvo cinco presidentes, mientras que entre el 2015-2019 Arcotel tuvo seis directores ejecutivos, lo que ocasionó cambios, redireccionamientos y retrasos en el trabajo de las instituciones. Asimismo, una dificultad con la que convivió la implementación de la política para medios comunitarios fue no contar con una instancia encargada de su ejecución, pues la Dirección de Contacto Ciudadano del Cordicom, instancia que hasta junio de 2015 se encargaba de las acciones afirmativa, fue eliminada del Estatuto Orgánico del Cordicom<sup>2</sup>, sin trasladarse esta competencia a ninguna otra instancia.

---

<sup>2</sup> El Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos del Cordicom tuvo cuatro versiones en el período de análisis: diciembre de 2013 a junio de 2015; junio de 2015 a marzo de 2017 (reforma); marzo de 2017 a julio de 2017 (reforma); julio de 2017 a diciembre de 2020 (reforma). La segunda versión fue la que más cambios tuvo, tanto en el número de direcciones como en las atribuciones, responsabilidades y productos. La tercera y cuarta versión implicaron pocas modificaciones y únicamente en lo concerniente a los productos.

## 4.2. Implementación de la política: acciones, resultados y posibles razones

El análisis de la implementación de cada una de las tres estrategias establecidas por la LOC para los medios comunitarios permitió poner en relación las acciones realizadas, los resultados obtenidos y las posibles razones que generaron esos resultados.

a) Acciones Afirmativas. Esta estrategia para los medios comunitarios contempla los créditos preferentes, la exención de impuestos para importación de equipos y las capacitaciones para el sector comunitario.

Sobre el *crédito preferente para la conformación de medios comunitarios y la compra de equipos*, las acciones realizadas por el Cordicom comprenden básicamente algunas reuniones, oficios e informes, pero nada significativo que hubiera permitido avanzar en esta estrategia. Se identificaron algunos productos financieros de la Corporación Nacional de Finanzas Populares y Solidarias (Conafips) destinados a los actores de la economía popular y solidaria; el producto Crédito Directo – Activo Fijo para el cambio del sistema analógico al sistema digital de los operadores de TV por parte de la Corporación Financiera Nacional (CFN); y, los créditos para las asociaciones no financieras de la economía popular y solidaria que se dediquen a actividades de producción, comerciales o de servicios de BanEcuador (Cordicom, 2017, pp. 3-5). Todas estas acciones no fueron construidas de manera específica para los medios comunitarios por lo que estos actores no accedieron a ellos y sus resultados fueron inexistentes.

Con respecto a las *exenciones de impuestos para la importación de equipos para el funcionamiento de medios impresos, de estaciones de radio y televisión comunitarias*, el Cordicom realizó reuniones con el Comité de Comercio Exterior (Comex), organismo rector de la política comercial, y con el Servicio Nacional de Aduana del Ecuador (Senae), instancia encargada de implementar y controlar lo dispuesto por el Comex en materia de política comercial, para articular las acciones que permitan la exoneración de impuestos para la importación de equipos para el funcionamiento de medios comunitarios; sin embargo, poco o nada se concretó de la exención de impuestos para los medios comunitarios.

En lo referente al *acceso a capacitación para la gestión comunicativa, administrativa y técnica de los medios comunitarios*, el Cordicom en 2014 realizó la “Encuesta nacional de trabajadores y profesionales de la comunicación en Ecuador”, cuyos resultados sirvieron para definir un plan de profesionalización para los trabajadores de la comunicación, el cual tiene cinco estrategias (escolaridad inconclusa, certificación de competencias laborales, titulación en carreras tecnológicas, titulación en carreras de grado y posgrado y formación continua) que si bien no son específicamente para los medios comunitarios, dos de ellos permitieron ejecutar acciones dirigidos a este sector.

En el marco de la certificación de competencias laborales el Cordicom trabajó en conjunto con la Secretaría Técnica del Sistema Nacional de Cualificaciones y Capacitación Profesional (Setec), revisando y actualizando perfiles y puestos de trabajo, siendo dos de los perfiles actualizados el de programador de contenidos para medios comunitarios y productor-realizador de contenidos para medios comunitarios. Asimismo, en el ámbito de la titulación de nivel superior - tercer y cuarto nivel, el Cordicom

suscribió un convenio con la Universidad Internacional de la Rioja (UNIR) producto del cual 12 trabajadores de los medios comunitarios accedieron a becas de estudios de tercer nivel; y, apoyó la aprobación de la Maestría Profesional en Comunicación con mención en Medios Públicos y Comunitarios que desde el primer semestre del 2016 y hasta la actualidad oferta la Universidad Estatal de Milagro.

De manera general, los resultados en la estrategia de acciones afirmativas para los medios comunitarios fueron mínimos debido principalmente a que el Cordicom no contaba con una instancia responsable de impulsar estas acciones y tampoco expidió un reglamento que norme su implementación. Asimismo, existió desconocimiento de las entidades públicas del sistema financiero y de comercio exterior sobre la LOC, los medios comunitarios y de su responsabilidad de hacer efectivos algunas acciones en beneficio del sector de la comunicación comunitaria.

b) Financiamiento.- Sobre los *contratos preferentes* y los *fondos concursables* no existe evidencia que algún medio comunitario haya accedido a este beneficio; y, en cuanto a la *distribución del 10% de la publicidad privada* entre los medios regionales y locales, la Dirección de Investigación y Análisis del Cordicom realizó un estudio donde se proponía la manera cómo hacer esta distribución pero nunca fue aprobada por las autoridades de la institución, por lo que el Cordicom nunca emitió el Reglamento para normar la distribución del 10% del presupuesto de los anunciantes privados. Lo más destacado en esta estrategia fue la inclusión del servicio publicitario de las radios comunitarias en el Catálogo Dinámico Inclusivo del Servicio de Contratación Pública (Sercop), que permitió que 25 radios comunitarias ofrezcan 16 diferentes servicios de cuñas publicitarias entre el 2016 y 2019.

Los resultados y avances en la implementación de las opciones de financiamiento definidas por la LOC para los medios comunitarios fueron mínimas o incluso nulas. Las razones de estos resultados giran en torno al desconocimiento de la ley de comunicación por parte de las instituciones públicas para la contratación preferente y los fondos concursales y la falta de interés y voluntad política de las autoridades del Cordicom en el caso del reglamento del 10% de la publicidad privada.

c) Distribución equitativa de frecuencias. La puesta en práctica de la estrategia para alcanzar la distribución equitativa de frecuencias de 33% para los medios privados, 33% para los públicos y 34% para los comunitarios, se fundamentó en la reversión de frecuencias, la conversión a medios comunitarios y el concurso de frecuencias.

Sobre la *reversión frecuencias*, desde el 2014 la autoridad de telecomunicaciones inició procesos de terminación de contratos de uso de frecuencias que presentaban irregularidades en sus concesiones, impago de tarifas, arrendamientos o transferencias de frecuencias, entre otros, siendo los resultados obtenidos 229 procesos de terminación de contratos de uso de frecuencias del espectro radioeléctrico iniciados, de los cuales 16 finalizaron con la terminación de dichos contratos, y corresponden a: Enlace Cadena Cristiana de Televisión y Ecotel, y las radios Antena Tres, General Don Eloy Alfaro Delgado, Stereo Alegría, Los 40 principales de Imbabura, Carica FM, Otavalo, Centro Radiofónico de Imbabura,

Antena Tres, Unión, Radio Santiago, Radio Poder<sup>3</sup>, Chasquis del Norte, Radio Net AM y Radio 101.9 FM.

En cuanto a la *conversión a medios comunitarios*, tanto el Cordicom como la autoridad de telecomunicaciones emitieron las respectivas resoluciones para viabilizar la conversión de medios identificados como privados o públicos a medios comunitarios. En total 14 medios pasaron a ser comunitarios.

**Tabla 1. Medios privados y públicos que se convirtieron en medios comunitarios**

Nombre del medio
Radio Escuelas Radiofónicas Populares ERPE
Alfaro FM
María
HCJB La voz y ventana de los Andes (matriz Guayaquil)
Contacto nuevo tiempo
HCJB La voz y ventana de los Andes (matriz Quito)
IRFEYAL
Runakunapac Yachana Huasi
Asomavisión
La voz del Upano
Sucumbíos FM
TV católica Los Encuentros
La voz de Zamora
Latacunga FM

**Fuente:** Arcotel, resoluciones 2015 y 2016. **Elaborado por:** autora (2021)

En lo referente al *concurso de frecuencias*, entre el 2013 y 2019 la autoridad de telecomunicaciones convocó a tres concursos públicos de frecuencias, dos en 2014 y uno en 2016. El primer y segundo concursos fueron convocados en febrero y julio de 2014, y correspondían a 22 frecuencias de radio en FM y 27 frecuencias de radio en FM y AM y televisión, respectivamente. Ambos concursos, mediante la Resolución ARCOTEL-2016-0391, fueron declarados desiertos por la autoridad de telecomunicaciones señalando que no cumplía con "*los parámetros técnicos, económicos, y jurídicos, al no permitir una correcta distribución de frecuencias [...] así como los proyectos comunicacionales presentados por los participantes no cumplen con los parámetros del Proyecto Comunicacional*", establecidos en el Reglamento emitido por el Cordicom en marzo de 2016.

El tercer concurso fue convocado en abril de 2016 y correspondió a un total de 1472 frecuencias de radio y televisión, 206 de las cuales estaban destinadas exclusivamente para los medios comunitarios. Tras un largo proceso de más de dos años, el cual estuvo marcado por la oposición de los grandes medios privados, errores técnicos, el ascenso a la presidencia de Lenin Moreno y un Examen Especial por parte de la Contraloría General del Estado, el concurso fue anulado en junio de 2018.

<sup>3</sup> Este medio presentó un recurso en el Tribunal Contencioso Administrativo que suspendió la terminación del contrato de concesión.

Pese a su anulación, la autoridad de telecomunicaciones emitió 221 títulos habilitantes de concesión de frecuencias, de los cuales 189 fueron para medios privados y 32 para medios comunitarios.

**Tabla 2. Medios comunitarios con título habilitante en Concurso de Frecuencias 2016**

Nombre del medio	Tipo de servicio
UNTV	TV
Puruhá Tv	TV
Sucumbíos Tv	TV
Tv Libertad	TV
ASOMAVISION	TV
Runatacuyac 1160	Radio
Radio Sonoonda Internacional	Radio
Radio Santa María	Radio
Radio Runacunapac Producción Cinta en Vivo	Radio
Radio Via Am	Radio
Radio Santiago	Radio
Radio Dinámica	Radio
La Voz del Pueblo	Radio
Radio Comunitaria Cristiana Jireh	Radio
Revolucionaria	Radio
Radio Integración	Radio
Radio Jatari Kichwa	Radio
La Voz del Volante de Chone	Radio
Yumbo Stereo	Radio
Radio Santa Cruz	Radio
BBN 106.1 FM	Radio
Kípa Radio	Radio
ERPE	Radio
Integración AM	Radio
Radio Ondas Cañarís 95.3 FM	Radio
Radio IRFEYAL "La voz de Fe y Alegría"	Radio
Radio Mera	Radio
Radio La Voz del Upano	Radio
La Voz de Quilotoa	Radio
Crisólito Celestial	Radio
Radio Ikiam	Radio
Radio Salinerito	Radio

**Fuente:** Cordicom, junio 2018; Arcotel, marzo 2019. **Elaborado por:** autora (2021)

A pesar de que el concurso de frecuencias fue el mecanismo que mayor expectativa generó en los medios comunitarios, los avances logrados tras seis años de vigencia de la LOC y tres concursos declarados desiertos o anulados fueron escasos. A marzo de 2019, el número de frecuencias del espectro radioeléctrico concesionadas para el funcionamiento de medios comunitarios era de 71 (4,6%) de un total de 1530 frecuencias, mientras que los medios públicos tenían 342 frecuencias (22,4%) y los privados 1117 (73%).

**Tabla 3. Concesiones de frecuencias de radio y televisión, marzo 2019**

Medio	Servicio			TOTAL	Porcentaje
	AM	FM	TV		
<b>Comunitario</b>	11	51	9	71	4,64 %
<b>Público</b>	11	190	141	342	22,35 %
<b>Privado</b>	114	660	343	1117	73,01 %
<b>TOTAL</b>	136	901	493	1530	100,00%

Fuente: Arcotel, marzo 2019

Las razones para que los resultados de la estrategia de distribución equitativa de frecuencias para el sector comunitario sea muy inferior al 34% que señalaba la LOC, obedece principalmente al conflicto político que rodeó al concurso de frecuencias y a errores técnicos que impidieron un avance significativo en su implementación.

El escenario de conflicto que en su momento se había desplegado por la aprobación de la LOC volvió a reeditarse, ahora motivado por el concurso de frecuencias convocado en 2016. Los grandes medios de comunicación privados se opusieron y criticaron el concurso argumentando que estaban en desventaja con los medios comunitarios pues el Cordicom les concedían 15 puntos adicionales solo por ser comunitarios, y que al estar en un año preelectoral el concurso podría ser utilizado por el gobierno como herramienta de presión a los medios de comunicación.

El conflicto entre el gobierno y los medios de comunicación privados condicionó de manera determinante todo el proceso del concurso, pero paralelamente también existieron errores de tipo técnico. El Cordicom emitió un instructivo con la fórmula de asignación de puntajes a los concursantes casi un mes después de que las postulaciones ya habían sido entregadas, y la Arcotel solicitó como parte de los requisitos planes técnicos y de sostenibilidad contrarias a las condiciones y la lógica de los medios comunitarios; además esta institución no implementó un mecanismo que impidiera que personas o empresas pudieran concentrar frecuencias en el proceso del concurso.

Además, no se consideró la capacidad institucional de la Arcotel y el Cordicom para procesar un número tan elevado de frecuencias en concurso, 1492, las cuales además podían tener  $n$  participantes, lo que provocó que el proceso se extendiera más allá del año que le quedaba al gobierno del expresidente Correa. Adicionalmente, el gobierno no contó con que el siguiente presidente del Ecuador y su coideario político, Lenin Moreno, tras asumir su mandato en mayo de 2017 se distanciara del anterior gobierno y acercara posiciones con los medios de comunicación privados, lo que supuso un cambio casi inmediato de las autoridades del Cordicom y de la Arcotel, la paralización del concurso y el inicio de un Examen Especial a los procesos de concesión de frecuencias por parte de la Contraloría General del Estado, que posteriormente finalizó con la anulación del concurso convocado en 2016.

## 5. Conclusiones

En el presente documento se ha realizado una aproximación al proceso de implementación de la política de comunicación para medios comunitarios en Ecuador, a partir de las estrategias establecidas en la Ley Orgánica de Comunicación, con el objetivo de identificar los resultados obtenidos en el período 2013-2019, así como describir lo que hicieron las instituciones responsables y determinar los posibles factores que influyeron en los resultados.

Los resultados de la implementación de las estrategias de la política de comunicación para medios comunitarios: acciones afirmativas, financiamiento y distribución equitativa de frecuencias, fueron escasos y dependieron de factores políticos y técnicos inherentes a la etapa de implementación pero también a las etapas de formulación y diseño y al contexto mismo en el que se desarrolló la política, como señala la propuesta de Winter (2014).

Los factores que incidieron en los resultados de la implementación de la política analizada involucran limitaciones en el diseño de la ley (Sabatier y Mazmanian, 1981), inexperiencia y fallas técnicas de las instituciones responsables; cambio permanente de autoridades que afectó el quehacer cotidiano institucional; y, un contexto político conflictivo que transversalizó todo el ciclo de la política.

Los escasos resultados obtenidos evidencian que la formulación de una política o la promulgación de una ley no necesariamente implican que sus directrices serán ejecutadas ni que se conseguirán los objetivos esperados; existen una serie de factores que afectan el proceso de implementación y en consecuencia a los resultados. En el caso analizado, definiciones más precisas de la ley en cuanto a objetivos, plazos de ejecución, indicadores y responsables; mayor estabilidad y voluntad de las autoridades; trabajo interinstitucional articulado; mayor diálogo y apertura con los destinatarios de la política, entre otros, probablemente hubieran mejorado las perspectivas de implementación de la política.

Lo expuesto en este documento no es una mirada absoluta ni concluyente de la puesta en práctica de la política para medios comunitarios en Ecuador durante el período 2013-2019. Seguramente existen otras miradas, variables y elementos ocultos o que no se lograron visibilizar. Su tratamiento ciertamente puede aportar profundidad al debate por lo que la posibilidad de futuras investigaciones en este campo queda abierta y son necesarias. 

## Referencias

- Agencia de Regulación y Control de las Telecomunicaciones [Arcotel]. Marzo 2019. Listado de estaciones de radiodifusión sonora y televisión abierta a nivel nacional.
- Berman, Paul. 1993. "El estudio de la macro y micro-implementación, en Luis Aguilar, ed., *La implementación de las políticas*". México: Miguel Ángel Porrúa.
- Consejo de Regulación y Desarrollo de la Información y Comunicación [Cordicom]. 08 de junio de 2018. Oficio Nro. CORDICOM-PRC-2018-0168-OF. Informe técnico y estadístico sobre los informes trimestrales de la distribución equitativa de frecuencias.
- Elmore, Richard. 1993. "Modelos organizacionales para el análisis de la implementación de programas sociales", en Luis Aguilar, ed., *La implementación de las políticas*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Goggin, Malcolm; Bowman, Ann; Lester, James, y O'Toole, Jr. Laurence. 1990. *Implementation Theory and Practice: Toward a Third Generation*. Nueva York: HarperCollins.
- Graña, François. 2013. *Medios comunitarios: el fin de una larga noche*. Avatares de la Ley de Radiodifusión Comunitaria. Montevideo: Biblioteca Plural.
- Kaplún, Gabriel. (coord. y ed.). 2015. *¿Qué radios para qué comunidades?: Las radios comunitarias uruguayas después de la legalización*. Montevideo: Biblioteca Plural.
- Lipsky, Michael, y Weatherley, Richard. 1977. "Street-level bureaucrats and institutional innovation: Implementing special-education reform. *Harvard Educational Review*", 2: 171-197.
- Marino, Santiago; Mastrini, Guillermo; Becerra, Martín; Rubini, Carolina, y Espada, Agustín. 2015. *Diagnóstico sobre el acceso del sector sin fines de lucro a medios audiovisuales en la Argentina 2014*. Licencias, autorizaciones, permisos y fondos concursables. Universidad Nacional de Quilmes.
- Matland, Richard. 1995. "Synthesizing the Implementation Literature: The Ambiguity-Conflict Model of Policy Implementation". *Journal of Public Administration Research & Theory*, 2: 145-174.
- Mény, Yves, y Thoenig, Jean-Claude. 1992. *Las políticas públicas*. Barcelona: Ariel.
- Pressman, Jeffrey, y Wildavsky, Aaron. 1973. *Implementation*. Berkeley: University of California Press.
- Sabatier, Paul. 1986. "Top-Down and Bottom-Up Approaches to Implementation Research: A Critical Analysis". *Journal of Public Policy*, 1: 21-48.
- Sabatier, Paul, y Mazmanian, Daniel. 1993. "La implementación de la política pública: un marco de análisis", en Luis Aguilar, ed., *La implementación de las políticas*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Segura, María Soledad, y Linares, Alejandro. 2017. "De la confrontación a la cooperación. La relación entre las emisoras comunitarias y el Estado en Argentina". *Redcom*, 3: 47-62.
- Van Meter, Donald, y Van Horn, Carl. 1993. "El proceso de implementación de las políticas. Un marco conceptual", en Luis Aguilar, ed., *La implementación de las políticas*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Winter, Soren. 2014. "Implementation", en Guy Peters and Jon Pierre, eds., *The SAGE Handbook of Public Administration*. Londres: Sage.

## Sobre la autora/ About the author

Mirian Chela, Comunicadora Social con una maestría en Gestión Pública y otra en Políticas de Comunicación con mención en Desarrollo Social. Funcionaria del Consejo de Regulación, Desarrollo y Promoción de la Información y Comunicación. Ecuador.

## URL estable documento/stable URL

<http://www.gigapp.org>

El Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas (GIGAPP) es una iniciativa impulsada por académicos, investigadores y profesores Iberoamericanos, cuyo principal propósito es contribuir al debate y la generación de nuevos conceptos, enfoques y marcos de análisis en las áreas de gobierno, gestión y políticas públicas, fomentando la creación de espacio de intercambio y colaboración permanente, y facilitando la construcción de redes y proyectos conjuntos sobre la base de actividades de docencia, investigación, asistencia técnica y extensión.

Las áreas de trabajo que constituyen los ejes principales del GIGAPP son:

1. Gobierno, instituciones y comportamiento político
2. Administración Pública
3. Políticas Públicas

### Información de Contacto

Asociación GIGAPP.

[ewp@gigapp.org](mailto:ewp@gigapp.org)

## Desenvolvimento no Brasil (1900-2019): as vias agrário-exportadora, desenvolvimentista e expansionista

dos Santos, Anderson Cristopher

*Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Brasil*

✉ andersoncs1984@gmail.com

ORCID ID: [0000-0001-6359-3905](https://orcid.org/0000-0001-6359-3905)

Almeida, Lindijane

*Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Brasil*

✉ almeida.lindijane@gmail.com

ORCID ID: [0000-0002-8520-3530](https://orcid.org/0000-0002-8520-3530)

Documento recibido:

27 abril 2020

Aprobado para publicación:

24 octubre 2021

---

### Resumo

O Brasil vivenciou, desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, um processo de redução da pobreza, aumento da cobertura de serviços públicos e fortalecimento das instituições. Ao mesmo tempo, sua economia passou por uma desindustrialização, ganhando em importância o setor terciário (especialmente serviços de baixa complexidade) e o setor primário. Tal realidade constituiu um fator limitador para a inserção social dos brasileiros. Construimos a tese de que foi constituída no país uma "via expansionista", caracterizada pela ampliação dos gastos sociais e dos custos financeiros com a dívida pública, contradição resolvida durante certo momento com a expansão da carga tributária. Essa "via" teria substituído a "via desenvolvimentista", não necessariamente de maneira subsequente, tendo havido um hiato nos anos 1980. Cabe salientar que o aumento da tributação ocorre de maneira casada com a sua natureza regressiva (os mais pobres sofrem com uma maior carga de impostos do que os ricos). Do ponto de vista das políticas sociais, acreditamos ter preponderado um paradigma incremental, inclusive agregando soluções focais e universalistas para o problema do combate à exclusão social, incorporando melhorias pontuais e sucessivas no arcabouço brasileiro de combate à pobreza e de inclusão social. Nesse sentido, procuramos finalizar as nossas reflexões ponderando que será preciso rediscutir as bases do desenvolvimento econômico e social brasileiros para que a tributação haja como um mecanismo redistributivo, para que haja sustentabilidade financeira das políticas de proteção social, assim como será fundamental aprofundar as políticas que assegurem, em médio e (sobretudo) longo prazo, a autonomia dos indivíduos.

## Palavras-chave

Desenvolvimento, Política industrial, Redistributivismo, Brasil

---

## Resumen

Desde la promulgación de la Constitución Federal de 1988, Brasil ha experimentado un proceso de reducción de la pobreza, aumento de la cobertura de los servicios públicos y fortalecimiento de las instituciones. Al mismo tiempo, su economía se desindustrializó, ganando importancia el sector terciario (especialmente los servicios de baja complejidad) y el sector primario. Esta realidad constituyó un factor limitante para la inclusión social de los brasileños. Construimos la tesis de que se creó una "vía expansionista" en el país, caracterizada por la expansión del gasto social y los costos financieros de la deuda pública, contradicción resuelta por un tiempo con la expansión de la carga tributaria. Este "camino" habría reemplazado el "camino desarrollista", no necesariamente de una manera posterior, con una pausa en la década de 1980. carga fiscal que los ricos). Desde el punto de vista de las políticas sociales, creemos que ha prevalecido un paradigma incremental, que incluye la agregación de soluciones focales y universalistas al problema de la lucha contra la exclusión social, incorporando mejoras específicas y sucesivas en el marco brasileño de lucha contra la pobreza y la inclusión social. En este sentido, buscamos concluir nuestras reflexiones considerando que será necesario volver a discutir las bases del desarrollo económico y social brasileño para que la tributación pueda actuar como un mecanismo redistributivo, para que haya sostenibilidad financiera de las políticas de protección social, así como será fundamental profundizar las políticas que aseguren, en el mediano y (sobre todo) largo plazo, la autonomía de las personas.

## Palabras clave

Desarrollo, Política industrial, Redistributivismo, Brasil.

## Abstract

Since the promulgation of the Federal Constitution of 1988, Brazil has experienced a process of poverty reduction, increased coverage of public services and strengthening of institutions. At the same time, its economy underwent de-industrialization, with the tertiary sector (especially low-complexity services) and the primary sector gaining in importance. This reality constituted a limiting factor for the social inclusion of Brazilians. We built the thesis that an "expansionist road" was created in the country, characterized by the expansion of social spending and the financial costs of the public debt, a contradiction resolved for a while with the expansion of the tax burden. This "path" would have replaced the "developmentalist path", not necessarily in a subsequent way, with a hiatus in the 1980s. tax burden than the rich). From the point of view of social policies, we believe that an incremental paradigm has prevailed, including aggregating focal and universalist solutions to the problem of combating social exclusion, incorporating specific and successive improvements in the Brazilian framework for combating poverty and social inclusion. In this sense, we seek to conclude our reflections by considering that it will be necessary to re-discuss the bases of Brazilian economic and social development so that taxation can act as a redistributive mechanism, so that there is financial sustainability of social protection policies, as well as it will be essential to deepen the policies that ensure, in the medium and (above all) long term, the autonomy of individuals.

## Keywords

Development. Industrial policy. Redistributivism, Brazil

---

### Introdução

O desenvolvimento pode ser compreendido tanto como uma ideologia como uma categoria de análise: no primeiro caso, legitima relações de dominação no industrialismo e no pós-industrialismo; no segundo, descreve e explica a trajetória dos países neste contexto histórico. O artigo trata do desenvolvimento como uma categoria de análise. Entende que nela operam a mudança, a permanência e a contradição. Descarta uma concepção linear ou mesmo teleológico do desenvolvimento e adere à premissa de que o desenvolvimento varia no tempo e no espaço.

Embora nos últimos cinquenta ou sessenta anos o desenvolvimento tenha passado a contemplar os aspectos econômicos e sociais e posteriormente os ambientais, a economia parece ser a disciplina mais vocacionada, no sentido weberiano da palavra, para o debate. Entretanto, mobilizam-se, no artigo, a economia política, a ciência política e a sociologia do desenvolvimento. A relação mudança/permanência/contradição é explicada como determinada pela própria trajetória de desenvolvimento (por uma "dependência da trajetória"), levando em consideração dois aspectos, que são os constrangimentos e as probabilidades abertas.

Também pode ser incorporada à reflexão a dualidade entre endogenia e exogenia. Isso significa que o desenvolvimento possui um triplo caráter (mudança, permanência e contradição), a ser analisado a partir da interação de diferentes trajetórias no tempo e no espaço.

As agendas de pesquisa, geralmente, contemplam condições e limitações ao desenvolvimento, com pouco espaço para uma reflexão moral, no sentido sociológico do termo, embora crescentemente o conceito de desenvolvimento sustentável procure fazê-lo.

Ainda sobre a agenda, esta costuma abordar a reflexão do desenvolvimento numa comunidade (frequentemente a discussão dominação/resistência dos povos tradicionais), numa região, num país, nos continentes e internacional. Nos países em desenvolvimento, são comuns trabalhos que analisam a acoplagem destes países nos modelos de desenvolvimento e na divisão internacional das relações econômicas.

O artigo não desvia desta agenda e enfatiza os mecanismos de mudança, de permanência e de contradições no desenvolvimento nacional brasileiro. A ideia é apresentar três processos de desenvolvimento que estiveram presentes no país, denominados de "vias de desenvolvimento": agrário-exportadora, dominante até os anos 1920; desenvolvimentista, dominante entre 1930 e 1980; e expansionista, dominante após os anos 1980.

A reflexão apresentada tem inspiração em achados weberianos, que destacam a interação de afinidades eletivas entre diferentes trajetórias, o componente ético-moral, a importância do planejamento e a interpretação da realidade através de conceitos-tipo. Desta maneira, os limites temporais das trajetórias somente obedecem a um sentido analítico, existindo concretamente não apenas zonas cinzentas e áreas de convergência, mas, inclusive, elementos do passado que permanecem. A via agrário-exportadora não terá centralidade no debate, que recairá nas vias desenvolvimentista e expansionista, sobretudo esta última.

Talvez seja conveniente lembrar as três conotações da categoria desenvolvimento: o econômico, o humano e o sustentável. Um dos elementos que explica a distinção entre um e outro é o contexto histórico, pois as teorias de desenvolvimento estão relacionadas ao problema da acumulação numa sociedade industrial, às demandas sociais e políticas de *Welfare State* em países centrais e à identificação de uma crise ambiental global.

No contexto inglês, por exemplo, a temática do pleno emprego é central; no Brasil, por muito tempo, a autonomia econômica nacional fundamentou a compreensão de desenvolvimento. O pleno emprego jamais esteve presente nas grandes discussões nacionais brasileiras.

O Brasil é um país cuja estrutura econômica não foi capaz de absorver a maior parcela da força de trabalho em um sistema formal de proteção ao trabalhador. O Brasil é um país cindido em país formal, em que os cidadãos estão plenamente integrados a um circuito protetivo, e um país informal, em que grandes contingentes humanos são parcialmente integrados a este circuito, mais comumente pela via do serviço social<sup>1</sup>.

A concepção econômica de desenvolvimento tem duas ramificações importantes: a primeira, que se resume ao crescimento econômico e à participação da indústria na riqueza nacional – por exemplo, na concepção de Lewis sobre “economia dual”; e a segunda, que contempla o crescimento e o entende como condição fundamental, mas não a considera única, devendo ser analisadas mudanças nas estruturas políticas, produtivas e sociais. Um dos adeptos da segunda ramificação, o economista Celso Furtado (1961, p.115), compreendeu desenvolvimento como “aumento do fluxo de renda real (...) por unidade de tempo”.

Entre o Pós-Guerra e o começo dos anos 1970, os países desenvolvidos e a economia global de uma maneira geral, exibiram taxas de crescimento mais altas do que nas décadas seguintes, sobretudo nos anos 1970 e 1980, em que o baixo crescimento foi combinado com alta inflação (estagflação). Os países em desenvolvimento, como os países da América Latina, passaram a sofrer revezes de ordem

---

<sup>1</sup> Segundo as estatísticas nacionais, “o número de empregados no setor privado com carteira assinada (exclusive trabalhadores domésticos) foi de 33,1 milhões de pessoas”. A força de trabalho brasileira é de 106 milhões de pessoas. A denominação “carteira assinada” refere-se à formalização do trabalho, protegido por lei.

PNAD CONTÍNUA: TAXA DE DESOCUPAÇÃO É DE 11,8% E TAXA DE SUBUTILIZAÇÃO É DE 24,6% NO TRIMESTRE ENCERRADO EM JULHO DE 2019. Agência IBGE, 30/08/2019. Acesso em < <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/25315-pnad-continua-taxa-de-desocupacao-e-de-11-8-e-taxa-de-subutilizacao-e-de-24-6-no-trimestre-encerrado-em-julho-de-2019> >.

política a partir dos anos 1960, com instaurações de regimes ditatoriais. Em alguns países da África, eclodiram guerras de independência. Estes quadros alteraram a concepção que se tinha sobre desenvolvimento, sobretudo no que diz respeito à aceitação de receituários que faziam apologia à industrialização e às medidas protecionistas.

A partir (principalmente) da década de 1970, a concepção econômica de desenvolvimento passa por um esfriamento do debate, como observou Albert Hirschman, em "Ascensão e Declínio da Economia do Desenvolvimento" (1982). Interessante notar que este não é necessariamente um ponto de esgotamento da temática do desenvolvimento, pois houve a abertura de uma nova fronteira, asiática, com um modelo de plataforma de exportação, que vinha sendo gestado já nos anos 1960.

O desenvolvimento humano, por sua vez, é influenciado pelo contexto do Pós-Guerra, englobando a temática da integração social. A riqueza das nações passa por uma releitura moral importante, relacionada ao aumento da expectativa de vida, da saúde coletiva, de escolaridade, de rendimentos etc.

Finalmente, o desenvolvimento sustentável possui uma trajetória que pode ser compreendida à luz dos alertas desenvolvidos por pesquisadores como Meadows (Relatório Meadows, de 1972) sobre o uso indiscriminado dos recursos naturais.

O contexto brasileiro está ancorado na industrialização tardia e na observação de que o estoque de mão-de-obra nas zonas urbanas, originária das zonas rurais, foi esgotado sem que o país tenha se tornado de alta renda. Além disso, as políticas sociais jamais foram agregadas às políticas industriais – as políticas sociais brasileiras nunca foram orientadas moralmente para a geração de oportunidades. Sobre as políticas sociais brasileiras, vale dizer que o pacto social que as engendraram teve escopo limitado, inexistindo compromisso explícito com o bem-estar nos níveis sociais e econômicos, como pleno emprego, poder de compra e tributação progressiva.

O artigo enfatiza a trajetória do desenvolvimento econômico e humano no Brasil. Não foi estruturado por temáticas, mas por cada "via" de desenvolvimento, e sem a preocupação de apresentar exaustivamente as suas características. Como ficará claro, os modelos de desenvolvimento transitaram do planejamento esparso ao centralizado; e do centralizado ao descentralizado e combinado. Isso não significa que o planejamento centralizado, no Brasil, estaria, como na expressão inglesa, *out to date*. Quer dizer, porém, que a sua eficácia é questionada no país.

Em relação às políticas sociais, ficará claro que o Brasil jamais realizou um, por assim dizer, "casamento" entre o Bem-Estar e as políticas industriais. Talvez esta tenha sido a razão pela qual ocorreu um esgotamento do chamado "ponto de Lewis" sem que o país tenha se tornado de alta renda, uma vez que a exclusão social estrutura um círculo vicioso que impacta negativamente a escala econômica, a inovação e a concorrência.

O Brasil, durante o século XX, apresentou uma combinação de desequilíbrios fiscais e monetários persistentes com políticas ativas de industrialização. A descontinuidade política também foi um fator relevante a ser considerado. No final do século XX, o país enfrentou os desequilíbrios ou instituiu uma

agenda de enfrentamento, mas abandonou as políticas ativas de industrialização. Como dito, em nenhum momento operou uma interação entre política social e industrial. Com o abandono da política industrial e com a valorização cambial, a indústria diminuiu sua participação na riqueza nacional. As políticas sociais, se não adquiriram conotação de Bem-Estar, perdem eficácia sem a força do mercado de trabalho, dominado por trabalhos de baixa especialidade.

## Via agrário-exportadora

A via agrário-exportadora desenvolveu-se no Brasil ao longo do processo de colonização, estendeu-se durante todo o Brasil-Império (1822-1889) e encontrou seu esgotamento no entre-guerras.

No começo do século XX, intelectuais brasileiros manifestaram mal-estar com o descompasso entre as economias dos Estados Unidos da América e a brasileira. Em 1820, o rendimento per capita brasileiro representava 48% da renda norte-americana, segundo estimativas de Tombolo e Sampaio (2013, p. 201). Cem anos depois, o PIB per capita brasileiro equivalia a 14% do norte-americano, segundo a mesma estimativa.

O discurso dominante no começo do século XX que explicava o eventual atraso brasileiro em relação à economia americana estava centrado em categorias naturais, que são a raça, o meio geográfico e o clima (Cf. SCHWARCZ, 1993).

A partir dos anos 1930, a explicação corrente passa a ser econômica, fundamentada no fato de que era uma economia monocultora, latifundiária e, até 1888, escravista. O trabalho seminal de Celso Furtado, "Formação Econômica do Brasil" (lançado em 1954) e, antes dele, Caio Prado Júnior, "Formação do Brasil Contemporâneo" (lançado em 1942), trazem uma série de apontamentos que vão no sentido de confirmar a importância de tais estrangulamentos econômicos e sociais. Gilberto Freyre, em "Casa Grande & Senzala" (1933), apontava o papel da monocultura exportadora latifundiária e escravista na formação da sociedade brasileira.

Uma vez que até então a explicação para o atraso brasileiro não era econômica, e sim "ratzeliana", as elites políticas projetavam um país que fosse acoplado à economia global como celeiro, um pólo agrícola cuja importância seria decisiva no mercado de alimentos. A preocupação maior estava na oscilação dos preços internacionais dos principais itens de exportação.

Um exemplo é o Convênio de Taubaté, firmado em 1906, a primeira política de valorização dos preços do café, viabilizada pelo fato de que 2/3 da produção cafeeira mundial era brasileira (RIBEIRO, 2010). Consistia em política de valorização artificial dos preços de café a partir da compra governamental de parte do excedente.

Já no quarto final do século XIX, o Brasil tornou-se crescentemente dependente da economia norte-americana. A urbanização e sofisticação da logística, com o uso do navio a vapor e de ferrovias, levou a um aumento de 71% da demanda por café entre 1882 e 1905, ou 3,1% ao ano. O aumento da produtividade da indústria cafeeira brasileira, acima da demanda no começo do século XX, aumentou a

oferta e o problema só pôde ser resolvido com a intervenção governamental brasileira no sentido de manter os preços artificialmente altos (RIBEIRO, 2010).

A via agroexportadora era caracterizada pela dependência de produtos primários de exportação, como o café e a borracha (a borracha era de grande importância para a Região Norte do país no começo do século XX, até enfrentar a competição malaia). A preocupação central do governo estava em manter a unidade do território e de enfrentar as recorrentes oscilações das cotações internacionais dos produtos primários.

Até os anos 1930, prevaleceu uma Constituição (promulgada em 1891) de inspiração norte-americana, liberal, que estabeleceu o federalismo e a consequente problemática da descentralização do poder. Entretanto, o poder local desde o período colonial muitas vezes subordinava o poder central. As instituições eram ineficazes, as eleições eram majoritariamente, senão exclusivamente, marcadas pelas fraudes. O país era governado por pactos entre oligarquias estaduais que enriqueceram com a produção agrícola e mineral, principalmente os estados de São Paulo e Minas Gerais.

Os problemas econômicos causados por quedas de demanda do café na Primeira e Segunda Guerras Mundiais, levou a uma nova condução econômica: em 1924, a política de valorização do café estava entregue a governos estaduais, tendo o Governo Federal se responsabilizado por uma política de estabilização monetária. Em 1933, o Governo Federal instituiu o Conselho Nacional do Café e atua na redução da oferta do produto, visando valorizá-lo; em 1937, as políticas de valorização do preço do café foram desligadas (TOSI e FALEIROS, 2017).

A urbanização no país levou a novas demandas, como a necessidade de absorver a mão-de-obra que migrava da zona rural para a zona urbana. Das relações econômicas com os Estados Unidos da América, que chegaram a adquirir 90% da produção cafeeira brasileira no começo dos anos 1940 (TOSI e FALEIROS, 2017), ocorre um novo acoplamento, fundamentado na necessidade de diversificar as exportações e industrializar o país.

Do ponto de vista da organização das políticas sociais, em 1923 são instituídas as Caixas de Aposentadoria dos ferroviários, possibilitando aos associados assistência médica, aposentadorias, pensões e auxílios funerários. Os ferroviários eram uma categoria profissional importante, na medida em que a produção cafeeira era em grande parte escoada por linhas férreas que ligavam o interior aos portos marítimos. Posteriormente, os profissionais de navegação marítima e de aviação também puderam formar suas Caixas, que previa contribuição de patrões e empregados. Importante destacar que, a esta altura dos acontecimentos, as instituições permitiam o trabalho de menores de idade e consequente introdução destes no sistema previdenciário nascente.

Os trabalhadores não cobertos por esta política poderiam acessar apenas atendimentos caritativos. As políticas sociais, portanto, na década de 1920, começam uma transição, de uma lógica pautada em uma ética de *caritas* para a regulação social pela via do trabalho, com uma conotação corporativa.

Do ponto de vista moral, observa-se no período uma concepção de dignidade calcada no trabalho assalariado e o dever de atender aos pobres por intermédio de ações caritativas. Na década de 1930 e 1940, a legislação apontará para uma concepção de trabalho digno, regulado, porém não universal, e sim assalariado e corporativo.

A estrutura previdenciária influenciará, nos anos 1930, as autarquias denominadas Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAP), se estendendo a outras categorias profissionais.

## Via desenvolvimentista

No período pós-Guerra, o Brasil entra em uma fase de crescimento econômico mais robusto, acima de sua média. Vieira e Holland (2005, p. 19) apontam que a taxa média de crescimento foi quase 50% maior entre 1945 e meados dos anos 1970. Em vez dos 4,91%, que são a média do século XX, o período apresenta crescimento médio de 7,5% do Produto Interno Bruto. Para Knight (1982, p. 5), “a economia brasileira cresceu a uma taxa espetacular de 8,5% ao ano, em termos reais, de 1960 a 1980”.

Durante os governos Kubitschek (democrático, governou entre 1955 e 1960) e Médici (ditador, governou entre 1969 e 1974), o país cresceu a taxas médias de 8,5 e 11,5%, respectivamente<sup>2</sup> (VIEIRA; HOLLAND, 2005, p. 19).

Nos governos ditatoriais militares, havia “clara prioridade dada ao crescimento econômico, com o objetivo de construir no Brasil uma economia moldada na das nações industriais ocidentais desenvolvidas” (KINGHT, 1982, p. 6).

Propõe-se que as características da “Via desenvolvimentista” eram:

- i) maior protagonismo do governo central, em contraponto à descentralização do período anterior, conhecido como República Velha (1889-1930);
- ii) Crescente burocratização governamental, porém incompleta, tanto entre setores de mesmo nível de governo como entre níveis distintos de governos;
- iii) A regulação social pela via do trabalho; e
- iv) A existência de políticas agressivas de industrialização, utilizando como estratégia a formação da indústria de base e a substituição de importações.

Levando em consideração a leitura de Arrigh (1996) sobre o que considera “sistema-mundo”, pode-se dizer que a economia brasileira está subordinada ao ciclo de acumulação norte-americano. Nesse sentido, o país pode ter, a partir da via desenvolvimentista, transitado da periferia para a semi-periferia do capitalismo global, a partir de uma interação com a expansão industrial norte-americana.

---

<sup>2</sup> No caso do governo Médici, o crescimento médio refere-se ao período entre 1969 a 1973.

Nos anos 1930, o Governo Federal volta a concentrar poderes, uma ditadura civil é instaurada, e começam maiores esforços para aperfeiçoar a burocracia estatal, com a criação do Departamento Administrativo do Setor Público (DASP), em 1938, visando reformas na administração pública. Em 1945, o DASP amplia o seu poder por assumir a responsabilidade de elaborar o orçamento público federal, mas o fim da ditadura civil liderada por Getúlio Vargas levou a reformulações que culminaram no esvaziamento posterior do órgão. De toda forma, planos nacionais de desenvolvimento passam a ser elaborados à luz da nova orientação dada à burocracia estatal, sendo o plano SALTE (Saúde, Alimentação, Transporte e Energia) o primeiro grande documento, lançado em 1948, mas abandonado logo em seguida. Outros planos relevantes foram o Plano de Metas, no governo Juscelino Kubitschek (1956-1961); Trienal, do governo João Goulart (1961-1964); o Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG), entre 1964 a 1966; o Programa Estratégico de Desenvolvimento (PED), entre 1968 e 1970; e os Planos Nacionais de Desenvolvimento (PND), entre 1971 e 1985. O PAEG, PED e os PND I, II e III foram concebidos durante a ditadura civil-militar instaurada em 1964 e encerrada em 1985.

O Brasil tornou-se um país urbano e parte do estoque de mão-de-obra foi absorvido pela indústria, instalada a partir de empresas estatais que criaram a chamada indústria de base e por políticas ativas de substituição de importações. Por exemplo, no primeiro caso, no contexto da Segunda Guerra Mundial, o presidente Getúlio Vargas (1930-45 e 1950-54) celebra acordo com Franklin Roosevelt para a instalação de uma empresa de siderurgia, a Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), fundada em 1940.

O Estado brasileiro passa a responsabilizar-se por promover o desenvolvimento econômico do país e de sua indústria durante os anos 1940, com a citada CSN, a Companhia Vale do Rio Doce, mineradora fundada em 1942, a Fábrica Nacional de Motores, de 1943 e a Hidrelétrica do Vale de São Francisco, de 1945.

No segundo governo Vargas (1951-1954), foi criado um banco específico para fomentar o desenvolvimento econômico, antes responsabilidade do Banco do Brasil, denominado de Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), em 1952, à luz do Plano SALTE; no mesmo ano e com as mesmas funções, o Banco do Nordeste; e a Petrobras, companhia petroleira nacional, em 1953, exatos 23 anos depois que Vargas assume o primeiro governo, em um contexto de Revolução civil-militar, concedendo à empresa o monopólio na exploração e produção de petróleo. Pode-se destacar, ainda, a regulação da remessa de lucros de empresas estrangeiras, limitando a 8% dos lucros, pela lei 30.363 de 1952. Importante dizer que a exploração mineral foi regulamentada, disciplinada e nacionalizada nos anos 1930, no primeiro governo Vargas.

No governo Juscelino Kubitschek (1956-1961), um cronograma de obras públicas, que incluía a construção de uma nova capital federal, Brasília, foi executado como uma política de desenvolvimento nacional. A atuação de Kubitschek dá-se à luz de seu Plano de Metas, baseado em cinco áreas prioritárias: energia, transporte, indústria, educação e alimentação. Políticas de atração de investimentos estrangeiros foram colocadas em marcha, incluindo a indústria automobilística. O primeiro carro produzido no Brasil, modelo Romi-Isetta, é lançado em 1956. Porém, a indústria montadora do

automóvel, Romi S/A, foi instalada um ano antes da posse de Juscelino Kubitschek, resultado de esforços no governo Vargas, no âmbito do Comissão de Desenvolvimento Industrial (CDI).

As políticas ativas de promoção da indústria surtiram efeito: em 1947, a indústria representava 12,1% do Produto Interno Bruto; em 1956, 13,4%; em 1961, ao final do governo Kubitschek, 16,9%; chega a 20,2% em 1979, à luz do PND II; e atinge o ápice em 1985, 21,8% do PIB (DEPECON/FIESP, 2016).

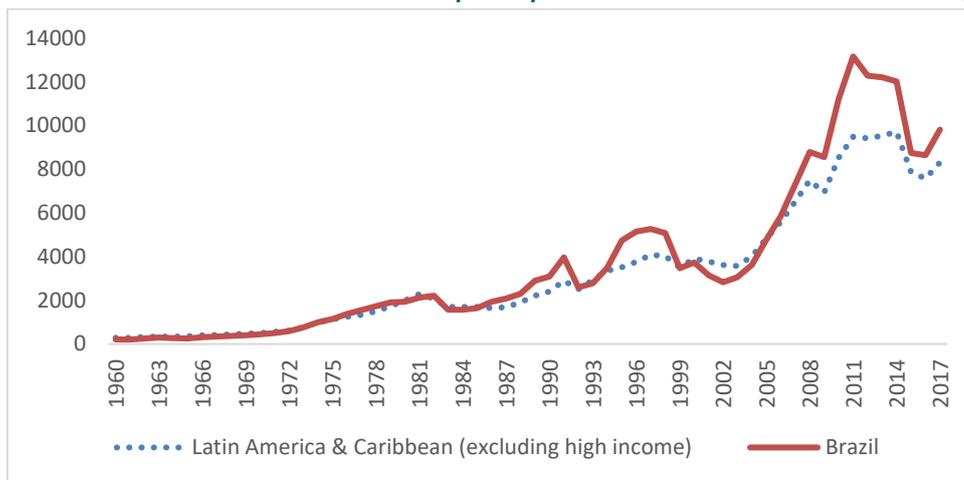
Durante o período da ditadura civil-militar de 1964 a 1985, a burocracia estatal é consolidada com uma lógica insular, mas este sentido já estava presente nos governos Vargas e Kubitschek. Para Cavalcante, Lotta e Oliveira (2018, p. 59), na lógica insular, “a burocracia possui um alto grau de independência em relação aos controles político ou social”. O insulamento pode ser entendido como uma “ação deliberada de proteção de uma elite tecnoburocrática, que atuava com alto grau de autonomia e discricionariedade, com vistas ao desenvolvimento econômico ou mesmo focada em uma política pública específica” (CAVALCANTE et al, 20018, p. 59). A burocracia estatal constituiu-se como uma Nova Classe Média, resguardada por uma série de garantias como a estabilidade no emprego, média salarial mais alta do que em comparação com a iniciativa privada e regime previdenciário próprio (Cf. QUADROS, 1991).

A via desenvolvimentista, portanto, considerava a industrialização como o norte principal. O crescimento econômico e a sofisticação produtiva eram considerados desenvolvimento econômico, sempre lidando de maneira conflituosa com a presença de financiamento internacional.

As disparidades regionais foram enfrentadas à luz de propostas gestadas no Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA), em 1953, dirigida por Arthur César Ferreira Reis. Em 1966, a lei nº 5.173 transformou a SPVEA em Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (Sudam).

Com metodologia similar, é criado o Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (a região mais pobre do país, seguida pela região Norte, principalmente a Amazônia), dirigido por Celso Furtado em 1958. A Lei 3.692, de 1959, instituiu uma superintendência própria com esta finalidade, a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene). A lei nº 5.365, de 1967, instituiu a Superintendência de Desenvolvimento do Centro-Oeste (Sudeco), que na época, principalmente na sua área amazônica, era pouco habitada; e em mesmo período são criadas a Superintendência de Desenvolvimento do Sul (Sudesul), a Superintendência da Zona Franca de Manaus (Suframa) e a Superintendência do Vale do São Francisco (Suvale).

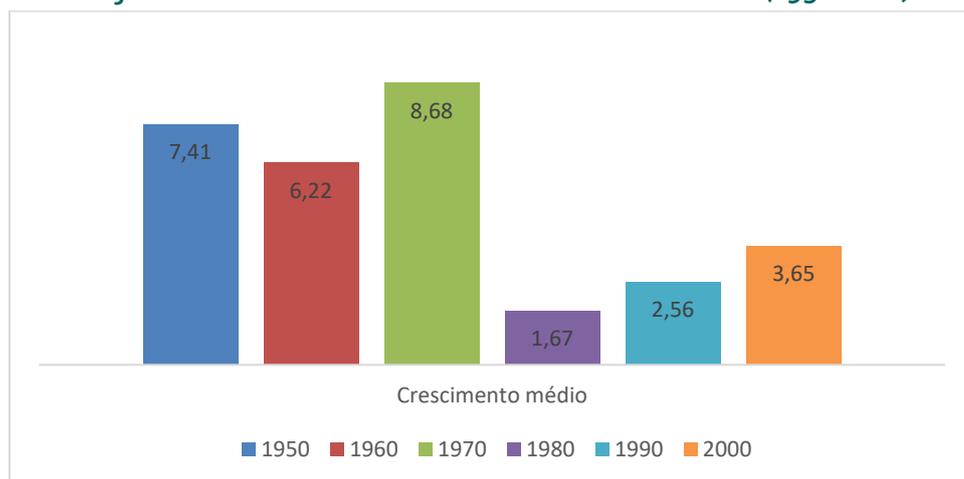
A partir da série histórica obtida do Banco Mundial, é possível perceber que o crescimento econômico médio brasileiro, latino-americano e mundial é similar no período 1961-2017 (3,5% no mundo, 3,8% na América Latina e 4% no Brasil). Entre 1960 e 1974, o crescimento global foi de 5,3% ao ano, enquanto o latino-americano foi de 6,6% e o brasileiro foi de 7,7%. De fato, o Produto Interno Bruto brasileiro cresceu a taxas superiores. Por outro lado, a renda *per capita* segue trajetória similar no mundo, na América Latina e no Brasil. No gráfico 1, as taxas globais foram omitidas, para melhor visualização.

**Gráfico 1: Taxas anuais de crescimento do PIB per capita na América Latina e no Brasil (1961-2017)**

Fonte: World Bank, 2018

Santos (2015, p. 72) aponta a seguinte trajetória: nos anos 1950, o país cresceu, em média, 7,41% ao ano; em 1960, 6,22%; em 1970, 8,68%. Nota-se que são taxas maiores do que a média do século XX, de 4,91% ao ano (VIEIRA e HOLLAND, 2005, p. 19).

O período posterior traz um patamar abaixo da média. Vieira e Holland (idem) apontam taxa média de 2,2% entre o final da década de 1970 e 2005. Nos anos 1980, observa-se o menor patamar desde os anos 1920. A trajetória das décadas seguintes foram: 1,67% nos anos 1980; 2,56% ao ano nos anos 1990; e 3,65% ao ano nos anos 2000 (SANTOS, 2015, p. 72).

**Gráfico 2: taxas médias de crescimento do PIB no Brasil (1950-2000)**

Fonte: SANTOS, 2015

Nos anos 1930 e seguintes, ocorre uma organização sindical e previdenciária por categorias profissionais, que atravessará todo o período da via desenvolvimentista. Trabalhadores rurais são reconhecidos como beneficiários de políticas previdenciárias apenas nos anos 1960. Em 1963, o Estatuto do Trabalhador Rural regulamenta sindicatos rurais, estabelece salário-mínimo (criado, para os

trabalhadores da zona urbana, em 1940) e criou o Fundo de Assistência e Previdência do Trabalhador Rural (FAPTR), atendendo inicialmente a indústria canavieira (MARANHÃO e VIEIRA FILHO, 2018, p. 10).

As políticas sociais do período tiveram uma conotação corporativista, estabelecendo, porém, duas medidas importantes: a cesta básica, "ração-tipo", pelo decreto-lei 399 de 1938, composta por gêneros alimentícios considerados de primeira necessidade; e o salário-mínimo, para atender "necessidades normais de alimentação, habitação, vestuário, higiene e transporte", conforme decreto-lei 2.162 de 1940. Ambos os decretos foram instituídos por Getúlio Vargas.

De acordo com Sônia Draibe (1989), pode-se pensar numa periodização do processo de constituição das políticas sociais brasileiras. Um primeiro período se constitui de 1930 a 1964, com sua fase de introdução e de expansão fragmentada. O segundo período é o de reestruturação conservadora, de 1964 a 1985. Adicionalmente, pode-se dizer que há um terceiro momento, de universalização dos direitos e ampliação das políticas sociais, com ênfase na descentralização das mesmas, após a promulgação da Constituição de 1988.

A fase introdutória se inicia na década de 30, com a criação dos Institutos de Aposentadorias e Pensões; e, em 1943, com a consolidação da legislação trabalhista. É preciso dizer que, nesse período, se apresentam algumas alterações nas áreas de política de saúde e de educação. Alterações essas que revelam elevados graus de centralização, no Executivo Federal, de recursos e instrumentos institucionais e administrativos.

Para Wanderley Guilherme dos Santos, neste período predominou a lógica da "cidadania regulada": deve-se entender como um conceito de cidadania cujas raízes encontram-se, não em um código de valores políticos, mas em um sistema de estratificação ocupacional, definido por norma legal (SANTOS, 1986, p. 68).

Pode-se dizer que se tornavam pré-cidadãos todos os trabalhadores cujas ocupações não eram reguladas por lei. Deste modo, a regulamentação das profissões, a carteira de trabalho (instituída em 1932), assim como o sindicato único se constituíam nos três elementos que definiam a cidadania. Assim, os direitos dos cidadãos eram tratados como decorrência dos direitos das profissões, as quais só existiam via regulamentação estatal.

Do ponto de vista moral, observa-se uma mudança: até meados dos anos 1920, o trabalho remunerado era considerado digno, alcançando até mesmo menores de idade; entre os anos 1930 e 1960, o trabalho remunerado deveria ser digno, portanto passível de regulação, o que acontece de maneira corporativa; a partir de 1960, o trabalho útil deveria ser digno, contemplando trabalhadores rurais e depois, em 1988, com uma Constituição social-democrata, a ser apresentada na próxima parte do artigo.

O período de 1943 a 1964 se constitui na fase de expansão fragmentada e seletiva das políticas sociais, que demonstra avanços nos processos de centralização institucional e no de incorporação de novos grupos sociais aos esquemas de proteção, contudo, sob um padrão seletivo (no plano dos

beneficiários), heterogêneo (no plano dos benefícios) e fragmentado (nos planos institucional e financeiro) de intervenção social do Estado (DRAIBE, 1989, pag. 30).

A fase de consolidação institucional e reestruturação conservadora (1964-1985) se apresenta muito diferente da anterior, tanto pela sua natureza quanto pelo seu conteúdo. Esta fase demonstra um período de significativa importância para a história do Sistema Brasileiro de Proteção Social, à medida que apresenta um quadro de profundas mudanças na armação institucional e financeira deste sistema. Na concepção de Draibe, pode-se dizer que houve uma transformação radical, por ser um momento em que efetivamente organizam-se os sistemas nacionais públicos ou estatalmente regulados na área de bens e serviços sociais básicos: educação, saúde, assistência social, previdência e habitação, superando a fase anterior, que se caracterizava pela sua forma fragmentada e seletiva.

Neste período de consolidação, a partir de 1964, observa-se a abertura de espaços para certas tendências universalizantes, para a implantação de políticas de massa na qual o acesso amplia-se enormemente.

Em linhas gerais, pode-se dizer que tendências universalizantes foram introduzidas no sistema brasileiro de políticas sociais: no campo da seguridade social foi unificada os IAPs (Institutos de Aposentadorias e Pensões) sob o INPS (Instituto Nacional de Previdência Social), em 1966, tendo como resultado um movimento de homogeneização de benefícios e universalização de direitos sociais a todos aqueles que eram assalariados urbanos formalmente inseridos no mercado de trabalho; a política de saúde através da medicina previdenciária ampliou o atendimento de urgência a toda a população; a política educacional, que no âmbito de educação básica é obrigatória e gratuita, amplia a obrigatoriedade para oito anos nos anos 70.

Neste período de consolidação, também foram introduzidos mecanismos de formação do patrimônio dos trabalhadores e da participação nos lucros da empresa (FGTS, PIS-PASEP); e, foi criado o FUNRURAL, que inclui os trabalhadores rurais no sistema de proteção social, que ainda mantinha fortes características de exclusão. Portanto, foi sob as características autoritárias e tecnocráticas do regime, que se instaura no Brasil após o golpe de 1964, que se consolida o sistema de proteção social na sociedade brasileira.

É interessante chamar a atenção para o fato de que a partir do II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), editado em 1974, que contém um conteúdo essencialmente político, o governo federal altera o conteúdo da política social. Alteração essa que tem no aumento da pobreza, sobretudo a pobreza urbana, o seu principal motivo.

A preocupação do governo pelo que podia representar em termos políticos tal ampliação da pobreza resultou numa mudança de significativa importância para as políticas sociais, qual seja, a criação de uma Política de Integração Social, que tinha como objetivo assegurar um mínimo de bem-estar universal, para que nenhuma classe fique fora do processo de integração e expansão.

Em relação à tributação, entre os anos de 1964 e 1967 são promovidas reformas tributárias cujo regramento permanece vigente até o presente momento. Segundo Cardoso (1986, p. 32), “a receita total do governo (União, Estados e Municípios) saltou de 12% do PIB entre 1957/63 para 14% em 1964/66 e 17% em 1967/73”. Em 1963, o déficit público superava os 4% do PIB, problema que foi enfrentado com aumento da tributação (ibidem).

A tributação teria um caráter regressivo, pois, no sistema tributário brasileiro, “os impostos indiretos têm maior gravitação” (CARDOSO, 1966, p. 33). Nesse sentido, “aqueles que ganhavam até um salário mínimo em 1975 (...) suportavam mais que o dobro da carga tributária incidente sobre os que recebiam de cem salários mínimos por mês”. (CARDOSO, 1966, p. 35). O ônus tributário por renda, em 1975, consta na tabela.

**Tabela 1: Ônus tributário por classe de renda (1975)**

Renda mensal em Salários-mínimos	Carga tributária (%)
Até 1	33,5
1 a 2	29,3
2 a 5	30,9
5 a 10	31,3
15 a 20	33,9
20 a 30	33,1
40 a 50	29,6
50 a 75	25,2
75 a 100	21
Mais de 100	15

Fonte: CARDOSO (1986, p. 131)

As bases da “via desenvolvimentista” são, então, a existência de políticas ativas de industrialização, com a instalação de “indústrias de base” e substituição de importações; insulamento burocrático, que gera uma classe média urbana com estabilidade no serviço público e regime previdenciário próprio; momentos de estabilidade e outros de instabilidade, como o golpe de 1937 do Estado Novo, a instituição do parlamentarismo em 1961, com retorno ao presidencialismo em 1963, golpe civil-militar de 1964 e redemocratização em 1985; momentos de estabilidade fiscal e monetária e outros de instabilidade fiscal e monetária, por exemplo, com sete planos econômicos entre 1986 a 1994; e política social de caráter corporativista, que Wanderley Guilherme dos Santos (1986) denominou como “cidadania regulada”, sem um pacto pelo pleno emprego e compromisso com taxaço progressiva.

## Via expansionista

A década de 1980 ficou conhecida no Brasil como década perdida, dado o crescimento médio de 1,67% ao ano (SANTOS, 2015). Entretanto, é neste mesmo período em que há abertura política (a rigor, iniciada em 1979), redemocratização (eleição presidencial indireta de um civil em 1985 e eleição presidencial por sufrágio universal em 1989), a promulgação de uma Constituição social-democrata em 1988, que caminhou no sentido de universalizar direitos e descentralizar o poder; e estabilidade

monetária (Plano Real, 1994) com esforços em favor da estabilidade fiscal (Lei de Responsabilidade Fiscal, 2001).

De acordo com o historiador José Murilo de Carvalho (2008), a Constituição Federal de 1988 (CF88) é a mais liberal e democrática da história brasileira. Couto e Arantes (2006) consideram-na muito extensa e bastante detalhista quanto aos procedimentos democráticos.

Pode-se dizer que a Carta Magna possui três importantes pilares, uma vez que prevê (a) descentralização do poder, expressa por exemplo na ampliação do papel dos municípios na vida nacional, (b) uma maior participação popular na vida política, e (c) maior controle sobre as ações governamentais, fortalecendo o legislativo, o judiciário e a sociedade.

A sua concepção acontece em um contexto de “transição transada” (COUTO, 1997), de duas vias, a política e a econômica. A elaboração da CF88 foi determinada pelas graduais e cumulativas mudanças políticas e econômicas pelas quais o Brasil passa desde meados dos anos 1970.

A Constituição de 1988 é conhecida em todo o país como a Constituição Cidadã, consolidando os seguintes fundamentos:

- I. a instituição da Seguridade Social como sistema básico de proteção social, articulando e integrando as políticas de seguro social, assistência social e saúde; ii) o reconhecimento da obrigação do Estado em prestar de forma universal, pública e gratuita, atendimento na área de saúde em todos os níveis de complexidade; para tanto, o texto constitucional prevê a instituição do Sistema Único de Saúde (SUS), sob gestão descentralizada e participativa; iii) o reconhecimento da assistência social como política pública, garantindo direito de acesso a serviços por parte de populações necessitadas, e direito a uma renda de solidariedade por parte de idosos e portadores de deficiência em situação de extrema pobreza; iv) o reconhecimento do direito à aposentadoria não integralmente contributiva (ou seja, parcialmente ancorada em uma transferência de solidariedade) dos trabalhadores rurais em regime de economia familiar; e v) o reconhecimento do seguro-desemprego como direito social do trabalhador a uma provisão temporária de renda em situação de perda circunstancial de emprego (CARDOSO JR, JACCOUD, 2005).

Economicamente, acontece a diminuição da capacidade do Estado em promover o desenvolvimento com o binômio crescimento/industrialização, em parte por razões econômicas, em parte por razões político-ideológicas.

Em linhas gerais, esgota-se o nacional-desenvolvimentismo brasileiro, considerado à época como um processo que envolvia crescimento econômico, diminuição da dependência em relação aos países centrais e mudança na estrutura produtiva. A ideia de desenvolvimento estava fundamentada no binômio desenvolvimento/modernização (RAVA, 2009).

No governo civil-militar instalado em 1964 e encerrado em 1985, prevalece um modelo de desenvolvimentismo dirigido, incorporando ao nacional-desenvolvimentismo “o elemento ideológico da segurança”, com grande participação da tecnoburocracia (RAVA, 2009, p. 218).

As crises energéticas, que aconteceram em âmbito global nos anos 1970, afetam o Brasil. Condições de financiamento internacional anteriormente postas não estavam mais disponíveis. O comércio internacional também sofreu mudanças. Entre os anos 1970 e 1980, o país enfrentou problemas financeiros graves, assim como outros países do então terceiro mundo.

Politicamente, o governo militar brasileiro ancorou-se em uma estratégia plebiscitária, procurando legitimar-se pela via eleitoral, sem que existissem condições favoráveis e reais de disputa equilibrada entre oposição e governo. Reformas eleitorais foram realizadas entre os anos 1970 e 1980 para implementar regras vantajosas ao partido do governo. Em médio prazo, porém, as medidas não impediram a abertura política.

Foi por meio desta estratégia plebiscitária que o governo militar obteve sucesso sob o ponto de vista da promoção de um ideário de desenvolvimento baseado no crescimento econômico, urbano e industrial.

Politicamente, a partir de 1974, e de maneira sucessiva, os opositores ganharam posições importantes, apesar de manobras do governo dos militares para obterem vantagens eleitorais.

A CF88 pode ser compreendida como um documento elaborado em um contexto de incerteza, seja pela perda de capacidade do Estado em promover o desenvolvimento, tal como se entendia pelo menos em linhas gerais nas quatro décadas anteriores, seja pela reconfiguração política. Havia o desafio, para os políticos governistas, de sobreviver politicamente à abertura. Muitos líderes tornaram-se democratas, converteram-se à democracia (CARVALHO, 2001).

Abranches (1988, p. 5) identifica que “o estilo de crescimento das últimas décadas aprofundou, de forma notável, a heterogeneidade estrutural da sociedade brasileira”, resultando na “imagem contraditória de uma ordem social no limiar da maturidade industrial porém marcada por profundos desequilíbrios e descompassos em suas estruturas social, política e econômica”.

O Brasil, então, torna-se um país mais plural, em que “a multiplicação de demandas exacerba a tendência histórica de intervenção ampliada do Estado (...) [que] tem o resultado, aparentemente contraditório, de limitar progressivamente a capacidade de ação governamental” (ABRANCHES, 1988, p. 6).

Para Abranches (1988), seriam essas “as bases de tradição republicana [brasileira]: o presidencialismo, o federalismo, o bicameralismo, o multipartidarismo e a representação proporcional”. Para o autor, prevaleceria uma singularidade no arranjo institucional que denominou como “presidencialismo de coalizão”:

*É um sistema caracterizado pela instabilidade, de alto risco e cuja sustentação baseia-se, quase exclusivamente, no desempenho corrente do governo e na sua disposição de respeitar estritamente os pontos ideológicos ou programáticos considerados inegociáveis, os quais nem sempre são explícita e coerentemente fixados na fase de formação da coalizão (ABRANCHES, 1988, p. 27).*

A reflexão de Sérgio Abranches é publicada no ano de promulgação da Constituição Federal de 1988. Para o autor, esta singularidade brasileira deveria ser enfrentada, tanto em curto prazo, no âmbito da própria constituinte, que então realizava seus trabalhos no Congresso Nacional brasileiro, como em longo prazo, com inovações constitucionais, a serem propostas pela própria Assembleia Nacional Constituinte.

Entretanto, observou-se *a posteriori* a radicalização de alguns dos aspectos apontados por Abranches, como a necessidade de realização de uma ampla coalizão para garantir governabilidade no país.

Lijphart (2003) possibilita um instrumental para que o Brasil seja caracterizado como uma democracia de tipo consensual, ou "consociativa", muito diferente do arranjo democrático de tipo majoritário. Assim Lijphart distinguia: "o modelo majoritário de democracia é exclusivo, competitivo e combativo, enquanto o modelo consensual se caracteriza pela abrangência, a negociação e a concessão" (LIJPHART, 2003, p. 18).

As características de um modelo consensual seriam (LIJPHART, 2003, p. 19):

- a) Distribuição do Poder Executivo em amplas coalizões multipartidárias;
- b) Relações equilibradas entre ambos os poderes;
- c) Sistemas multipartidários;
- d) Representação proporcional;
- e) Sistemas coordenados e "corporativistas" visando ao compromisso e à concertação;
- f) Governo federal e descentralizado
- g) Divisão do Poder Legislativo entre duas casas igualmente fortes, porém diferentemente constituídas;
- h) Constituições rígidas, que só podem ser modificadas por maiorias extraordinárias;
- i) Sistemas nos quais as leis estão sujeitas à revisão judicial de sua constitucionalidade, por uma corte suprema ou constitucional;
- j) Bancos centrais independentes (não ocorre no Brasil).

Entre todos os elementos apontados por Lijphart, apenas a independência do Banco Central não está presente no arranjo institucional brasileiro. O item "f", que aponta para a descentralização, é comumente apontado como, no mínimo, inconsistente no país, dada a concentração das receitas tributárias no governo federal, na casa de 60% da receita corrente.

É no contexto do modelo consensual em que emerge a prevalência de políticas incrementais. Para Loureiro e Abrucio (2002, p. 61), o incrementalismo requer, por um lado, grande capacidade de governança, ou seja, forte competência técnica e articulação gerencial da burocracia governamental, tornando-a capaz de implementar de forma efetiva a agenda do governo. Por outro lado, ele é a

expressão de um arranjo institucional no qual o Executivo é politicamente limitado ou constrangido, sendo forçado institucionalmente a levar em conta e negociar continuamente com outros atores políticos no legislativo e nos governos subnacionais, e mesmo com grupos organizados na sociedade.

A lógica incremental nem sempre se aplica ao contexto brasileiro, mas ela é perceptível na reestruturação fiscal e monetária do país, entre os anos 1980 e 2000, e na condução de políticas sociais, com uma lógica de descentralização (Cf. ARRETCHE, 1999). A situação monetária pós-Plano Real (1994), que estabilizou preços e impôs um patamar de juros reais mais elevados do que a média dos países em desenvolvimento, reforçou o sentido incrementalista.

Não se verifica a mesma tônica, porém, no programa de desestatização, inaugurado nos anos 1990, já com o primeiro presidente eleito por sufrágio universal, Fernando Collor, e continuado com maior ou menor ênfase ao longo dos anos, principalmente nos governos Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), Michel Temer (2016-2018) e bandeira política de Jair Bolsonaro (2019).

O mesmo pode ser dito em relação às reformas trabalhistas e implementação de um dispositivo que limita o gasto público por vinte anos (aprovado em 2016) e as reformas da previdência (que acontece em algumas rodadas, mas é mais profunda em 2019).

Todas as mudanças que fogem ao sentido lógico do incrementalismo, no Brasil, tem caráter liberal. Não significa que todas as políticas liberais fugiram do traçado incrementalista, porém.

Os gastos sociais seguiram uma lógica incremental. No Governo Federal, estes se ampliaram em cinco pontos percentuais desde 1995, primeiro ano do governo Fernando Henrique Cardoso (2 pontos percentuais em todo o seu governo), até o primeiro ano de Dilma Rousseff (2011). No governo Lula (2003-2011), o gasto social federal subiu dois pontos e meio em relação ao PIB (SANTOS, 2015, p. 67).

A ampliação dos gastos refletiu a implementação de um Sistema Único de Saúde, de atendimento universal, a universalização do ensino básico e aumento do número de universitários. A possibilidade de aposentar-se por idade, no chamado Benefício de Prestação Continuada, programas condicionados de transferência de renda, como o Bolsa Família, também integram o gasto social.

A via expansionista é caracterizada por mudanças incrementais nas políticas sociais, no ordenamento fiscal, mas, recentemente, por mudanças mais frequentes que fogem à lógica incremental, todas de cunho liberal e com ênfase na diminuição dos custos da oferta, reduzindo o custo do trabalho. A ênfase governamental em promover a demanda tem uma dependência da trajetória desenvolvimentista, mas enfrenta resistência de uma agenda liberal, que aponta o chamado “custo Brasil” como um entrave ao crescimento econômico.

Em que pese existir prioridade com a estabilização, o Governo Federal apresenta déficit nas contas governamentais. Utiliza-se duas medidas para a condução econômica pelas autoridades brasileiras, o resultado primário e o resultado nominal, sendo que o segundo leva em consideração o pagamento de juros da dívida pública, enquanto no primeiro este gasto é desconsiderado.

Na via expansionista, não se observa superávit nominal ao longo dos anos. Por exemplo, em 2003, o déficit nominal rondava 4% do PIB. O menor patamar das últimas duas décadas é o de 2007, próximo de 2% do PIB, enquanto o pior é o de 2015, próximo de 10% do PIB (FMI, 2018)<sup>3</sup>.

Do ponto de vista tributário, o caráter regressivo mostrou-se permanente. A Carga Tributária por faixa de renda é mais regressiva do que a percebida na **Tabela 1**. Observa-se na tabela seguinte.

**Tabela 2: Ônus tributário por classe de renda (2004-08)**

Renda mensal em salários-mínimos	Carga tributária (%)	
	2004	2008
Até 2	48,8	53,9
2 a 3	38,0	41,9
3 a 5	33,9	37,4
5 a 6	32,0	35,3
6 a 8	31,7	35,0
8 a 10	31,7	35,0
10 a 15	30,5	33,7
15 a 20	28,4	31,3
20 a 30	28,7	31,7
Mais de 30	26,3	29,0

Fonte: IPEA, 2009, p. 04<sup>4</sup>.

A tributação brasileira é regressiva e apresenta uma dependência da trajetória desde os anos desenvolvimentistas: ênfase em tributar consumo, penalizando os mais pobres e ao mesmo tempo servindo como mecanismo de ineficácia das políticas governamentais; e contínuo aumento da carga tributária bruta em relação ao PIB. A Carga Tributária aumentou, como em muitos outros países, ao longo dos últimos quarenta anos. Segundo o *International Centre for Tax and Development* (2019<sup>5</sup>), a Carga Tributária brasileira rondava 34% em 2018; em 1991, rondava os 24%. A Argentina também apresenta alta, de 15,59% para 30% no mesmo período. A Turquia, de 15% para 25%.

Especificamente no Brasil, o aumento da tributação, repetindo, com sentido regressivo, não ampliou os investimentos, ou Formação Bruta de Capital Fixo (FBCF). Segundo o Instituto Brasileiro de Economia, da Fundação Getúlio Vargas (IBRE/FGV)<sup>6</sup>, os investimentos nunca superaram os 22% do PIB de taxa média por década. No começo do século XX, a taxa média era de 12,8% (1911-1920), ampliando-se a 15,5% (1951-1960) e 21,9% (1971-1990), permanecendo em 18% nas décadas seguintes.

<sup>3</sup> Disponível em [www.imf.org/external/datamapper/datasets/WEO](http://www.imf.org/external/datamapper/datasets/WEO). Acesso em 20 de setembro de 2019.

<sup>4</sup> Disponível em [http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/5297/1/Comunicado\\_n22\\_Receita.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/5297/1/Comunicado_n22_Receita.pdf). Acesso em 20 de setembro de 2019.

<sup>5</sup> Disponível em < <https://www.wider.unu.edu/project/government-revenue-dataset> >. Acesso em 20/09/2019.

<sup>6</sup> Disponível em < [https://blogdoibre.fgv.br/posts/taxa-de-investimentos-no-brasil-menor-nivel-dos-ultimos-50-anos#\\_ftn1](https://blogdoibre.fgv.br/posts/taxa-de-investimentos-no-brasil-menor-nivel-dos-ultimos-50-anos#_ftn1) >. Acesso em 20/09/2019.

Observa-se o quadro de tributação em elevação, com uma política industrial desligada e ampliação de serviços sociais (que, porém, em si, não explicam a elevação da tributação).

Uma marca importante da via expansionista é uma agenda de estabilização monetária, embora acumulados déficits nominais revelem o peso da rolagem de dívidas. Entre 2003 e 2013, por exemplo, todos os anos apresentaram superávit primário, quando o custo de rolagem das dívidas é desconsiderado. A partir de 2014, em todos os anos há déficit primário (FMI, 2018).

Durante os anos 2003-2014, observou-se queda continuada dos indicadores de desemprego, ao ponto de lograr um patamar menor do que 5%. Entre 1984 e 1991, o desemprego também esteve abaixo do patamar de 5,2% em todos os anos, embora exista uma diferença metodológica por causa de mudanças em 2002 (IBGE, 2019)<sup>7</sup>.

Entretanto, é importante salientar que, no Brasil, há um persistente quadro de trabalho informal, que remonta à própria definição brasileira de trabalho formal, regido pelas leis trabalhistas. Segundo Dupas (1998, p. 145), o setor formal superava 55% em 1985, chegando a 58% em 1989, mas caindo a 45,4% em 1997, ao passo que a informalidade subiu a 54,5% no mesmo ano. Em 2019, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística apontou 41,3% de trabalho informal (importante salientar a mudança metodológica de 2002)<sup>8</sup>.

O desligamento das políticas de industrialização levou à desindustrialização: em 1985, 21,8% do PIB era produzido pela indústria; em 1990, 17,7%; em 1994, 16,6%; em 2015, 11,4% do PIB, mesmo patamar verificado nos anos 1940 (DEPECON/FIESP, 2016).

A desindustrialização tem impacto na competitividade nacional, importante, sobretudo, quando é chegado ao ponto de Lewis. Para Cavalcante e Negri (2015, p. 144), “a produtividade do trabalho manteve, nas décadas de 1990 e 2000, uma trajetória de crescimento estável, porém reduzido (da ordem de 1% a.a. quando aferida com base no valor adicionado e no pessoal ocupado)”.

De toda maneira, durante os anos 2000, observou-se forte mobilidade social, sendo 2/3 desta resultado da melhoria do mercado de trabalho e da valorização do salário-mínimo (SANTOS, 2015). Cerca de cinquenta milhões de pessoas ascenderam socialmente, sob um critério econômico de classificação de classes, nos anos do Governo Lula e primeiro mandato do Governo Dilma Rousseff. Porém, a recuperação do mercado de trabalho se deu sob uma base precária, de serviços pouco complexos e baixa produtividade.

---

7 Disponível em < <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/9183-pesquisa-mensal-de-emprego-antiga-metodologia.html?edicao=20750&t=downloads>>. Acesso em 20/09/2019.

8 TRABALHO INFORMAL AVANÇA PARA 41,3% DA POPULAÇÃO OCUPADA E ATINGE NÍVEL RECORDE, DIZ IBGE. G1, 30/08/2019. Disponível em < <https://g1.globo.com/economia/noticia/2019/08/30/trabalho-informal-avanca-para-413percent-da-populacao-ocupada-e-atinge-nivel-recorde-diz-ibge.ghtml>>. Acesso em 20/09/2019.

## Considerações finais

A vigente via de desenvolvimento brasileira, denominada neste ensaio como “Via expansionista”, está calcada na pluralidade da sociedade brasileira, prevalecendo eventuais “coalizões de veto” que podem se formar em reação a propostas de transformações mais radicais nas políticas governamentais, fazendo com que prevaleça uma lógica incremental nas políticas públicas brasileiras, de maneira geral. Entretanto, não há o mesmo sentido em relação a algumas reformas de cunho liberal, em que se destacam uma limitação nos gastos do Governo Federal até 2036, reforma trabalhista, próxima ao que foi realizada na Europa duas décadas antes e reforma previdenciária, que institui maior tempo de contribuição e idade mínima de aposentadoria.

As reformas liberais visam quebrar a trajetória brasileira de enfatizar a demanda, que passa a ser crescentemente percebida como hipertrofiada após a promulgação da Constituição de 1988.

A base de sustentação desta via é, sob o ponto de vista fiscal, de expansão da carga tributária ou de aumento da arrecadação, o que faz com que se repita o quadro descrito por Abranches (1988), de dependência política em relação ao crescimento econômico. A desindustrialização elevou a dependência a bens primários que estão na pauta de exportação nacional, *commodities* dependentes dos resultados econômicos internacionais, ironicamente do desenvolvimentismo asiático.

Tende-se a acreditar que o crescimento econômico tem papel importante no cálculo que os atores sociais fazem em relação aos custos políticos de aderir a novas soluções para o que eventualmente for considerado coletivamente como problema público.

Nesse sentido, a “Via expansionista” é marcada pela prevalência de uma lógica incremental e por uma difusão da ideia de desenvolvimento. O ponto mais importante para pensar a promoção do desenvolvimento humano seria, no entendimento deste artigo, o aumento da efetividade governamental, fundamentalmente para diminuir fatores de ineficiência sistêmica das políticas sociais que estão, a rigor, em outros setores do governo, como a regressividade da tributação e a política industrial.

Além disso, é importante notar a mudança moral que fundamentou os processos de desenvolvimento brasileiro: na via agrário-exportadora, observou-se que o trabalho remunerado, em si, era considerado digno – um momento *laissez-faire* das relações trabalhistas no país, o que inclui a normalização do trabalho infanto-juvenil no período; na via expansionista, o Estado passa a reivindicar um papel de organizador da vida social, apontando para uma reformulação moral, em que todo o trabalho remunerado deve ser digno, isto é, as condições de trabalho são de interesse público e responsabilidade do Estado, que atua por intermédio de regulamentações orientadas por categorias profissionais; finalmente, na via expansionista, mas a rigor já desde os anos 1960, todo trabalho útil deve ser digno, refletindo na universalização racional-legal da cidadania.

O artigo não tem a pretensão de apresentar um modelo de desenvolvimento ou de apontar um nexo causal para a situação paradoxal da via expansionista: controle de gastos em um contexto de reiterados déficits, políticas sociais abrangentes em um contexto de emprego precário e tributação

regressiva, e crescimento econômico pela via agrária e setor de serviços, após um passado recente de industrialização. É preciso reconhecer que o artigo não enfatizou a influência externa, os aspectos exógenos do desenvolvimento.

Finalmente, é preciso pontuar que as políticas sociais, sob o aspecto da oferta, como uma política educacional e de ciência e tecnologia de longa data, não permitiram o logro de uma nova fase do desenvolvimentismo nacional. A temática da oferta, no Brasil contemporâneo, tem sido discutida sob o prisma de reformas liberais, sem lidar com o bem-estar econômico e fiscal.

Nesse sentido, é importante recolocar o debate sobre desenvolvimento no centro do debate público, reintroduzindo políticas ativas de industrialização e introduzindo um pacto trabalhista universal. Pode-se dizer que jamais os quatro elementos foram encontrados juntos em algum momento histórico brasileiro: estabilidade política; estabilidade monetária e fiscal; política industrial ativa; e política de bem-estar social, com compromisso com o pleno emprego, consumo e tributação progressiva. <sup>81</sup>

## Referencias

- ARRETCHE, Marta. Políticas Sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. RBCS Vol. 14 no 40 junho/99.
- ARRIGHI, Giovanni. o longo século XX: dinheiro poder e as origens do nosso tempo. São Paulo: EdUNESP, 1996.
- CANO, Wilson. A desindustrialização no Brasil. Economia e Sociedade, Campinas, v. 21, Número Especial, p. 831-851, dez. 2012.
- CARDOSO, Maris T. Os reflexos da reforma tributária de 1966 e as possibilidades de sua modificação. São Paulo: Dissertação de mestrado. EASP/FGV, 1986.
- CARDOSO JR, José C.; JACCOUD, Luciana. Políticas sociais no Brasil: organização, abrangência e tensões da ação estatal. In: JACCOUD, Luciana. Questão Social e Políticas Sociais no Brasil Contemporâneo - versão 2009. Brasília: IPEA, 2009.
- CARVALHO, José Murilo de. Cidadania: o longo caminho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.
- CASTEL, Robert. As Metamorfoses da Questão Social: uma crônica do salário. Petrópolis/RJ: Vozes, 1998.
- CASTRO, Jorge A.; RIBEIRO, José A.; CHAVES, José V.; Duarte, Bruno C. Gasto Social Federal: prioridade macroeconômica no período 1995-2010. Mimeo: IPEA, 2012.
- CAVALCANTE, Pedro; LOTTA, Gabriela S.; OLIVEIRA, Vanessa E. Do insulamento burocrático à governança democrática: as transformações institucionais e a burocracia no Brasil. In: PIRES, Roberto;

- LOTTA, Gabriela; OLIVEIRA, Vanessa E. Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas. Brasília: IPEA, 2018.
- COELHO, Vitarque L. P. A política regional do governo Lula (2003-2010). *Revista Política e Planejamento Regional*, Rio de Janeiro, v. 2, n. 2, julho/dezembro 2015, p. 265 a 286.
- DAVID, Paul A. Path dependence – a foundational concept for Historical Social Science. *Cliometrica — The Journal of Historical Economics and Econometric History*, v.1, no.2, 2007.
- DUPAS, Gilberto. A lógica da economia global e a exclusão social. *Estud. av.*, São Paulo, v. 12, n. 34, p. 121-159, Dec. 1998
- FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DE SÃO PAULO. Panorama da Indústria de Transformação Brasileira. 11ª edição, 28 de setembro de 2016.
- DRAIBE, Sônia Miriam. O "Welfare State" no Brasil: características e perspectivas. *Ciências Sociais Hoje*, São Paulo: ANPOCS, 1989.
- DRAIBE, Sônia Miriam. O. Uma Nova Institucionalidade das Políticas Sociais? Reflexões à propósito da experiência latino-americana recente de reformas e programas sociais. *São Paulo em perspectiva*, vol. 11, nº 04, out/dez - 1997.
- ESPING-ANDERSEN, Gosta. As três economias políticas do welfare state. *Lua Nova* no.24 São Paulo Sept. 1991.
- FERNANDES, Antonio Sérgio Araújo. Path dependency e os Estudos Históricos Comparados. *BIB*, São Paulo, nº 53, 2002, p. 79-102.
- GOBETTI, Sérgio W.; ORAIR, Rodrigo O. Progressividade tributária: a agenda negligenciada. Mimeo. São Paulo: IPEA, 2016. Disponível em < [http://desafios2.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/TDs/td\\_2190.pdf](http://desafios2.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/TDs/td_2190.pdf) >. Acesso em: 10/09/2018, às 18:30.
- GRAMSCI, Antonio. *Cadernos do cárcere*. Rio: Civilização brasileira, 2010, 5ed.
- KNIGHT, Peter T. Desenvolvimento sócio-econômico brasileiro: questões para a década de 80. *Rev. adm. empres.*, São Paulo, v. 22, n. 3, p. 05-22, Setembro de 1982 .
- LOUREIRO, ABRUCIO. Incrementalismo, negociação e accountability: análise das reformas fiscais no Brasil, Mimeo., FGV-SP, 2002.
- LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando Luiz. Incrementalismo, negociação e accountability: análise das reformas fiscais no Brasil. Brasília: Ministério do Planejamento, 2002.
- MACHADO, Luiz Toledo. A teoria da dependência na América Latina. *Revista Estudos Avançados*, vol. 13, n. 35, 1999, pp.199-215..
- MARSHALL, T.H. A. *Cidadania, classe social e status*. Tradução por: Meton Porto Gadelha. Rio de Janeiro: Zahar, 1977.

- MARANHÃO, Rebecca L. A.; VIEIRA FILHO, José Eustáquio R. V. Previdência rural no Brasil. Cadernos de discussões do IPEA. Brasília: IEPA, 2018.
- NEGRI, Fernanda de; CAVALCANTE, Luiz R. Produtividade no Brasil: desempenho e determinantes. Brasília: IPEA, 2015.
- NICOLAU, Jairo. Eleições no Brasil. Rio de Janeiro. Editora Zahar, 2012.
- NORTH, Douglas C. Instituciones, cambio institucional y desempeño económico. México: Fondo de Cultura Económica, 1993.
- OCAMPO, Jose Antonio. The Latin American debt crisis in historical perspective. Columbia: mimeo, 2013. Disponível em <[http://policydialogue.org/files/publications/The\\_Latin\\_American\\_Debt\\_Crisis\\_in\\_Historical\\_Perspective\\_Jos\\_Antonio\\_Ocampo.pdf](http://policydialogue.org/files/publications/The_Latin_American_Debt_Crisis_in_Historical_Perspective_Jos_Antonio_Ocampo.pdf)>. Acesso em: 10/09/2018, às 18:11.
- OLIVEIRA, Luciano. Os Excluídos Existem? Notas sobre a elaboração de um novo conceito. Revista Brasileira de Ciências Sociais, n.33, São Paulo, ANPOCS, 1997.
- QUADROS, Waldir. O “milagre brasileiro” e a expansão da nova classe média. Campinas: IE/UNICAMP, 1991.
- RATTNER, Heinrich. Produtividade e desenvolvimento. Rev. adm. empres., São Paulo, v. 7, n. 25, p. 53-78, Dezembro de 1967.
- RIBEIRO, Fernando. A política econômica e o Convênio de Taubaté na economia cafeeira (1889-1906). Pesquisa & Debate, volume 22, número 1 (39) p. 75-93, 2011.
- SANTOS, Anderson C. Políticas governamentais e redistributivismo no Brasil (2001 a 2011). Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Centro de Ciências humanas, Letras e Arte – Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais.
- SANTOS, Wanderley Guilherme. Cidadania e Justiça: A política social na ordem brasileira. Rio de Janeiro: Ed. Campus, 1986.
- SCHWARZ, Lilia M. O espetáculo das raças. São Paulo: Cia. Das Letras, 1993.
- TOSI, Pedro G.; FALEIROS, Rogério N. O Café no Brasil: Produção e Mercado Mundial na primeira metade do século XX. XII Congresso Brasileiro de História Econômica. Niterói, 2017.
- VARSANO, Ricardo. A evolução do sistema tributário brasileiro ao longo do século: anotações e reflexões para futuras reformas. Mimeo: IPEA, 1996.

## Sobre los autores/ About the authors

Anderson Cristopher dos Santos. Doutor em Ciências Sociais pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (2015). Possui graduação em Ciências Sociais pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (2005) e mestrado em Ciências Sociais pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (2008). Professor do Departamento de Políticas Públicas da Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Lindijane Almeida possui graduação em Ciências Sociais, com habilitação em Sociologia e Ciência Política (1998), mestrado (2001) e doutorado em Ciências Sociais pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (2006), na área de concentração Desenvolvimento Regional. A partir de 2009 é professora adjunta do Departamento de Políticas Públicas da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (Curso de Graduação em Gestão de Políticas Públicas/Programa de Pós-Graduação em Estudos Urbanos e Regionais). Tem experiência na área de Sociologia e Ciência Política, atuando principalmente nos seguintes temas: estado, democracia, participação, gestão pública, políticas públicas e cidadania.

## URL estable documento/stable URL

<http://www.gigapp.org>

El Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas (GIGAPP) es una iniciativa impulsada por académicos, investigadores y profesores Iberoamericanos, cuyo principal propósito es contribuir al debate y la generación de nuevos conceptos, enfoques y marcos de análisis en las áreas de gobierno, gestión y políticas públicas, fomentando la creación de espacio de intercambio y colaboración permanente, y facilitando la construcción de redes y proyectos conjuntos sobre la base de actividades de docencia, investigación, asistencia técnica y extensión.

Las áreas de trabajo que constituyen los ejes principales del GIGAPP son:

1. Gobierno, instituciones y comportamiento político
2. Administración Pública
3. Políticas Públicas

### Información de Contacto

Asociación GIGAPP.  
ewp@gigapp.org

## Revisão do livro

### Uma nova democracia para o Século XXI

Joaquín Brugué, Simone Martins y Carmen Pineda (org)

Instituto de Políticas Públicas e Desenvolvimento Sustentável (IPPDS). 2020. 331 pp.

A democracia entendida como forma de organização da sociedade ou como regime de governo tem aspectos centrais que vão da defesa e preservação de direitos, à participação nas decisões sobre seus rumos, à possibilidade de escolha de representantes, à luta contra desigualdades, contra exclusões e contra privilégios. Sobretudo, uma democracia múltipla, variando segundo o tempo e o lugar, em transformação permanente, defendida e criticada, conquistada ou derrotada. O livro aqui abordado percorre a trajetória da democracia ao longo das últimas décadas, com análises e discussões a partir de pesquisas dos autores reunidos na iniciativa de prescrutar a democracia para o século XXI, em dois diferentes continentes, com o propósito de buscar certezas ainda que o momento seja de dificuldades para a sociedade em vista dos graves problemas sanitários ademais de políticos, econômicos e sociais.

Diante desse panorama, parece necessário um levantamento do que queremos da democracia no período pós-pandemia – se vamos manter como tem sido até agora ou se aproveitamos a situação para melhorar sua qualidade. Se possível nos dois continentes onde este livro está ambientado, embora os temas sejam válidos para outros países. A dupla nacionalidade do livro aparece desde a origem dos organizadores - Joaquín Brugué Torruella (Espanha), Carmen Pineda Nebot (Espanha) e Simone Martins (Brasil) – e se explicita nos 20 capítulos elaborados por 29 acadêmicos brasileiros e espanhóis.

O background da elaboração do livro surge da inquietação sobre o tema exposta nas atividades do Grupo de Pesquisa Espaços Deliberativos e Governança Pública, na parceria com o Grupo de Pesquisa em Administração Pública e Políticas Públicas (GIGAPP), na formação de um Grupo de Trabalho na rede do Conselho Latino-Americano de Ciências Sociais (CLACSO) – no triênio 2016-2019 – em inúmeros congressos onde a produção do conhecimento foi indicando o caminho para um debate sobre democracia por pesquisadores ibero-americanos, uma região propícia à reflexão sobre a conjuntura democrática dos países de trajetórias e culturas peculiares.

O traço da democracia como processo em transformação denomina a primeira parte do livro com o título Momentos de Transformação e traz debate sobre as incertezas produzidas por mudanças constantes, aceleradas ao longo dos séculos XX e XXI. A Parte I perpassa as modificações de ideais e valores da representação e a forma como chegam à mensagem "não nos representam" com uma passagem da indiferença à indignação. As alterações na concepção de democracia indicam a emergência da extrema direita caracterizada pela reação aos avanços civis, sociais, políticos, econômicos e civilizatórios via comunicação digital.

A discussão sobre a "Democracia em sociedades digitais" analisa a "inovação política online" que desloca o modelo da democracia conhecido até meados do século XX para um período de crises da representação vigente - embora variável-, com novas formas de participação popular. A análise de uma democracia mutante evidencia a tecnocracia e o populismo como manifestações que desestabilizam a representação política até a visão negativa da classe política como incapaz de proporcionar o que a

sociedade demanda. A experiência de possível declínio temporário ou de decadência permanente torna a democracia estadunidense no século XXI uma referência para a análise visada pelo autor, que prepara o contexto para a compreensão dos últimos acontecimentos vividos naquele país durante as eleições presidenciais e a rejeição do presidente Donald Trump para reconhecer a vitória de seu oponente, assim como a legitimidade do processo eleitoral que culminou em um ataque ao Capitólio – o centro legislativo do Estado americano.

A Parte II, “Transbordando a participação”, reúne reflexões que podem suscitar a pergunta: a participação é essência e razão de ser da democracia? Certamente, a participação social ocorre no território concreto onde a população está, considerando as esferas estadual e federal como âmbitos mais amplos e abstratos.

O trajeto que vai da globalização ao localismo, no capítulo 6 - “Da globalização ao localismo: implicações democráticas” -, aborda os ciclos do capitalismo, passando pela austeridade fiscal como estratégia para contenção das crises econômicas mundiais, chegando aos movimentos populares opositores das políticas de austeridade e a visões que entendem haver um “novo municipalismo”. O “localismo” analisado a partir do caso de Barcelona ilustra a nova centralidade dos governos locais, tendo como base as questões de interesse público como razão de ser da “democracia real”. O caso da cidade de Barcelona revela a proximidade das pessoas nos bairros e distritos como fator potencial para a “participação cidadã”.

Ainda na Parte II, a inovação do conceito de governo aberto ou bom governo implica a participação e a colaboração da sociedade nos fóruns de deliberação pública, a transparência dos atos de governo e a facilidade do acesso às informações e dados públicos. Também são identificadas as principais contribuições envolvidas na adoção de uma perspectiva de inovação social e a necessidade de integrar as práticas de inovação social e de participação, de modo a superar desigualdades sociais e equilibrar poderes. Essa parte percorre diversas formas emergentes de ação coletiva.

Na Parte III, a problematização sobre democracia discute sua multidimensionalidade contraposta à visão linear que acredita em poder exercido pelo povo. Dois aspectos da democracia são analisados, considerando-se a democracia participativa como regime de codecisão do cidadão nos vários momentos de decisão política. O segundo aspecto, da democracia deliberativa recorre ao cidadão apenas para reflexão anterior à tomada de decisão.

Elementos centrais da democracia - a participação e o controle social - são examinados em diferentes modais e na perspectiva de processo evolutivo, frágil – apesar de longo-, constituído de forma indissociável da participação popular, do interesse público e do bem coletivo. A efetividade – ou a concretude - desses elementos constitutivos se esvanece a partir do descontentamento democrático, situação em que a confiança política está em xeque.

A Parte III expõe o caso dos conselhos na Espanha e a participação social dos conselhos de políticas públicas no Brasil. Ainda neste país, a ação pública de mobilidade urbana na Amazônia Paraense lança bases para o debate sobre limites e oportunidades da democracia deliberativa e pergunta se há uma nova democracia para o século XXI. Um Quadro ilustra os critérios para análises processuais de espaços deliberativos utilizando “cinco critérios com objetivos e questões centrais que visam entender a efetividade da participação cidadã no processo decisório para elaboração de política pública, evidentemente dentro do contexto de diálogo com o Estado.” (Autor, p. 134)

A discussão sobre Democracia Direta na Parte IV apresenta resultados de estudos sobre orçamento participativo no Brasil e na Espanha – uma prática que não logrou manter resultados satisfatórios e entrou em declínio, sendo incorporada ao planejamento participativo.

Outra forma de democracia direta, as consultas aos cidadãos ocorridas na Catalunha entre 2014 e 2018 levaram a um aumento das consultas municipais sem que esse aumento possa ser correlacionado a contribuições para que se tenham mais processos deliberativos e de empoderamento dos cidadãos.

A partir do livro, entendemos que algumas características de democracias em declínio nas Américas envolvem o preconceito étnico e racial; a baixa ou nenhuma presença de negros e indígenas em cargos governamentais; a renegação de populações ribeirinhas, quilombolas e de povos tradicionais. E que o declínio traz consigo lideranças populistas que tomam decisões infundadas e impensadas, de forma impulsiva e quando muito pressionadas, voltam atrás. As lideranças populistas não são analíticas, não dão respostas elaboradas, não constroem nada e ainda defendem a liberação do uso de armas como direito civil e proteção do cidadão.

Denominadas como “Epílogo inconcludente”, as reflexões finais admitem o desafio de pensar a democracia e lançam a inquietude sobre quais formas de democracia terão alguma chance de contribuir para se conhecer a democracia em projeto para o Século XXI.

A versão em português desta obra, assim como a versão de língua espanhola publicada pelo Conselho Latino-Americano de Ciências Sociais (CLACSO), se tornarão uma referência para as pessoas dedicadas ao tema e aquelas interessadas nessa reflexão sobre a democracia e suas possibilidades futuras, além de atender também ao público em geral. O livro assinala, reiteradamente, a ideia da construção coletiva como estratégia para o atendimento das expectativas das pessoas, sem diferença de classe, gênero, escolaridade ou nível econômico.

Felicitemos o grupo de pesquisadores por seu esforço e instamos que sigam com o trabalho coletivo que já aportou tão bons resultados nesse tema tão atual e necessário para os tempos que vivemos e que requerem trabalhos cada vez mais necessários, dotados de reflexões sobre o mundo desejado e formas para alcançá-lo.

Também felicitamos as organizações - Grupo de Pesquisa em Administração Pública e Políticas Públicas (GIGAPP) - Grupo de Trabalho na rede do Conselho Latino-Americano de Ciências Sociais (CLACSO) e a Universidade Federal de Viçosa – que disponibilizaram seus pesquisadores e viabilizaram a concepção do livro. 📖

### **Silvia Maria Magalhães Costa**

Pesquisadora Colaboradora Instituto de Políticas Públicas e Desenvolvimento Sustentável.  
Universidade Federal de Viçosa (UFV).



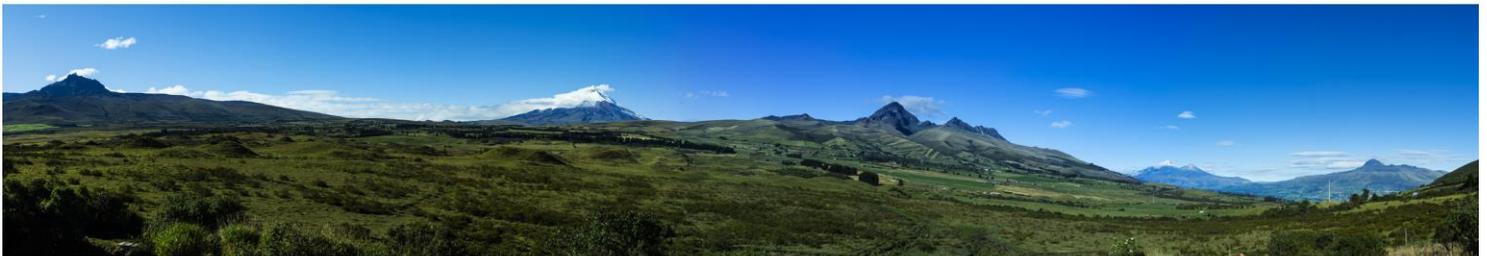
La Serie **GIGAPP Estudios Working Papers** es un espacio de divulgación científica sobre avances de investigación y estudio en materia de gobierno, administración y políticas públicas.

Su propósito principal es contribuir al intercambio y debate de ideas, servir de plataforma para el fortalecimiento de las labores de investigación aplicada en estas materias y poner al alcance de la comunidad académica, investigadores, estudiantes y público en general interesado, reflexiones y contenidos del más alto nivel con el objeto de promover nuevas miradas respecto del perfeccionamiento y mejora de nuestros sistemas políticos, gobiernos y administraciones públicas.

**GIGAPP Estudios Working Papers** (nueva serie) es una publicación de la Asociación Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas GIGAPP. (ISSN 2174-9515).

Se aceptan para evaluación trabajos inéditos en castellano, portugués e inglés.  
Envío de originales [ewp@gigapp.org](mailto:ewp@gigapp.org)

Consulte las normas para la presentación de originales en la web  
<http://www.gigapp.org/index.php/publicaciones/working-papers>



El Verano en los Andes: El Sincholagua, el Cotopaxi, El Rumiñahui, los Illinizas, el Corazón. Foto hecha en las Laderas del Pasochoa. Imagen cortesía del Efrén Guerrero @auraneurotica

**GIGAPP**  
**Estudios / Working Papers**

ISSN 2174-9515