



Vol. 9 / Nº 2

## Artículos

---

La sociología pragmática y el modelo de la balística sociológica  
*Ekain Zubizarreta y Patrick Trabal*

El análisis retórico en el estudio de las políticas públicas  
*Sergio Alberto Chica Vélez*

Cambio de identidad y uso de Facebook en adolescentes y jóvenes indígenas de la Sierra central ecuatorianas  
*William F. Waters, Martín Baca, Shirley Tipanquiza y Emily McGrath*

¿Interculturalidad o 'cultura' a lo occidental? El rechazo indígena hacia la educación intercultural bilingüe  
*Christian Tym*

Ecuador: racismo y discriminación étnica en el vaivén de la política pública  
*Alexis Oviedo Oviedo*

Políticas de salud para las juventudes colombianas: la justicia social desde el enfoque de las capacidades  
*Luz Adriana Aguirre Santafé y Bairon Otálvaro Marín*

El trauma latinoamericano y la guerra en Ucrania  
*Raina Zimmering*

## Reseñas

---

Howlett, Michael. 2019. *The Policy Design Primer. Choosing the Right Tools for the Job*  
*Najwa Giselle Jalkh*

Michael D. Jones, Elizabeth A. Shanahan y Mark K. McBeth. 2014. *The Science of Stories: Applications of the Narrative Policy Framework in Public Policy Analysis*  
*Jorge Enrique Martínez Carvajal*

Cass R. Sunstein. 2020. *Behavioral Science and Public Policy*  
*Guiselle Marlene Romero*

Guy Peters. 2018. *Policy Problems and Policy Design*  
*Carolina Elizabeth Sinchiguano*



**FLACSO**  
ECUADOR



# **mundosplurales**

---

Revista Latinoamericana de Políticas y Acción Pública  
Volumen 9, Número 2 - noviembre 2022



**FLACSO**  
ECUADOR



# mundosplurales

Revista Latinoamericana de Políticas y Acción Pública

Volumen 9, Número 2, noviembre 2022

## Editores

Betty Espinosa (FLACSO Ecuador)

André-Noël Roth (Universidad Nacional de Colombia)

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

## Comité Editorial

Guillermo Baquero (European School ESMT, Alemania)

Eduardo Bedoya (Pontificia Universidad Católica del Perú)

Robert Cobbaut (Universidad de Lovaina)

Renato Dagnino (Universidad de Campinas)

Jean De Munck (Universidad de Lovaina)

Rolando Franco (FLACSO Chile)

Ana María Goetschel (FLACSO Ecuador)

Gloria Molina (Universidad de Antioquia)

Leopoldo Múnera (Universidad Nacional de Colombia)

María Dolores París (El Colegio de la Frontera Norte)

Myriam Paredes (FLACSO Ecuador)

Thomas Périlleux (Universidad de Lovaina)

Geoffrey Pleyers (Universidad de Lovaina)

David Post (Pennsylvania State University)

Marcela Pronko (Fundación Oswaldo Cruz, Brasil)

Javier Roiz (Universidad Complutense de Madrid)

Michael Uzendoski (FLACSO Ecuador)

Unai Villalba (Universidad del País Vasco)

Martha Zapata (Universidad Libre de Berlín)

Cristina Zurbbriggen (Universidad de la República, Uruguay)

**Gestora de la revista:** Susana Anda

**Diseño y diagramación:** FLACSO Ecuador

**Imprenta:**

© De la presente edición

**FLACSO, Sede Ecuador**

La Pradera E7-174 y Diego de Almagro

Quito, Ecuador

Tel.: (593-2) 294 6800

Fax: (593-2) 294 6803

[www.flacso.edu.ec](http://www.flacso.edu.ec)

ISSN: 1390-9193

Quito, Ecuador 2020

1ª. edición: mayo 2020



## **Índice**

Introducción ..... 5-6

## **Artículos**

---

**1. La sociología pragmática y el modelo de la balística sociológica** ..... 9-35

Ekain Zubizarreta y Patrick Trabal

**2. El análisis retórico en el estudio de las políticas públicas** ..... 37-66

Sergio Alberto Chica Vélez

**3. Cambio de identidad y uso de Facebook en adolescentes y jóvenes indígenas de la Sierra central ecuatoriana** ..... 67-88

William F. Waters, Martin Baca, Shirley Tipanquiza y Emily McGrath

**4. ¿Interculturalidad o ‘cultura’ a lo occidental? El rechazo indígena hacia la educación intercultural bilingüe** ..... 89-109

Christian Tym

**5. Ecuador: racismo y discriminación étnica en el vaivén de la política pública** ..... 111-133

Alexis Oviedo Oviedo

**6. Políticas de salud para las juventudes colombianas: la justicia social desde el enfoque de las capacidades** .....135-150

Luz Adriana Aguirre Santafé y Bairon Otálvaro Marín

**7. El trauma latinoamericano y la guerra en Ucrania** ..... 151-177

Raina Zimmering

## Reseñas

---

- 8. Howlett, Michael. 2019. The Policy Design Primer. Choosing the Right Tools for the Job** .....181-184  
Najwa Giselle Jalkh
- 9. Michael D. Jones, Elizabeth A. Shanahan y Mark K. McBeth. 2014. The Science of Stories: Applications of the Narrative Policy Framework in Public Policy Analysis** ..... 185-188  
Jorge Enrique Martínez Carvajal
- 10. Cass R. Sunstein. 2020. Behavioral Science and Public Policy** .....189-191  
Guiselle Marlene Romero
- 11. Guy Peters. 2018. Policy Problems and Policy Design** ..... 193-295  
Carolina Elizabeth Sinchiguano
- Política editorial..... 197-200

# Introducción

---

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

La importancia creciente de las políticas públicas en los discursos políticos y académicos en América Latina urge la difusión de los principales aportes, propuestas, debates y discusiones en un campo de gran heterogeneidad. Este interés contrasta con la limitada disponibilidad en idioma español de numerosos autores considerados como referencias indispensables en el campo de las políticas públicas, así como con la escasa producción regional de aportes a los debates en este campo, a pesar de la reciente multiplicación de programas de formación en políticas públicas en la Región y de grupos de investigación sobre políticas públicas creados en el seno de asociaciones académicas como ALACIP o CLACSO.

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

*Mundos Plurales* es una iniciativa desarrollada por una alianza entre el Grupo de Investigación “Análisis de las Políticas Públicas y de la Gestión Pública (APP-GP) de la Universidad Nacional de Colombia (UNAL-Bogotá) y la Línea de Investigación “Políticas Sociales y Desarrollo” de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales del Ecuador (FLACSO), a través de un convenio vigente

entre estas universidades. Cuenta con el respaldo de académicos provenientes de diversas disciplinas, distintas regiones y países, que apuestan por la pluralidad de pensamiento.

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

Artículos





# La sociología pragmática y el modelo de la balística sociológica

## *Pragmatic Sociology and the Model of Sociological Ballistics*



Ekain Zubizarreta\* y Patrick Trabal\*\*

Recibido: 23/08/2022 - Aceptado: 27/10/2022

### Resumen

La corriente pragmática que se describe en este artículo es la sociología de la controversia y del conflicto. El modelo que se expone es la balística sociológica, que se desarrolló con el objetivo de analizar las trayectorias de determinados problemas sociales, así como las de los actores que toman parte en los procesos de disputa y de los argumentos que movilizan. Además, se analiza cómo estos actores usan los principios morales y la fuerza de las redes de las que forman parte. Aunque estos problemas sociales puedan seguir trayectorias muy diversas, el modelo plantea el ciclo ideal de las controversias dividido en cinco etapas: emergencia del problema, controversia, polémica, movilización y regulación. Se concluye que el modelo resulta particularmente útil para el estudio de causas y movilizaciones de larga duración, en los que haya participado un gran número de actores, interviniendo en varias arenas de discusión. Asimismo, permite superar el clivaje entre los niveles macro y micro y dar cuenta, en todo momento, de los sucesos inesperados y de los efectos que se producen en los procesos de acción pública. Sin embargo, para que dicho análisis sea posible es necesario combinar distintas estrategias metodológicas y resulta conveniente emplear herramientas informáticas que permitan estudiar un gran volumen de datos.

**Palabras clave:** acción pública; balística sociológica; disputas; sociología pragmática; trayectorias.

### Abstract

The pragmatic current described in this article is the sociology of controversy and conflict. The model discussed is sociological ballistics, which was developed with the objective of analyzing the trajectories of certain social problems, as well as those of the actors that take part in processes of dispute and the arguments that they mobilize. In addition, we analyze how those actors use moral principles and the strength of the networks of which they are part. Although social problems can follow very different trajectories, the model proposes an ideal cycle of controversies divided into five stages: emergence of the problem, controversy, polemics, mobilization, and regulation. It is concluded that the model is particularly useful for the study of causes and long-term mobilizations in which a large number of actors have participated, intervening in various arenas of discussion. Likewise, it allows for overcoming the cleavage between macro and micro levels and at all times to account for unexpected events and the effects that occur in public action processes. However, for this analysis to be possible, it is necessary to combine different methodological strategies, and it is convenient to use computer tools that allow for studying a large volume of data.

**Keywords:** public action; disputes; pragmatic sociology; sociological ballistics; trajectories.

\* Universidad del País Vasco (EHU/UPV). ekain.zubizarreta@ehu.eus

\*\* Université Paris Nanterre.

## Introducción

Existen muchas maneras de presentar lo que se conoce como “sociología pragmática”. Este enfoque data de los años ochenta y se caracteriza por un deseo de convocar a los fundadores del pragmatismo para mostrar que algunas de sus tesis pueden proporcionar respuestas a diversas preguntas sociológicas contemporáneas. En vez de exponer la postura inicial (Nachi 2006) o enumerar los principios fundamentales (Barthe et al. 2013), estas empresas pueden ser útiles, pero tienden a canonizar y ocultar los debates, lo que viene a ser poco “pragmático”. En el presente artículo se describen las evoluciones de estas corrientes de pensamiento y sus diferentes enfoques.

## Una alternativa a un debate sociológico

Una de las primeras contribuciones de la sociología pragmática es la de proponer una alternativa para escapar a la tensión generada por los enfoques de Bourdieu y Garfinkel. Para el primero, el mundo social solo puede sostenerse a través de leyes universales. Bourdieu (1982) incluso compara los principios que identifica con las leyes de la gravitación para indicar que los procesos de “reproducción” o de funcionamiento del *habitus* se aplican a todas las situaciones, de modo que nadie pueda escapar a ellos. La etnometodología propuesta por Garfinkel (1967) se encuentra en el polo opuesto a este enfoque, pues trata de considerar que es en la acción donde los actores sociales encuentran los recursos para sostener el mundo social o para sacudirlo.

Cada nueva situación debe considerarse como un momento independiente respecto a los momentos precedentes y permite estudiar cómo se construyen las interpretaciones, los juicios y las acciones en las interacciones entre los actores y en la disposición del mundo. Como resume Chateauraynaud “frente a la disyuntiva del estructuralismo y de la etnometodología, la construcción de un marco de análisis de la acción orientada hacia la justicia ha permitido dejar de lado la idea de una automaticidad del acuerdo, asentada en las cosas y los cuerpos, y la de un acuerdo renegociado de forma permanente por un trabajo perpetuo de atribución de sentido en situación” (1991: 15).

Percibimos aquí una primera deuda hacia los fundadores del pragmatismo. Esta se expresa por un deseo de describir la construcción del juicio, preocupación que también encontramos en la etnometodología. ¿Cómo consideramos las cosas como reales?, se preguntó William James (1909). Esta pregunta concierne tanto al in-

investigador como a los actores sociales. Al considerar al sociólogo encontramos el momento reflexivo, clásico en todo pensamiento epistemológico, que debe, sin embargo, pensarse en su dimensión práctica. Se busca también estudiar la forma en la que los actores consideran que lo que piensan es cierto y relevante para la acción.

Cabe señalar que al hablar de sociología pragmática francesa puede ocurrir que sean los trabajos de Latour (1984) los que vengan a la cabeza, aunque en Francia se suele considerar esta corriente como parte de la sociología de las ciencias. Sin embargo, es importante señalar que la sociología de las ciencias de Latour (1984) y la sociología pragmática comparten la voluntad de identificar una forma particular de “disputas” que son las controversias (presentan la ventaja de apoyarse en un acuerdo entre los protagonistas ligado a la admisibilidad de los argumentos), así como una atención a los procesos (otra referencia hacia los fundadores del pragmatismo) cuando se intenta trazar las redes de investigadores y los destinos de los enunciados científicos, y de mirar particularmente cómo se discuten, critican y se negocian para ser considerados “válidos”. Este tipo de trabajo pretende romper con la idea de una separación entre la política y las “ciencias indiscutibles” (Latour 1984), mostrando que el conocimiento se construye gradualmente, a pesar de los compartimentos establecidos por las tradiciones sociológicas más cercanas al positivismo.

## Sociología de la controversia y del conflicto

La obra de Chateauraynaud se apoya en la sociología pragmática y reflexiva desarrollada en el seno del Grupo de Sociología Pragmática y Reflexiva (GSPR) perteneciente a la Escuela de Estudios Superiores en Ciencias Sociales (EHESS). La “sociología de la controversia y del conflicto” que el autor presenta en el libro *Argumenter dans un champ de forces: Essai de balistique sociologique* (2011a) y en numerosos artículos (Chateauraynaud 2004, 2009, 2010, 2011b, 2016; Chateauraynaud, Debaz y Fintz 2014; Chateauraynaud y Debaz 2010; Chateauraynaud y Zittoun 2014), propone un enfoque de las controversias y de las polémicas que prioriza la dimensión descriptiva y analítica. El modelo desarrollado dentro de este enfoque, llamado balística sociológica, fue concebido para modelizar las trayectorias de los problemas sociales, que podrían terminar en o dar lugar a un proceso de regulación, de adopción o de modificación de las políticas públicas. Estos problemas sociales pueden trazar trayectorias muy diversas y pueden “bifurcar”, “convergir”, “volverse más fuertes”, “perder fuerza” o tener otro tipo de variaciones.<sup>1</sup>

---

1 La metáfora que se usa hace referencia a la trayectoria parabólica de una bala o de un proyectil. La elección de dicha metáfora y su uso por parte del autor se explicarán más adelante.

La sociología de la controversia y del conflicto se posiciona en el punto de encuentro de cuatro áreas académicas: la sociología política, los “estudios de la ciencia”, la teoría de la argumentación y la sociología de la alerta y del riesgo.<sup>2</sup> Este posicionamiento, en la intersección de estas cuatro áreas dinámicas, ha alimentado la sociología de la controversia y del conflicto que se ha centrado en analizar las controversias relacionadas con los grandes problemas de la actualidad (*big modern issues*), como el asbesto, la radioactividad, los organismos genéticamente modificados (OGM), la nanotecnología o los riesgos de las microondas,<sup>3</sup> entre otros.

La cuestión principal que Chateauraynaud (2011a) plantea es la siguiente ¿qué hace que una causa tenga un gran impacto en la sociedad y que otra causa no lo tenga? Para explicarlo de una manera más precisa, ¿cómo consiguen los actores dar la trayectoria adecuada (vocabulario balístico) a sus críticas, alertas y movilizaciones?, y ¿en qué fallan cuando no logran convencer ni movilizar y finalmente no consiguen sus objetivos? Para poder responder estas preguntas la balística sociológica de Chateauraynaud (2007a, 2011a) propone hacer un seguimiento de los problemas, de las controversias, de las polémicas y de los conflictos de larga duración y analizarlos de manera comparativa. Esta comparación se efectúa mediante el análisis del conjunto de actores y de argumentos transmitidos por los mismos que se movilizan a través de distintas arenas mediáticas u otros tipos de espacios de discusión donde los conflictos aparecen, se discuten y se transforman.

En primer lugar, el enfoque propuesto sirve como herramienta para comparar trayectorias de problemas diferentes. Para ello, Chateauraynaud (2007a, 2011a) propone analizar dichos problemas y las configuraciones de actores y argumentos en su paso por numerosas arenas. En segundo lugar, tiene también como objetivo hacer visibles las fuentes de resistencia y los orígenes de las bifurcaciones, distorsiones o cualquier otro elemento que pueda alterar el objetivo y la trayectoria de la causa. Por último, analiza cómo los actores articulan o combinan su “diseño” (el objetivo que persiguen respecto al problema que los atañe) y el recorrido del mismo problema en cada momento específico (la trayectoria del problema).

2 Esta última fue desarrollada por Chateauraynaud y Torny (1999) anteriormente y analizan las alarmas y avisos de los “denunciantes” (*lanceurs d’alertes* en francés, *whistleblower* en inglés) relacionados con los llamados riesgos de la sociedad contemporánea (Adam, Beck y van Loon, 2000). Se hablará de estos riesgos más adelante.

3 Estos problemas serían los “problemas típicos de las sociedades de riesgo” según los sociólogos Adam, Beck y Van Loon (2000), que podrían tener como consecuencia la aparición de grupos de actores que se movilizarían y surgiría así una “causa internacional”. Se considera causa internacional todo tipo de evento, alerta, movimiento social, dispositivo, conflicto o argumento proveniente de un actor o un grupo de actores que actúan en el nombre del “bien universal” (o al menos “universalizable”) y que interpele a una o varias instancias capaces de actuar en el ámbito internacional (Chateauraynaud 2007b).

Para ello es necesario combinar distintas estrategias metodológicas que permitan estudiar un gran número de configuraciones de actores y argumentos. El análisis de los datos recopilados sirve para describir las transformaciones y trayectorias de las configuraciones argumentativas a lo largo del tiempo, y para detectar y formalizar características de diferentes controversias públicas que podrían considerarse como problemas típicos de las sociedades de riesgo. De esta manera, sería posible usar el análisis comparativo para contrastar distintos *affaires* y, finalmente, construir herramientas analíticas transversales que permitan a los problemas enriquecerse mutuamente.

Antes de describir el modelo de la sociología balística (Chateauraynaud 2007a, 2011a), nos parece necesario añadir ciertas aclaraciones sobre el punto de vista de la sociología de la controversia y del conflicto.

## **Nociones y elementos metodológicos**

### *Prise*

La noción, desarrollada y definida por Chateauraynaud y Torny (1999), pretende extender la noción de percepción, entendida como la comprensión que los actores tienen de las cosas, objetos o temas. Para ello, propone englobar dentro de la noción de *prise* el conjunto de percepciones (individuales y colectivas), de experiencias sensoriales, de dispositivos existentes y de contextos en los que los actores entran en contacto con estos elementos.<sup>4</sup> Dicho de otra manera, la *prise* hace referencia a los medios creados y desarrollados por los actores, por medio de los cuales intentan controlar o mantener el control sobre los objetos, los fenómenos y las actividades que forman parte de la realidad. El argumento principal de los autores es que la percepción no es mera “representación”, los actores no gobiernan sus acciones basándose solamente en representaciones y son capaces de desarrollar distintos *prises* en su interacción con el mundo.<sup>5</sup>

¿Cómo gestionan los actores las diferencias existentes entre el mundo sensorial, el mundo experimentado en acción por ellos mismos, los dispositivos que rigen la sociedad y las expectativas colectivas basadas en el saber colectivo o en creencias? El enfoque que defiende Chateauraynaud anima a interesarse por esta

---

4 La noción se acerca también a los términos “control” o “dominio”, entendidos en el sentido de la palabra *mastering* en inglés y *maîtrise* en francés, como posesión del conocimiento y de las cualidades necesarias sobre un tema, una técnica, un objeto o una obra de arte.

5 La manera más fácil de observar dicha *prise* es en realidad observando los problemas que ocurren cuando un actor experimenta una falta de *prise*. En el lenguaje común, podrían usarse expresiones como “no tener suficiente conocimiento acerca de algo” o “no tener o perder el control de la situación”.

gestión interna que hacen los actores y por la cual crean su *prise* individual. Esta tiene una gran influencia al momento de crear y elaborar argumentos. La argumentación no solo se basa en su propia *prise*, en la concepción que él mismo tiene del problema o del fenómeno, en sus vivencias pasadas y en el contexto, sino que tiene que tener en cuenta también la *prise* de los actores sobre los que pretende influir. Esto se debe a que los actores necesitan tener *prises* comunes para poder interactuar en un mundo social. De no ser así, la comprensión y el entendimiento mutuo no serían posibles.

Utilizar el modelo de la balística sociológica y centrarse en las formas de manifestación de los riesgos existentes en el mundo sensible nos lleva a prestar atención a las *prises* desarrolladas por los actores. Cada uno de los test ligados a una causa sirve para modificar las *prises* de los actores (tanto individuales como colectivas), presentando nuevos argumentos, experiencias, sucesos o dispositivos que influyan y cambien la percepción de los actores sobre dichas causas.

## Test

Como se ha señalado anteriormente, el enfoque sociológico propuesto por el autor pretende trazar series completas de los sucesos significativos dentro de cada dossier. El concepto de test (*épreuve* en francés) se usa para referirse a estos sucesos, que pueden reducirse a cuatro figuras principales: las alertas, los debates públicos, los escándalos públicos y las movilizaciones colectivas. De manera general, un test hace referencia a un momento de incertidumbre sobre las cosas (Chateauraynaud 2007a, 2011a). Por lo tanto, pueden dar lugar a un cambio del estado de las cosas. Existen dos tipos de test: los test de legitimidad y los test de fuerza. Los test de legitimidad parten de la discusión de distintos puntos de vista y su conclusión se basa en la formulación de un acuerdo entre partes. Las discusiones y la verificación de la validez de los argumentos que en ellos ocurre no se basan solamente en la retórica. Los objetos, la realidad del entorno y las herramientas o dispositivos deben también ser incorporados en los argumentos y en las pruebas usadas para aprobar o refutar las diferentes interpretaciones de la realidad.

Por su parte, los test de fuerza son completamente diferentes porque se hace uso de la fuerza para imponer un punto de vista o una concepción de la realidad que no está legitimada. Cabe señalar que ni los test de legitimidad, ni los de fuerza son momentos de deliberación y discusión aislados y que su comprensión puede ser solo parcial, a menos que se tomen en cuenta los test precedentes y posteriores (Boltanski 1990).

La sociología de la controversia y del conflicto sugiere un análisis que ofrezca al investigador la posibilidad de tomar en cuenta tanto los conflictos existentes o latentes (y la serie de test<sup>6</sup> pasados), pero centrándose en observar lo que cada disputa consigue cambiar (o no), tanto en los medios como en los dispositivos que rigen el día a día de los ciudadanos.

### Arenas

La noción de “arena” designa los entornos de confrontación y deliberación que reúnen a diferentes conjuntos de actores y donde se expresan sus argumentos, ideas y puntos de vista. El término arena puede hacer referencia tanto a los debates públicos retransmitidos como a reuniones más o menos restringidas y limitadas, sean de carácter político, científico o comunitario (Hilgartner y Bosk 1988). Las distintas arenas tienen una capacidad diferente de influencia sobre los procesos políticos y sociales ligados a un problema y, por lo tanto, el impacto que pueden generar varía (Hilgartner y Bosk 1988). La integración de estas arenas en el análisis de las trayectorias es necesaria.

### Disputas y la noción de acuerdo

La sociología de la controversia y del conflicto se aleja de los modelos de acuerdo y consenso que han proliferado durante las últimas décadas y que han dado lugar a corrientes como la “economía de las convenciones” (Eymard-Duverney 1994) o la “sociología de la justificación”.<sup>7</sup> Estas parten de un punto de vista basado en el consenso amplio o al menos en un compromiso aceptable que ligue agentes heterogéneos alrededor de intereses y valores comunes. El modelo propuesto por la sociología del conflicto, sin embargo, toma en cuenta el antagonismo, la discusión, que no se limita al desafortunado resultado (en el sentido de *outcome*) de una disputa particular y que incluye o integra también la expresión de un argumento. El objetivo es reinsertar el conflicto en la sociología, intentando reflejar dentro del mismo cuadro de análisis tanto las relaciones de poder como los repertorios argumentativos usados por los actores.

Las alertas, controversias, polémicas y crisis parecen momentos heurísticos en los que los actores pueden adoptar nuevos sistemas de acción, independientemente

---

6 Se consideran test los momentos de incertidumbre sobre el estado de las cosas (Boltanski 1990). Estos test incluyen pruebas de realidad donde las diferentes concepciones acerca de un problema se debaten y se cuestionan y pueden dar lugar a cambios en el estado de las cosas.

7 Boltanski (1990) desarrolla una visión moralista de las discusiones. Argumenta que estas se basan en la discusión de grandes principios morales comunes para todos los integrantes de la sociedad (*cités*) y que terminan cuando uno de estos principios prevalece sobre los demás.

de que el conflicto persista o no. Hay que entender que los actores involucrados en el proceso pueden buscar un acuerdo, pero que esto no siempre sucede. Para ellos, un nuevo equilibrio de fuerza o un nuevo espacio público de posiciones pueden ser resultados tan importantes como una nueva regulación o institución que suponga un acuerdo general.

### **Posicionamiento de la sociología de la controversia respecto a otras teorías y modelos**

La sociología de la controversia y del conflicto trata de salir de la dicotomía creada dentro de la sociología pragmática en Francia, entre los enfoques de Latour y Boltanski. El primero, que forma parte de la sociología de las ciencias y de la tecnología concede un rol central y prioritario a los “actores-red” (Callon 2006) y prioriza las redes existentes entre actores e instrumentos como fuerza principal sobre la que se basa el mundo (Akrich, Callon y Latour 2006). Los diferentes puntos de vista existentes en los debates o en otro tipo de discusiones se imponen o no, dependiendo de la fuerza de la red de la que formen parte, relegando a un segundo plano la precisión y justeza de los argumentos empleados por unos y otros. Por el contrario, Boltanski (1990) desarrolla una visión moralista y argumenta que las discusiones y debates se basan en la discusión de grandes principios morales (*cités*) y que terminan cuando uno de estos principios prevalece sobre los demás.<sup>8</sup>

El enfoque propuesto por Chateauraynaud (2007a, 2011a) intenta evitar anteponer ninguno de los puntos de vista explicados y propone dar un “giro pragmático” a la cuestión, pasando a analizar el uso que hacen los actores de los principios y de la fuerza de las redes de las que forman parte. Mediante el análisis de argumentos y de la evolución de los grupos de actores, se ha podido observar que los actores intentan hacer valer tanto la justeza de sus argumentos como la fuerza de sus redes en las discusiones o movilizaciones en las que toman parte (Chateauraynaud, Debaz y Fintz 2014; Chateauraynaud y Debaz 2010; Chateauraynaud y Lehtonen 2013).

El punto de vista expuesto aquí se opone también a una concepción cosmopolita de la sociedad, desarrollada mayormente por Beck (1998), que defiende que ya no se puede pensar ni actuar a una escala local o nacional. Según Beck (1998), todos los riesgos, problemas o causas serían internacionales, pero se traducirían de manera diferente dependiendo de las características del contexto local. Por lo tanto, habría que partir de un punto de vista glocal. El modelo de la balística sociológica

8 Las discusiones sobre el uso de la energía nuclear se podrían calificar como una pugna entre el principio de la salud y de la preservación de la naturaleza por un lado (principales argumentos de los movimientos contra las centrales nucleares), y un principio de eficiencia económica y otro del desarrollo científico, industrial y social por el otro (principales argumentos de los actores a favor).



(Chateauraynaud 2007a, 2011a) se opone a esta concepción, puesto que propone reflexionar acerca de las modalidades de emergencia y transformación de las causas internacionales, entendiendo la globalización como un proceso complejo constantemente cuestionado, discutido y reorganizado.

Las investigaciones realizadas utilizando el modelo de la balística (por ejemplo, Chateauraynaud, Debaz y Fintz 2014; Chateauraynaud y Debaz 2010; Chateauraynaud y Lehtonen 2013) han servido para observar que existen al menos tres elementos centrales a tener en cuenta a la hora de analizar la acción de los actores a nivel local o global y sus consecuencias en ambos niveles. Primero, existe una agenda internacional que rige la actividad de entidades con una fuerza de expresión suficiente como para hacer llegar mensajes o incluso imponer sus dispositivos a lo largo y ancho del planeta (Chateauraynaud 2009). Segundo, existen catástrofes, crisis o conflictos a través de los cuales algunos actores, todavía no identificados e instalados en la escena internacional, consiguen movilizar a cierta parte de la población alrededor de una causa (Chateauraynaud y Lehtonen 2013; Chateauraynaud y Torny 1999). Por último, existen diferentes procesos de creación de redes de diversas “localidades” que terminan por nutrir los debates y las acciones públicas que ocurren a nivel internacional –fóruns sociales u otras formas que contienen una producción de debates y deliberaciones– (Chateauraynaud 2009, 2015).

Incluyendo estos tres elementos al análisis sociológico y dirigiendo la reflexión hacia los procesos de internacionalización de las causas, Chateauraynaud (2007a, 2011a) pretende sobrepasar la división existente en la sociología entre los análisis microsociológicos y macrosociológicos, proponiendo una herramienta que permita analizar las relaciones entre las “localidades” y la esfera internacional, centrándose sobre todo en cómo afectan las acciones locales a las causas internacionales y a su reconfiguración, y viceversa.

Numerosos enfoques han presentado modelos generales para comparar largas series de conflictos (MacAdam, Tarrow y Tilly 2001). Estos enfoques, basados en métodos estructurales, no han conseguido conectar los niveles micro y macro en sus análisis y han generado muchas objeciones por el hecho de basarse en un encuadre situado en los procesos de disputa, aun en el caso de problemas globales.

## Balística sociológica

La sociología de la controversia y del conflicto propone el modelo de la balística sociológica (Chateauraynaud 2007a, 2009, 2010, 2011a). Este modelo pretende servir como herramienta para modelizar las trayectorias de los problemas de las

sociedades actuales, junto con las trayectorias de los actores que toman parte en los procesos de disputa o conflicto y de los argumentos que éstos movilizan en las arenas en las que transcurren los debates e intercambios argumentativos entre actores con diferentes concepciones del problema y de las acciones a tomar.

El análisis de debates e intercambios argumentativos sirve para identificar los conjuntos de actores y sus redes, así como para recopilar los argumentos defendidos por los mismos. Esta recopilación no es fácil y para realizarla hace falta combinar distintas estrategias metodológicas que tomen en cuenta un gran número de configuraciones de actores y de argumentos.

La sociología de la controversia y del conflicto prioriza el análisis de todo tipo de documentos públicos provenientes de diversas fuentes: actas parlamentarias, leyes, decretos, reglas y normas, informes científicos, comunicados de instituciones y asociaciones, folletos informativos, documentos provenientes de procesos judiciales, etc. Además, favorece el uso de entrevistas semiestructuradas a los actores para poder completar la información de que se dispone. Las observaciones sobre el terreno durante movilizaciones o momentos de protesta también son de gran interés para tener acceso de primera mano a los conflictos y a las estrategias de los actores en acción.

El análisis de los datos recogidos se utiliza para describir las transformaciones y trayectorias de las configuraciones argumentativas a lo largo del tiempo, y para detectar y formalizar características de diferentes controversias que podrían considerarse como problemas típicos de las sociedades de riesgo. Así, el modelo concede una importancia capital al trabajo político operado por los actores, sin el cual la emergencia y la trayectoria de las causas serían incomprensibles; la formulación de principios y valores queda en manos de los actores. El modelo toma en serio estos argumentos transmitidos por los actores y los pone en perspectiva con la descripción de los dispositivos, del medio y de los campos de fuerza que afectan su ocurrencia y su formulación.

Centrar el análisis en el conjunto de argumentos y de los actores que los movilizan anima al investigador a interesarse por las trayectorias de los actores, por sus acciones, por las arenas en las que participan y por los argumentos que desarrollan. Este análisis permite estudiar el carácter evolutivo de las controversias y de los procesos de movilización respecto a un problema. Por consiguiente, la balística sociológica se inscribe también en una sociología pragmática de las transformaciones (Chateauraynaud 2011c, 2011a). Pero, ¿cómo funciona el modelo de la balística sociológica y cómo se modelizan las trayectorias de los problemas y de los actores?

## El modelo

Como se ha indicado anteriormente, una de las cuestiones principales a las que Chateauraynaud (2011a) pretende responder mediante el uso de la balística sociológica es qué (y cómo) hacen los actores para trazar la trayectoria correcta para una alarma, una crítica o una movilización, y simétricamente, en qué fallan al tratar de convencer, movilizar y conseguir sus objetivos.

Para ello, utiliza el lenguaje del campo lexical de la balística, que hace referencia a la ciencia de la trayectoria de los proyectiles. Se basa en las leyes físicas de un proyectil que se mueve a través del aire. Aunque a primera vista pueda parecer una concepción determinista de la acción social, el uso de este campo lexical no es más que una utilización metafórica de palabras como “trayectoria”, “ángulo de visión”, “trayectoria en el aire”, “alcance”, “bifurcación”, “objetivo”, “impacto” o del mismo modelo de la parábola pura.

Lo que se quiere retener es el modelo general de la balística con sus variaciones respecto a la curva parabólica, puesto que, obviamente, la curva de los problemas sociales es mucho más compleja que la curva de un proyectil. Se parte así del análisis balístico de la trayectoria parabólica para estudiar los argumentos y las movilizaciones de los actores que tengan como objetivo influenciar la acción pública respecto a ciertos problemas o riesgos. Por consiguiente, la balística se elabora sobre el movimiento, las transformaciones, los desplazamientos, las traducciones, las evoluciones y las reformulaciones de las causas y de los argumentos que los acompañan y contribuyen a definirlos.

En sociología, la parábola pura de la balística no se puede usar como un prototipo puro para describir procesos sociales, pero puede ser útil para desarrollar un modelo alternativo de la balística, haciendo uso de su vocabulario, el cual sirve para referirse a asuntos públicos y a movilizaciones colectivas. Palabras como objetivo o *target*, *targeting*, trayectoria, alcance, impacto o incluso daño colateral son empleadas a menudo en los ámbitos político, periodístico y militar. El célebre artículo de Hilgartner y Bosk (1988) titulado “The rise and the fall of social problems: A public arenas model” hace un uso implícito de esta trayectoria parabólica.<sup>9</sup>

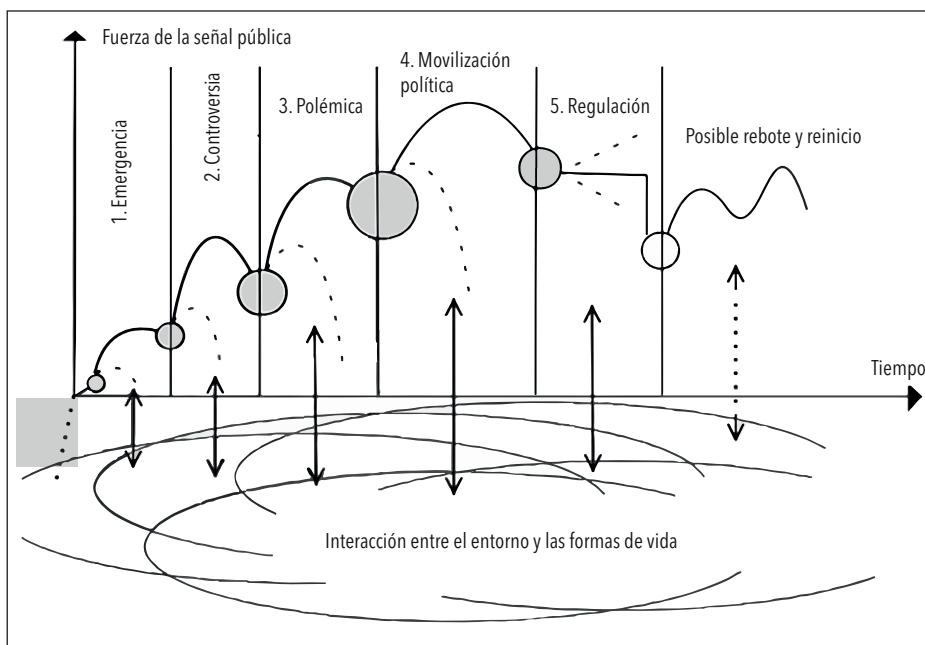
La balística sociológica propone un modelo que describe lo que sería un ciclo ideal de las controversias y de las movilizaciones, que se divide en cinco etapas: emergencia, controversia, polémica o denuncia, movilización y regulación (figura 1). Sin embargo, no todos los problemas atraviesan estas cinco etapas, ni estas

9 En el artículo también se describe el término “arena” como un espacio de discusión de distintas concepciones de los problemas y del mundo en general, que forma parte de una de las nociones clave del modelo de balística sociológica, el cual se abordará más adelante.

tienen siempre la misma duración, ni se dan en el orden propuesto.

El modelo presupone que el objetivo de los grupos de actores que se movilizan a favor de una causa es conseguir trazar esa parábola, con el fin de influir en la política pública y que las autoridades correspondientes actúen acorde a la situación. Es importante señalar que esto no implica una racionalidad teleológica por parte de los actores. Tomando el punto de vista pragmático, el modelo propone observar las variaciones, las bifurcaciones, los movimientos inesperados y sus efectos y, al mismo tiempo, la capacidad de los actores para adaptarse o no, dependiendo de cada contexto, y de cambiar sus objetivos en el curso de la acción.

Figura 1. Modelo de la balística sociológica



Fuente: Chateauraynaud (2011a).

Nota: La traducción del francés al español estuvo a cargo de los autores del artículo.

La figura 1 muestra una trayectoria ideal-típica de las controversias de los problemas. El eje vertical representa la fuerza de la señal pública, la actividad argumentativa del momento y la fuerza de la movilización en cada momento. Esta fuerza se puede estimar analizando la cantidad de test (conjunto de debates, deliberaciones, discusiones y movilizaciones) que ocurren en un periodo de tiempo. El eje horizontal es el tiempo. La amplitud del mismo varía dependiendo de la duración del

problema y de la causa. La cuestión del asbesto en Francia lleva muchos años activa y es el problema de mayor duración estudiado por el GSPR (Chateauraynaud 2009; Chateauraynaud y Debaz 2010).

En la parte baja de la figura 1 se puede ver representado el complejo mundo de las interacciones entre el entorno en que viven y en el que basan su acción los actores y los eventos inesperados que ocurren (llamados por el autor “formas de vida”).<sup>10</sup> La singularidad de la balística sociológica respecto a otros modelos de análisis de problemas públicos se basa principalmente en la integración de estas interacciones; el modelo intenta integrar los sucesos inesperados y sus efectos sobre la acción pública al análisis, aspectos que se abordarán más adelante.

La evolución de los problemas se divide en cinco fases que pueden estar seguidas de una fase “rebote” que indique la reaparición de las críticas y de la movilización por parte de los actores. La primera fase describe la aparición de un problema. Un problema que era invisible o desconocido hasta el momento, empieza a hacerse visible mediante señales de alerta o a partir de la identificación de ciertos riesgos asociados al problema. En esta primera fase es especialmente importante el rol de los denunciantes, ciertos actores que dan la señal de alarma y apuntan a un problema todavía desconocido para el resto de la sociedad.

El riesgo o el problema que se presenta es nuevo y todavía no se conocen ni su alcance ni las consecuencias reales del mismo. Las alertas sobre los efectos nocivos de las ondas que producen los teléfonos móviles, sobre todo teniendo en cuenta que se coloca a menudo en la oreja (cerca del cerebro), pueden ser un ejemplo claro de una causa todavía en fase de emergencia. Por ahora, los denunciantes no han conseguido llevar su causa a otro nivel y crear una verdadera discusión que pueda traer consigo una posterior regulación que controle los dispositivos y que vele por la salud y por la seguridad del usuario.

Es a menudo difícil fijar un comienzo para esta fase, pues los problemas pueden haber existido desde mucho tiempo atrás y los intentos de sensibilización también. El autor recomienda al investigador no tomar una decisión por su cuenta en esos casos y usar los relatos de los actores para ello. Las argumentaciones de los actores tienden a señalar series de sucesos ocurridos a tener en cuenta, sobre los que apoyan sus argumentos y su comprensión del problema y de la situación. Por lo tanto, es posible trazar el comienzo de una “emergencia” basándose en la lectura que los actores hacen del proceso.

La segunda fase que describe el modelo es la de la controversia. Esta figura fue definida por Chateauraynaud y Torny (1999) como una confrontación de argu-

---

10 Las formas de vida representan todo tipo de eventos inesperados y externos a la acción de los grupos de actores: accidentes, desastres naturales, epidemias, acontecimientos de carácter social, etc.

mentos y métodos de medición e interpretación de fenómenos que ocurren en un espacio común creado por actores competentes en una cierta área. El grupo de actores que toma parte en las discusiones suele ser bastante homogéneo, formado mayormente por científicos. Sus discusiones suelen ocurrir en unas arenas delimitadas que comparten normas argumentativas. Se excluyen por lo tanto actores provenientes de otros sectores o áreas, además, los medios de comunicación no suelen jugar un papel importante. Las discusiones entre académicos sobre riesgos o problemas “emergentes” se encuentran en esta fase.

La tercera fase, llamada denuncia, se caracteriza en parte por una transición de la controversia al régimen de la polémica. Esta se distingue de la primera por la lista de protagonistas que pueden intervenir en las discusiones (mucho más heterogénea) y por la intensa participación de los medios de comunicación en la organización de las arenas o tribunas en las que se expresan los desacuerdos. Surgen a su vez figuras como el desenmascaramiento o revelación y la denuncia, excluidas normalmente de la controversia. En esta son comunes las referencias a ideologías particulares y su integración en el conjunto de argumentos movilizados, elementos normalmente exentos en la controversia. Las revelaciones y las acusaciones son también corrientes, pues es en esta fase en la que se identifican las víctimas del problema y se intenta buscar culpables y atribuir responsabilidades.<sup>11</sup>

La cuarta fase, la movilización política, se distingue de la fase anterior por un parcial cambio de un contexto basado sobre todo en la argumentación a otro de acción social, normalmente más politizado, es decir, en el que intervienen los distintos partidos políticos y proponen soluciones acordes a su concepción del problema. Mediante los debates, que siguen teniendo un importante rol en esta fase, y las movilizaciones públicas, intentan influir en el proceso de acción pública que ya ha incluido el problema en su agenda y que se prepara para una eventual respuesta política.

La quinta fase, la regulación, está marcada por la labor político-jurídica de creación y desarrollo de leyes y normas que creen una base jurídica que responda al problema ya definido. El proceso, que a primera vista puede parecer sencillo, tiende a ser más o menos largo y complejo. Además, como ya señalaron tiempo atrás Pressman y Wildavsky (1984) es necesario tomar en cuenta y analizar el proceso de implementación de las leyes, puesto que, sobre el terreno este no siempre ocurre como se esperaba o como se había planeado.

La fase de normalización, fase que seguiría a la regulación, no siempre marca el fin de los problemas públicos y de las movilizaciones por parte de los actores. Los

11 El modelo constructivista al que a menudo se hace referencia usando la formulación *naming, blaming, claiming* (Felstiner, Abel y Sarat 1980) podría situarse dentro de esta fase.

defectos en la implementación, la aparición de nuevos argumentos derivados o no de nuevos estudios sobre los problemas, o simplemente el hecho de que existan diferentes concepciones del problema y que no exista un consenso sobre la adecuación de la acción legislativa promovida, pueden hacer que surjan nuevos debates y que ciertos actores retomen sus movilizaciones. Esto puede hacer que la trayectoria de los problemas cambie y que se produzca un tipo de “rebote” que haga que el problema vuelva a estar presente y que se sitúe dentro de una de las fases descritas.

Los problemas o causas no siempre trazan una parábola similar, ni llegan todas a la última fase. Tampoco atraviesan siempre las cinco etapas y es posible que su trayectoria se detenga, retroceda o se acelere, dependiendo de cambios en el entorno (cambios en la agenda política e institucional, aparición de nuevos problemas, acontecimientos inesperados, etc.). Además, no es fácil fijar de manera precisa el paso de una etapa a otra. Sin embargo, esa operación no influye demasiado en la construcción de las trayectorias, que finalmente pretende servir como herramienta para comprender de manera más precisa las evoluciones de los problemas y de las causas sociales. Por lo tanto, el investigador puede fijar esos momentos de transición de manera más o menos aproximativa y priorizar más bien el análisis de la serie de test, del conjunto de actores y de los argumentos que movilizan.

Dada la complejidad de la tarea de integrar toda una serie de eventos, de debates en distintas arenas y el seguimiento de actores y de los argumentos movilizadores por los mismos sobre una causa, el modelo de la balística sociológica anima al investigador a favorecer el análisis de dos momentos clave (los sucesos inesperados y los momentos de argumentación intensiva) que ayuden a entender los puntos de inflexión dentro de una larga serie de disputas y movilizaciones. Estos dos momentos clave y su importancia en el análisis de las trayectorias de los problemas sociales están descritos más adelante.

### *Elementos clave de la balística sociológica*

En el modelo de la balística sociológica dos elementos son centrales: los conjuntos de actores, argumentos y arenas, y la temporalidad o los regímenes temporales de la acción.

#### **Conjuntos de actores, argumentos y arenas**

Seguir actores y mapear redes de actores es un método bastante utilizado en la sociología contemporánea. Muchos aseguran que es suficiente para describir el ascenso y la caída de los problemas públicos: actuar, trabajar en red, reunir actores

humanos como no-humanos, temas y grupos, herramientas e instituciones. Pero, ¿qué hay de la génesis y de la desaparición de los argumentos? ¿En qué contexto emerge un argumento?, ¿y un contraargumento? ¿Qué tipo de trayectoria toma y qué modificaciones sufre? ¿Qué significa “ser resistente a la crítica”? (Chateauraynaud 2011a) ¿Los argumentos emanan de los conjuntos de actores o se crean en las mismas disputas, debates o discusiones, con un trasfondo o contexto específico? ¿Cómo puede un argumento viajar de una pequeña comunidad, a través de arenas y grupos, e ir ganando fuerza hasta convertirse en una consigna política, formar parte de una ley o del sentido común?

Chateauraynaud y Torny (2005) afirman que a menudo se subestiman los procesos (a veces largos) mediante los cuales los actores asociados a un campo o a una posición, discuten la relevancia de temas y argumentos y producen un trabajo colaborativo para ajustar sus estrategias argumentativas. En cada discusión el repertorio de ideas es reinventado por los protagonistas. Esta es la razón por la cual el método de la balística sociológica pretende añadir al análisis al conjunto de argumentos movilizados por los actores.<sup>12</sup>

Muchas de las teorías que defienden y promueven el análisis de los conjuntos de actores se centran en las relaciones de poder o en la fuerza de las redes de las que forman parte los actores, dejando de lado el análisis de los argumentos (por ejemplo, Latour 1984). Pero, ¿por qué habría que producir tantos discursos y textos e informes si solamente importaran las redes y los intereses? El estudio de la movilización de los argumentos por parte de los “actores-autores” es una estrategia para acceder a las sucesivas transformaciones de los puntos de vista y para poder detectar oposiciones críticas en un corpus largo. Además, permite integrar y analizar la creatividad de los mismos, que a menudo se subestima (Chateauraynaud y Torny 2005).

El estudio del conjunto de argumentos y de su evolución permite entrever la capacidad inventiva y la creatividad de los actores, su capacidad para evolucionar, para superar dificultades o límites y las normas o reglas asociadas con el sistema político. El trabajo de seguir un gran conjunto de actores y argumentos en numerosas arenas puede parecer arduo y difícil, pero puede también proporcionar importantes conocimientos respecto a los procesos de emergencia, ajuste, evolución y caída de los conjuntos de argumentos sobre los que los actores basan sus acciones. Las disputas y conflictos tienen además la propiedad común de empujar a los actores a desarrollar y hacer explícitos fenómenos que no lo eran de antemano: definiciones, categorías, reglas, normas, etc. Estos elementos son un producto de los procedimientos argumentativos.

12 Entiéndase como “argumentación” el discurso, ligado o no a una acción en marcha, que está organizado para un proceso de disputa –o de su anticipación– para defender un punto de vista, una opinión o una tesis, diseñada para resistir a la crítica (Doury 2006).



El trabajo de Zubizarreta y Pape (2022), por ejemplo, describe las disputas de estos últimos años relacionadas con la exclusión de atletas de las competiciones deportivas por sus niveles de testosterona o por su cariotipo. Los argumentos empleados por los científicos en los años ochenta para defender la existencia de regulaciones excluyentes fueron desmentidos, lo que obligó a los defensores de estas posturas a buscar nuevos argumentos y nuevas pruebas que los apoyaran. Como bien muestra este ejemplo, la sociología que se propone hacer mediante el uso del modelo de la balística es necesariamente una sociología argumentativa (Chateauraynaud 2007a, 2011a).

Generalmente el estudio de los argumentos ha sido relegado por los investigadores en ciencias sociales al área de la lingüística llamada “análisis del discurso”. Esta área está marcada por una gran división de enfoques, entre los que sobresalen aquellos que priorizan una lectura interna de los argumentos y los que apuestan por una lectura externa (Chateauraynaud 2007b). El primer enfoque prioriza el análisis retórico, el análisis de la forma, y utiliza conceptos teóricos como audiencia y adherencia. El proceso argumentativo tiene aquí un objetivo que va más allá del mero hecho de deducir consecuencias o de informar, y pretende conseguir una cierta adhesión por parte de la audiencia hacia las tesis presentadas e incluso incitar a llevar a cabo ciertas acciones. El análisis de la forma, la manera de expresar las cosas, el poder de los actores y las redes de los que forman parte prevalece aquí sobre el contenido, sobre la precisión y justeza de los argumentos, de lo que se expresa, se informa o deduce en ellos. Por el contrario, el segundo enfoque favorece el análisis interno de los argumentos, relegando a un segundo plano el contexto y la forma de la expresión de dichos argumentos, pues lo importante sería la validez de los argumentos.

El modelo de la balística pretende sobrepasar este clivaje entre el internalismo y el externalismo, estudiando el carácter evolutivo de las controversias y la acción de los actores a lo largo del tiempo y la sucesión de las arenas que atraviesan. En cada test los actores realizan una llamada “prueba de realidad” para examinar sus argumentos. Este test y esta verificación de la validez de los argumentos no se basan solamente en los argumentos o en los factores externos. Los objetos, la realidad del entorno y las herramientas o dispositivos deben ser incorporados en los argumentos y en las razones usadas para aprobar o refutar las diferentes interpretaciones de la realidad. De manera empírica, centrarse en la acción y justificación en contexto y sobre la conclusión o cierre de conflictos y debates permite observar los test a los que se someten los conjuntos de argumentos transmitidos por los actores, y comprobar cuáles consiguen seguir adelante y cuáles son modificados o descartados. Por decirlo de manera general, la balística sociológica permite ana-

lizar la eficiencia de los principios y argumentos, pero sin olvidar los elementos externos.

El hecho de centrarse en el conjunto de argumentos movilizados por los actores anima al investigador a interesarse por las trayectorias de estos actores, por sus acciones y, por último, por las arenas en las que participan. Estas arenas son al fin y al cabo los entornos de discusión en los que ocurren los debates y, por lo tanto, los test de realidad. Este punto de vista permite también comprender las estrategias de los actores respecto a la elección de las arenas, las normas que rigen las interacciones en las mismas, así como las lógicas de legitimación que expliquen la elección de unos u otros actores por parte de los medios de comunicación o de instituciones.

### Regímenes temporales

Las transformaciones de los actores, de los argumentos y de las arenas públicas y la manera en la que estas influyen sobre la trayectoria de un problema no son comprensibles a menos que se tomen en cuenta las modalidades o los regímenes temporales sobre los que se basan el pensamiento, el juicio y la acción de los actores.

La integración de los regímenes temporales al análisis balístico se debe a varias razones. Primero, es importante integrar la temporalidad propia de la controversia o del conflicto preciso para poder tener una mejor comprensión del trabajo de los actores y de su cambio de una arena a otra, bajo la presión de test críticos que definen la génesis y la transformación del conjunto de argumentos. Segundo, resulta imprescindible tomar en cuenta la temporalidad construida discursivamente por los actores para dar un sentido y una orientación argumentativa a los eventos que caracterizan las distintas cuestiones sociales.

Los actores totalizan las series pasadas, escogen los eventos importantes o a tener en cuenta y se apoyan en su comprensión de la realidad para hablar de visiones del futuro, mostrando un futuro deseable o indeseable. El objetivo aquí no es hacer la clasificación entre las diferentes épocas o períodos de tiempo, sino ver cómo los actores utilizan el tiempo para justificar sus argumentos y para nutrirlos. ¿Cómo señalan los actores los plazos pertinentes para hacer inteligible su acción y reforzar sus argumentos?

La importancia de tomar en cuenta estos regímenes temporales salta a la vista en el análisis realizado por Zubizarreta y Pape (2022) sobre los reglamentos de participación deportiva en la categoría de mujeres. El calendario deportivo –sobre todo la celebración cada cuatro años de los Juegos Olímpicos– ha marcado tanto la agenda de los miembros de la Federación Internacional de Atletismo (World Athletics) y

del Comité Olímpico Internacional a la hora de crear sus reglamentos, como la acción de los atletas que las han contestado y de los tribunales que han arbitrado las distintas disputas.

La existencia de numerosos precedentes, más cercanos o alejados en el tiempo, puede dificultar la integración de la dimensión temporal en el análisis. Esta integración es sin embargo decisiva, puesto que la existencia de estos precedentes (muchos forman parte del imaginario y de la memoria colectiva) y su movilización por parte de los actores se encuentran entre los elementos más estructurantes de las movilizaciones. Además, muchos de los riesgos que generan movilización por parte de los actores pueden tener un carácter imprevisible. Esto hace que muchos actores sean visionarios en un sentido inverso, lo que puede conducir a sobrevalorar los procesos.

### *Momentos clave para el análisis*

Dada la complejidad de la tarea de integrar toda una serie de eventos, de debates en distintas arenas y el seguimiento de actores y de los argumentos movilizados por los mismos sobre una causa, el modelo de la balística sociológica anima al investigador a favorecer el análisis de dos momentos clave, que ayuden a entender los puntos de inflexión dentro de una larga serie de disputas y movilizaciones. Como se ha señalado anteriormente, estos puntos de inflexión son importantes en el análisis de las causas, puesto que representan los cambios mayores y el paso de una a otra de las fases descritas en el modelo: de la vigilancia a la alerta, de la alerta a la controversia, de la controversia a la polémica, etc.

### **Sucesos inesperados**

La balística sociológica no concibe la realidad como estable, sino como un sistema en constante evolución y ligado directamente a su entorno, anclado a la realidad. Otorga una gran importancia a los sucesos inesperados que se producen y que pueden influir en los procesos de movilización o de acción pública en general. Se intenta dar cuenta del mundo tal y como es, como un mundo complejo con aviones que se estrellan, desastres ambientales, tormentas, huracanes y todo tipo de eventos inesperados. Estos eventos pueden afectar la acción pública acelerándola, invirtiéndola o deteniéndola, echar por tierra los procesos de políticas públicas en marcha o cuestionar la eficacia de los dispositivos existentes. Por consiguiente, centrarse en los momentos que siguen a estos sucesos puede resultar interesante para el investigador, pues pueden tener consecuencias directas sobre la acción de los grupos de actores y

pueden también motivar un reajuste de los argumentos transmitidos y de las arenas utilizadas para expresarlas. Por último, también pueden traer consigo cambios en la trayectoria de las causas y hacer que estas cambien de fase, ya sea avanzando o retrocediendo. La muerte de George Floyd a manos de un policía en Estados Unidos de América es un claro ejemplo de cómo un suceso puede ser el catalizador de un movimiento social de gran calado, tanto a nivel nacional como internacional.

### Momentos de argumentación intensiva

Existen momentos en los que los test sobre una cuestión se multiplican. Estos momentos conllevan una actividad argumentativa mayor de lo normal. Este aumento puede estar motivado por un suceso inesperado, pero también puede ser la consecuencia de otro tipo de factores: cambios en la dirección política o en su agenda; un aumento gradual de las movilizaciones sobre una causa; o la publicación de nuevos informes o nuevas llamadas de alarma sobre ciertos riesgos por parte de los denunciantes. Estos momentos clave, que pueden recibir varios nombres (conflicto, polémica, escándalo, etc.), son momentos de tensión y de discusión, a menudo mediatizados y en los que suelen participar un gran número de actores. Por lo tanto, “entrar” al campo de investigación mediante el análisis de uno de estos momentos resulta muy práctico.

### Aspectos metodológicos

Como se ha señalado anteriormente, la sociología de la controversia y del conflicto prioriza el análisis de todo tipo de documentos públicos junto con el uso de entrevistas semiestructuradas y de la observación participante. La observación es posible porque los estudios que se realizan suelen ser normalmente sobre cuestiones de actualidad.

Hacer un seguimiento preciso de los actores a través de las arenas con el objetivo de trazar la serie de test importantes, los puntos de cambio, analizar la génesis y la evolución del conjunto de argumentos y *prises* de los actores y trazar una trayectoria del problema, supone un extenso trabajo de recogida de información, así como de análisis posterior (Chateauraynaud 2007a, 2011a). Con el fin de facilitar esta tarea y mejorar el análisis de la información disponible, el grupo GSPR ha desarrollado un conjunto de herramientas informáticas que permiten automatizar la recopilación de documentos y textos significativos (*software* Tiresias), analizar argumentos, series de test, sucesos trascendentales de manera precisa en corpus grandes (*software* Prospéro) y facilitar la tarea de investigación (*software* Marlowe).

Estas herramientas socioinformáticas son de uso gratuito y tienen la característica de conceder el control en todo momento al usuario, que puede incluso modificar el código de base de los programas. El objetivo es evitar el distanciamiento o la pérdida parcial del control que ocurre al usar otros programas de análisis de datos cualitativos o CAQDAS, como se conocen por sus siglas en inglés (por ejemplo, Nvivo o AtlasTi), en los que el investigador inserta los datos y recupera los resultados del análisis, pero sin poder tener control sobre la acción del programa. La inconveniencia de esta flexibilidad de los programas reside en que el investigador necesita familiarizarse con su uso y a veces resultan complicados para quien no tiene nociones avanzadas de informática.<sup>13</sup>

### *Ejemplos de aplicación*

Para dar un ejemplo del modelo y del uso que se puede hacer de las herramientas socio-informáticas propuestas, se ha decidido añadir un gráfico sobre la cuestión del asbesto en Francia y describirlo brevemente. La cuestión del asbesto es una de las causas más largas que todavía sigue presente en Francia y que ha sido estudiado por el GSPR (Chateauraynaud 2016; Chateauraynaud y Torny 1999), como se observa en la figura 2.

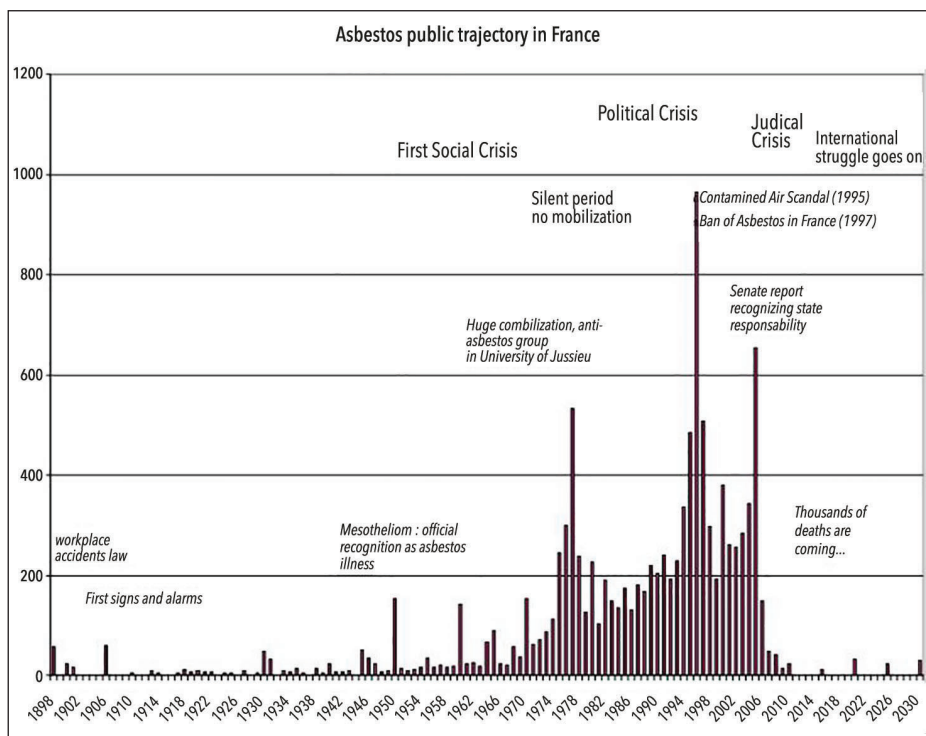
El modelo marca, sobre un eje temporal, las citas hechas por los autores en diferentes arenas que hacen referencia a momentos clave, a sucesos precisos y accidentes, sobre los que se basan para elaborar su argumentación. En la figura 2 se pueden observar las referencias hechas a algunos momentos considerados como clave para los actores movilizados. Pueden observarse los primeros signos de alarma a principios del siglo XX marcados por la labor de los denunciantes (emergencia) que consiguieron movilizar a parte de los expertos universitarios (controversia) y que provocó el reconocimiento oficial de los riesgos del asbesto a principios de los cincuenta. También se aprecian los escándalos de los años noventa y las grandes movilizaciones (polémica) que consiguieron que el asbesto entrara en la agenda política (movilización política), que se tomaran medidas para limitar su uso y que se aceptara la responsabilidad del Estado en las muertes causadas por el contacto con el asbesto (regulación).

Como hemos podido apreciar, cruzando esta información con la actividad de cada periodo es posible fijar las diferentes etapas de esta causa, que ha perdido fuerza en los últimos años. Se pueden observar también las proyecciones de futuro, las

---

13 Los programas y sus manuales de uso se pueden descargar de manera gratuita en [www.prosperologie.org](http://www.prosperologie.org). Existe una versión española de Prospéro, principal programa de análisis. Sin embargo, es necesario adaptar los diccionarios a la causa sobre la que se va a trabajar (colecciones, categorías, listas de actores y actantes).

Figura 2. Trayectoria pública del dossier del asbesto



Fuente: Chateauraynaud (2011a).

referencias al futuro que hacen los actores, mayormente anticipando otros escándalos o accidentes, a menos de que se tomen las medidas adecuadas.

### Fortalezas y debilidades del enfoque

La primera fortaleza de este modelo es que el investigador puede, mediante el uso de las herramientas socioinformáticas desarrolladas, estudiar grandes corpus (miles de datos sacados de documentos, entrevistas y de observaciones), provenientes de fuentes diversas y de múltiples actores a lo largo del tiempo en una escala temporal larga. De esta manera, las causas y movilizaciones de largo recorrido pueden ser estudiadas sin límites cronológicos reductores, basándose en el estudio preciso de cada caso y tomando en cuenta los eventos significativos señalados por los distintos actores. Otra fortaleza es que el modelo permite articular el análisis microsociológico y macrosociológico. Entrelazando representaciones de los actores y consideracio-

nes axiológicas más generalizadas en la sociedad con acciones concretas sobre el terreno, es posible observar los efectos de la globalización a nivel local. Paralelamente, el análisis de las series de test también posibilita conectar acontecimientos locales con tendencias a nivel nacional o incluso internacional.

Las dos debilidades que señalaremos vienen de la mano con las dos fortalezas ya comentadas. Por un lado, supone un enorme trabajo para al investigador recopilar toda la información pertinente para el análisis de causas o movilizaciones de larga duración. Aun mediante el uso de las ya mencionadas herramientas informáticas, la gran cantidad de documentos, entrevistas y notas de observación pertinentes para el estudio acarrea un costo temporal elevado, por lo que puede no ser el modelo más adecuado para ciertos estudios, por ejemplo, los de maestría. Por otro lado, el modelo ha recibido críticas de otros investigadores en ciencias sociales que alegan que se otorga una importancia fundamental en el estudio a las opiniones y a los discursos de los actores que se analizan. Este hecho podría relegar a un segundo plano un análisis crítico del investigador, que debe, claro está, contrastar las afirmaciones y argumentos de los actores con sus actos y con otros acontecimientos, en la medida de lo posible.

### **La balística sociológica en el contexto latinoamericano**

El modelo de la balística sociológica no ha sido utilizado aún para analizar los problemas y las movilizaciones en el continente americano. No necesita ningún tipo de ajuste específico para ser usado en los países latinoamericanos con el fin de estudiar problemas que hayan generado un mínimo grado de controversia o polémica a nivel nacional o internacional, y puede ser particularmente interesante usar el modelo en cuestiones ambientales ligadas a derechos territoriales de los pueblos indígenas o ver de qué manera es movilizado el repertorio cultural por los actores. ¿En qué contextos los actores utilizan repertorios culturales o referencias a diferencias y derechos culturales como base para su argumentación? ¿Cuáles son estos repertorios culturales que se movilizan y cuándo son considerados como argumentos de peso? La posición pragmática consistiría aquí en observar las situaciones y test en los que las identidades culturales e identitarias son nombradas y movilizadas por los protagonistas.

La intuición del grupo GSPR (Chateauraynaud 2016), que por ahora no se ha centrado en este tema, es que el argumento cultural e identitario puede servir como línea roja (que no se puede tocar) y que puede servir para reequilibrar la balanza en un conflicto. Además, las diferencias culturales pueden ser testeadas en el proceso y el éxito o el fracaso de una movilización colectiva pueden producir efectos retrospectivos

en los llamados repertorios culturales. La aplicación de la balística a este tipo de causa podría ayudar a resolver una de las cuestiones clave de la sociología cultural: ¿cómo pueden los actores tener una discusión sobre ideales, principios y representaciones si no comparten *backgrounds* culturales, ni un idioma o valores comunes?

## Conclusiones

El modelo presentado es particularmente interesante para el estudio de causas y movilizaciones de larga duración en los que haya participado un gran número de actores que intervienen en varias arenas de discusión. Además, permite al investigador superar el clivaje entre los niveles macro y micro en su estudio y dar cuenta en todo momento de la realidad sobre el terreno, de los sucesos inesperados que se producen en él y de los efectos de estos en los procesos de acción pública. Sin embargo, un trabajo semejante demanda una gran cantidad de trabajo al investigador y es necesario reflexionar con base en el tiempo que se dispone antes de comenzar a usarlo como herramienta de investigación.

## Referencias

- Adam, Barbara, Ulrich Beck y Joost van Loon, eds. 2000. *The Risk Society and Beyond: Critical Issues for Social Theory*. Londres: Sage Publications.  
<https://dx.doi.org/10.4135/9781446219539>
- Akrich, Madeleine, Michel Callon y Bruno Latour, ed. 2006. *Sociologie de la traduction. Textes fondateurs*. París: Presses des Mines.
- Barthe, Yannick, Damien de Blic, Jean-Philippe Heurtin, Éric Lagneau, Cyril Lemieux, Dominique Linhardt, Cédric Moreau de Bellaing, Catherine Rémy y Danny Trom. 2013. "Sociologie pragmatique: mode d'emploi". *Politix* 23 (103): 175-204. <https://bit.ly/3NUJij6>
- Beck, Ulrich. 1998. *World Risk Society*. Cambridge: Polity Press.
- Boltanski, Luc. 1990. "Sociologie critique et sociologie de la critique". *Politix* 3 (10-11): 124-134. <https://doi.org/https://doi.org/10.3406/polix.1990.2129>
- Bourdieu, Pierre. 1982. *Leçon sur la leçon*. París: Éditions de Minuit.
- Callon, Michel. 2006. "Sociologie de l'acteur réseau". En *Sociologie de la traduction. Textes fondateurs*, editado por Madeleine Akrich, Michel Callon y Bruno Latour, 267-276. París: Presses des Mines.
- Chateauraynaud, Francis. 1991. *La faute professionnelle*. París: Éditions Métailié.



- Chateauraynaud, Francis. 2004. "Invention argumentative et débat public. Regard sociologique sur l'origine des bons arguments". *Cahiers d'économie Politique* 2 (47): 191-213. <https://doi.org/10.3917/cep.047.0191>
- 2007a. "Alertes et mobilisations à l'échelle internationale: Pour une balistique sociologique des causes internationaux". *Jornada Transfrontières*, París, 7 de junio. <https://bit.ly/3tiNi3B>
- 2007b. "La contrainte argumentative. Les formes de l'argumentation entre cadres délibératifs et puissances d'expression politiques". *Revue Européenne Des Sciences Sociales* 45 (136): 129-148. <https://doi.org/10.4000/ress.93>
- 2009. "Public controversies and the Pragmatics of Protest Toward a Ballistics of collective action". Documento de Trabajo, EHESS. <https://bit.ly/3TxdUZc>
- 2010. Argumentative Convergence as a Reconfigurator in the Trajectories of Risks Low-doses. *Ponencia presentada en el taller Carcinogens, mutagens, reproductive toxicants: the politics of limit values and low doses in the twentieth and twenty-first centuries*, Estrasburgo, del 29 al 31 de marzo. <https://bit.ly/3E0ifOY>
- 2011a. *Argumenter dans un champ de forces. Essai de balistique sociologique*. París: Editions Pétra.
- 2011b. "Los tópicos ambientales: entre controversias y conflictos. Ecología política y sociología pragmática en Francia". *Revista Colombiana de Sociología* 34 (1): 13-40. <https://bit.ly/3g0dmNF>
- 2011c. "Sociologie argumentative et dynamique des controverses: L'exemple de l'argument climatique dans la relance de l'énergie nucléaire en Europe". *A Contrario* 16 (2): 131-150. <https://doi.org/10.3917/aco.112.0131>
- 2015. "Environmental issues between regulation and conflict pragmatic views on ecological controversies". Documento de Trabajo, EHESS. <https://bit.ly/3UOmcwM>
- 2016. "Pragmatique des transformations et sociologie des controverses. Les logiques d'enquête face au temps long des processus". En *Histoires pragmatiques*, editado por Francis Chateauraynaud e Yves Cohen, 349-385. París: EHESS.
- Chateauraynaud, Francis, y Didier Torny. 1999. *Les sombres précurseurs: Une sociologie de l'alerte et du risque*. París: Éditions de l'École des Hautes Études en Sciences Sociales.
- 2005. "Mobiliser autour d'un risque. Des lanceurs aux porteurs d'alerte". En *Risques et crises alimentaires*, coordinado por Cécile Lahellec, 329-339. París: Lavoisier. <https://bit.ly/3G7ek5n>

- Chateauraynaud, Francis, y Josquin Debaz. 2010. "The Distribution of Hypersensitivity. The Sudden Appearance of People with Electrical Hypersensitivity in the Public Space". Documento de Trabajo, Grupo de Sociología Pragmática y Reflexiva. <https://bit.ly/3hxAdAN>
- Chateauraynaud, Francis, Josquin Debaz y Matthieu Fintz. 2014. "Chemical substances on the frontiers of health security: Metrological controversies over endocrine disruptors and low doses". *Social Science Information* 53 (4): 437-452 <https://doi.org/10.1177/0539018414536482>
- Chateauraynaud, Francis, y Markku Lehtonen. 2013. "Arguing the future. Debates on energy in Europe: programmes, scenarios and prophecies". Ponencia presentada en la Conferencia IPA, Viena, del 3 al 5 de julio. <https://bit.ly/3G7d4iF>
- Chateauraynaud, Francis, y Philippe Zittoun. 2014. "The future they want – or do not want between local motives and global scenarios". Ponencia presentada en la IX Conferencia Internacional sobre análisis interpretativo de políticas, Wageningen University, Güeldres, del 3 al 5 de julio. <https://bit.ly/3V4j5kL>
- Doury, Marianne. 2006. "Evaluating Analogy: Toward a Descriptive Approach to Argumentative Norms". En *Considering Pragma-Dialectics. A Festschrift for Frans H. van Eemeren on the Occasion of his 60th birthday*, editado por Peter Houtlosser y Agnes van Rees, 35-49. Nueva York: Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781410614155>
- Eymard-Duvernay, François. 1994. *Economía de las convenciones*. Buenos Aires: Asociación Trabajo y Sociedad.
- Felstiner, William, Richard Abel y Austin Sarat. 1980. "The Emergence and Transformation of Disputes: Naming, Blaming, Claiming...". *Law & Society Review* 15 (3-4): 631-654. <https://doi.org/10.2307/3053505>
- Garfinkel, Harold. 1967. *Studies in Ethnomethodology*. Cambridge: Polity Press.
- Hilgartner, Stephen, y Charles Bosk. 1988. "The rise and the fall of social problems: A public arenas model". *American Journal of Sociology* 94 (1): 53-78. <https://bit.ly/3GpTNth>
- James, William. 1909. *The Meaning of Truth: a Sequel to "Pragmatism"*. Londres: Longmans.
- Latour, Bruno. 1984. *Les Microbes: guerre et paix, suivi de Irréductions*. París: La Découverte.
- MacAdam, Doug, Sidney Tarrow y Charles Tilly. 2001. *Dynamics of contention*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Nachi, Mohamed. 2006. *Introduction à la sociologie pragmatique. Vers un nouveau style sociologique*. París: Armand Colin.

Pressman, Jeffrey, y Aaron Wildavsky. 1984. *Implementation: How Great Expectations in Washington are Frustrated in Oakland; Or, why is it amazing that federal programs work at all, this being an Economic Development Administration saga told by two sympathetic observers seeking to build morale on a foundation of dashed hopes*. Berkeley: University of California Press.

Zubizarreta, Ekain, y Madeleine Pape. 2022. "Gendered Transformations: Conflict and Resistance in the Regulation of Female Athlete Eligibility in International Sport". En *The Routledge Handbook of Gender Politics in Sport and Physical Activity*, editado por Gyöző Molnar y Rachel Bullingham, 47-58. Nueva York: Routledge.

# El análisis retórico en el estudio de las políticas públicas

## *Rhetorical analysis in the study of public policy*



Sergio Alberto Chica Vélez\*

Recibido: 02/06/2022 - Aceptado: 27/09/2022

### Resumen

El análisis retórico en el estudio de políticas públicas busca identificar trayectorias discursivas con el fin de evidenciar tensiones y complementariedades, que delimitan la argumentación y la deliberación pública. Por tal motivo, se lo considera novedoso en comparación con las tendencias que han predominado en este tipo de estudios. En la primera parte del presente trabajo, se realiza un recorrido por diferentes posiciones desde las que se estudia la relación entre políticas públicas y retórica, y su introducción en América Latina. En la segunda parte, se presenta una propuesta para el análisis retórico en políticas que plantea pautas metodológicas, con el fin de explorar no solo el mundo de las ideas y contenidos argumentales (*logos*), sino también el carácter y las posturas valorativas de los actores involucrados (*ethos*), así como el rol que juegan las emociones (*pathos*).

**Palabras clave:** argumentación; deliberación; emociones; políticas públicas; retórica.

### Abstract

Rhetorical analysis in the study of public policy seeks to identify discursive trajectories in order to demonstrate tensions and complementarities that delimit argumentation and public deliberation. Therefore, rhetorical policy analysis is considered novel compared to mainstream studies. In the first part of this work, a description is made of different positions that study the relationship between public policy and rhetoric, as well as their introduction in Latin America. In the second part, a proposal is presented for the rhetorical analysis in public policy that suggests methodological guidelines in order to explore not only the world of ideas and argumentative contents (*logos*), but also the character and evaluative postures of the actors involved (*ethos*), as well as the role played by emotions (*pathos*).

**Keywords:** argumentation, deliberation, emotions, public policy, rhetoric

---

\* Candidato a Doctor en Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Colombia. Magíster en Administración Pública. Administrador Público. Profesor de planta de la Escuela Superior de Administración Pública (Colombia). Sergio.chica@esap.edu.co [https://orcid.org/0000-0003-4276-3105].

## Introducción

En el presente artículo se compila y sintetiza el trabajo teórico de la tesis doctoral “El papel de los dispositivos retóricos en marcos de sistemas de políticas públicas...”, del programa de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Colombia (Chica 2022). El objetivo es demarcar algunos estudios relevantes frente a la relación retórica y políticas públicas, así como introducir una propuesta para el análisis retórico en políticas y plantear pautas metodológicas para su abordaje. En la primera parte se interroga desde la conjunción retórica y de las políticas públicas cómo se ha abordado el fenómeno de la retórica. En la segunda y última parte se plantea una propuesta para el análisis retórico en políticas orientado a develar, desde lo dicho y desde las maneras del decir, las estrategias retóricas de los presupuestos normativos y valorativos de los discursos de políticas.

Los estudios dominantes de las políticas públicas se han centrado en abordar, desde diferentes enfoques, factores como los intereses, las agendas, las decisiones, las finalidades, los insumos, procesos y productos, la calidad, los resultados y sus efectos e impactos. Dichos factores tienden a estar alineados a discursos racionalizadores eficientistas que se han combinado con múltiples conceptos economicistas entre los que se encuentran los costos de transacción, la relación principal-agente, la teoría de juegos, los contratos y los *rent-seekers*. En cuanto al estudio del diseño y desempeño de políticas, este ha estado dominado por una racionalidad técnica que busca aplicar la teoría económica para su comprensión y explicación (Roth 2008, 80).

Sin embargo, el análisis dominante de las políticas ha dejado de lado la pregunta por la palabra, pero, como lo plantea Majone (1997), las políticas se confeccionan con ellas. La palabra a lo sumo se ha tomado como una fuente de datos que es abordada para ser medida y ordenada en modelos de predictibilidad, donde se privilegia las técnicas cuantitativas para el análisis estadístico en las diferentes etapas de las políticas.

Los métodos cuantitativos en el análisis del discurso de las políticas (Lebart y Salem 1994; Habert, Fabre e Issac 1998; Marchand 1998; Labbé y Monière 2003; González 2013), privilegian el conteo lexical y sus correlaciones estadísticas; una manera de construir evidencias, pero también de relegar la retórica a un fenómeno de persuasión argumental (Majone 1997). En ese proceso, la persuasión se plantea como un elemento extrarracional, un defecto de la acción social. La relación retórica-políticas no han sido un problema central en los estudios de las políticas, en su mayoría, se han centrado más en la racionalización técnica que en la racionalidad política (Moriconi 2012, 32-33). Gottweis (2007) evidencia la manera en que, con el estudio de las políticas, fenómenos como la confianza, la credibilidad, la virtud y

las emociones (citando a Putnam 1993) –si bien han sido relegados por los órdenes de la racionalidad técnica– tienden a aclararse cuando se pregunta por las dinámicas retóricas, por los grados de credibilidad de los actores o por las pasiones entrelazadas con la angustia y la esperanza que se juega en las dinámicas de la toma de decisiones.

La relación retórica y políticas es interdisciplinar, va más allá del fenómeno de la persuasión argumentativa, se encamina hacia encontrar teórica y metodológicamente la posibilidad de visibilizar y relatar experiencias subjetivas únicas, no solo por la particularidad de los casos, sino por la percepción misma de quien investiga frente a la racionalidad política de las políticas, que se evidencia en la lectura sus trayectorias retóricas. Analizar las políticas desde la retórica representa otro de los esfuerzos alternativos e interpretativos (Durnová y Weible 2020). Sin embargo, es quizás el menos abordado en el contexto iberoamericano e incluso mundial y esto obedece, en gran medida, a la imagen que se tiene de la retórica (tanto de expertos como del público en general), que la iguala con manipulación, engaño o, en el mejor de los casos, con la seducción y el adorno de la palabra (Fischer y Forester 1993, 10; Roth 2017, 230).

La retórica fue estudiada desde la Antigüedad por Aristóteles (2012) y fue vigorizada en tiempos más cercanos por Toulmin (1958), Perelman (1997), Fairclough y Fairclough (2012), Roiz (2008) o Plantin (2012). Se trata de un fenómeno central de la vida social que permite, en el caso de las políticas, caracterizar maneras de justificar y legitimar la problematización e intervención en la realidad (Roth 2008, 67). A pesar de la comprobada existencia de la estrecha relación entre retórica y políticas, en el análisis de las segundas aún no se ha logrado consolidar una teoría analítica ni un método adecuado para abordar este fenómeno (Gottweis 2007). Sin embargo, se evidencian algunos esfuerzos por dar inicio a esta tarea, incorporando al lenguaje de las políticas puntos de vista de algunas tradiciones en el estudio de la retórica (clásicas y contemporáneas), para extender la noción de argumentación retórica y posicionar este tipo de análisis retórico en su estudio.

## **Algunos estudios frente a la relación retórica y políticas públicas**

### ***La argumentación administrativa desde la perspectiva de Hood y Jackson***

Con respecto al estudio de la administración pública, Hood y Jackson (1997) expresan una especial preocupación por el rol del lenguaje y la persuasión, base de su teoría organizacional denominada la argumentación administrativa. Esta teoría se aparta de los modelos explicativos sobre el diseño y desempeño organizacional y se

encamina a dilucidar la relación argumento-aceptación, que opera en la adopción de doctrinas administrativas. Se despliegan, así, condiciones persuasivas necesarias que permiten explicar por qué unas doctrinas administrativas tienden a ser aceptadas y otras no (Hood y Jackson 1997, 227). La retórica es abordada como un proceso persuasivo, característico de las doctrinas administrativas, en el cual prima el empleo de argumentos declaratorios basados en máximas de sentido común que buscan el convencimiento más que la comprobación o validación comprensiva de un fenómeno acerca de cómo organizarse (Hood y Jackson 1997, 14).

Los argumentos administrativos poseen diferentes capacidades de persuasión como si tuviesen pesos diferenciados en su fuerza argumentativa ante temas controvertidos, por ejemplo, una situación compleja, un problema singular, una persona o un grupo determinado, o un tiempo y un lugar particular (Hood y Jackson 1997, 56). En sus capacidades persuasivas se alinean múltiples combinaciones de pesos argumentales que facilitan convencer a determinado público, según la pertinencia y el ordenamiento práctico y estratégico de estos pesos argumentales (Chica 2022, 37). Los argumentos administrativos se inscriben en una trama estratégica, donde su inclusión, pertinencia y la elección de medios e instrumentos retóricos se establece desde su orientación hacia el convencimiento y la aceptación (Chica 2011, 70), y se caracteriza por buscar respuestas ante cuestiones prácticas organizacionales, tales como el quién, el cómo y el qué de la administración (Hood y Jackson 1997, 20).

Frente a dichas cuestiones, Hood y Jackson elaboran una clasificación que agrupa a las doctrinas administrativas en doctrinas *who-type* (tipo quién), *how-type* (tipo cómo) y *what-type* (tipo qué) (Hood y Jackson 1997, 20). Las doctrinas tipo quién se refieren a los asuntos relativos a las personas que se les atribuye la realización de una acción (Hood y Jackson 1997, 20). En las doctrinas tipo cómo se agrupan los procedimientos relativos a “a) cómo la autoridad debe ser distribuida; b) cómo el liderazgo debe ser ejercido; c) cómo la información debe ser dirigida; d) cómo los casos deben ser manejados, y e) cómo el proceso de control debe ser operado” (Hood y Jackson 1997, 21-22). Las doctrinas tipo qué aluden a las ideas asociadas con la forma organizacional, con la elección de un tipo específico de forma organizacional, cómo se componen sus partes y, en general, al quehacer organizacional (Hood y Jackson 1997, 21; Chica 2022, 38).

Hood y Jackson consideran a modo de hipótesis que, gracias al uso de la metáfora y la ficción para lograr persuadir, algunos argumentos administrativos son aceptados con mayor facilidad, y también gracias a estos tropos “ha pertenecido la *auctoritas suadendi* (autoridad persuasiva), en la argumentación administrativa, a grupos como los economistas y los consultócratas gerenciales, y no a otros grupos de especialistas” (Hood y Jackson 1997, 260-261). Su postura se fundamenta en

el trabajo de Mary Douglas, para quien “el pensamiento tiene que ser metafórico para llegar a instituirse” (Hood y Jackson 1997, 261). La idea de Douglas se centra en su teoría cultural, a fin de superar la insuficiencia antropológica para comparar con sistematicidad las culturas (Douglas y Wildavsky 1982; Douglas 1986). Posteriormente, fue complementada por científicos sociales, como Michael Thompson, Steve Rayner, Chris Lockhart, Richard Ellis, Aaron Wildavsky y el propio Christopher Hood, en la promoción del método “*group-grid cultural*” en la ciencia política (Hoppe 2007).

La realidad, en cuanto entorno complejo y difuso, encuentra en la metáfora y la ficción una manera de reducir su complejidad y aclararla; “la metáfora simplifica, mientras que la ficción persuade” (Hood y Jackson 1997, 261). Se desarrolla esta idea en el análisis de las ficciones legales y políticas (como en el caso del “contrato originario de la jurisprudencia”) y económicas (el ejemplo del “individuo económico racional”). Esta mirada se alinea con el trabajo de McCloskey (1985 citado en Hood y Jackson 1997, 261), quien estudia el surgimiento de la “econocracia” en el siglo XX y atribuye su posicionamiento e influencia al uso eficaz de metáforas matemáticas que han investido a la economía de una supuesta solidez científica. El *management* tiene en sí mismo un origen metafórico, de origen italiano, que evoca la habilidad de un jinete para controlar su caballo. Se extiende a la palabra misma de organización como metáfora orgánica que se ha extendido a la esfera social, sobre lo anterior es un referente clásico texto *Imágenes de la organización* de Gareth Morgan publicado en 1991 (Hood y Jackson 1997, 264).

Hood y Jackson (1997), por medio de la caracterización de 99 doctrinas administrativas, evidencian cómo las ficciones y las metáforas brotan por doquier en las ideas y los argumentos administrativos gubernamentales. Logran hacer la identificación de algunos tipos de metáforas y ficciones en las que resalta el *tatema*, término de origen japonés, usado para designar un fenómeno que consiste en la adopción de explicaciones, descripciones, ideas o relatos que nadie considera verosímiles o plausibles, pero cuya adopción es conveniente para la eficacia de un discurso público (Hood y Jackson 1997, 269). Una muestra de ello: “la ficción de que el electorado está bien informado acerca de la plataforma de los candidatos o los partidos que se presentan en las elecciones”, o que “todas las decisiones (públicas) toman en cuenta el deseo del pueblo” (Hood y Jackson 1997, 270-271). Los *tatema* operan como un velo que cubre verdades que, a pesar de ser ampliamente conocidas, su mera enunciación puede ser poco conveniente, incómoda, desagradable, dolorosa o conflictiva.

Las ficciones en la argumentación administrativa son expuestas en su calidad de instrumentos para la innovación, para captar algo nuevo o, en el sentido aris-



totélico, para presentar algo como aparentemente novedoso o con los ropajes de algo más familiar y entendible. Es el caso en la concepción estadounidense de la separación entre la política y la administración, expuesta por Woodrow Wilson, una innovación a la idea que “toda la administración es política”, pero que resultaba inconveniente para su época al recaer la crítica política sobre la acción gubernamental (Hood y Jackson 1997, 272-273). La ficción, como una descripción conscientemente falsa de la realidad, y las metáforas, como simplificadoras de la realidad, cumplen una función explicativa que la reordena y la reinterpreta para persuadir sobre la utilidad o conveniencia de un argumento administrativo. Son copartícipes de los descubrimientos al ayudar a explicar y, a la vez, comprender “cómo funciona el mundo” (Hood y Jackson 1997, 284).

### ***La concepción dialéctica del análisis de políticas públicas desde la perspectiva de Majone***

Giandomenico Majone (1997) señala que el punto de partida para el estudio de la retórica moderna es la antigua tradición griega. Además, como ya se mencionó, pareciera que plantea lo obvio al afirmar que “la política pública está hecha de palabras” (Majone 1997, 35), pero en ello radica lo interesante de su trabajo al comprender que las políticas están ligadas al proceso argumental (oral o escrito), a la discusión y la controversia, en las que las partes exponen problemas y formulan soluciones (Chica 2022, 40). De la afirmación, se desprende que los productos de la política se hacen con palabras. Su análisis de la retórica está centrado en el *logos*, en la apelación a la razón mediada por las palabras (tanto de forma inductiva como deductiva).

Majone considera a la retórica el arte de la persuasión, y centra su estudio en las políticas a partir de los procesos que las producen. En las políticas interviene un proceso retórico que se construye frente a juicios morales y formas de elección pública (Chica 2022, 41). En la argumentación y la persuasión “cada participante se siente alentado para ajustar su visión de la realidad, e incluso para cambiar sus valores, como resultado del proceso de persuasión recíproca” (Majone 1997, 36). En este enfoque el analista de políticas no es neutral ni objetivo, es más parecido a un abogado –defensor o fiscal–. Para Majone, el discurso argumental de las políticas públicas es de naturaleza dialéctica y, por ello, con su trabajo al respecto intenta “descubrir las implicaciones principales de una concepción dialéctica del análisis de políticas”; en este orden plantea que “en un sistema de gobierno que se guía por la deliberación pública, el análisis –aún el análisis profesional– tiene menos que ver con las técnicas formales de solución de problemas que con el proceso de argumentación” (Majone 1997, 41).

Se entiende la dialéctica como un diálogo reglado en el que existen dos partes en oposición; una lucha, por tanto, una parte ataca y la otra se defiende. Ante ello, Majone argumenta sobre la necesidad de realizar un análisis a las técnicas de discusión de las políticas. En el análisis de las políticas, la argumentación difiere de la demostración, dado que la primera no tiene como punto de partida axiomas y reglas de inferencia, sino opiniones, valores y puntos de vista refutables que, si bien emplea inferencias lógicas, no se agota en los sistemas deductivos de enunciados formales. La argumentación se dirige a públicos diferenciados (auditorio particular) y busca provocar o incrementar su adhesión a las tesis que se presentan para su consentimiento (Chica 2022, 42). Finalmente, con la argumentación, se pretende, ante todo, incitar a la acción, “o por lo menos crear una disposición para actuar en el momento apropiado” (Majone 1997, 58).

A partir de este enfoque, se entiende el fenómeno de la persuasión como una acción dialéctica controversial: existe una tensión en el momento de cambiar posiciones frente a las ideas, valores y creencias que se ponen en juego en las políticas públicas. En el trabajo de Majone, al igual que en el de Hood y Jackson (1997), el fenómeno de la persuasión es respaldado por imágenes, herramientas retóricas, basadas generalmente en metáforas, ficciones y ejemplos. Estas tienden a ser generalizadoras y buscan la orientación de las conductas con criterios similares para ámbitos diferentes.<sup>1</sup>

### **La democracia retórica desde la perspectiva de Roiz**

El profesor Javier Roiz (2004) plantea una mirada distinta respecto al papel de la retórica en la vida política contemporánea; aboga por una democracia retórica, a partir de una nueva lectura a la relación dialéctica, política y retórica, en la cual la retórica es un esqueje,<sup>2</sup> una rama replantada y autónoma de la dialéctica política, y su estudio puede aportar visiones alternativas sobre la democracia. Abordar la retórica política, frente a la dialéctica política, parte de la aspiración de Roiz por

1 Allan Abarca (2002), en la misma línea de Majone, plantea que las políticas en cuanto práctica y motivación se erigen sobre la base de la retórica, donde el orden de la argumentación “recorre todas las etapas en el proceso de formulación de las políticas” (Abarca 2002, 97). En esta postura complementaria a la propuesta de Majone, la política pública se constituye en medio de la deliberación pública y la persuasión es fundamental para ello, en el proceso de creación y diseminación de la producción de evidencias y de argumentos dialécticos a favor o en contra de las intervenciones estatales.

2 En algunos estudios sobre Aristóteles se habla de la retórica como una ramificación de la dialéctica y la política, pero en la traducción y en sus notas de lectura al Libro I de la Retórica, de Aristóteles, Quintín Racionero (Aristóteles 1999) propone el término biológico “esqueje” para sustituir la palabra griega *paraphyés*, a fin de entender a la retórica como una rama o estaca autónoma de la dialéctica y la política, que fue “arrancada” de estas, pero toma vida propia frente a sus orígenes.

recuperar el buen juicio en lo público y el buen pensar retórico, donde la deliberación, entendida como un consenso racional ciudadano, ha quedado excluida del ejercicio estatal dialéctico racionalizador, detentador de la técnica y el monopolio de la razón (Roiz 2008).

Roiz (2004) busca recuperar el prestigio de la retórica, ante los embates del cientificismo triunfante, uniendo a sus esfuerzos teóricos a autores como Ernesto Grassi, Walter Ong, Hans G. Gadamer, Quentin Skinner, Stephen Toulmin y Stanley Fish (Ramírez 2001; Alonso-Rocafort 2010a). Para Roiz (2004), la retórica fue confinada a *ornātus*, como mera embellecedora del discurso por medio de las figuras literarias o los tropos —metáforas, metonimias, sinécdoques y prosopopeyas—, mientras que a la dialéctica se le adjudicó el *inventio*, estableciendo así el contenido del discurso argumental: la dialéctica será el centro y la retórica su periferia.

Con sus ideas acerca de la sociedad vigilante, el profesor Roiz sitúa los embates a los que se enfrenta la democracia en el siglo XXI. Se trata de una democracia corrupta (Roiz 1998, 37), en la que sus promesas y beneficios están puestos en duda, los mecanismos decisorios son manipulables, los mecanismos electorales están pervertidos, el poder económico impera, y la desconfianza y el anquilosamiento de las instituciones políticas coexisten. De hecho, la sublimación de la virtud pública (Roiz 1998, 25) ha constituido una democracia vigilante que mutila la ciudadanía (Roiz 2002, 52).

El siglo XXI se muestra abiertamente a favor de una sociedad que podemos llamar vigilante. Quizá mejor debamos decir que fue necesario preparar una sociedad vigilante para luego establecer el Estado occidental. Esta sociedad se caracteriza por varios puntos centrales que se ejercen como axiomas: i) la vida es una guerra incesante, una lucha continua, vivir es prepararse para la lucha; ii) el saber es poder, y por ello la pedagogía y sus instituciones caen inevitablemente en el campo de lo político y sus pugnas; iii) lo esencial de la vida es el tiempo de vigilia, la letargia es asociada a pérdida de vida y directamente considerada tiempo flojo, necesario en un mínimo, pero a todos los demás efectos improductivo; iv) el tiempo histórico y la acción humana están sometidos al principio de identidad aristotélico, la vida fluye siempre hacia delante y, más pronto o más tarde, inconesadamente hacia abajo (Roiz 2008, 311).

En la sociedad vigilante, la democracia vigilante opera desde una “visión pasteurizada de la vida pública”, donde la racionalidad técnica es una asepsia producto de “una cierta higienización del pensamiento” (Roiz 2003, 14), en donde la letargia en la vida pública ha de ser eliminada. La razón técnica ha de pilotear el pensamiento; en este sentido, la ciudadanía no piensa lo público, sólo desarrolla una actividad mental (Roiz 1998, 32).

El pensamiento conecta al hombre con la realidad y ocasionalmente la crea, pero, a diferencia de la actividad mental, no se mueve *a priori* hacia ninguna meta específica. Es una actividad muy abierta, muy libre, que establece sus propios objetos y objetivos, a pesar de que opera cuando hay tensión. Conecta vacíos, promueve religión, permite al ciudadano vivir con separación física e incluso en aislamiento, en tanto que se las arregle para establecer vínculos que reemplacen a los apoyos perdidos y para crear realidades abstractas (Roiz 1992, 32-33).

La racionalización centrada en la técnica ha desembocado en una democracia vigilante con un pensamiento pilotado, no genuino, que impone objetivos (Roiz 1992, 43); la racionalidad técnica es autoritaria, dictatorial. Por tanto, retórica y democracia deben ir juntas, es necesario para recuperar el pensar, el buen pensar en lo público (Roiz 2003, 174). En esta misma línea, Ramírez (2001) interrelaciona los tres tópicos retóricos aristotélicos, el *ethos*, el *pathos* y el *logos* como elementos heurísticos que posibilitan la comprensión y explicación de los hechos humanos en toda su complejidad, al igual que la teoría de los tropos o figuras, entendida como una teoría psicolingüística de la expresión, “de la materialización o encarnación del sentido” (Ramírez 2001, 8).

Por otro lado, la contradicción dialéctica, en su rol de dinamizadora del discurso, llevará a una “democracia planteada como una manera de vivir de los ciudadanos en vigilancia perpetua” (Roiz 2004, 8), y las pasiones y las emociones serán acusadas de arrastrarnos a la sinrazón y a “las dependencias primitivas y violentas de unos con otros” (Roiz 2004, 8). Roiz describe este pensamiento dialéctico como masculino, puesto que arroja a las mujeres a un plano persecutorio en su vida ciudadana. Mas, la dialéctica racional que busca blindar a la democracia contra la irracionalidad, que busca controlar científicamente la tierra y europeizar el mundo, tambalea hoy ante las amenazas de la destrucción de la humanidad misma. Si la dialéctica es la mano empuñada en la democracia, la retórica es la mano abierta, lo cual implica estudiarla desde las siguientes miradas: i) el gobierno del ciudadano desde el sí mismo y la otredad; ii) la construcción de la ciudad desde la inclusión; iii) el modo de (re) concebir el saber y el estudio sobre la política (Alonso-Rocafort 2009, 1).

Desde esta perspectiva teórica, la retórica es más que una técnica para analizar o realizar discursos, incluso va más allá de alinearla a la mera persuasión, o mucho menos “como un arte de hablar de aquello que carece de fundamento” (Ramírez 2001, 8), se trata también de tejer alianzas para así forjar la amistad política. La retórica persigue la autocomprensión y la comprensión mutua dialogante por medio de la deliberación, lo cual no excluye de la discusión la razón fundamentada. Mediante la retórica no sólo se es poseedor de razón, pues también se porta el sentido

común, la prudencia, el ingenio y la fantasía, así como las pasiones, los afectos y emociones “que, a menudo, dicen mucho incluso desde el silencio” (Alonso-Roca-fort 2010a, 40).

### **Análisis político retórico desde la perspectiva de Finlayson**

Alan Finlayson ha abordado la retórica en el ámbito político como un tema investigado de manera interdisciplinar, en el que una de sus preocupaciones es enseñar “la buena retórica” en el mundo contemporáneo (Finlayson 2004, 2012) y fomentar la aplicación del análisis político retórico.<sup>3</sup> El análisis político retórico se fundamenta en lo que se denomina el “giro retórico”, o la revaloración de la retórica en las diversas áreas de las ciencias sociales. Plantea una forma de analizar en la ciencia política el lenguaje, la retórica, la argumentación del discurso político y la política en sus contextos (Finlayson 2004). Desde esta línea se argumenta que la investigación sistemática de este tipo de discurso puede cualificar nuestra comprensión sobre las instituciones políticas, las ideologías y las estrategias políticas (Finlayson y Martin 2008).

Finlayson (2006) llama la atención a que quienes tengan interés en comprender o evaluar los problemas políticos deben considerar las formas en que este tipo de problemas se define a través de un proceso retórico. En su trabajo sobre el caso de Irlanda del Norte, señala cómo se emplearon ciertas técnicas y figuras literarias en la definición de los problemas de política que se proponían imponer o resolver (Finlayson 2006).

Atkins y Finlayson (2012) aplican el análisis político retórico en el estudio de la comunicación política, de las ideas políticas y las ideologías. Exponen cómo las anécdotas son empleadas con un uso retórico por los líderes de los partidos políticos del Reino Unido y cómo este estilo retórico ha proliferado a partir de la década de los noventas. Las historias juegan como una prueba argumentativa que resalta la experiencia “común” sobre la experticia técnica que algunos críticos denominan “ideología populista”.

Judi Atkins (2008), con una mirada similar, plantea que los políticos despliegan principios morales por medio de procesos retóricos en las justificaciones de política. Atkins enfatiza la importancia de analizar los principios de la virtud, dado que estos se encuentran ligados a ideas como “el bien común” o a promociones de iniciativas respecto a asuntos tales como el orden público o la ciudadanía. En trabajos posteriores, Atkins (2010, 2013) por medio de un enfoque interpretativo explora los valores del nuevo laborismo y, desde esta perspectiva teórica, indica cómo los

3 Ver más al respecto en <http://www.britishpoliticalspeech.org/>

políticos emplean argumentos morales con el propósito de ganar apoyo para sus políticas. Tales argumentos están mediados por tres factores justificantes: la ideología, la estrategia retórica y la competencia hegemónica.

### ***El giro argumentativo desde la perspectiva de Fischer***

Frank Fischer (2007; Fischer y Forester 1993) propone una manera alternativa frente a la lógica formal neopositivista de abordar los problemas de política que denomina “el giro argumentativo”. Reconoce que diversas perspectivas están involucradas en la comprensión e interpretación de la realidad socio política y en la definición de los problemas de política, dando lugar a un análisis de política deliberativo, argumentativo y dinámico que pretende desarmar epistemológicamente la objetividad unidimensional del análisis de política convencional de carácter estático. El giro argumentativo se plantea como un esfuerzo por revivir y fortalecer la función política analítica de carácter dialógica para interpretar la naturaleza de los problemas de política, así como para encontrar nuevas y más pertinentes maneras de abordar el análisis de políticas (Fischer 2007; Chica 2022, 50).

Fischer va más allá de la imagen de la retórica que tienen a menudo los expertos y planificadores, que la identifican como “el uso de un lenguaje seductor para influir o manipular” (Fischer y Forester 1993, 10). Plantea, con base en Throgmorton (1993), que la persuasión retórica es más que “brillo y seducción”; es un rasgo central de la vida social que permite caracterizar la cultura de la comunidad partícipe en las políticas (Fischer y Forester 1993, 10). La determinación de lo que es “el problema” (así como sus justificaciones) depende de manera profunda de las prácticas de persuasión retórica (Fischer 2007; Chica 2022, 50).

Throgmorton (1993) resalta la importancia del análisis de diversos recursos retóricos (metáforas, metonimia, ironía), y explica cómo una política o un documento de planificación puede ser entendido a partir del entretrejo de estos recursos retóricos en forma narrativa. Para Throgmorton (1991, 1993), una mirada retórica a la planificación y al análisis de políticas permite evaluar cómo estos dispositivos retóricos juegan un papel específico al proponer explicaciones, proveer visiones inspiradoras y establecer recomendaciones de acción.

En esta misma línea, Duncan MacRae (1993) distingue dos tipos de discusiones políticas relevantes: una discusión deliberativa de participantes relativamente afines y una discusión entre adversarios, de ganadores y perdedores (Fischer y Forester 1993, 11). MacRae plantea requisitos de la persuasión no solo para la argumentación estratégica o confrontacional, sino para el discurso deliberativo, explorando sus extremos y sus puntos medios (Chica 2022, 50).

Tabla 1. Demarcaciones del estudio relevantes sobre la relación retórica y políticas públicas

Estudios relevantes	Abordaje del fenómeno de la retórica
<b>La argumentación administrativa desde la perspectiva de Hood y Jackson</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La retórica tiene como fin la persuasión, desde el encadenamiento argumento-aceptación.</li> <li>• Se caracteriza desde las doctrinas administrativas y mediante estas se convence no por su comprobación y validez, sino por el uso de argumentos declaratorios, que se fundamentan en máximas de sentido común y especificaciones respecto a la pregunta por el cómo organizarse para el desarrollo de la acción administrativa.</li> </ul>
<b>La concepción dialéctica del análisis de políticas pública desde la mirada de Majone</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La retórica es un proceso orientado a la persuasión frente a juicios morales y formas de elección pública.</li> <li>• La retórica es un proceso deliberativo público.</li> <li>• Acción dialéctica controversial, donde existe una tensión por buscar cambiar posiciones frente a las ideas, valores y creencias que se ponen en juego en el proceso de las políticas públicas.</li> <li>• El proceso de persuasión es recíproco y por medio de este se ajusta la visión de la realidad e incluso de los valores.</li> <li>• El discurso argumental de las políticas públicas es de naturaleza dialéctica.</li> <li>• La argumentación retórica pretende incitar a la acción, “o por lo menos crear una disposición para actuar en el momento apropiado” (Majone 1997, 58).</li> <li>• La persuasión es lo fundamental en el proceso de creación y diseminación de la producción de evidencias y de argumentos a favor o en contra de las intervenciones estatales.</li> </ul>
<b>La democracia retórica desde la propuesta de Roiz</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La retórica es más que una técnica para la persuasión.</li> <li>• La retórica busca la autocomprensión y la comprensión mutua dialogante por medio de la deliberación pública.</li> <li>• El estudio de la retórica aporta para la construcción de miradas alternativas de la democracia cercanas a la recuperación del buen juicio y el buen pensar que conecte con la realidad y la transforme.</li> <li>• La retórica deliberativa como la mano abierta (amistad política) de la democracia ante la sociedad y la democracia vigilante.</li> <li>• La retórica implica alineación de estrategias discursivas (re)productoras del poder.</li> </ul>
<b>El análisis político retórico desde la perspectiva de Finlayson</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El análisis político retórico en el estudio de la comunicación política, de las ideas políticas y las ideologías enfatiza la importancia de analizar los principios y valores justificantes de la política.</li> <li>• Por medio de procesos retóricos se despliegan principios y valores en las justificaciones de política.</li> <li>• No solo el argumento técnico cuenta en el análisis de políticas, también las historias (relatos) son una prueba argumentativa.</li> </ul>
<b>El giro argumentativo desde la perspectiva de Fischer y otros</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La persuasión retórica es una característica central de la vida social y desde ella es posible caracterizar la cultura de la comunidad partícipe de las políticas.</li> <li>• Las prácticas de persuasión retórica determinan “lo que es problema” y sus justificaciones.</li> <li>• Distingue dos tipos de discusiones políticas relevantes: una discusión deliberativa de participantes relativamente afines, y una discusión entre adversarios, de ganadores y perdedores (MacRae 1993).</li> <li>• Por medio de la persuasión se trata de influir y cambiar la orientación de sentido del otro, apelando tanto a la razón como a las pasiones y las emociones (Gottweis 2012).</li> </ul>

Fuente: Chica (2022, 52-53).

Herbert Gottweis (2012) retoma la pregunta sobre el papel de la retórica en los estudios de políticas. Introduce el concepto de retórica desde la perspectiva francesa de la “nueva retórica” de Chaïm Perelman (1997), Ruth Amossy (2000) y Domini-que Maingueneau (1999, 2011), enfatizando en la persuasión en la formulación de

políticas desde la interacción, en términos aristotélicos, del *logos*, el *pathos* y el *ethos*, considerados momentos del proceso de la persuasión (Gottweis 2007; Chica 2022, 50). Sobre el análisis argumentativo de las políticas, explica su énfasis en el lenguaje, un componente clave en el análisis de políticas, y abarca enfoques teóricos como el análisis del discurso y el análisis de marcos interpretativos en las políticas, los cuales tienen en común el hecho de centrarse en el lenguaje, el proceso de argumentación (argumento-aceptación), el uso de los argumentos, su movilización, el peso de los argumentos, los signos en la interpretación y la praxis de la toma y análisis de políticas (Fischer 2003; Gottweis 2006).

Gottweis señala cómo, desde la ciencia política contemporánea y la filosofía política, existe una obsesión con la idea de eliminar la pasión y las emociones en la política y entronar la razón, dado que se afirma que las dos primeras conducen al desastre y la última es el camino hacia la libertad y la verdad. Esto remite a Aristóteles y su explicación acerca de las emociones como todas esas sensaciones que flúan en el juicio de los hombres (Aristóteles 2012, 310). Pero emoción y razón no se contradicen, al contrario, se articulan mutuamente.

### **Estudios transversales cercanos al estudio de la relación retórica y políticas públicas en Iberoamérica**

André-Noël Roth (2008, 2017) plantea que es necesario introducir la retórica en el análisis de las políticas públicas, con el fin de tener presente el impacto de las estrategias de comunicación empleadas para la justificación y legitimación de las políticas públicas (Roth 2008, 67). Su trabajo se inscribe en el análisis de la retórica desde la corriente crítica del posemipirismo, en la que las políticas públicas se consideran construcciones discursivas confeccionadas con argumentos y elementos retóricos que se constituyen en narraciones o en relatos, de la mano de la propuesta esbozada por Emery Roe (1994). Roth (2017) realiza un trabajo analítico descriptivo y plantea que la construcción de las políticas públicas posee una dimensión artística y presenta su práctica retórica como un arte, basándose en la obra de Aristóteles, en especial en su compendio del arte poético y el arte retórico, así como en el trabajo sobre ética, retórica y política de Victoria Camps (1995).

Los trabajos de Roth no plantean una reflexión expresa sobre la investigación en este campo en Colombia, pero dado que hace parte de una reflexión más amplia que ha desarrollado en el marco del grupo de investigación Análisis de las Políticas Públicas y de la Gestión Pública (APPGP), de la Universidad Nacional de Colombia, se puede incluir entre sus problemas de interés. Sin embargo, resulta claro que falta un mayor desarrollo investigativo y mucho más en cuanto a casos particulares de análisis de política pública en este campo.



Alejandro Lozano (2007, 2008, 2005a, 2005b), a diferencia de Roth, se adentra en un trabajo de casos y en la construcción de instrumentos de lectura de las políticas públicas, cercanos al subcampo del análisis cognitivo y de las ideas, en los que plantea la existencia de matrices culturales, dispositivos de publicación (por ejemplo, la prensa escrita) y formas argumentales diferenciadas. Identifica que sus fines son persuadir públicos específicos y dispuestos en algunos casos para generar recordación (memoria colectiva) sobre aspectos de las políticas. Lozano desde la concepción dialéctica del análisis de políticas públicas, presentado por Majone (1997), considera el papel que cumple la persuasión en la formulación de políticas públicas y desarrolla un modelo de pares categoriales en el análisis de las políticas públicas, donde estos cumplen un papel de importancia en la producción de sentido en la construcción de la “situación socialmente problemática que debe ser objeto de intervención de Estado, como para la definición y uso de criterios, supuestos, e instrumentos de ejecución y seguimiento de esta intervención” (Lozano 2007, 40). Lozano establece cómo los pares categoriales

son utilizados de múltiples formas en la producción de los documentos de Estado y, a su vez, cumplen funciones diversas en la generación de argumentos y construcción de evidencia, según sea: el tipo de documento en el cual se incorpora, la manera de hacerlo y la función que este cumple en el dispositivo de publicación (Lozano 2007, 41).

Lozano también señala cómo las conclusiones, recomendaciones y grafías cumplen funciones de publicación argumental, que no son neutras y ocupan un rol en el proceso retórico argumental (Lozano 2007, 53). Hace un recorrido teórico y de aplicación metodológica en la mayoría de enfoques cognitivos y de las ideas, pero no describe como tal un campo de estudio de los fenómenos de persuasión en las políticas públicas. Lo anterior no demerita su aporte de elementos desde la pregunta por los dispositivos de publicación.

Juan Carlos Ramírez (2011), a partir de la teoría de la argumentación de Perelman y Toulmin, se pregunta por la retórica organizacional y las implicaciones del uso de la retórica en las organizaciones. Su objetivo es desarrollar una evaluación de la retórica aplicada a las teorías administrativas modernas; identifica la relación del institucionalismo cultural con la retórica, donde esta es imprescindible; establece una relación entre la retórica argumentativa y la teoría de las relaciones públicas; construye equivalencias entre las partes del arte retórico aristotélico (*logos*, *ethos* y *pathos*) y sus conceptualizaciones en la sociedad de las organizaciones; y concluye con una enumeración de las teorías del contexto o situación retórica y su relación estrecha con el discurso (Ramírez 2013, 15).

Ramírez (2013, 15) entiende la retórica “como un proceso de comunicación determinado de modo preponderante por un componente persuasivo”. Su concepción parte de la retórica de Aristóteles que identifica en el *pathos*, *el ethos* y *el logos* a los tres medios para la persuasión, presentes en todo discurso. En cuanto a la persuasión, la asocia a la teoría sociológica del conflicto, donde la retórica puede intervenir para negociar, resolver o profundizar un desacuerdo.

Carlos Gómez (2001, 2004) va más allá de un estudio sobre el cambio organizacional, al preguntarse: ¿qué hay realmente detrás de las palabras que se utilizan?; y si ¿compartimos una misma idea acerca del significado del lenguaje que utilizamos? Comprender los recursos lingüísticos empleados en el cambio organizativo implica, para el autor, abordar el estudio de la retórica y su capacidad para movilizar a las personas “hacia una determinada orientación” y cómo esta es un “clasificador” acerca de lo que se considera correcto e incorrecto en el interior de las organizaciones (Gómez 2001, 3). Su investigación recoge un análisis interpretativo del proceso de atribución de significados en distintos momentos “que incluyen a su vez una serie de eventos que pueden alternativamente restringir o ampliar la posibilidad de un mayor o menor consenso entre las personas acerca de los significados del lenguaje utilizado” (Gómez 2001, 4).

Marcelo Moriconi (2012) introduce la pregunta por la retórica en la administración pública desde una postura afín a Roiz, en la cual el consenso retórico es el resultado de la deliberación y la participación ciudadana. Según Moriconi, la administración pública en el marco de la política y la democracia ha sido reducida a cuestiones meramente instrumentales con una apariencia de “neutralidad técnica”, una “ilusión expertocrática” que aísla a la gestión pública de los espacios deliberativos, ha sido desconectada de la realidad y ha devenido en “abstracta e incompetente” (Moriconi 2012, 21). Frente a esto, propone recuperar la retórica apreciando la importancia del “foro interno” (Roiz 2008), en el cual las emociones y las pasiones son indivisibles en la actividad del pensamiento (Moriconi 2012, 30); lo anterior integra lo que denomina “consenso racional”.

El método que emplea Moriconi es el análisis del discurso en torno a la administración pública en América Latina, pero a diferencia de Roiz (2004), busca establecer un equilibrio entre dialéctica y retórica en su análisis (Moriconi 2012, 80). Aborda la retórica de la gobernanza en el discurso de la administración en países como Argentina, Uruguay y Chile, identificando su sistema de ideas (la democracia liberal, el desarrollo económico sostenible, el bienestar, el ciudadano-cliente, etc.).

## Abordaje conceptual y metodológico frente a la relación retórica-políticas públicas

Precisar un marco conceptual y metodológico frente a las maneras en que se ha abordado la relación retórica-políticas públicas no es tarea fácil, dado el limitado número de estudios. Por ello, en esta segunda parte del artículo se demarcan asociaciones teóricas y conceptuales que pueden ser empleadas como posibles pautas metodológicas para abordar el estudio de la retórica en las políticas públicas. Constan así los principales conceptos y alcances metodológicos.

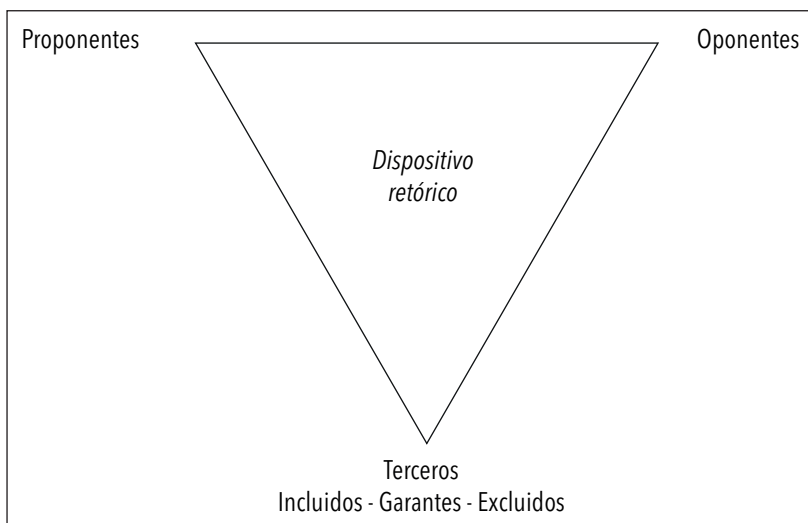
### **Actantes: posiciones argumentativas**

El trabajo de Christian Plantin (2012) permite delimitar conceptual y metodológicamente la interacción argumentativa desde la concepción de roles actanciales. Se entiende por actante una posición argumentativa que es ocupada por varios actores (individuos concretos) (Plantin 2012, 67), que comparten una posición o rol actancial mediada. El actante es una entidad-red que relaciona actores humanos y entidades no humanas, que actúa con orientación en una trama de mediaciones (Latour 1998a, 1998b), donde se atribuyen roles, competencias y propiedades desde reglas argumentales que atraviesan los diferentes pasos, procedimientos e intenciones que un actante puede describir en un relato.

Plantin identifica tres posiciones argumentativas actanciales: proponente, oponente y tercero (figura 1), y a cada actante le corresponde una modalidad discursiva diferenciada. Al proponente le concierne un discurso de proposición, al oponente un discurso de oposición, y el tercero sostiene un discurso de duda, interrogación, distancia o de cuestionamiento a las otras dos posiciones actanciales (Plantin 2012, 65). Bajo esta mirada, la retórica es una práctica trilogica (opponente-proponente-tercero), que va más allá del diálogo dialéctico en el que pugnan dos interlocutores que “juegan una partida” argumentativa. La teoría de la argumentación dialéctica elimina al tercero y aborda dicho juego desde la lógica argumentativa, entendida como un sistema lógico racional objetivista que niega la existencia del tercero, o en palabras de Plantin (2012, 65-66) “el tercero es entonces reemplazado por la razón o por la naturaleza, dicho de otro modo: por las reglas de la verdad”.

Este campo de estudio se aparta conceptual y metodológicamente de la teoría de la argumentación dialéctica formal y se alinea hacia una teoría de la argumentación retórica, en la que el tercero tiene un lugar en el proceso deliberativo. El tercero se constituye en públicos diversos, los cuales, de acuerdo con el momento, están en un primer, segundo e incluso tercer plano en el proceso deliberativo retórico. El

Figura 1. Actantes. Proponentes - oponentes - terceros



Fuente: Chica (2022, 19).

tercero actúa como promotor, auspiciador y garante del cumplimiento de las reglas deliberativas, pero también como deliberante que interroga a otras partes (primer plano), como audiencia del foro a convencer (segundo plano) o como tercero excluido-públicos excluidos-del foro (tercer plano).

En la argumentación retórica el proponente y el oponente actúan en momentos actanciales en un primer o segundo plano. En un primer plano como rétores (oradores, autores, etc.), que sostienen un discurso actancial de proposición u oposición, representado por actores (individuos concretos), pero desde un rol actancial (presidente, ministro, alcalde, candidato, concejal, sindicalista, periodista, maestra, estudiante, médico, funcionaria, líder barrial, ciudadano, etc.), y en un segundo plano como contraparte, lo cual no significa ausencia, pues está presente en el discurso mismo. Tanto el discurso de proposición como de oposición incluye ( nombra), de manera explícita o implícita, a su contraparte, está en silencio, pero su presencia siempre será requerida por la estrategia discursiva y sus reglas de argumentación retórica.

La identificación de roles actanciales en la intervención argumentativa para el análisis de política de manera trilogica (opponente-proponente-tercero) permite describir y analizar relaciones retóricas en el interior de una posición actancial y entre estas, así como la inscripción de roles respecto a otras posiciones actanciales. Por ejemplo, todo discurso de proposición de un alcalde, entendido como un rol actancial que encadena múltiples entidades (humanas y no humanas), más allá de

la persona a la que se le atribuye la acción de ser alcalde, suscita y a la vez (re)crea discursos de oposición y de públicos terceros que son incluidos o excluidos del discurso (prensa, academia, organizaciones ciudadanas, sindicatos, gremios, etc.). También existen terceros garantes que facilitan que la interacción argumentativa fluya, tal es el caso de los organizadores de un debate (prensa, academia, organizaciones ciudadanas, sindicatos, gremios, etc.). Entender cómo en toda política pública existe una interacción argumentativa, en la cual el discurso se orienta hacia la propia posición actancial y hacia otras que permite a su vez (re)crear oposición, proposición y públicos terceros, posibilita definir el campo retórico de la política misma (Chica 2022, 18-19).

### **Tópicos y tropos retóricos en el análisis de políticas**

54

Desde la retórica clásica (Aristóteles, Cicerón, Quintiliano, Herenio) hasta la nueva retórica (Perelman, Toulmin, Plantin, Roiz), la noción de topos ha estado presente, dado que permite diferenciar encadenamientos y redes argumentales ensambladas que cumplen funciones con finalidades específicas. El término ‘topos’, de origen griego, tiene su par en el latín como *locus communis*, que a su vez se vierte en el español como ‘lugar común’. Emerge a partir de principios generales comunes, situacionales y sociohistóricos aceptados como verosímiles, plausibles y coherentes por una comunidad específica. Se aproximan a la idea de “sentido común” o a la estructuración de una doxa.

Fundamentalmente un topos es (a) un elemento de una tópica, una tópica es una heurística, un arte de coleccionar información y de hacer emerger los argumentos; (b) por especialización de (a), un esquema discursivo característico de un tipo de argumento (Plantin 2012, 50).

A su vez, en los tópicos están inmersos los tropos, en donde sobresalen figuras como el entimema, el cual es un topos en sí mismo, definido por Aristóteles como un silogismo incompleto, un discurso que impone lo implícito. También se encuentra la metáfora, la metonimia, la ironía, la analogía, la fábula, la ficción, el ejemplo, el dicho, el proverbio, el eslogan, entre otros muchos. El tropo como figura o imagen, por la cual una palabra o una frase toman una significación diferente (Plantin 2012, 56), se da en el marco de un tópico cobijado por una doxa.

Para la retórica clásica, los tropos son el ornato del discurso, pero su función trasciende el decorado, pues se trata de equiparlo, haciéndolo eficiente en la economía de la palabra y eficaz en el logro de los objetivos estratégicos del discurso.

Plantin (2012, 50) emplea una analogía para explicarlo: “La vela orna el navío”, embellece la embarcación, es cierto, pero su función principal es equiparla para que navegue. Con el propósito de abordar, metodológicamente, el concepto de tópicos y tropos, se propone dar un giro argumental y entenderlo más allá de figuras ornamentales, como ensambles y redes para el equipamiento discursivo. La red tópica (topos-tropos) está inserta en procesos retóricos, que dan significado a expresiones narrativas, descriptivas y argumentativas que, a su vez, manifiestan ciertas reglas y representaciones.

En este sentido, se parte de la perspectiva de Roiz, en la cual se busca sacar a la retórica de su confinamiento al ornato y la estilística como mero componente decorativo del discurso a través del uso de las figuras y los recursos lingüísticos, donde su objeto sería dotar al discurso de elegancia y armonía poética, como si en ello radicara su poder de persuasión. Los tropos son más que una estética discursiva (desde el sentido reduccionista de la palabra), implican contenido, un *inventio*, que opera en cada uno de los tres tópicos retóricos de la persuasión aristotélica, en el *logos*, el *ethos* y el *pathos*.<sup>4</sup> También son manifestaciones de poder, dominación e incluso de desigualdad (Van Dijk 2004, 7; Fairclough y Fairclough 2012).

### **Tópicos retóricos: logos, ethos y pathos**

El *logos*, *ethos* y *pathos*, en cuanto tópicos retóricos aristotélicos, pese a su distancia con la retórica moderna, conectan con el análisis argumentativo de las políticas gracias a la emergencia de cierta tendencia hacia el cognitivismo. Con tal tendencia se plantea ir más allá de la razón y atender a fenómenos como la pasión y las emociones en la formulación de políticas, el estudio del carácter y la personalidad de quienes planifican y formulan las políticas, frente a los análisis interpretativos y críticos de los procesos de racionalización (Fischer y Forester 1993; Fischer 2003; Gottweis 2007; Fischer y Gottweis 2012).

Así, Gottweis (2007) recurre a la retórica clásica, con el fin de ampliar el análisis de operaciones del *logos* (razón-palabra), a las operaciones del *pathos* (emociones) y el *ethos* (carácter y personalidad). El carácter (*ethos*), la emoción (*pathos*) y el argumento (*logos*) se interrelacionan y operan de maneras diferenciadas. El primero designa una cierta calidad de un portavoz, es una práctica discursiva que se basa en el intercambio, la interacción y depende de la percepción del público. El *pathos* moviliza los sentimientos y las pasiones en la opinión, conocer o llegar a visibilizar las emociones del otro es vital para la política; mientras que el *logos* es la razón

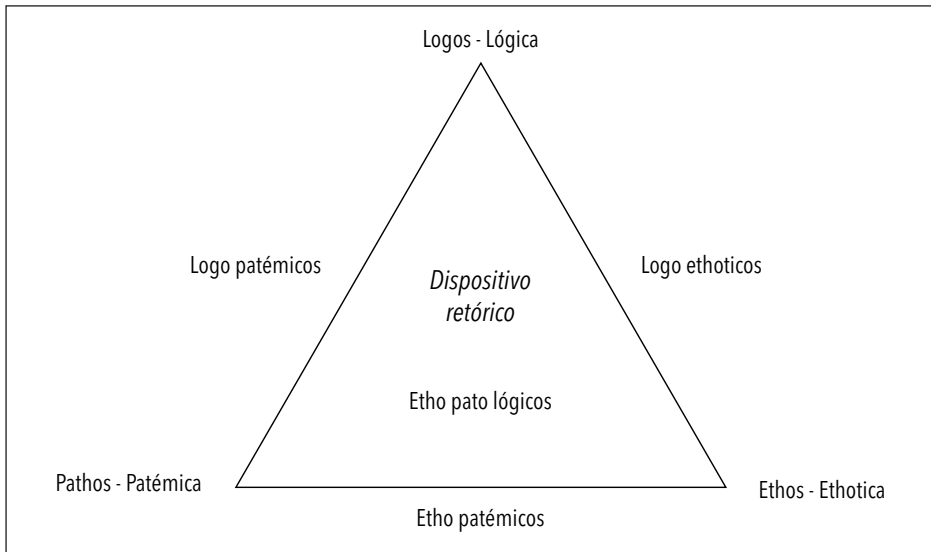
<sup>4</sup> Para Aristóteles (2012), el *ethos* corresponde al talante o carácter de quien habla; el *pathos* a las pasiones que se despiertan en quien escucha; y el *logos* al contenido del discurso mismo.

que busca convencer a partir de sí misma, fundada en justificaciones de diversos órdenes.

La tradición antigua hace énfasis en la oralidad, pero su examen puede ser visto más allá, en la complejidad del discurso. En el argumento está presente *el logos*, en el razonamiento de la presentación de los hechos y evidencias; *el pathos* opera desde la empatía, simpatía, sensibilidad, los sentimientos; y el *ethos* se evidencia con la confianza, la autoridad, el respeto, la honestidad, credibilidad y consideraciones de lo deseable frente al otro y el sí mismo. Cualquier comunicación o acto de habla combina elementos de *logos*, *pathos* y *ethos*, y aunque sus pesos son diferenciados en el análisis de la argumentación retórica, en la práctica son indivisibles.

Frente al abordaje metodológico para el análisis de políticas, se propone emplear una adaptación al marco analítico de Gottweis (2007), en el que se plantean diferentes configuraciones de una escenografía de la política (*policy scenography*), articulada con la perspectiva de foros de política, con siete relaciones: 1) etho-céntricas, 2) logo-céntricas y 3) patho-céntricas, como los modelos básicos de una escenografía de la política, y 4) logo-patémicas, 5) logo-ethoticas, 6) etho-patémicas y 7) etho patho lógica, como submodelos (Chica 2022). Estas relaciones permiten identificar, en el análisis de las políticas, dispositivos retóricos, entendidos como una red discursiva inscrita en un proceso deliberativo, en la cual se disponen de manera

Figura 2. Relaciones escenarios tópicos retóricos



Fuente: Chica (2022, 24).

heterogénea conjuntos de recursos discursivos, lingüísticos y no lingüísticos que buscan producir múltiples efectos para la interacción argumental desde la producción de un dejar/hacer-decir/escuchar (Chica 2022, 5).

A continuación, se describen los diversos escenarios:

Escenarios etho-céntricos: en estos se despliegan los roles retóricos, las atribuciones de los rétores (argumentadores, autores, oradores), en términos de identidades funcionales (cargos o posiciones jerárquicas), en donde se visibiliza el talante o el carácter que se le atribuye al rétor. Estos escenarios se representan en foros de política y tienden a ocurrir, por ejemplo, con ocasión de un discurso del alcalde o la alcaldesa, cuando el público espera el momento del reconocimiento su carácter particular de rétor ante una situación específica (una catástrofe, una ofensa, un ataque, una victoria, etc.), es decir, cuando se habla desde la autoridad del cargo.

Escenarios logo-céntricos: buscan resaltar en el foro de política, momentos ideales o espacios propicios para mostrar los argumentos en sí mismos. El rétor debe, más que en cualquier otro escenario, hacer hincapié en los argumentos centrales, su peso desde el punto de vista fáctico y no desde lo personal o emocional. En estos, los objetos temáticos, las cuestiones, asuntos o problemas se inscriben en el proceso deliberativo y son susceptibles de ser tramitados y presentados en diversas formas o esquemas discursivos. Las temáticas de la política desde el tópico retórico del *logos* se visibilizan desde el contenido mismo del discurso.

Escenarios patho-céntricos: se enfocan en las emociones que se implementan en el discurso, en cuanto vehículos de la argumentación del rétor, quien tiene un papel central como sujeto sentimental. Tales escenarios se caracterizan desde el tópico retórico del *pathos*, o sea, desde el plano de las pasiones y emociones que se movilizan en los actantes proponentes, oponentes y terceros que escuchan (o leen) al rétor desde un segundo o tercer plano.

Escenarios logo-patémicos: en estos confluyen razones (justificaciones), ideas (temáticas, asuntos, problemas, etc.) y emociones. Se establecen reglas y pautas retóricas para definir aliados / rivales; ganadores / perdedores; amigos / enemigos; lo justo / lo injusto; lo bello / lo feo; lo bueno / lo malo; etc.

Escenarios logo ethoticos: en estos se asocian ideas y tematizaciones, razones y justificaciones con valores ethoticos que emergen a partir de la voluntad y el carácter social.

Escenarios etho-patémicos: en estos se entrecruzan los caracteres y personalidades de los rétores y las emociones. Son escenarios donde la ficción y la imaginación afloran. Desde la agonística o la lucha de las posiciones retóricas, visibilizan y movilizan afinidades o rivalidades entre proponentes y oponentes, e incluso frente y desde terceros en el proceso deliberativo.



Escenarios etho-patho-lógicos: se trata de escenarios retóricos plenos y abiertos a la democracia retórica (Roiz 2004), donde confluyen y dialogan la inteligencia racional (*logos*) con la imaginación y la memoria (etho-patémica), cargada explícitamente de pasiones y emociones (*pathos*), donde incluso narrar los sueños tiene lugar. Se reconocen las diferencias de pensamiento y las evidencias basadas en hechos, las cuantificaciones, las justificaciones, las finalidades y las estructuras del contenido mismo de los discursos (*logos*) se entrelazan de manera abierta con el carácter social, los valores y las atribuciones ethoticas que se les asigna a las personas y con las emociones que movilizan los actantes.

### Tópicos retóricos: preguntas tópicas

58

Los tópicos retóricos también pueden ser narrados por medio de preguntas tópicas, que “expresan una ontología popular que oscila entre lo cognitivo y lo lingüístico” (Plantin 2012, 51). Se trata de una heurística que interroga por ¿quién? (personas), ¿qué? (objetos temáticos), ¿por qué? (justificaciones), ¿para qué? (orientaciones, finalidades, objetivos), ¿cómo? (pasos y procedimientos), ¿cuánto? (cantidades y representaciones numéricas), ¿dónde? (lugares y espacialidades físicas o virtuales), ¿cuándo? (temporalidades) y ¿cuánto? (cantidades y representaciones numéricas).

Estos tópicos pueden a su vez subclasificarse, por medio de preguntas, prescripciones o enunciados asertivos, admisibles frente al tópico mismo (Plantin 2012, 51). Hood y Jackson (1997) incluyen las preguntas tópicas tipo qué, quién y cómo en su abordaje metodológico para el estudio de las doctrinas administrativas, y comprueban su valor y posibilidad de alcance analítico. Es en esta línea, ampliada desde la concepción de Plantin (2012), que se propuso el instrumento metodológico que consta en la tabla 2 (Chica 2022, 25-27).

Tabla 2. Preguntas tópicas

Pregunta tópica	Lugar común	Descripción
¿Quién?	Personas	<p>Son los actores que se les atribuye una posición desde el plano humano con las atribuciones que esto conlleva (la acción, la vida, la inteligencia, la dignidad, el carácter, la personalidad, la imaginación, el sentimiento, la emoción, la afectividad, etc.). Se les asigna la atribución de pensar, imaginar, sentir, decir, escuchar y hacer.</p> <p>Frente a esta pregunta, hay que abordar los fenómenos de subjetivación en los cuales un objeto natural o cualquier creación humana tangible o intangible (una acción, una idea, un sistema, una organización, etc.), se le confieren las anteriores atribuciones humanas propias e independientes. Se da cuando se dice, por ejemplo, “la organización habla”, “la entidad siente los problemas de las gentes”, “la burocracia actúa con autonomía”, “el Municipio reaccionó de manera enérgica”, “la democracia debe escuchar las necesidades de todos”.</p> <p>Posibles subpreguntas tópicas: ¿para quién? (orientación), ¿por quién? (mediación), ¿con quién? (identificación), y ¿de quién? (identificación, propiedad).</p>

Tabla 2. (Continuación)

Pregunta tópica	Lugar común	Descripción
¿Qué?	Objetos temáticos	<p>Son entidades no humanas naturales o creadas por el hombre, tangibles o intangibles, susceptibles a ser cosificadas y abordadas desde la dimensión humana. En tal sentido, desde la retórica se le asignan atributos, propiedades sustanciales, funciones, tareas, finalidades. Son susceptibles a ser aprehendidos, transformados, descritos, cuantificados, nombrados, problematizados, priorizados, justificados y razonados.</p> <p>En ellos se encuentran los asuntos, los problemas, las necesidades, las demandas, los bienes, los servicios y demás mercancías (públicas o privadas).</p> <p>Se les ha asignado la propiedad de no tener atributos humanos, salvo que sean subjetivados. Frente a esto cabe pensar cómo, desde el plano retórico, también se puede dar el fenómeno contrario de objetivación donde un quién pasa a ser un qué. Personas que son asumidas como objetos temáticos, como el caso del abordaje del concepto de población en las políticas.</p> <p>Subpreguntas tópicas: ¿con qué? (identificación, mediación), ¿por qué? (justificaciones), ¿para qué? (orientación). Estas dos últimas se toman como categorías propias, debido a su importancia empírica.</p>
¿Por qué?	Justificaciones	<p>Son razones y explicaciones frente a acciones o posiciones discursivas, basadas en lógicas retóricas a partir del contenido de ideas de eficiencia, economía, eficacia, aprendizaje, cambio, mejoramiento, etc.; nociones ethoticas de justicia, ético-morales, valores y principios, carácter social, etc.; y aspectos emocionales, sentimentales y pasionales.</p>
¿Para qué?	Orientaciones, finalidades, objetivos y metas	<p>Son orientaciones o sentidos teleológicos, presentados de formas cualitativas, cuantitativas o mixtas. Definen los productos, efectos o impactos de una acción o posición discursiva. En este sentido, señalan los bienes o servicio que se esperan a futuro, los cambios en los comportamientos ethoticos y patemicos, así como las transformaciones o cambios lógicos, ethoticos o patemicos esperados. Son cercanos a las razones y justificaciones (¿por qué?).</p>
¿Cómo?	Pasos y procedimientos	<p>Son los pasos, procesos, procedimientos y métodos. Describen ordenamientos de tareas y funciones, acciones algorítmicas en los discursos y las posiciones actanciales. Presentan esquemas lógico-retóricos: "Si hacemos A, obtendremos B", "Esta posición A permite que B diga (o haga) C".</p>
¿Dónde?	Lugares y espacialidades, físicas o virtuales	<p>Los lugares de deliberación retórica son los escenarios que presentan reglas diferenciadas de acceso y de intervención para hablar y ser escuchado. Desde la propuesta de Crosby y Bryson (1998), también se entienden como foros de política (congresos, asambleas, consejos, foros y conversatorios académicos, la prensa o espacios periodísticos, las redes sociales y, a futuro, el metaverso).</p>
¿Cuándo?	Temporalidades	<p>Las temporalidades son los momentos en los que se habla, los cuales son contextuales o situacionales. Indican tiempos de inicio, desarrollo o de desenlace en las narrativas retóricas, así como contextos de acción (tiempos preelectorales, electorales, marcos temporales fijados por la ley, etc.).</p>
¿Cuánto?	Cantidades y representaciones numéricas	<p>Son cuantificaciones matemáticas en la relación retórica. Las cantidades están presentes en los contenidos lexicales, bajo expresiones como las siguientes: más, menos, mayor, menor, igual, aumento, incremento, rebaja, disminución, reducción, porcentaje, multiplicación, división, suma, resta, etc.</p> <p>Las representaciones numéricas aluden al uso de las cifras y los números, signadas por el empleo de elementos simbólicos cuantitativos que operan en los contenidos enunciativos y que son puestos en escena (escenificados). El número desde la lógica natural adquiere significado en una relación social.</p>

Fuente: Chica (2022, 25-27).

## Conclusiones: limitaciones y posibilidades del enfoque retórico para el análisis de políticas

El enfoque retórico es una manera más de explorar las políticas que se suma a los enfoques interpretativos y cognitivos. Su abordaje es limitado en cuanto el número de autores e investigaciones al respecto, mucho más en el ámbito latinoamericano, pero tiene una gran posibilidad para su desarrollo si logran consolidarse marcos teóricos y metodológicos para su abordaje, ante casos de interacción discursiva en escenarios y redes de políticas pública, entendidos como dispositivos retóricos.

Si bien el estado del arte respecto a la relación retórica y políticas resulta limitado, tras una revisión se puede señalar que los tradicionales estudios de política privilegiaban la comprensión de su diseño y desempeño, y dejaba por fuera otros fenómenos a abordar, como el caso del proceso argumental, discursivo y retórico de las políticas. Se evidencia cómo en este pequeño campo se le ha dado especial importancia al fenómeno de la persuasión de las políticas (Hood y Jackson, Majone, Finlayson, Fischer, Throgmorton, Gottweis) y se responde parcialmente frente a procedimientos argumentales, estructuras de justificación y tematización.

Al preguntar por el papel de los actores en el ejercicio retórico, pareciera, en propuestas como las de Hood y Jackson, que en momentos los públicos a persuadir tuvieran un rol pasivo, y que los difusores de la argumentación detentaran el rol activo, lo cual es problemático. Sin embargo, esta postura se resuelve con el aporte de Majone (1997), quien resalta la función dialógica que se asemeja a un “juego de ping-pong”; también es cuestionada por Fischer (2009) al abordar el problema de la deliberación pública, y se complementa con lo expuesto por Roiz en su concepción de democracia retórica. Es aquí donde el planteamiento trológico de Plantin (2012) sobre roles actanciales de oponentes, proponentes y terceros cobra fuerza.

En el trabajo de Majone, al igual que en el enfoque de la argumentación administrativa de Hood y Jackson, el fenómeno de la persuasión, entendido como arte retórico es respaldado por tropos (metáforas, ficciones, *tatemaes*, ejemplos, etc.), en cuanto herramientas retóricas. En esta mirada, los tropos se leen como instrumentos de simplificación, explicativos, persuasivos y generalizadores de la realidad, que buscan la orientación de las conductas con criterios similares para ámbitos diferentes (Chica 2011, 69). Aun cuando se resalta la importancia de los tropos, falta situarlos en relaciones tópicas que den cuenta del *logos*, del *ethos* y del *pathos*; Hood y Jackson lo logran parcialmente (sin ser su propósito) al emplear preguntas tópicas (tipo quién, cómo y qué).

En diferentes autores explorados, tales como Ramírez (2001, 2013), Fischer y Forester (1993), Gottweis (2007, 2012) y Roth (2008), la clasificación los tres tó-

picos retóricos aristotélicos del *ethos*, del *pathos* y el *logos*, adquiere importancia, sin embargo, a excepción de Gottweis, existe una carente aproximación metodológica y de aplicación. Por ello, en la segunda parte de este trabajo se presentó una propuesta conceptual y metodológica que permite avanzar hacia su uso.

Es importante resaltar, a partir del trabajo de Throgmorton (1993), que un documento de planificación (por ejemplo, un plan de desarrollo), puede ser entendido como un entretejido de recursos retóricos en forma narrativa, donde se visibilizan disposiciones retóricas (dispositivos retóricos) que juegan un papel específico al presentar y representar explicaciones (tropos), proveer visiones inspiradoras y establecer recomendaciones de acción. En tales textos, las historias y las anécdotas resultan pruebas argumentativas, que resaltan la experiencia “común” sobre la experticia técnica (Atkins 2008; Fischer 2009). El análisis discursivo desde el enfoque retórico excede el hecho de dar cuenta de los discursos de los gobernantes, también implica abordar el análisis de los dispositivos retóricos en escenarios diversos, tales como los documentos de política y de planificación; abordarlos sus trayectorias de elaboración, presentación, discusión y aprobación (o no), desde tal enfoque, sería de gran importancia.

A partir de los trabajos exploratorios de Roth y Lozano, se puede concluir que los análisis críticos de las políticas se apoyan en buena parte en la teoría de la acción comunicativa de Habermas (1999), al comprender que las políticas son acciones de comunicación (Roth 2008, 74). Desde este enfoque se plantean los problemas de las políticas como una construcción histórica a partir de una selección condicionada de las demandas sociales, en las cuales su desarrollo e implementación se entienden integrados al proceso que modifica la infraestructura comunicativa de la sociedad. La acción comunicativa en las políticas condiciona las bases normativas y las expectativas de la sociedad, ello posibilita que se reproduzca y perdure la dominación (Roth 2008, 74).

Tal parece que con este enfoque se analiza, por medio de la acción comunicativa en las políticas, cómo se mantiene y se reproducen las creencias, consentimientos y esperanzas de la sociedad ante la dominación, para mostrar las relaciones de poder y las manipulaciones de la vida cotidiana, mediante la develación de los mitos normativos y las creencias que en ellas se ocultan (Forester 1993, 160-161). Como lo plantea Edelman (1991), este enfoque se complementa con el análisis del discurso en las políticas, dado que permite señalar maneras de visibilizar y enunciar lo que esconden los discursos de políticas. El análisis retórico es necesario para consolidar enfoques teóricos alternativos en el abordaje de las políticas, y así interpretar, desde la mirada retórica, las trayectorias estratégicas con las que se produce el poder en el discurso de las políticas públicas.

## Referencias

- Abarca, Allan. 2002. "Las políticas públicas como perspectiva de análisis". *Ciencias Sociales* 97: 95-103. <https://bit.ly/3NEMoYE>
- Alonso-Rocafort, Víctor. 2009. La amistad en la ciudad de los bárbaros: retórica, democracia y ciencia política. Ponencia presentada al ix congreso de la asociación española de ciencia política y de la administración (AECPA), septiembre.
- 2010a. "La ciudadanía retórica del Mediterráneo: democracia frente a barbarie". *Pasajes: Revista de pensamiento contemporáneo* 32: 37-44. <https://bit.ly/3t2boiI>
- 2010b. *Retórica, democracia y crisis. Un estudio de teoría política*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Amossy, Ruth. 2000. *L'argumentation dans le discours*. París: Nathan Université.
- Aristóteles. 1999. *Retórica*. Introducción y traducción de Quintin Racionero. Madrid: Gredos.
- Aristóteles. 2012. *Retórica*. Introducción, traducción y notas de Alberto Bernabé. Madrid: Alianza Editorial.
- Atkins, Judi. 2008. "How Virtue Theoretic Arguments may be used in the Justification of Policy". *Politics* 28 (3): 129-137. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9256.2008.00321>
- 2010. "Moral Argument and the Justification of Policy: New Labour's Case for Welfare Reform". *The British Journal of Politics and International Relations* 12 (3): 408-424. <https://doi.org/10.1111/j.1467-856X.2010.00415.x>
- 2013. "A Renewed Social Democracy for an "Age of Internationalism": An Interpretivist Account of New Labour's Foreign Policy". *The British Journal of Politics and International Relations* 15 (2): 175-191. <https://doi.org/10.1111/j.1467-856X.2012.00536.x>
- Atkins, Judi, y Alan Finlayson. 2012. "'... A 40-Year-Old Black Man Made the Point to Me': Everyday Knowledge and the Performance of Leadership in Contemporary British Politicspost". *Political Studies* 61 (1): 161-177. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.2012.00953.x>
- Bryson, John, y Barbara Crosby. 1998. "La planeación de políticas y el diseño y uso de foros, ámbitos y tribunales". En *La gestión pública su situación actual*, coordinado por Bozeman, Barry, 429-454- Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica. <https://bit.ly/3fxIIIRg>
- Camps, Victoria. 1995. *Ética, retórica, política*. Madrid: Alianza Editorial.
- Chica, Sergio. 2011. "Una mirada a los nuevos enfoques de la gestión pública". *Administración & Desarrollo* 39 (53): 57-74. <https://doi.org/10.22431/25005227.147>

- Chica, Sergio. 2022. “El papel de los dispositivos retóricos en marcos de sistemas de políticas públicas. Estudio de caso comparado: proceso de elaboración, presentación y aprobación del Plan de Desarrollo de Bogotá de Gustavo Petro (2012) y Enrique Peñalosa (2016)”. Tesis doctoral, Universidad Nacional de Colombia [inédito].
- Douglas, Mary. 1986. *How institutions think*. Nueva York: Syracuse University Press.
- Douglas, Mary, y Aaron Wildavsky. 1982. *Risk and culture*. Berkeley: University of California Press.
- Durnová, Anna, y Christopher Weible. 2020. “¿Tormenta en un vaso de agua? Hacia nuevas colaboraciones entre los enfoques convencionales de estudios de los procesos de política pública y los enfoques interpretativos de política pública”. *Mundos Plurales* 7 (1): 19-43.  
<https://doi.org/10.17141/mundosplurales.1.2020.4584>
- Edelman, Murray. 1991. *La construcción del espectáculo político*. Buenos Aires: Manantial.
- Fairclough, Norman. 2003. *Analyzing Discourse: Textual Analysis for Social Research*. Londres: Routledge.
- Fairclough, Isabela, y Norman Fairclough. 2012. *Political Discourse Analysis. A Method for Advanced Students*. Londres: Routledge.
- Finlayson, Alan. 2004. “Political science, political ideas and rhetoric”. *Economy and Society* 33 (4): 528-549. <https://doi.org/10.1080/0308514042000285279>
- 2006. “‘What’s the Problem?’: Political Theory, Rhetoric and Problem-Setting”. *Critical Review of International Social and Political Philosophy* 9 (4): 541-557. <https://doi.org/10.1080/13698230600942034>
- 2010. *Democracy and Pluralism. The political thought of William E. Connolly*. Londres: Routledge.
- 2012. “Rhetoric and the Political Theory of Ideologies”. *Political Studies* 60 (4): 751-767. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.2012.00948.x>
- Finlayson, Alan, y James Martin. 2008. “It Ain’t What You Say: British Political Studies and the Analysis of Speech and Rhetoric”. *British Politics* 3: 445-464. <https://doi.org/10.1057/bp.2008.21>
- Fischer, Frank. 2007. “Deliberative Policy Analysis as Practical Reason: Integrating Empirical and Normative Arguments”. En *Handbook of Public Policy Analysis, Theory, Politics, and Methods*, editado por Frank Fischer, Gerald Miller y Mara Sidney, 223-236. Nueva York: Taylor & Francis Group.  
<https://bit.ly/3NBtQIA>
- 2009. *Democracy and Expertise. Reorienting Policy Inquiry*. Nueva York: Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199282838.001.0001>

- Fischer, Frank, y Herbert Gottweis. 2012. *The argumentative turn revisited: public policy as communicative practice*. Durham: Duke University Press. <https://doi.org/10.1215/9780822395362>
- Fischer, Frank, y John Forester, ed. 1993. *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*. Durham: Duke University Press. <https://bit.ly/3zLOY9l>
- Forester, John. 1993. *Critical Theory, Public Policy and Planning Practice*. Albany: State University of New York Press.
- Gómez, Carlos. 2001. *Retórica y significados en el cambio organizativo: la introducción de nuevas ideas de gestión en una empresa de los Estados Unidos*. Madrid: Universidad Complutense de Madrid.
- 2004. “La retórica del cambio en las organizaciones: ¿problemas que buscan soluciones o soluciones que buscan problemas?”. *Revista Empresa y Humanismo* 7 (1): 11-36. <https://doi.org/10.15581/015.7.33345>
- González, María Fernanda. 2013. Hugo Chávez y Álvaro Uribe. La fuerza de las palabras. Dos discursos para gobernar (Mateo Cardona Vallejo, Trad.). Bogotá: Instituto Caro y Cuervo.
- Gottweis, Herbert. 2006. “Argumentative Policy Analysis”. En *Public Policy Handbook*, editado por Guy Peters y Jon Pierre, 461-480. Londres: Sage. <https://dx.doi.org/10.4135/9781848608054.n28>
- 2007. “Rhetoric in Policy Making: Between Logos, Ethos and Pathos”. En *Handbook of Public Policy Analysis*, editado por Frank Fischer, Gerald Miller y Mara Sidney, 237-250. Nueva York: Taylor & Francis Group. <https://bit.ly/3NBtQIA>
- 2012. “Political Rhetoric and Stem Cell Policy in the United States: Embodiments, Scenographies, and Emotions”. En *The argumentative turn revisited: public policy as communicative practice*, editado por Frank Fischer y Hebert Gottweis, 211-235. Durham: Duke University Press. <https://doi.org/10.1515/9780822395362-008>
- Habermas, Jürgen. 1999. Teoría de la acción comunicativa I y II. Racionalidad de la acción y racionalización social. España. Taurus
- Habert, Benoît, Cécile Fabre y Fabrice Issac. 1998. *De l'écrit au numérique. Constituer, normaliser et exploiter les corpus électroniques*. París: InterEditions.
- Hood, Christopher, y Michael Jackson. 1997. *La argumentación administrativa*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Hoppe, Robert. 2007. “Applied Cultural Theory: Tool for Policy Analysis”. En *Handbook of Public Policy Analysis*, editado por Frank Fischer, Gerald J. Miller, Mara S. Sidney, 289-308. Londres / Nueva York: CRC Press.
- Labbé, Dominique, y Denis Monière. 2003. *Le discours gouvernemental Canada, Québec France (1945-2000)*. París: Champion.



- Latour, Bruno. 1998a. La tecnología es la sociedad hecha para que dure. En *Sociología simétrica. Ensayos sobre ciencia, tecnología y sociedad*, compilado por Miquel Domènech y Francisco Javier Tirado. Barcelona: Gedisa.
- 1998b. “De la mediación técnica: filosofía, sociología, genealogía”. En *Sociología simétrica. Ensayos sobre ciencia, tecnología y sociedad*, compilado por Miquel Domènech y Francisco Javier Tirado. Barcelona: Gedisa.
- Lebart Ludovic, y André Salem. 1994. *Analyse statistique des données textuelles: Questions ouvertes et lexicométrie*. París: Bordas Editions.
- Lozano, Alejandro. 2005a. *Dispositivos de publicación y configuración de públicos en procesos de políticas públicas de espacio público*. Bogotá: ESAP (Escuela Superior de Administración Pública).
- 2005b. *Configuración de ámbitos de intervención en políticas de espacio público en Bogotá 1998-2005*. Bogotá: ESAP / Departamento de Ciencia Política / Universidad Nacional.
- 2007. “Dispositivos de publicación y referenciales de política pública caso: parque tercer milenio”. Universidad Nacional de Colombia.
- 2008. “Aspectos sobre política pública, ejercicios e instrumentos para el análisis”. Universidad Nacional de Colombia.
- MacRae, Duncan. 1993. “Guidelines for Policy Discourse: Consensual verse Adversarial”. En *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*, editado por Frank Fischer y John Forester, 291-318. Durham: Duke University Press <https://bit.ly/3zLOY9l>
- Maingueneau, Dominique. 1999. *Términos claves del análisis del discurso*. Buenos Aires: Ediciones Nueva Visión.
- 2011. “Los estudios del discurso. Una mirada a la Escuela Francesa y a los discursos constituyentes”. En *Horizontes discursivos: Miradas a los estudios del discurso*, editado por Oscar Londoño Zapata, 55-74. Ibagué: Universidad de Ibagué. <https://doi.org/10.35707/9789587540376>
- Majone, Giandomenico. 1997. *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Marchand, Pascal. 1998. *L'Analyse du discours assistée par ordinateur*. París: Armand Colin.
- Moriconi, Marcelo. 2012. *Retórica, política y administración pública. Por qué fallan las reformas administrativas*. Ciudad de México: Universidad Autónoma Metropolitana. <https://bit.ly/3U8qsaD>
- Morgan, Gareth. 1991. *Imágenes de la organización*. Ciudad de México: Alfaomega.
- Perelman, Chaïm. 1997. *El imperio retórico. Retórica y argumentación*. Bogotá: Norma. <https://bit.ly/3NB1eiK>



- Plantin, Christian. 2012. *La argumentación. Historia, teorías, perspectivas*. Buenos Aires: Biblos.
- Ramírez, José Luis. 2001. "El retorno de la retórica". *Foro Interno: Anuario de Teoría Política* 1: 65-73. <https://bit.ly/3hhO0vj>
- 2011. "Retórica y ética de la organización: de la polis a la sociedad de las organizaciones". Tesis maestría, Universidad de Antioquia.
- 2013. *Retórica en la sociedad de las organizaciones*. Medellín: Universidad de Antioquia.
- Roe, Emery. 1994. *Narrative Policy Analysis*. Durham: Duke University Press.
- Roiz, Javier. 1992. "Actividad mental y pensamiento en la teoría política moderna". *Psicología Política* 4: 27-46. <https://bit.ly/3DID0i5>
- 1998. *La democracia vigilante*. Caracas: Centro de Investigaciones Postdoctorales.
- 2002. "La teoría política de Hannah Arendt". Working Paper No. 208, Institut de Ciències Politiques i Socials.
- 2003. *La recuperación del buen juicio: teoría política en el siglo veinte*. Madrid: Foro Interno.
- 2004. "El buen juicio y la identidad ciudadana en un mundo vigilante". IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, del 2 al 5 de noviembre.
- 2008. *Sociedad vigilante y mundo judío en la concepción del Estado*. Madrid: Editorial Complutense.
- Roth, André. 2008. "Perspectivas teóricas para el análisis de las políticas públicas: ¿de la razón científica al arte retórico?". *Estudios Políticos* 33: 67-91. <https://bit.ly/3fDOQSw>
- 2017. "El análisis de las políticas públicas: de pilar gótico a arte retórico". *Questiones de Ruptura* 1 (2): 225-240. <https://bit.ly/3t4LL5U>
- Throgmorton, Jim. 1991. "The rhetorics of policy analysis". *Policy Sciences* 24: 153-179. <https://doi.org/10.1007/BF00138058>
- 1993. "Survey Research as Rhetorical Trope: Electric Power Planning Arguments in Chicago". En *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*, editado por Frank Fischer y John Forester, 117-144. Durham: Duke University Press <https://bit.ly/3zLOY9l>
- Toulmin, Stephen. 1958. *The Uses of Argumentation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Van Dijk, Teun. 2004. "Discurso y dominación". Lección Inaugural de la Facultad de Ciencias Humanas, Universidad Nacional de Colombia, 17 de febrero. <https://bit.ly/3sYE1xs>

# Cambio de identidad y uso de Facebook en adolescentes y jóvenes indígenas de la Sierra central ecuatoriana

## *Changing Identity and Facebook Use Among Indigenous Adolescents and Youth in the Central Ecuadorian Sierra*

William F. Waters\* , Martin Baca\*\* , Shirley Tipanquiza\*\*\*  
y Emily McGrath\*\*\*\*

Recibido: 18/07/2022 - Aceptado: 30/09/2022

### Resumen

El uso de las redes sociales brinda nuevas oportunidades para expresar nuestra identidad al mundo. La presentación de las personas en las plataformas de internet está extendida incluso entre los adolescentes y jóvenes indígenas que viven en comunidades rurales de la Sierra ecuatoriana. Sus representaciones informan no solo sobre su autodefinición, sino también sobre las aspiraciones futuras. Para las comunidades caracterizadas por la pobreza y la agricultura de pequeña escala, el acceso a internet les permite aprovechar las redes sociales y así mostrar su propia identidad al mundo a través de imágenes fotográficas en Facebook. A través de un análisis de contenido de las imágenes de los perfiles de Facebook y entrevistas cara a cara se realizó un estudio de cómo las representaciones de identidad reveladas en las fotografías de perfil de dicha red social se relacionan con la educación, la ocupación actual y las proyecciones para el futuro de adolescentes y jóvenes indígenas de la parroquia de Guangaje, Ecuador. Se encontró que si bien las representaciones de la identidad difieren según el género, reflejan aspiraciones de educación superior y ocupaciones profesionales o técnicas no agrícolas, lo cual representa un desafío para la política pública.

**Palabras clave:** Ecuador, Facebook, identidad, movilidad social, pueblos indígenas, redes sociales.

### Abstract

The use of social media provides new opportunities for expressing our identity to the world. The presentation of self on internet platforms is widespread even among indigenous adolescents and youths who live in rural communities in the Ecuadorian highlands. Their portrayals provide insights not only into present definitions of self, but also to aspirations that these young people have for their future. Living in communities characterized by poverty and subsistence agriculture, they can avail themselves of social media alternatives to portray self-identity to the world through photographic representations on Facebook. Through a content analysis of Facebook profiles and face-to-face interviews, we studied how portrayals of identity as revealed in Facebook profile photographs are related to current education and occupation and aspirations for the future among indigenous adolescents and youth Guangaje parish, Ecuador. We found that while portrayals of identity differ by gender, they reflect aspirations for higher education and professional or technical non-agricultural occupations, which represent challenges for public policy.

**Keywords:** Ecuador, Facebook, identity, indigenous peoples, social mobility, social networks.

\* Universidad San Francisco de Quito. [wwaters@usfq.edu.ec](mailto:wwaters@usfq.edu.ec)

\*\* Universidad San Francisco de Quito

\*\*\* Universidad San Francisco de Quito

\*\*\*\* Juniata College

## Introducción

A primera vista, las comunidades indígenas rurales de la Sierra ecuatoriana parecen haber cambiado tan poco como las montañas que las rodean. Utilizando las mismas herramientas manuales empleadas en generaciones anteriores, cultivan pequeñas parcelas en terrenos con pendientes pronunciadas. Superficialmente, parece que la vida cotidiana no ha variado, sin embargo, una inspección más cuidadosa revela cambios significativos en la dinámica social. Más bien, se han dado transformaciones dramáticas antes, durante y después de las reformas agrarias de las décadas de 1960 y 1970, las cuales liberaron a los hogares indígenas de relaciones laborales de servidumbre que se extendieron durante generaciones. Además, dieron lugar a programas de desarrollo rural promovidos por agencias nacionales e internacionales y sentaron las bases para el desarrollo de infraestructura, incluyendo carreteras, electricidad y centros sanitarios y educativos. Estos procesos también sentaron las bases para el extraordinario crecimiento del movimiento indígena en Ecuador (Bretón 2008; Clark y Becker 2007; Jameson 2011).

De igual modo, estas transformaciones macrosociales se reflejan en la evolución de las percepciones y expresiones de identidad en las comunidades indígenas ecuatorianas. En particular, en la manera en que jóvenes y adolescentes indígenas la manejan en términos de cómo perciben y experimentan sus propias vidas y cómo se representan a sí mismos ante el mundo (White 2012). Al igual que otros jóvenes rurales, ellos pueden experimentar un sentimiento enriquecedor de pertenencia hacia el espacio que heredaron y que habitan actualmente, o sea, sus comunidades con sus respectivas estructuras sociales y con sus tradiciones (Leyshon 2008). Pero también pueden sentir una sensación de aislamiento y alienación de sus comunidades y aspirar a futuros alternativos. Al mismo tiempo, enfrentan barreras sustanciales para realizar sus aspiraciones, así como un acceso limitado a oportunidades educativas y a alternativas de empleo (Whiteside 2020).

Para entender estas contradicciones, se realizó un análisis de fotografías de los perfiles de Facebook y entrevistas individuales de seguimiento a adolescentes y jóvenes de la parroquia Guangaje, ubicada en la provincia de Cotopaxi, en la Sierra central ecuatoriana. El propósito del estudio fue comprender cómo estas personas representan su identidad en Facebook y cómo tal representación se relaciona con el estado educativo y ocupacional presente y futuro y con la dieta, que consideramos un aspecto clave de la identidad (Bouvier 2012; Chuck, Fernández y Hyers 2016; Rosenberg y Egbert 2011).

La parroquia de Guangaje, un territorio que abarca 30 comunidades de la cordillera occidental, se encuentra ubicada al sur de Quito, en alturas que van desde los

3200 metros sobre el nivel del mar en lo profundo del cañón del río Toachi hasta más de 4300 metros en sus puntos más altos. El centro de la parroquia, Guangaje Centro, brinda los únicos servicios que se registran en el territorio: unas pocas pequeñas tiendas, un mercado que está más ocupado los domingos, una iglesia católica y otra adventista, escuelas de educación primaria y secundaria, oficinas del Gobierno local y un centro de salud pública tipo B. Desde Guangaje Centro, viejos buses bajan hasta la cabecera cantonal de Pujilí y hasta la capital provincial en Latacunga.

Durante el censo más reciente (INEC 2010) se contabilizó 8026 habitantes en la parroquia, de los cuales el 99,9 % se autoidentificaron como indígenas. El *kichwa* sigue siendo el primer idioma que aprenden la mayoría de los niños, aunque casi todos los residentes, especialmente los hombres y mujeres jóvenes, son completamente bilingües, mientras que muchos de los adultos mayores hablan poco español. La educación pública se ha expandido en las últimas décadas en Guangaje: en 2010 solo el 59,3 % de los habitantes de 15 años o más informaron que sabían leer y escribir en español, pero en los últimos años la asistencia escolar en los niveles primario y secundario ha aumentado tanto a nivel nacional como local (City Population 2014).

Casi todas las familias en Guangaje dependen de la agricultura a pequeña escala, que se lleva a cabo en parcelas de una hectárea o menos que se aferran a las laderas empinadas, donde el suelo es pobre y las temperaturas nocturnas pueden llegar casi a cero grados. Los cultivos de papa, otros tubérculos andinos nativos (melloco, oca, mashua), habas, cebada, quinua, chocho y cebolla se ubican junto a los potreros donde pastan ovejas y llamas; la cría de gallinas y cuyes se mantiene en la mayoría de las residencias. Los ingresos de los hogares derivados de la venta de excedentes de una producción limitada se complementan con el trabajo ocasional fuera de la comunidad en el sector urbano por hombres adultos, mientras que las mujeres a menudo asumen la responsabilidad principal de la producción agropecuaria y una variedad de otras tareas productivas y reproductivas. Debido a las limitaciones en la cantidad y calidad de la tierra y a las duras condiciones agroecológicas, las dietas han sido pobres y monótonas durante mucho tiempo, basadas principalmente en papas y en otros carbohidratos (Weismantel 1988).

## La representación de la identidad en Facebook

Frecuentemente tomadas como *selfies*, las imágenes de perfil de Facebook muestran cómo los usuarios se perciben a sí mismos (Jurgenson 2019). Estas representaciones les permiten construir su propia identidad y presentársela a personas que pueden ser

amigos o conocidos en el sentido convencional de que existe contacto personalmente, o bien pueden ser desconocidos. Por lo tanto, establecer redes de “amigos” en Facebook proporciona un lugar virtual para propiciar al mundo una representación propia emergente, incluyendo aspectos complejos de la construcción de la personalidad y la identidad, como la nacionalidad, la raza, la etnicidad y los comportamientos basados en la cultura (Bouvier 2012; Eftekhar Fullwood y Morris 2014; Grasmuck Martin y Zhao 2009; Hum et al. 2011).

Por supuesto, el universo de las plataformas de redes sociales está en constante evolución. Si bien para muchos usuarios, Facebook ha sido reemplazado por TikTok, Instagram, Snapchat y otras plataformas virtuales, en partes del mundo que recientemente obtuvieron acceso a Internet tales como Guangaje, Facebook sigue siendo una herramienta útil e interesante para conectarse con el mundo (Van Der Heide, D’Angelo y Shumaker 2012). Facebook es ampliamente utilizado por los jóvenes en lugares como Guangaje, normalmente con teléfonos celulares porque muchos no tienen acceso a computadoras.

Así mismo, de los 17,5 millones de habitantes de Ecuador, 13 millones utilizan las redes sociales. Hay 15,6 millones de líneas de telefonía móvil en el país y 9,1 millones de personas acceden a las redes sociales desde dispositivos móviles. Facebook fue utilizado por 12 millones de personas en el país en enero de 2020; la siguiente plataforma más popular fue Instagram, con cuatro millones de usuarios (Del Alcázar 2020).

El uso de Facebook refleja de muchas maneras tanto las posibilidades como la realidad de desarrollar y retratar identidades emergentes. Como hijos e hijas de agricultores de subsistencia que siguen sumidos en la pobreza extrema, bien podrían estar de acuerdo con el analista africano que afirma que “la agricultura no es glamorosa. Un agricultor es alguien como sus padres, que realiza un trabajo agotador en los campos y obtiene poco a cambio” (Bafana 2014, 1). Se sabe intuitivamente y por experiencia personal que sus madres y abuelas siempre han trabajado muchas horas en la agotadora agricultura de subsistencia y las tareas del hogar en detrimento de su salud y bienestar, mientras que los hombres adultos a menudo se dedican al trabajo asalariado temporal para llegar a fin de mes con algo de ingresos (Waters et al. 2017).

Por lo tanto, estos jóvenes pueden aspirar a caminos alternativos y construir sus propias identidades. Por otro lado, las sociedades latinoamericanas tradicionalmente se han caracterizado por bajos niveles de movilidad social, económica y ocupacional intergeneracional, en gran parte debido a formas explícitas e implícitas de exclusión que han limitado el acceso a la educación superior y a los mercados laborales formales (Azevedo y Bouillon 2010; Behrman et al. 2001). En particular, la movilidad

intergeneracional en zonas rurales ha sido interpretada durante mucho tiempo como una escalera. Definida por primera vez hace más de un siglo (Spillman 1919), la escalera agrícola describe un proceso mediante el cual los individuos suben una secuencia de peldaños desde trabajador familiar no remunerado hasta trabajador remunerado, arrendatario y, finalmente, dueño de la tierra que trabaja utilizando la mano de obra familiar o asalariada compuesta por nuevas generaciones de jóvenes. Según este modelo, este ciclo contribuye al sentido de continuidad y a la construcción de lazos de capital social en las comunidades rurales (Pratt y Warner 2019).

Aun cuando la imagen de una escalera puede servir en cuanto modelo general de movilidad ocupacional en las comunidades agrícolas, se ha observado, en muchos lugares, el abandono de la agricultura a medida que esta se vuelve cada vez más concentrada e industrializada (Labao y Meyer 2001), por lo que, los miembros de las nuevas generaciones se ven obligadas a renunciar a la escalera. Carolan (2018) señala que las oportunidades limitadas para la transferencia intergeneracional de tierras agropecuarias y la disminución en la intención de dedicarse a la agricultura como ocupación y vocación se relacionan con la evolución de los valores, motivaciones y percepciones individuales asociados con la actividad agrícola, así como con barreras sociales y económicas más amplias relacionadas con la edad, la raza y el género. Así, los jóvenes, los miembros de minorías raciales y étnicas y las mujeres se han enfrentado durante mucho tiempo a obstáculos sociales y legales para adquirir tierras (Alston y Ferrie 2004; Ashby y Davies 1930; Deere y León de Leal 2001). En consecuencia, los jóvenes pueden aspirar a un futuro distinto. Por ejemplo, varias formas de emigración en Ecuador se han asociado con jóvenes que saltan de sus propias escaleras agrícolas en favor del empleo urbano (Bates y Rudel 2004; Rudel y Richards 1990) y la migración internacional (Jokisch 2002).

Otro camino alternativo potencial, considerado un aspecto importante de la movilidad intergeneracional, se aprecia en los jóvenes de las zonas rurales que han comenzado a aspirar a la educación superior, lo que a su vez contribuye a la construcción de identidad, capital social y un sentido de poder simbólico (Holt 2012). Mientras que sus padres y abuelos experimentaron una movilidad educativa u ocupacional muy limitada, los adolescentes y jóvenes indígenas de la Sierra ecuatoriana han ingresado a la escuela secundaria cada vez más (y la han completado) y ahora ingresan en mayores proporciones a las universidades e instituciones técnicas públicas porque aspiran a puestos profesionales o técnicos en el futuro. Esta tendencia está en marcha, a pesar de que las opciones de empleo futuro han sido tradicionalmente limitadas (Bezu y Holden 2014; Bajema, Miller y Williams 2002; Elias et al. 2018) y del “imperativo de movilidad creado por la aceleración de la concentración económica y capital cultural de las ciudades” (Farrugia 2016, 836).

## La representación de la identidad

Durante casi un siglo, algunas de las preguntas fundamentales en las ciencias sociales con respecto a la identidad han girado en torno a cómo nos identificamos y cómo presentamos nuestra identidad a los demás. A nivel individual, Oyserman, Elmore y Smith (2013, 69) postulan que “el autoconcepto de uno [se] describe de diversas formas como lo que viene a la mente cuando uno se describe a sí mismo”. Pero la identidad personal también se expresa y retrata a los demás dentro de entornos sociales que reflejan los “rasgos y características, relaciones sociales, roles y pertenencia a grupos sociales que definen quién es uno” (Oyserman, Elmore y Smith 2013, 69).

La teoría social temprana (Mead 1934) y los desarrollos posteriores (Blumer 1969; Kuhn 1964) se centraron en las formas en que construimos múltiples identidades, cada una con significados distintos que emergen, se entrecruzan y dan forma a nuestras interacciones con los demás en entornos sociales específicos (Stets y Serpe 2013). La pregunta, entonces, es la siguiente: ¿cómo crean y gestionan los individuos los diferentes roles que desempeñan? Goffman (1959) sugirió que los individuos toman decisiones conscientes e inconscientes sobre cómo expresarse a los demás en la vida cotidiana para obtener las respuestas deseadas.

A veces, el individuo actuará de una manera completamente calculadora, expresándose de una manera determinada únicamente para dar a los demás el tipo de impresión que probablemente suscite en ellos una respuesta específica que él está interesado en obtener. A veces el individuo estará calculando en su actividad, pero relativamente inconsciente de que este es el caso (Goffman 1959, 6).

Además, no solo construimos y compartimos elementos de nuestra identidad percibida; también podemos retratarnos a nosotros mismos en formas que evolucionan y cambian constantemente para reflejar diferentes componentes de nuestra identidad (Stets y Serpe 2013), incluida la edad, el nivel socioeconómico, el origen étnico (Medina 2004) y todas las normas y valores compartidos que constituyen la cultura, como la dieta (Chuck, Fernández y Hyers 2016). En diferentes momentos del ciclo de vida, los individuos pueden retratarse a sí mismos de manera dinámica de acuerdo con las categorías percibidas que les permiten identificarse y pertenecer a los grupos con los que desean estar asociados. Por ejemplo, el censo de población de muchos países (incluido Ecuador) incluye preguntas sobre la autoidentificación de categorías clave como raza y etnia.

## Identidad en la Sierra central ecuatoriana

La identidad en las comunidades indígenas de las zonas rurales del altiplano ecuatoriano se construye sobre una superposición compleja y dinámica de facetas en evolución que están estrechamente relacionadas con los conceptos tradicionales de comunidad, lazos familiares nucleares y extensos, salud y cosmología andina. Al mismo tiempo, la identidad está moldeada por cuestiones emergentes de género, raza, etnia y nación (Canessa 2012; Corn tassel 2003), así como por transformaciones macrosociales que dan forma a la experiencia cotidiana, incluida la urbanización, la globalización y las oportunidades educativas y ocupacionales. En estas comunidades, los temas críticos en este sentido incluyen la agricultura como ocupación, el acceso y uso de la tierra, y las relaciones con la familia y la comunidad, por un lado, y la sociedad en general, por el otro.

Las relaciones con la tierra y la agricultura como ocupación y vocación representan un tema crítico de desarrollo en la Sierra ecuatoriana porque el acceso y uso de la tierra ha sido tradicionalmente fundamental para la identidad personal, al igual que la percepción de la agricultura, que más que cualquier otra ocupación es primordial. Se transmite de generación en generación, en gran parte debido al contenido cultural que implica crecer en la tierra y ser agricultor. La tierra en sí es parte integral de la cosmología andina pero, al mismo tiempo, es la base del bienestar y la supervivencia misma de la familia (Moates y Campbell 2006). De hecho, para los adultos mayores de las comunidades indígenas, trabajar la tierra es crucial para la identidad propia y también una fuente de prestigio comunitario (Waters y Gallegos 2014).

Un segundo tema relacionado con el cambio de identidades en el altiplano ecuatoriano está relacionado con los logros y aspiraciones educativas y ocupacionales. En toda la región Andina de América Latina, la educación representa cada vez más un marcador de profesionalismo (Andolina, Lauri y Radcliffe 2009). Si bien persisten una panoplia de barreras socioeconómicas para los jóvenes indígenas, incluso la desnutrición infantil, (Ramírez-Luzuriaga et al. 2020), las mejoras recientes en las políticas y los resultados educativos han comenzado a reducir esos efectos (Schneider, Cevallos y Bruns 2019). Aun en escuelas públicas relativamente remotas y mal dotadas, se puede esperar que las aspiraciones de niveles más altos de logro educativo estén asociadas con un cambio cultural sin precedentes en el idioma, la vestimenta, la música y otras áreas de importancia para los jóvenes (Hornberger y Swinehart 2012).

Por último, un tercer tema: la dieta, parte inherente de la identidad indígena, donde se incorporan cultivos andinos nativos y los introducidos por la colonización



(Camacho 2006), y cuya producción varía según la altitud y otros factores agroecológicos. En el altiplano ecuatoriano, la comida tiene valor no solo en términos de consumo, sino también como medio de intercambio fundamental en las relaciones sociales y por su valor simbólico y ritual (Corr 2002). Mientras que los hogares indígenas, como otros, consumen alimentos basándose en parte en la disponibilidad, el costo y las preferencias individuales y culturales, la gente de los Andes ha conservado un sentido bien definido de lo que es una buena o una mala comida (buena o mala alimentación) (Pérez-León et al. 2018).

Al mismo tiempo, la dieta y el mercado globales están presentes en el altiplano ecuatoriano y en toda la región Andina. Como en otros lugares, los alimentos procesados y ultraprocesados están cada vez más disponibles y, aunque pueden considerarse en el ámbito local como intrínsecamente antinaturales e insalubres, su atractivo resulta innegable aun en los lugares más remotos, gracias en gran parte a los canales de comercialización ubicuos (Lipus et al. 2018). En consecuencia, incluso en comunidades remotas, los hábitos alimenticios tradicionales han estado sujetos durante mucho tiempo a la evolución a través de la introducción de nuevos alimentos (Weismantel 1988).

## Metodología

La recopilación de datos se realizó en dos fases: un análisis de contenido de las imágenes de los perfiles de Facebook y entrevistas cara a cara. Los criterios de inclusión para el estudio fueron los siguientes: (i) tener una página de Facebook, (ii) residencia en la parroquia de Guangaje identificada en los perfiles de Facebook y (iii) edad entre 15 y 25 años. Se proporcionó consentimiento informado verbal antes de cada entrevista. Un total de 43 encuestados participaron en el estudio. Las entrevistas se realizaron en español durante cuatro visitas de campo a fines de 2019 y los primeros dos meses de 2020. Este estudio y todas las disposiciones para la protección de sujetos humanos fueron aprobados por el Comité de Ética de Investigación en Seres Humanos de la Universidad San Francisco de Quito.

Los participantes fueron identificados de dos maneras. En primer lugar, se seleccionaron los participantes potenciales analizando los “amigos” y “amigos de amigos” de Facebook y considerando el lugar de residencia y la edad. Los participantes posteriores fueron identificados en Guangaje por tener los factores de inclusión requeridos mencionados anteriormente.

La entrevista incluyó nueve preguntas que brindaron información sobre características sociodemográficas; sexo, edad, residencia dentro o fuera de las comunidades

de la parroquia Guangaje, nivel educativo actual, nivel educativo aspirado, ocupación actual y ocupación aspirada. Estas respuestas se codificaron como variables categóricas, mientras que las preguntas abiertas que proporcionaron descripciones de la dieta y la interpretación de los encuestados de cómo su foto de perfil de Facebook reflejaba su identidad fueron registradas durante las entrevistas y codificadas de forma independiente por los dos autores. El propósito de estas dos preguntas era comprender si los participantes pensaban y se presentaban a sí mismos en términos tradicionales (rurales e indígenas) o no tradicionales (urbanos y no indígenas), o una combinación de ambos. Presumimos que los indicadores de identidad tradicional o no tradicional se manifestarían de manera diferente por hombres y mujeres y por personas en diferentes grupos de edad, así como por aquellos con diferentes aspiraciones educativas y ocupacionales, particularmente en lo que respecta a seguir a sus padres en la agricultura a pequeña escala físicamente exigente, que no ha logrado sacar a los hogares de la pobreza extrema (Waters et al. 2018; Weismantel 1988).

La dieta también se clasificó como tradicional, no tradicional o una combinación de ambas. Las tradicionales incluían alimentos producidos localmente sin procesar o mínimamente procesados: papas, otros tubérculos andinos, cebada y maíz, así como ingredientes de consumo común (especialmente arroz) que se producen en otras partes del país, pero que están ampliamente disponibles en los mercados locales. Las dietas no tradicionales incluían alimentos procesados, especialmente bocadillos empacados como papas fritas y (raramente) comida rápida comprada en restaurantes.

De manera similar, cuando se les pidió a los participantes que interpretaran o explicaran su foto de perfil, las respuestas que reflejaban la identidad tradicional incluían la mención de la cultura y los valores comunitarios e indígenas, mientras que la identidad no tradicional se reflejaba en las respuestas que mencionaban el objetivo de parecerse a los demás, pareciendo atractivo para los demás miembros del sexo opuesto o tener estilo. Una residente de toda la vida de la parroquia (mujer, indígena y bilingüe en español y kichwa) actuó como coordinadora de campo revisando la lista preliminar de posibles entrevistados y organizando las entrevistas.

El análisis de contenido de las fotos de perfil de Facebook se realizó dos veces: entre diciembre de 2019 y febrero de 2020 y en agosto de 2020 porque, en muchos casos, se publicaron nuevas fotos después de que se había completado el trabajo de campo. Las fotos fueron analizadas de forma independiente por los dos autores y clasificadas como reflejo de identidades tradicionales o no tradicionales o una combinación de ambas. La interpretación se basó en varios factores. La apariencia física se analizó en términos de vestimenta, corte de cabello y otras características personales que se muestran en la foto de perfil.

La vestimenta femenina tradicional en el área de estudio incluye faldas hasta la pantorrilla, calcetines hasta la rodilla, chales, zapatos planos de cuero o plástico y sombreros fedora. La ropa femenina no tradicional incluía pantalones largos o *jeans*, faldas cortas, blusas sin mangas o escotadas, zapatillas o zapatos deportivos y sin sombrero. Las mujeres tradicionalmente mantienen su cabello largo en una sola trenza, mientras que la alternativa no tradicional presenta cabello largo que no se mantiene en una trenza. Otros aspectos de la apariencia no tradicional de las mujeres incluyeron el uso de maquillaje, que no se usa tradicionalmente en Guangaje.

Los hombres en Guangaje tradicionalmente usan camisas de manga larga con o sin poncho, zapatos de cuero oscuro, pantalones oscuros y un sombrero de fieltro. La ropa no tradicional incluía chaquetas voluminosas, camisetas, zapatillas o zapatos deportivos, *jeans* azules y sin sombrero o con una gorra estilo béisbol. Los hombres tradicionalmente mantienen su cabello corto y de la misma longitud en todas partes. La alternativa contemporánea no tradicional se caracteriza por cabello muy corto a los lados y cabello más largo y peinado en la parte superior. El uso de lentes de sol fue otra alternativa no tradicional.

Tres aspectos adicionales del análisis de las imágenes de perfil se tuvieron en cuenta: (i) el uso de señales manuales adoptadas por la influencia externa, (ii) la ubicación y (iii) el grado en que las fotografías se editaron o modificaron electrónicamente. Los lugares tradicionales fueron generalmente aquellos identificados como pertenecientes a la comunidad, mientras que los lugares no tradicionales incluyeron entornos urbanos y sentarse en automóviles (a menudo en el asiento del conductor). Los usuarios de Facebook pueden editar o modificar las fotos de perfil utilizando aplicaciones multimedia como Photoshop; agregar imágenes (“pegatinas”) como estrellas, corazones o texto; o efectos para difuminar o transformar el contenido natural de las fotos. Se entendió que este tipo de modificaciones reflejaban una identidad no tradicional, mientras que las fotos sin transformar se interpretaron como tradicionales. Teniendo en cuenta estas características, las fotos de perfil se clasificaron como tradicionales, no tradicionales o una combinación de ambas.

## Resultados

En la tabla 1 se presentan estadísticas descriptivas derivadas del cuestionario descrito anteriormente. De los 43 participantes, 14 eran mujeres y 29 hombres; 35 tenían entre 15 y 19 años y ocho tenían entre 20 y 25 años. Todos, menos uno de los participantes, declararon que vivían en su comunidad, por lo que esta variable se excluyó de un análisis posterior. Casi nueve de cada diez actualmente poseen al

menos algo de educación secundaria, mientras que cinco alcanzan al menos algo de educación universitaria. La totalidad de la muestra expresó aspiraciones educativas que incluían, como mínimo, la graduación de la escuela secundaria, mientras que la mayoría aspiraba a la formación universitaria o profesional.

La mayoría se identificó como estudiantes que asisten al liceo de Guangaje Centro o a la universidad pública de la capital provincial de Latacunga, que se encuentra a una hora en bus. Solo dos participantes declararon que al presente trabajan en la agricultura familiar a pequeña escala. En particular, ningún participante expresó que planea dedicarse a la agricultura como ocupación en esta parroquia abrumadoramente rural y agrícola. Por el contrario, casi un tercio aspira a una profesión en medicina, médicos o enfermeras, en tanto, tres encuestados planean enseñar y uno de cada cinco aspira a otra profesión. Para los hombres, convertirse en policía o militar representó otra alternativa.

Investigamos la identidad con base en cuatro variables: identidad personal percibida, apariencia en las fotos de perfil de Facebook en dos momentos y dieta. La tabla 1 demuestra que casi cuatro de cada diez participantes describieron una dieta tradicional compuesta en su totalidad por ingredientes sin procesar o mínimamente procesados que se producen localmente o están disponibles en el mercado local. Solo cinco encuestados describieron hábitos alimenticios que contenía alimentos procesados, y cerca de la mitad describió dietas principalmente tradicionales, pero con consumo ocasional de alimentos procesados, casi siempre consistentes en refrigerios empaquetados comprados después de la escuela. Solo un participante mencionó comer comida rápida.

Menos de tres de cada diez participantes describieron su foto de perfil de Facebook y su identidad en términos tradicionales, es decir, como personas indígenas; por su parte, más de siete de cada diez la describieron en términos de apariencia no tradicional, a menudo mencionando la moda, la idea lucir igual a sus amigos u otras personas y como atractivo para las personas del sexo opuesto. De manera similar, nuestro análisis de las fotos de perfil tomadas entre diciembre de 2019 y febrero de 2020, y agosto de 2020 muestra que la mayoría de las fotos revelaron identidades no tradicionales o una combinación de características tradicionales y no tradicionales.

En las tablas 2 y 3 constan los resultados de las pruebas de independencia de chi cuadrado que muestran relaciones entre el sexo y el grupo de edad y los cuatro indicadores de identidad. La tabla 2 muestra diferencias significativas entre hombres y mujeres con respecto a la identidad percibida y ambas fotos de perfil, pero no en cuanto a la dieta. Cabe señalar que las participantes femeninas eran mucho más propensas a retratarse a sí mismas en sus fotos de perfil de Facebook con ropa tradicional y a describir su identidad en términos de cultura indígena. Por el contrario, todos los participantes masculinos publicaron fotos con ropa no tradicional e incluyeron otros

Tabla 1. Características demográficas de adolescentes y jóvenes indígenas, Guangaje

Variable	n (%)	Valor p
Sexo		,033
Femenino	14 (32,6)	
Masculino	29 (67,4)	
Edad		,000
15-19	35 (81,4)	
20-25	8 (18,6)	
Residencia principal		,000
Misma comunidad	42 (97,7)	
Otro lugar	1 (2,3)	
Nivel educativo actual		,000
Colegio	38 (88,4)	
Universidad o técnica	5 (11,6)	
Nivel educativo futuro		,001
Colegio	6 (14,0)	
Universidad o técnica	26 (60,5)	
Profesional	11 (25,6)	
Ocupación actual		,000
Estudiante	36 (83,7)	
Trabajo calificado	4 (9,3)	
Quehaceres domésticos	1 (2,3)	
Agricultura	2 (4,7)	
Ocupación futura		,011
Trabajo calificado	1 (2,3)	
Policía/militar	8 (18,6)	
Profesional: médico	14 (32,6)	
Profesional: docente	3 (7,0)	
Profesional: otro	9 (20,9)	
Otro	8 (18,6)	
Dieta		,008
Tradicional	17 (39,5)	
No tradicional	5 (11,6)	
Ambas	21 (48,8)	
Identidad percibida <sup>1</sup>		,000
Tradicional	12 (28,6)	
No tradicional	30 (71,4)	
Foto 1 <sup>1</sup>		,000
Tradicional	11 (26,2)	
No tradicional	27 (64,3)	
Ambos	4 (9,5)	
Foto 2 <sup>1</sup>		,000
Tradicional	3 (7,1)	
No tradicional	32 (76,2)	
Ambos	7 (16,7)	

Fuente: Elaboración propia.

Nota: N = 43 ' N = 42

elementos no tradicionales, como el uso de señales con las manos o entornos que incluían automóviles; asimismo, se describieron a sí mismos en términos no tradicionales. Por el contrario, no hubo diferencias significativas en las descripciones de la dieta, lo que refleja una preferencia generalizada por los alimentos tradicionales cocinados y consumidos en el hogar. Incluso los encuestados que informaron consumir alimentos no tradicionales, en su mayoría bocadillos procesados, confirmaron hacerlo solo ocasionalmente, por lo general una o dos veces por semana.

Tabla 2. Estadísticas descriptivas y relaciones entre sexo e indicadores de identidad

Identidad	Tradicional n (%)	No tradicional n (%)	Ambos n (%)	$\chi^2$	Valor p
Identidad percibida				21,6	,000
Mujeres	10 (76,9)	3 (23,1)	0 (0,0)		
Hombres	2 (6,9)	27 (93,1)	0 (0,0)		
Foto 1				27,3	,000
Mujeres	8 (61,5)	1 (7,7)	4 (30,8)		
Hombres	3 (10,3)	26 (89,7)	0 (0,0)		
Foto 2*				21,6	,000
Mujeres	3 (23,1)	4 (30,8)	6 (46,2)		
Hombres					
Dieta				4,2	,123
Mujeres	8 (57,1)	0 (0,0)	6 (42,9)		
Hombres	9 (31,0)	5 (17,2)	15 (51,7)		

Fuente: Elaboración propia.

Nota: N = 43 \*N = 42

Con base en el análisis de las fotos de Facebook como tradicionales, no tradicionales o ambas, los datos de la tabla 3 demuestran que los encuestados más jóvenes tenían más probabilidades que sus contrapartes mayores de percibir su identidad en términos no tradicionales y de retratarse a sí mismos en consecuencia a su primer perfil de Facebook. Una vez más, las expresiones de identidad en términos no tradicionales no se trasladan a las preferencias dietéticas, ya que tanto los encuestados más jóvenes como los mayores preferían los alimentos tradicionales. Las otras variables independientes (nivel educativo actual y futuro y ocupación actual y futura) no se asociaron significativamente con las cuatro variables de identidad.

La tabla 4 muestra las relaciones entre los cuatro indicadores de identidad basados en el análisis de fotos de retratos de Facebook, lo que revela que la identidad per-

**Tabla 3. Estadísticas descriptivas y relaciones entre grupo de edad e indicadores de identidad**

Identidad	Tradicional n (%)	No tradicional n (%)	Ambos n (%)	$\chi^2$	Valor p
Identidad percibida				5,6	,018
15-19	7 (20,6)	27 (79,4)	0 (0,0)		
20-25	5 (62,5)	3 (37,5)	0 (0,0)		
Foto 1*				11,0	,004
15-19	8 (23,5)	25 (73,5)	3 (37,5)		
20-25	3 (37,5)	2 (25,0)	3 (37,5)		
Foto 2*				4,6	,108
15-19	3 (8,6)	28 (80,0)	4 (11,4)		
20-25	0 (0,0)	4 (57,1)	3 (42,9)		
Dieta				1,4	,493
15-19	13 (37,1)	5 (14,3)	17 (48,6)		
20-25	4 (50,0)	0 (0,0)	4 (50,0)		

Fuente: Elaboración propia.

Nota: N = 43 \*N = 42

**Tabla 4. Relaciones entre indicadores de identidad**

Identidad	Tradicional n (%)	No tradicional n (%)	Ambos n (%)	$\chi^2$	Valor p
Identidad percibida					
Foto 1				24,8	,000
Tradicional	7 (58,3)	1 (8,3)	4 (33,3)		
No tradicional	4 (13,3)	26 (86,7)	0 (0,0)		
Foto 2				14,5	,001
Tradicional	3 (27,3)	4 (36,4)	4 (36,4)		
No tradicional	0 (0,0)	27 (90,0)	3 (10,0)		
Dieta				4,0	,133
Tradicional	7 (58,3)	0 (0,0)	5 (41,7)		
No tradicional	9 (30,0)	5 (16,7)	16 (53,3)		
Foto 1					
Foto 2*				22,4	,000
Tradicional	3 (30,0)	3 (30,0)	4 (40,0)		
No tradicional	0 (0,0)	26 (96,3)	1 (3,7)		
Dieta**				4,3	,369
Tradicional	6 (54,5)	0 (0,0)	5 (45,5)		
No tradicional	8 (29,6)	5 (18,5)	14 (51,9)		
Ambas	2 (50,0)	0 (0,0)	2 (50,0)		

Fuente: Elaboración propia.

Nota: N = 43 \*N = 41 \*\*N = 42

cibida está significativamente asociada con las representaciones en ambas fotos de perfil, pero no con la dieta. De manera similar, la forma en que los encuestados se representan a sí mismos en términos tradicionales o no tradicionales en las dos fotos de perfil está significativamente relacionada, pero nuevamente, no con la dieta.

## Conclusiones

Desde la promulgación de las leyes de reforma agraria en Ecuador en las décadas de 1960 y 1970, las comunidades indígenas de la Sierra ecuatoriana han enfrentado barreras políticas, económicas y sociales extremadamente adversas. Antes de ese período, muchas familias habían trabajado bajo arreglos de trabajo servil intergeneracional como el huasipungo, que difería poco de la esclavitud. Su lucha ha implicado una considerable organización política a nivel nacional y regional (Bretón 2008; Clark y Becker 2007; Goodwin 2018).

Más recientemente, a nivel local, las familias y comunidades indígenas han sido relegadas a las tierras menos productivas en las laderas remotas y empinadas. Por lo tanto, han desarrollado estrategias complejas para sobrevivir, dado que la producción agrícola en sus exiguas propiedades apenas ha sido suficiente para su propio consumo de subsistencia y les ha dejado poco para generar ingresos significativos.

Si bien muchos teóricos han planteado la hipótesis de la inevitable expulsión de la tierra y la proletarianización de la fuerza de trabajo rural, estas familias generalmente han persistido gracias a su capacidad de combinar la organización familiar y comunitaria, la producción agropecuaria y el trabajo asalariado cíclico en el sector urbano o a través de diversos circuitos de migración internacional. Ello les ha permitido conservar su condición de campesinos (Edelman 2000; Jokisch 2002; Soper 2020). Aunque se ha observado evidencia de la despoblación rural (Gray y Billsborrow 2014), los miembros de las generaciones anteriores han tenido pocas alternativas en lugar de trabajar la tierra, lo que determinó la identidad indígena y agraria hasta la fecha.

Sin embargo, al igual que la gente joven en otras partes del mundo, adolescentes y jóvenes de Guangaje han comenzado a formular aspiraciones que se reflejan en la forma en que se representan utilizando plataformas como Facebook. Las redes sociales no solo brindan una ventana al mundo, también les permite conectarse con compañeros cercanos y lejanos y retratarse a sí mismos tal como interpretan su propia identidad y como desean ser vistos por los demás. La evolución de la identidad cultural es un fenómeno mundial, especialmente entre adolescentes y jóvenes porque se sienten atraídos y son expertos en el uso de redes sociales como Facebook



(Jensen, Arnett y McKenzie 2011). Para ellos, la participación en el mundo virtual puede fortalecer la conexión con sus comunidades, a la vez que ofrece nuevas posibilidades de participación e interacción en un nivel mucho más amplio que en años anteriores (Chew et al. 2011).

La presentación de uno mismo en Facebook es altamente comunicativa e interactiva, por lo que los usuarios puedan describirse a sí mismos y también mostrarse visualmente a través de fotografías (Uimonen 2013). De esta forma, pueden transmitir su identidad implícita y explícitamente (Zhao, Grasmuck y Martin 2008). Así, los adolescentes y jóvenes de Guangaje se retratan de diferentes maneras, que varían en términos de género (Khoshbak y Southcott 2019). Pese a las diferencias analizadas en esta investigación, estos hombres y mujeres jóvenes comparten muchos puntos en común en términos de identidad y aspiraciones para el futuro. Observando la pobreza absoluta que caracteriza la vida de sus padres y abuelos, a pesar de sus mejores esfuerzos, provistos de alternativas implícitas en la educación secundaria y universitaria, ellos aspiran a bajarse de la escala agrícola hacia la carrera técnica o profesional.

Resulta común que padres e hijos observen en la movilidad una aspiración; los padres y las madres en todo el mundo desean para sus hijos una vida mejor, y mientras que en las sociedades preindustriales los descendientes inevitablemente seguían los pasos de sus antecesores, la pregunta “qué quieres ser en el futuro” es ahora más relevante.

Pero ¿pueden convertir sus aspiraciones en realidad? En el caso de Guangaje (y posiblemente otras partes de la Sierra ecuatoriana), ¿cuáles son las implicaciones para los adolescentes y jóvenes? Por un lado, Facebook (y otras plataformas virtuales) les abren una ventana interactiva al mundo para que puedan expresarse y comunicarse con otros usuarios. Por otro lado, sus aspiraciones han quedado en meros anhelos porque persisten desafíos críticos a la política pública ecuatoriana en educación secundaria y superior y en el mercado laboral.

En lo que se refiere a las oportunidades educativas, la calidad de la educación pública en las áreas rurales sigue siendo notoriamente deficiente. Por eso, aunque una alta proporción de hombres y mujeres jóvenes ahora logran graduarse del colegio secundario, deben competir, en desigualdad de condiciones, por los cupos disponibles en las universidades e instituciones técnicas en los campos que quieren. Además, los altos costos asociados con el estudio terciario —usualmente a distancias considerables— provocan tasas de deserción muy elevadas.

Asimismo, las políticas públicas en materia de empleo tampoco ofrecen un panorama alentador para que las aspiraciones emergentes publicadas en Facebook se plasmen en la realidad. Aun cuando adolescentes y jóvenes indígenas no piensen

en seguir en la agricultura, las alternativas para alcanzar otro tipo de trabajo son extremadamente limitadas.

El porvenir de esta nueva generación se queda entre aspiraciones y un futuro incierto, lo cual nos obliga a cuestionar la conformación de las comunidades rurales e indígenas, dado el envejecimiento de la población ecuatoriana (Freire 2010; Waters y Gallegos 2014). Si bien existen esfuerzos notables para rescatar y reivindicar las tradiciones ancestrales, al mismo tiempo se requiere un análisis del futuro de la seguridad alimentaria nacional, ya que las comunidades a lo largo de la Sierra ecuatoriana son importantes productoras de alimentos a nivel nacional.

## Referencias

- Alcázar del, Juan Pablo. 2020. "Estado digital Ecuador 2020. Estadísticas digitales actualizadas". *Mentimno*, 20 de enero. <https://bit.ly/3REoihf>
- Alston, Lee, y Joseph Ferrie. 2004. "Time on the ladder: career mobility in agriculture, 1890- 1938". *The Journal of Economic History* 65 (4): 1058-1081. <https://bit.ly/3qbfovY>
- Andolina, Robert, Nina Lauri y Sarah Radcliffe. 2009. *Indigenous Development in the Andes: Culture, Power, and Transnationalism*. Durham: Duke University Press.
- Ashby, L.W. y L. J. Davies. 1930. "The agricultural ladder and the age of farmers". *Welsh Journal of Agriculture* 6: 5-19.
- Azevedo, Viviane, y César Bouillon. 2010. "Intergenerational social mobility in Latin America: a review of existing evidence". *Revista de Análisis Económica*, 2: 7-42. <https://bit.ly/3KMON1V>
- Bafana, Busani. 2014. "Denting youth unemployment through agriculture". *Africa Renewal*, 27: 8-9. <https://doi.org/10.18356/856e017a-en>
- Bajema, Duane, Wade Miller y David Williams. 2002. "Aspirations of rural youth". *Journal of Agricultural Education* 43 (3): 61-71. <https://bit.ly/3QjUsNV>
- Behrman, Jere, Alejandro Gaviria, Miguel Székely, Nancy Birdsall y Sebastián Galiani. 2001. "Intergenerational mobility in Latin America (with comments)". *Economía* 2 (1): 1-44. <https://bit.ly/3ASt43Q>
- Bates, Diana, y Thomas Rudel. 2004. "Climbing the 'agricultural ladder': social mobility and motivations for migration in an Ecuadorian colonist community". *Rural Sociology* 69 (1): 59-75. <https://doi.org/10.1526/003601104322919900>
- Bezu, Sosina, y Stein Holden. 2014. "Are rural youth abandoning agriculture?". *World Development*, 64: 259-272. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2014.06.013>

- Blumer, Herbert. 1969. *Symbolic Interactionism: Perspective and Method*. Berkeley: University of California Press.
- Bouvier, Gwen. 2012. "How Facebook users select identity categories for self-presentation". *Journal of Multicultural Discourses* 7 (1): 37-57. <https://doi.org/10.1080/17447143.2011.652781>
- Bretón, Víctor. 2008. "From agrarian reform to ethnodevelopment in the highlands of Ecuador". *Journal of Agrarian Change* 8 (4): 583-617. <https://doi.org/10.1111/j.1471-0366.2008.00181.x>
- Camacho, Juana. 2006. "Good to eat, good to think: culture and biodiversity in Cotacachi". En *Development with Identity: Community, Culture and Sustainability in the Andes*, editado por Robert Rhoades, 156-172. Oxfordshire: CABI Publishing.
- Canessa, Andrés. 2012. *Intimate Indigeneities: Race, Sex, and History in the Small Spaces of Andean Life*. Durham: Duke University Press.
- Carolan, Michael. 2018. "Lands changing hands: experiences of succession and farm (knowledge) acquisition among first-generation, multigenerational, and aspiring farmers". *Land Use Policy*, 79:179-189. <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2018.08.011>
- Chew, Han Ei, Robert LaRose, Charles Steinfield y Alcides Velasquez. 2011. "The use of online social networking by rural youth and its effects on community attachment". *Information, Communication & Society* 14 (5): 726-747. <https://doi.org/10.1080/1369118X.2010.539243>
- Chuck, Chelsea, Samantha Fernández y Lauri Hyers. 2016. "Awakening to the politics of food: politicized diet as social identity". *Appetite*, 107: 425-436. <https://doi.org/10.1016/j.appet.2016.08.106>
- City Population. 2014. "Ecuador: división municipal". <https://bit.ly/3ASO6Q3>
- Clark, Kim, y Marc Becker. 2007. *Highland Indians and the State in Modern Ecuador*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Cornthassel, Jeff. 2003. "Who is indigenous? "peoplehood" and ethnonationalist approaches to rearticulating indigenous identity". *Nationalism and Ethnic Politics* 9 (1): 75-100. <https://doi.org/10.1080/13537110412331301365>
- Corr, Rachel. 2002. "Reciprocity, communion, and sacrifice: food in Andean ritual and social life". *Food and Foodways* 10 (1-2): 1-25. <https://doi.org/10.1080/07409710212482>
- Deere, Carmen Diana, y Magdalena León, eds. 2001. *Empowering Women: Land and Property Rights in Latin America*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Edelman, Marc. 2000. "The persistence of the peasantry". *NACLA Report on the Americas* 33 (5): 14-19. <https://doi.org/10.1080/10714839.2000.11722662>

- Eftekhari, Azar, Chris Fullwood y Neil Morris. 2014. "Capturing personality from Facebook photos and photo-related activities: how much exposure do you need?". *Computers in Human Behavior*, 37: 162-170. <https://doi.org/10.1016/j.chb.2014.04.048>
- Elias, Marlene, Netsayi Mudege, Diana Lopez, Dina Najjar, Vongai Kandiwa, Joyce Luis, Jummai Yila, Amare Tegbaru, Hyeladi Gaya, Lone Bech Badstue, Esther Njuguna-Mungai y Abderahim Bentaibi. 2018. "Gendered aspirations among rural youth in agriculture and beyond". *Journal of Gender, Agriculture, and Food Security* 3 (1): 82-107. <https://bit.ly/3KOkZBP>
- Farrugia, David. 2016. "The mobility imperative for rural youth: the structure, symbolic, and non-representational dimensions of rural youth mobilities". *Journal of Youth Studies* 19 (6): 836-851. <https://doi.org/10.1080/13676261.2015.1112886>
- Freire, Wilma. 2010. *SABE I Encuesta Nacional de Salud, Bienestar y Envejecimiento Ecuador 2009-2010*. Quito: Aliméntate Ecuador / USFQ.
- Goffman, Erving. 1959. *Presentation of Self in Everyday Life*. Nueva York: Doubleday Anchor Books.
- Goodwin, Geoff. 2016. "The quest to bring land under social and political control: land reform struggles of the past and present in Ecuador". *Journal of Agrarian Change* 17 (3): 571-593. <https://doi.org/10.1111/joac.12181>
- Grasmuck, Sherri, Jason Martin y Shanyang Zhao. 2009. "Ethno-racial identity displays on Facebook". *Journal of Computer-Mediated Communication* 15 (1): 158-188. <https://doi.org/10.1111/j.1083-6101.2009.01498.x>
- Gray, Clark, y Richard Bilsborrow. 2014. "Consequences of out-migration for land use in rural Ecuador". *Land Use Policy*, 36: 182-191. <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2013.07.006>
- Holt, Brenda. 2012. "Identity matters: the centrality of 'conferred identity' as symbolic power and social capital in higher education mobility". *Intergenerational Journal of Inclusive Education* 16 (9): 929-940. <https://doi.org/10.1080/13603116.2011.580458>
- Hornberger, Nancy, y Karl Swinehart. 2012. "Bilingual intercultural education and Andean hip hop: transnational sites for indigenous language and identity". *Language in Society* 41 (4): 499-525. <https://bit.ly/3QeBbxj>
- Hum, Noelle, Perrin Chamberlina, Brittany Hambrighta, Anne Portwooda, Amanda Schata y Jennifer Bevan. 2011. "A picture is worth a thousand words: a content analysis of Facebook profile photographs". *Computers in Human Behavior* 27 (5): 1828-1833. <https://doi.org/10.1016/j.chb.2011.04.003>
- INEC (Instituto Nacional de Estadística y Censo). 2010. "Censo de población y vivienda". <https://bit.ly/3QuFapW>

- Jameson, Kenneth. 2011. "The indigenous movement in Ecuador: the struggle for a plurinational state". *Latin American Perspectives* 38 (1): 63-73.  
<https://doi.org/10.1177/0094582X10384210>
- Jensen, Lene Arnett, Jeffrey Jensen Arnett y Jessica McKenzie. 2011. "Globalization and cultural identity". En *Handbook of Identity Theory and Research*, editado por Seth Schwartz, Koen Luyckx y Vivian Vignoles, 285-301. Nueva York: Springer.
- Jokisch, Brad. 2002. "Migration and agricultural change: the case of smallholder agriculture in highland Ecuador". *Human Ecology*, 30: 523-550.  
<https://bit.ly/3RCiTY2>
- Jurgenson, Nathan. 2019. *The social photo: on photography and social media*. Londres: Verso.
- Khoshsabk, Nastaran, y Jane Southcott. 2019. "Gender identity and Facebook: social conservatism and saving face". *The Qualitative Report* 24 (4): 632-647.  
<https://doi.org/10.46743/2160-3715/2019.3526>
- Kuhn, Manfred. 1964. "Major trends in symbolic interaction theory in the past twenty-five years". *The Sociological Quarterly* 5 (1): 61-84.  
<https://bit.ly/3QpQXp7>
- Labao, Linda, y Katherine Meyer. 2001. "The great agricultural transition: crisis, change, and social consequences of twentieth century US farming". *Annual Review of Sociology*, 27: 103-124. <https://doi.org/10.1146/annurev.soc.27.1.103>
- Leyshon, Michael. 2008. "The betweenness of being a rural youth: inclusive and exclusive lifestyles". *Social and Cultural Geography* 9 (1): 1-26.  
<https://doi.org/10.1080/14649360701789535>
- Lipus, Adam, Juan León, Susana Calle, y Karen Andes. 2018. "'It is not natural anymore': nutrition, urbanization, and indigenous identity on Bolivia's Andean plateau". *Qualitative Health Research* 28 (11): 1802-1812.  
<https://doi.org/10.1177/1049732318761862>
- Mead, George. 1934. *Mind, Self, and Society*. Chicago: University of Chicago Press.
- Medina, José. (2004) "Introduction: identity and ethnicity". *The Journal of Speculative Philosophy* 18 (2): 93-98. <https://bit.ly/3cO49qb>
- Moates, A. Shiloh, y B. C Campbell. 2006. "Incursion, fragmentation, and tradition: historical ecology of Andean Cotacachi". En *Development with Identity: Community, Culture and Sustainability in the Andes*, editado por Robert Rhodes, 27-45. Oxfordshire: CABI Publishing.
- Oyserman, Daphna, Kristen Elmore y George Smith. 2013. "Self, self-concept, and identity". En *Handbook of Self and Identity*, segunda edición, editado por Mark Leary y June Price Tangrey, 69-104. Nueva York: The Guilford Press.

- Pérez-León, Silvana, Amalia Pesantes, Nathaly Aya Pastrana, Shivani Raman, Jaime Miranda y Suzanne Suggs. 2018. "Food perceptions and dietary changes for chronic condition management in rural Peru: insights for health promotion". *Nutrients* 10 (11): 1-13. <https://doi.org/10.3390/nu10111563>
- Pratt, Eleanor, y Mildred Warner. 2019. "Imagining the good place: public services and family strategies in rural Ecuador". *Rural Sociology* 84 (2): 284-314. <https://doi.org/10.1111/ruso.12231>
- Ramírez-Luzuriaga, María, Felipe Belmont, William Waters y Wilma Freire. 2020. "Malnutrition inequalities in Ecuador: differences by wealth, education level and ethnicity". *Public Health Nutrition* 23 (1): 59-67. <https://doi.org/10.1017/S1368980019002751>
- Rosenberg, Jenny, y Nichole Egbert. 2011. "Online impression management: personality traits and concerns for secondary goals as predictors of self-presentation tactics on Facebook". *Journal of Computer Mediated Communication* 17 (1): 1-18. <https://doi.org/10.1111/j.1083-6101.2011.01560.x>
- Rudel, Thomas, y Samuel Richards. 1990. "Urbanization, roads, and rural population change in the Ecuadorian Andes". *Studies in Comparative International Development* 25 (3): 73-89. <https://doi.org/10.1007/BF02687180>
- Schneider, Ben Ross, Pablo Cevallos y Bárbara Bruns. 2017. "The Politics of transforming education in Ecuador: confrontation and continuity, 2006–2017". *Comparative Education Review* 63 (2): 259-280. <https://bit.ly/3xoGyUn>
- Soper, Raquel. 2020. "From protecting peasant livelihoods to essentializing peasant agriculture: problematic trends in food sovereignty discourse". *The Journal of Peasant Studies* 47 (2): 265-285. <https://doi.org/10.1080/03066150.2018.1543274>
- Spillman, William Jasper. 1919. "The agricultural ladder". *The American Economic Review* 9 (1): 170-179. <https://bit.ly/3QnqatQ>
- Stets, Jan, y Richard Serpe. 2013. "Identity theory". En *Handbook of Social Psychology*, editado por John DeLamater y Amanda Ward, 31-60. Dordrecht: Springer.
- Uimonen, Paula. 2013. "Visual identity in Facebook". *Visual Studies* 28 (2): 122-135. <https://doi.org/10.1080/1472586X.2013.801634>
- Van Der Heide, Brandon, Jonathan D'Angelo y Erin Shumaker. 2012. "The effects of verbal versus photographic self-presentation on impression formation in Facebook". *Journal of Communication* 62 (1): 98-116.
- Waters, William, Jessica Ehlers, Fernando Ortega y Anne Sebert Kuhlmann. 2017. "Physically demanding labor and health among indigenous women in the Ecuadorian highlands". *Journal of Community Health* 43 (2): 220-226. <https://doi.org/10.1007/s10900-017-0407-7>

- Waters, Willam. y Carlos Andrés Gallegos. 2014. "Aging, health, and identity in Ecuador's indigenous communities". *Journal of Cross-cultural Gerontology* 29 (4): 371-387.
- Weismantel, Mary. 1998. *Food, Gender, and Poverty in the Ecuadorian Andes*. Filadelfia: University of Pennsylvania Press.
- White, Ben. 2012. "Agriculture and the generational problem: rural youth, employment, and the future". *IDS Bulletin* 43 (6): 9-19. <https://bit.ly/3TNZ2XW>
- Whiteside, Jasmine. 2020. "Becoming academically eligible: university enrollment among first-generation, rural college goers". *Rural Sociology* 86 (2): 204-228. <https://doi.org/10.1111/ruso.12353>
- Zhao, Shanyang, Sherri Grasmuck y Jason Martin. 2008. "Identity construction on Facebook: digital empowerment in anchored relationships". *Computers in Human Behavior* 24 (5): 1816-1836. <https://doi.org/10.1016/j.chb.2008.02.012>



# ¿Interculturalidad o ‘cultura’ a lo occidental? El rechazo indígena hacia la educación intercultural bilingüe

## *Interculturality or ‘Culture’ in the Western Sense? The Indigenous Rejection of Intercultural Bilingual Education*

Christian Tym\*

Recibido: 10/05/2022 - Aceptado: 21/09/2022

### Resumo

A pesar de ser un principio constitucional, la interculturalidad se encuentra en crisis en Ecuador. Un síntoma de esta crisis es el rechazo o indiferencia hacia la educación intercultural bilingüe (EIB) por parte de varios pueblos indígenas. A través de un estudio de caso de esta actitud por parte del pueblo shuar que reside en la provincia Zamora Chinchipe, Ecuador, propongo que esta tiene sus orígenes en las políticas eurocéntricas de interculturalidad, en las que presumen en qué consiste la diferencia cultural y a qué aspira la familia indígena en cuanto educación, desatendiendo la lucha para la movilidad social en contextos de desigualdad material como parte central de las culturas actuales. Concluyo que resulta indispensable llevar a cabo una descentralización de las políticas públicas para lograr una verdadera interculturalización del Estado desde las experiencias contemporáneas y a partir de las necesidades reales de las comunidades indígenas.

**Palabras-chave:** culturalismo; educación intercultural; interculturalidad; política indígena; pueblo shuar.

### Abstract

Despite being enshrined in the Constitution, interculturality is in crisis in Ecuador. One symptom of this crisis is the rejection or indifference towards intercultural bilingual education on the part of several indigenous peoples. Through a case study among Shuars residing in the province of Zamora-Chinchipe, Ecuador, I propose that this attitude has its origins in a Eurocentric politics of interculturality that presumes what cultural difference consists of and what indigenous families aspire to through the education system. In particular, these politics overlook the central place in contemporary indigenous cultures of struggles for social mobility in a context of material inequality. I conclude that to interculturalize the state based on the contemporary experiences and needs of indigenous communities, the decentralization of public policies is necessary.

**Keywords:** Culturalism, Intercultural education, Interculturality, Indigenous politics, Shuar.

\* Investigador posdoctoral del Instituto de Antropología Social y Cultural, Philipps-Universität Marburg, e investigador afiliado del Departamento de Estudios Españoles y Latinoamericanos, Universidad de Sídney.



## Introducción

Casi 15 años después de la inclusión de la interculturalidad en las constituciones de Ecuador y Bolivia este principio de descolonización sigue en auge en la región latinoamericana. En su proceso constituyente Chile propuso definir al Estado como intercultural. Al otro lado de la frontera andina, su concepto gemelo, la plurinacionalidad, se ha convertido en el reclamo principal de las organizaciones indígenas en Argentina (Briones 2019, 75). Mientras tanto, en su toma de posesión en 2021 el presidente peruano expresó su intento de “interculturalizar el Estado” para que “las voces de las comunidades indígena y del pueblo afroperuano sean consideradas”. Sobre esto hacen eco los principios de la interculturalidad articulados por líderes indígenas ecuatorianos, los cuales apoyo porque entiendo la interculturalidad como el reclamo de que las instituciones del Estado deben “responder y respetar a la constitución real de nuestras sociedades” (Kowii Maldonado 2005, 50), en vez de considerar al Estado como un instrumento de la occidentalización. La veo como un principio democrático que entiende al Estado y sus instituciones no como un modelo que tiene que aplicarse, sino que deben reflejar las prioridades, necesidades y deseos de la ciudadanía diversa.

A pesar de todos estos avances que se han producido a nivel regional, es sorprendente que en los países pioneros en entender la interculturalidad (y el plurinacionalismo) como principios constitucionales –Ecuador y Bolivia– se registre una crisis de la interculturalidad. Ya se han hecho varias críticas a la implementación de la interculturalidad, el plurinacionalismo y otras políticas de indigeneidad por no haber sido más que meramente culturalistas, descritas como un *marketing* político en el caso ecuatoriano (Cubillo-Guevara y Hidalgo-Capitán 2018, 51) y un *performance* en Bolivia (Postero 2017). Están también aquellos que destacan los éxitos en cuanto al empoderamiento y mejoras socioeconómicas que benefician a las minorías que han sido tradicionalmente marginadas en estos países y describen el uso de los discursos de interculturalidad e indigeneidad como “ideología”, algo necesario para que cualquier proyecto de Gobierno funcione (Goodale 2019, 36-37; Lalander y Cuestas-Caza 2017). No obstante, hasta ahora nadie ha argumentado que la interculturalidad y el plurinacionalismo han significado un profundo cambio descolonizador a la visión eurocéntrica de lo que debe ser un Estado.

Reconociendo estas críticas basadas en investigaciones sobre el Estado y sus políticas e instituciones, este artículo aborda el problema desde la otra arista y propone otra visión de la interculturalidad. En el texto se argumenta que el fracaso de las políticas interculturales se pone en evidencia sobre todo cuando se encuentran frente a frente con culturas reales y actuales de los pueblos indígenas. En particular, se destaca una actitud de rechazo o indiferencia a la oferta de la educación intercul-

tural bilingüe (EIB), iniciativa bandera de la interculturalidad, por parte de varios grupos indígenas. Una novedad para la cual todavía carecemos de explicaciones comprensivas y el alcance de la cual no se ha determinado con certeza. Un síntoma chocante y revelador de la crisis de la interculturalidad, este rechazo de la EIB –la primera esfera en la cual se había aplicado el concepto de interculturalidad– se evidencia en Bolivia, Perú, Ecuador y México, sobre todo en la Sierra Andina así como entre algunos sectores de la población guaraní en Bolivia y los wixárinka en Jalisco, México (Corona Berkin 2020, 52; Li 2015, 125; García 2005; Gustafson 2009, 16-17; Martínez Novo 2016a, 208; Meneses Pardo 2016, 110; Postero 2007, 66; Rodríguez Caguana 2016, 119).

El punto en común de estos casos es que las bases en las comunidades indígenas piensan que la enseñanza en idiomas indígenas –o cuando los jóvenes ya no los hablan, la enseñanza de idiomas indígenas– no debería ser el principal objetivo del sistema educativo, sino que este debería enfocarse en proporcionar a los jóvenes indígenas la posibilidad de dominar el español y lograr la movilidad social. Por otro lado, se observa un fuerte impulso por parte de instituciones estatales o de personas no indígenas aliadas con grupos indígenas –sean afiliadas a universidades o ONG nacionales e internacionales– de rescatar, fortalecer o preservar “la cultura”, pensando que esto comienza por el idioma (por ejemplo, García 2005; Gustafson 2009). El presente artículo realiza una contribución etnográfica a través de un caso donde se evidencia una actitud de rechazo e indiferencia hacia la educación intercultural por parte un grupo indígena: el pueblo shuar de la provincia Zamora-Chinchipec, en Ecuador. Presento una contextualización histórica de la voluntad de los padres shuar de que sus hijos aprendan el español, junto con el afán actual de esta sociedad de tener movilidad social. Afán que tiene raíces tanto materialistas como propiamente ontológicas y autóctonas de la etnia shuar.

A través de esta mirada a la cultura actual shuar y a la relación de esta con su perspectiva acerca de la educación escolar, indico a lo largo del estudio de caso cómo este fracaso de la política pública de la EIB puede vincularse con la visión occidental del multiculturalismo, la cual, a través de su incorporación en políticas públicas como la EIB se distancia de las culturas indígenas actuales en la forma en que desarrollan su día a día. Esta distancia se debe, a su vez, a la paradoja de la “cultura”: el hecho de que tratamos de abrazar la gran diversidad de formas de vivir y pensar dentro de un solo concepto, y de esta manera nos arriesgamos a homogeneizar las formas de la diferencia. A partir de este concepto-modelo intentamos impulsar políticas públicas desde arriba, sin la reflexión necesaria sobre las presunciones occidentales y cristianas dentro del concepto de la cultura acerca de cómo es el carácter de las diferencias entre los distintos grupos humanos.

Este acercamiento que planteo nos ayuda a entender no solo el problema, sino también la necesidad de replantear desde las prácticas y esperanzas diarias el significado del concepto de la “cultura”, del que dependen las posibilidades de la interculturalidad como principio constitucional emancipador. Sugiero que, a través de este replanteamiento del concepto de la “cultura” podemos abogar por la necesidad de una descentralización de las políticas públicas para que se acerquen al ideal de interculturalidad vista en las realidades contemporáneas de los pueblos y nacionalidades, en lugar de los ideales generalizados de la “cultura” y la indigeneidad.

Vale la pena destacar que mi entendimiento de las culturas indígenas las ubica siempre en la contemporaneidad. Respecto al idioma, es factible argumentar desde una perspectiva cognitivista que las culturas están inextricablemente vinculadas al idioma y que por lo tanto un cambio de idioma destruye la cultura. Dentro de sus propios supuestos sería un argumento válido, pero el mío procede con la suposición de que, en tal caso lo que se sigue viviendo en la actualidad del grupo es por definición su cultura. No desprecio el deseo detrás de las iniciativas para estudiar y estimular los idiomas indígenas, pero tampoco pienso que se pueden subordinar las políticas públicas relacionadas con los servicios sociales, como la educación, a tal deseo. Un Estado intercultural debe responder a las diferencias culturales como ya se están viviendo.

La siguiente sección de este artículo ofrece una breve historia de la reivindicación indígena de la interculturalidad con énfasis en lo sucedido en Ecuador. Luego resumo los ejemplos del rechazo hacia la educación intercultural por parte de grupos indígenas de la región andino-amazónica y expongo que este responde a la visión ajena de “cultura” encapsulada en la EIB. Esta visión trae los prejuicios posmateriales y culturalistas de buena parte de las élites nacionales e internacionales que se involucran como aliados en las políticas y proyectos orientados a poblaciones indígenas.<sup>1</sup> Por sesgos posmateriales y culturalistas, me refiero a una orientación que separa cuestiones de cultura, identidad, género, derechos o medio ambiente, de sus aspectos materiales y económicos; con término “culturalista” indico lo mismo, solo que el enfoque posmaterial se ubica específicamente en una idea de cultura abstraída de las experiencias cotidianas de la población indígena.

El culturalismo y sus efectos en las políticas públicas de educación se contrastan en la tercera sección con el estudio de caso del pueblo shuar, a través del cual sugiero unos puntos clave para reconceptualizar la “cultura” de la cual depende la interculturalidad. Partir de la respuesta indígena a la política de interculturalidad en vez de

---

1 Sabemos que las ONG latinoamericanas que presentan un enfoque posmaterial tienen una mayor probabilidad de recibir apoyo de instituciones y donadores internacionales que las ONG con un enfoque material (Handlin 2015). Esto obviamente representa un problema para los pueblos indígenas, pues sus necesidades materiales son por lo menos tan importantes como las posmateriales.

las políticas estatales nos ayuda a repensar cómo sería la reivindicación de la interculturalidad desde las prácticas diarias y los deseos de las poblaciones indígenas. A partir de esto se puede comprender el asunto más allá de los sesgos culturalistas y posmaterialistas que tienden a tener muchas personas que trabajan en el desarrollo de políticas sobre este tema.

## Métodos y limitaciones del estudio de caso

La etnografía en la que se basa este artículo se llevó a cabo durante nueve meses (entre 2013 y 2014) como parte de una tesis doctoral. Adicionalmente se realizó otro trabajo de campo entre marzo y diciembre de 2022. En mi primer periodo en esta comunidad pasé seis meses viviendo en las comunidades shuar de Zamora-Chinchi y casi tres meses en la pequeña cabecera provincial de Zamora. En las comunidades siempre viví en casas familiares, algo que me permitió escuchar y hablar del día a día de los estudios escolares de los niños, así como compartir con los adultos más jóvenes sus esperanzas de la vida, y me ayudó en esto último el hecho de que en ese entonces aún era un veinteañero. Cuando llegué por primera vez a la cabecera provincial de Zamora fui casi todos los días durante dos meses a la entonces Dirección Provincial de Educación Intercultural Bilingüe para conversar con dirigentes y administradores y tomar para lecciones informales del idioma shuar.

La gente shuar forman un grupo indígena bastante grande, cuya población se acerca a las 100 000 personas, y a esto se podría sumar la población de los achuar, ya que a menudo los antropólogos enmarcan sus investigaciones sobre la cultura shuar-achuar. Además, todas estas personas viven en un territorio fragmentado a lo largo de una extensión de más de 400 km de la región austral de la Amazonía ecuatoriana y tienen una marcada diferenciación en cuanto a su grado de interacción con el Estado, el mercado y la sociedad mestiza. Por tales razones es muy arriesgado generalizar sobre este grupo indígena, y con mi estudio no pretendo que mis datos y observaciones sean válidos para todo el pueblo shuar.

Para referirme en este artículo al pueblo shuar decidí basarme en mis experiencias en una zona bastante autónoma de la provincia de Zamora-Chinchi, donde he realizado la mayor parte de mis trabajos de campo. Es la zona donde más he notado el uso del idioma shuar, al igual que prácticas ancestrales como la horticultura, la cacería y la búsqueda de visiones, las cuales son menos comunes en otras partes de la provincia. Si se incluyeran en el análisis las zonas de afectación minera donde los hombres se dedican al trabajo asalariado, o el grupo minoritario dentro de la población shuar que sigue la religión del evangelicalismo protestante, es cierto que

veríamos una aprobación aún menor de la importancia del aprendizaje del idioma shuar en el sistema escolar estatal.

En cuanto a su temática, el segundo trabajo de campo se ha centrado más en cuestiones del idioma shuar, ya que se enfoca en las experiencias de los más adultos que tienden a hablar este idioma. Durante este tiempo he podido aprender algo del idioma shuar, he conversado con muchas personas sobre el tema de la facilidad con la cual lo manejan, e incluso he llegado al punto de poder observar su facilidad en el idioma yo mismo. Cabe destacar que el idioma español es el más utilizado por casi todas las personas que residen en la zona de investigación, exceptuando quizás a los adultos mayores.

El trabajo doctoral incluyó entrevistas en idioma español a muchas personas acerca del uso de plantas medicinales, incluso la ayahuasca y el floripondio (en shuar *maikiua* y en latín *brugmansia spp.*), las cuales para mucha gente shuar provocan “visiones del futuro”. En la actualidad estas visiones no involucran cuestiones de guerras y alianzas como en otras épocas, sino sobre todo el tema de la movilidad social (Tym 2017). Mis observaciones acerca de la importancia de la movilidad social en la actual cultura shuar provienen de este contexto investigativo. La cita directa que incluyo más adelante en el artículo proviene de una entrevista a un padre shuar y es una de las 34 entrevistas realizadas durante el estudio en esta parte de la provincia.

Todas estas entrevistas fueron grabadas con el consentimiento previo e informado del entrevistado y con la garantía de mantener el anonimato en la presentación de los datos. Mis propósitos investigativos siempre fueron tratados en reuniones con líderes de los centros, asociaciones y federaciones relevantes en la provincia, y a partir de estas conversaciones y con la ayuda de estos líderes me presenté en los foros públicos asociados con estas organizaciones, y así expliqué, pedí y recibí la aprobación de la gente para mi presencia en sus territorios. El trabajo de campo doctoral también contó con la aprobación del Comité de Ética en Investigaciones Humanas (Human Research Ethics Committee) de la Universidad de Sídney.

## **Cultura, el reclamo de la interculturalidad y el rechazo de la educación intercultural**

Los pueblos y nacionalidades indígenas han vivido por siglos en condiciones no equitativas con la población blanca y mestiza en América. Estas relaciones de desigualdad han incluido el trato del Estado, el cual históricamente se ha dedicado al sometimiento y asimilación de los pueblos originarios. Las garantías del Estado

han estado limitadas a los grupos hegemónicos, mientras que su institucionalidad ha aplicado modelos eurocéntricos para construir las capacidades estatales que son necesarias para la reproducción social. Por tanto, los pueblos y naciones indígenas han contado con un menor acceso a las instituciones estatales y a los servicios sociales, mientras que estas tampoco han respondido a sus propias concepciones de cómo deberían ser las funciones de la educación, la salud, la justicia, el desarrollo o la democracia, por solo citar algunas.

A partir de la década de los noventa, en América Latina y sobre todo en Ecuador empieza a desarrollarse una propuesta impulsada desde el movimiento indígena, la cual planteó la necesidad del reconocimiento del Estado a la diferencia cultural del país. La base teórica de sus demandas parece sustentarse en principios de derechos culturales, exigiendo el reconocimiento de instituciones propias de los pueblos originarios y cuestionando a los Estados construidos como monoculturales (García 2003), como parte de una etnitización de la política (por ejemplo, Perrault 2003). Al mismo tiempo, actores de los movimientos indígenas ecuatorianos han discutido el predominio de los reclamos culturales, planteando de forma persistente la importancia de la propiedad de la tierra y luchando por reivindicaciones sociales frente a situaciones de índole clasista y tercermundista que afectan considerablemente las condiciones materiales y de la vida diaria (de la Cruz 1992; Maldonado Ruiz 1992). Como dijo Floresmilo Simbaña en una entrevista, “la plurinacionalidad (...) su punto básico es combinar la dimensión cultural-étnica y el de clases y/o lucha de clases. Uno de los riesgos del reconocimiento de la plurinacionalidad es reducirlo al plano cultural” (Rodríguez Caguana 2016, 115). Y, como había previsto Simbaña, al tiempo que el multiculturalismo ha surgido en América Latina y por todos los países occidentales e instituciones internacionales desde los años noventa, las demandas indígenas han tendido a ser reconocidas por los Estados latinoamericanos en términos culturalistas (véase a Zapata Silva 2018).

Sin embargo, no son solamente los Estados los que llevan enfoques excesivamente centrados en la idea de “cultura”, también lo hacen la mayor parte de las ONG financiadas desde el Norte mundial (Handlin 2015) y buena parte de los investigadores universitarios que trabajan en contextos indígenas y que se consideran aliados de los pueblos indígenas en sus luchas sociales y políticas. Por ejemplo, Adriana Rodríguez Caguana critica al director de una escuela rural en una zona indígena de Chimborazo por actitudes “cuasi coloniales”, cuando él describe las razones de los padres indígenas que mandan a sus hijos a las escuelas no interculturales porque allí pueden obtener lo que ellos perciben como un mejor aprendizaje del español (Rodríguez Caguana 2016, 120). Otra voz influyente, Bret Gustafson, vincula la enseñanza del español a los jóvenes indígenas a filosofías racistas de progreso nacio-

nal (2009, 16-17). La iniciativa del gobierno de Rafael Correa de crear un sistema escolar intensivo en capital y tecnología –las “Escuelas del Milenio”, construidas mediante una duplicación de la inversión pública en la educación primaria y secundaria, como proporción del producto interno bruto (Weisbrot, Johnston y Merling 2017, 6)– se ha tachado de “instrumento de dominación colonial” (Rodríguez Cruz 2017, 52) e incluso de “la Tercera Conquista” (Muyolema 2015) por su énfasis en el español, el inglés y en la tecnología por encima de los idiomas indígenas. Se trata de un conjunto de prioridades pedagógicas que han sido criticadas por supuestamente responder “a la lógica capitalista” (Martínez Novo 2016b, 43). En todos estos ejemplos se evidencia un presunto de los investigadores de en qué debe consistir una política de indigeneidad, cómo deben ser los servicios estatales en zonas indígenas, y en especial un concepto eurocéntrico de qué es “cultura” y cómo tiene que protegerse por encima de otras prioridades, incluso dejando de lado la voluntad y las decisiones de los propios indígenas.

Estas posturas llegan a ser problemáticas cuando se comparan con las actitudes de los padres indígenas frente a la EIB. Por ejemplo, un entrevistado de la antropóloga María Elena García le contó, respecto a una iniciativa de introducir la educación bilingüe en la escuela de su comunidad andina peruana que “aun si ellos piensan que vivamos en un país intercultural, nosotros sabemos que vivimos en un país racista. Nuestro punto de partida es luchar contra el racismo para educar a nuestros hijos, y educándolos significa que aprenderán el castellano” (García 2005, 94). Vinculada a esta actitud se encuentra la acertada percepción de que la EIB, en la práctica, resulta ser un sistema de segundo rango para los indígenas. Por ejemplo, en los márgenes australes de Quito la EIB es conocida localmente como “solo para indios” y “escuelas de indios” (Rodríguez Cruz 2018, 232).

En Chimborazo, Ecuador, Ana Meneses Pardo (2016, 106-108) critica a una escuela local que formaba parte del sistema de educación intercultural por tener muy pocos elementos de interculturalidad y bilingüismo. Sin embargo, ella reconoce que al nivel local la escuela “es altamente valorada, [dado que] mayoritariamente representa para los habitantes de la comunidad el único canal posible de movilidad social y uno de los medios de acceso-relacionamiento con el mundo no indígena” (Meneses Pardo 2016, 110). Con base en un estudio llevado a cabo en colaboración con asistentes indígenas en la Sierra y selva ecuatoriana, Carmen Martínez Novo indica, de modo similar, que los padres no valoran los elementos supuestamente interculturales del sistema educativo, sino que “demandan que sus hijos sean educados en castellano y que se les enseñe a leer y escribir en esa lengua” (2016a, 208). Más allá del español, los padres “han demandado una formación que sea útil en el mundo moderno y urbano”, que, según ellos, debe incluir “el in-



glés, la computación, el turismo, la contabilidad, la mecánica y otras profesiones” (Martínez Novo 2016a, 211). En todos estos casos se observa un afán en que los jóvenes indígenas sean capacitados no en “su cultura” o en el idioma nativo, sino en las habilidades que no se pueden enseñar dentro de las comunidades indígenas. Esto es una evidencia de la necesidad de reformular el estudio de la interculturalidad y la educación intercultural. Sin embargo, la lógica de algunos críticos llega a lo absurdo: ¡las actitudes coloniales pertenecen a los mismos padres indígenas! Aquí la indigeneidad lamentablemente aparece más como un ideal que como una experiencia contemporánea.<sup>2</sup>

Propongo que esta carencia de explicación e incapacidad de comprender la preferencia de gran parte de los indígenas frente al sistema educativo tiene sus orígenes en los supuestos occidentales (y cristianos) acerca de la “cultura”. En el pensamiento occidental prevalece una noción etnonacional de la cultura, según la cual a cada colectivo debe pertenecerle un idioma y los mitos o textos sagrados que orientan el horizonte moral del grupo. En esto ha influido mucho el legado cristiano de pensar la diferencia en términos de cuerpos fijos de conceptos y supuestos, e imaginar que cada cultura es un objeto paralelo y comparable a los otros, como las religiones (véase a de la Cadena 2019). De hecho, fueron curas los que originalmente desde Occidente se comprometieron a comprender de fondo a las culturas indígenas, tanto los misioneros (Gow 2009; Viveiros de Castro 2011) como los administradores e inquisidores coloniales (Gose 2008). Un estudio muy revelador al respecto es el de James Boster (2003), el cual demuestra que el cuerpo escrito de la “mitología” shuar y achuar de Ecuador ha sido tergiversado por los curas en el proceso de su formulación para satisfacer las expectativas de la doctrina cristiana.

La consecuencia ha sido que imaginamos equivocadamente que los idiomas sean discretos y que pertenezca uno a cada comunidad claramente definida como indicio de su identidad (Limerick 2018). Tales supuestos han fundamentado influyentes filosofías políticas dentro del marco del “culturalismo liberal” (Kymlicka 2003). En palabras de Eduardo Viveiros de Castro, la idea de cultura en este tipo de pensamiento occidental “proyecta un paisaje antropológico poblado por estatuas de mármol” en el cual “la memoria y la tradición son el mármol identitario del cual se fabrica la cultura” (2011, 17). Esto contribuye al énfasis sobrevalorado por parte de los aliados no indígenas de grupos indígenas a la idea de supuestamente rescatar y “preservar” (por ejemplo, Martínez Novo 2021, 139) los idiomas indígenas, así como las costumbres y los mitos del pasado que supuestamente deberían definir el presente de los pueblos y nacionalidades (Pellizzaro 1996).

---

2 Aquí ha influido de manera significativa la teoría modernidad/colonialidad, la cual para algunos ha justificado la idea de una oposición por parte de los pueblos indígenas a todos los procesos sociales típicos de Occidente.



Se debe clarificar que esta idea de la cultura constituye hoy en día el entendimiento general y popular de la diferencia entre grupos humanos, pero obviamente la teoría antropológica y de estudios culturales abarca una variedad de concepciones del concepto. Se podría argumentar incluso que el modelo dominante del concepto de la cultura, sobre todo en la antropología estadounidense, se ha desarrollado como contestación a la versión “etnonacional” de la cultura como la he detallado aquí. Su punto característico es reconocer y mantener esta misma concepción popular etnonacional de la cultura, a la vez que ajusta la tarea investigativa a la documentación del uso de “la cultura” en este sentido (por ejemplo, Clifford 1988; Urban y Sherzer 1991; véase a Ortner 2006, 11-13) e incluso la defensa de su aplicación dentro del marco del esencialismo estratégico (por ejemplo, Warren y Jackson 2002). Como lo resume con nitidez Michael Cepek (2008, 338), según esta teoría la cultura ya no produce sujetos, sino que ellos la producen. Por consiguiente, por la combinación de este apoyo para un esencialismo estratégico culturalista junto con su dominio del entendimiento popular de qué significa la cultura, la versión etnonacional sigue siendo de mucha influencia en el desarrollo de las políticas públicas y, como argumenté anteriormente, para muchos promotores académicos de la EIB.

Esta filosofía “céntrica” de la cultura falla al aplicarse a los contextos periféricos en los cuales viven la mayoría de los pueblos indígenas y otros colectivos en todo el mundo. Respondiendo al conflicto en Ucrania y al reclamo de que gran parte del país deba pertenecer a Rusia porque su población habla el idioma ruso, Timothy Snyder (2022) argumenta que el bilingüismo puede caracterizar a una cultura o pueblo. Esto aplica, sobre todo, en los contextos de imperialismo experimentados por pueblos como el ucraniano y por los pueblos indígenas latinoamericanos, para quienes la capacidad en el idioma imperial ha sido una estrategia de supervivencia y un modo de movilidad social. El intento de reestablecer una sola cultura en pueblos así de marginados no puede sino fracasar si no va acompañada de cambios radicales en sus condiciones materiales actuales. En esto radica las limitaciones de los acercamientos posmateriales y culturalistas a cuestiones culturales y de idioma, los cuales inevitablemente acaban reforzando una profesionalización del terreno de “cultura” dentro de la lógica de la actual estructura político-económica.

El consiguiente rechazo por parte de las bases de varios grupos indígenas a la EIB evidencia el desinterés provocado por este modelo de política culturalista y occidental, tanto porque no representa sus culturas actuales reales como por la ignorancia de sus necesidades materiales contemporáneas. Mientras que desde el lado occidental aplicamos esta visión etnonacional de la cultura, deberíamos más bien ampliarla para abarcar todos los elementos de la vida real y actual, incluyendo las acciones diarias, los deseos para el futuro y “los horizontes de la inteligibili-

dad” (Panikkar 1996, 133) de los grupos indígenas. La siguiente sección demuestra lo que revela este acercamiento a través de un estudio de caso de una situación muy similar respecto al pueblo shuar, el desinterés generalizado en el aprendizaje del idioma nativo entre los jóvenes, y el porqué de su afán por dominar el español.

## **Historia y raíces autóctonas del afán del pueblo shuar por dominar el español**

Mi experiencia con el pueblo shuar y su relación con las instituciones educativas proviene del trabajo de campo en los llamados “centros” shuar en la selva de la provincia de Zamora-Chinchipec, en la zona fronteriza del Ecuador con Perú. Históricamente, el pueblo shuar –al igual que otros grupos autóctonos de Ecuador y Perú como los achuar, los wampis y los awajún– convivía en familias poligínicas y habitaban casa dispersas en el bosque (Descola 2005; Harner 1978).<sup>3</sup> Las familias podían formarse en pequeños núcleos en los territorios fluviales más productivos, pero sus casas tendían a estar muy distanciadas en el terreno interfluvial (Descola 1981, 616). La residencia matrilocal debilitaba las alianzas entre padres e hijos, y socavaba la posibilidad de formación de grupos de poder heredado (Rubenstein 1993). Se ha observado que las redes de alianzas fueron cambiantes, dependiendo del prestigio de los individuos involucrados en cada conflicto político y de la verbalización estratégica por parte de los protagonistas de sus enlaces familiares (Descola 2005; Harner 1978).

Esta flexibilidad de la estructura social comenzó a transformarse a través de la colonización proveniente de la Sierra ecuatoriana en el siglo XX, pero sobre todo a partir de la reforma agraria en el país desde los años sesenta. La migración hacia el Oriente sirvió al orden social del país como válvula de escape para las presiones y conflictos sociales, ya que la selva se consideró “tierra baldía” por la ley, y la propiedad de esta podía ser reclamada por cualquier colono dándole un “uso productivo”. Esto a su vez implicaba el reconocimiento de la siembra permanente del terreno, pero no de la caza, la pesca y la agricultura de tala y quema, las cuales sostenían al pueblo shuar.

Con la ayuda de algunos misioneros que habían sido encargados de las “reservas” shuar desde comienzos del siglo, el pueblo shuar abordó el proceso de legalización de sus terrenos mediante la sedentarización en pequeños núcleos de casas llamados “centros”, junto con un programa de financiamiento de la cría de ganado que representaba un reconocible “uso productivo” según la sociedad nacional (Hendricks 1988, 218). En este proceso no pudieron tomar provecho de los derechos colectivos

---

3 En esta sección sigo la convención de tratar a estos pueblos como un conjunto, desde el cual las etnografías se informan entre sí (Mader 1999; Meiser 2015).

ahora reconocidos sino de las mismas leyes de la reforma agraria, las cuales facilitaron el registro de terrenos a nombre de las cooperativas de colonos. Por consiguiente, el pueblo shuar no disfrutó como otros pueblos amazónicos de la concesión de un gran territorio global, sino que se encuentra hoy en día en parcelas, en muchas instancias separadas la una de la otra por los terrenos de colonos mestizos. Mientras que los centros ubicados más adentro de la selva disponen de mucho espacio para los modos autóctonos de producción, los residentes de los centros más cercanos a los asentamientos mestizos se dedican más a la agricultura comercial y al trabajo asalariado. Entonces el nivel de asociación con la sociedad nacional, el sustento económico y la conexión con formas de vida asociadas a la cultura ancestral son muy variables a lo largo de los cientos de kilómetros que abarca su territorio y de los casi 100 000 individuos que constituyen el pueblo shuar en la actualidad.

El proyecto de educación al estilo occidental comenzó en la zona shuar con las misiones católicas. La evidencia documental sugiere que, desde finales del siglo XIX hasta la mitad del siglo XX, los misioneros tuvieron muy poco éxito. Cinco años después de la fundación de la misión franciscana de Zamora en 1892, un misionero se quejó frente a la sede en Quito de que se encontraron “completamente huérfanos de salvajitos” (Izaguirre 1978, 238-239). Sin embargo, con la militarización de la frontera peruana después de la guerra de 1941 los misioneros suplantaron las redes de comercio anteriormente provenientes de Iquitos. Entre el control de bienes fabricados y el avance de la colonización serrana, el pueblo shuar llegó a entender la necesidad de aprender el castellano para poder intercambiar con los mestizos y proteger sus intereses, justo como lo manifestaron los serranos entrevistados por María Elena García. Así que, en este entonces los shuar comenzaron a enviar a sus hijos a los internados de las misiones, aunque eran infames por condiciones de casi esclavitud y por el castigo que les infligían si usaban el idioma indígena (Germani 1993, 154). En la opinión de un misionero, la gente shuar vieron “que la única forma de defenderse de los blancos [fue] volverse como ellos” (Bottasso 1982, 127).

Este acercamiento y actitud frente a los poderes extranjeros se ha considerado típico del pueblo shuar (Hendricks 1988). Se ha argumentado incluso que la cultura shuar –la cual claramente no ha radicado nunca en una cultura material, ni clanes o grupos fijos de descendencia, ni ha puesto tanto énfasis en los mitos o un calendario ritual– más bien se define por una “subjectividad” particular y por las prácticas que la moldean: el proyecto personal de automaximización, una postura antagónica frente al enemigo y el desarrollo de una trayectoria de vida ejemplar. Así, antes de los años recientes, los shuar han parecido indiferentes a la posibilidad de “perder” su cultura (Taylor 2007, 151-153). Esta actitud frente a la aparente asimilación no es única (véase también a Gow [1991] 2021), por ejemplo, entre los cofanes del norte

de la Amazonía ecuatoriana se destaca la voluntad de “hacer todo lo que hacen los blancos y hacerlo mejor” (Cepek 2017, 211).

El proyecto educativo que antes era implementado en los internados de las misiones se extendió a los centros shuar en las décadas finales del siglo XX. De cierto modo, con su escuela, su puesto sanitario y (en muchos casos) su capilla, “el centro duplicó el trabajo de la misión” (Rubenstein 2005, 40). Sin embargo, con la afiliación de los centros shuar a las estructuras confederativas de la representación indígena, el orden simbólico y discursivo iba alejándose implacablemente del catolicismo hacia la indigeneidad. Los misioneros se involucraron activamente en la articulación de un corpus cultural del pueblo shuar (Gnerre 2012, 602), moldeándolo según el modelo cristiano-europeo, poniendo énfasis en las “creencias” y en los “mitos” y “ritos” anuales (Viveiros de Castro, 2011), y pasando por alto temas como la poliginia y el uso de las plantas psicodélicas. Incluso la mayor parte de los textos referenciales sobre los mitos shuar fueron escritos por misioneros, y, como se ha mencionado anteriormente, sus significados cambiaron de manera significativa (Boster 2003).

La cultura indígena, entonces, no se puede imaginar como un objeto fijo, algo que debe conservarse, sin entender las implicaciones político-económicas actuales e históricas. Hoy en día este corpus cultural shuar es un punto de referencia importante en los eventos políticos en el sureste del Ecuador, donde sirve de respaldo ideológico a los Gobiernos provinciales de Pachakutik. Sin embargo, en los mismos centros se ha observado una falta de interés por esta producción cultural, al punto que los pequeños libros y folletos sobre los ritos y mitos antiguos a veces acaban siendo utilizados como papel higiénico (Buitron y Deshoullière 2019, 182-183).

A pesar de los intentos por crear una tradición cultural del pueblo shuar, las bases siguen valorando a las escuelas por enseñarles a los jóvenes la capacidad imprescindible de comunicarse en castellano y de sobrevivir en el mundo hispano. Para un antropólogo joven como yo durante mi primer trabajo de campo —comprometido con el estudio de la importancia contemporánea para el pueblo shuar de las prácticas ancestrales curativas y también por las ideas culturalistas asociadas con la conservación de la Amazonía y la defensa de los derechos indígenas—, estos intereses de clase y de movilidad social podían aparecer de manera chocante. Por ejemplo, en un centro shuar del interior de la provincia estuve conversando con un padre sobre el uso del floripondio, una planta con tremendos efectos psicoactivos que se ha empleado a lo largo de la historia shuar para provocar visiones y aumentar la fuerza y la suerte de la persona. Según este hombre, aquellas personas que llegaban a ser sabios tomaban repetidamente desde jóvenes la infusión de esta planta para así aumentar su talento visionario.

Ya que esta conversación procedía en pretérito imperfecto y con cierto sentimiento de nostalgia, le pregunté a mi compañero por qué en estos días ya no se practica. “Ahora es diferente”, me dijo. “Los niños tienen que irse a la escuela”. “¿Te has puesto a pensar que aprenderán más mediante estas prácticas ancestrales que en la escuela?” le pregunté. “Mira, ahora es diferente. Los jóvenes tienen que educarse si van a sobrevivir en el mundo. Es la peor vergüenza de un padre que sus hijos no sean educados” (entrevista a padre shuar, Zamora Chinchipe, 12 de agosto de 2013).

Tampoco dependemos de declaraciones de esta índole para entender la importancia que los padres shuar atribuyen a la educación. En cuanto a la alimentación, la vida diaria de los shuar en los centros ubicados en el sur de la provincia Zamora-Chinchipe –donde la mayor parte de las familias disponen de terreno suficiente para las chacras– no es necesariamente onerosa. Si bien el proceso de sedentarización implica que algunos tengan que caminar dos horas o más para llegar a sus chacras, en sí el cultivo de yuca y plátano, la cría de aves y la caza con armas al estilo de emboscada nocturna no requieren de mucho esfuerzo. Lo que sí genera un horario exigente es la combinación de este trabajo con el cultivo comercial de productos como la naranjilla y sobre todo la cría del ganado, la cual en la selva tropical requiere de la limpieza del pasto y del movimiento y la atención constante a los animales y a su salud. La educación, específicamente mandar a los hijos a vivir en los municipios para terminar el bachillerato, ha sido uno de los destinos principales de los ingresos obtenidos a partir de estas actividades.

Las familias residentes en lo profundo de la selva se esfuerzan de la misma manera para que sus hijos asistan a las escuelas primarias que se encuentran en los centros principales. En una de las zonas donde residía yo hay familias que se han separado: la madre vive en el centro principal con los niños durante los meses de clases, mientras que el padre se encarga de cuidar los terrenos que se encuentran ubicados en el interior del bosque a más de un día de camino. Esto implica el abandono de la división tradicional del trabajo agrícola por género –supuestamente un punto definitivo de las culturas indígenas–, ya que los padres tienen que ocuparse de los cultivos como el plátano y la yuca y recorren grandes distancias cargados con los productos destinados al sustento de la familia.

Vale la pena destacar que todos estos esfuerzos se ejercen para la asistencia a escuelas en las que no se imparte el idioma indígena. Durante mi estadía en una zona bastante aislada de la provincia constaté que la profesora llegaba de la ciudad serrana de Loja para permanecer allí durante casi toda la semana y regresaba los viernes a la Sierra, un viaje de por lo menos cinco horas, aun disponiendo de transporte propio. No podía hablar el idioma shuar, y los jóvenes –muchos de los cuales sí pueden entender el idioma, aunque no lo hablan con fluidez– expresaron que la

enseñanza del idioma y la cultura solo se limita a unas pocas palabras, junto con la referencia a los antiguos “ritos” como la fiesta de la chonta (Mader 2021).

Actualmente, la educación es un referente sumamente importante para los ideales de vida de la gente shuar, en particular para la meta de volverse “un profesional”. En las visiones psicodélicas provocadas por el floripondio y también por la ayahuasca –los dos de uso amplio entre los adultos jóvenes de las zonas más autónomas– muchas veces figuran las perspectivas del individuo, ya que se supone que las visiones revelen el futuro de la persona. En los recuentos de estas visiones se destaca la posibilidad de volverse una persona influyente que logre un éxito político como concejal u otro tipo de representante político asalariado. Sin embargo, la misma esperanza puede centrarse en cualquier tipo de profesión, como profesor, comerciante, especialista en la informática o en el turismo, e incluso (mencionado mucho por los jóvenes varones) futbolista. En cada caso, en el fondo lo que se espera es poder acceder a la riqueza de la sociedad nacional que no se puede adquirir en la vida dentro de los centros. Queda claro que la búsqueda de visiones y las ambiciones personales que se expresan en ellas son actualmente una parte mucho más característica de la cultura shuar que los elementos folclóricos enfatizados por los misioneros, e incluso más importantes que el mismo idioma, el cual no es hablado con frecuencia por esta generación.

Es cierto que la visión “etnonacional” de culturas tiene una fuerte influencia en la realidad social que en sí estimula el afán por el idioma indígena. Hoy en día los veinteañeros y treintaañeros que se esfuerzan para aprender a hablar el idioma shuar con fluidez muchas veces lo hacen con el propósito, por lo menos en parte, de tener más credibilidad en la etnopolítica (véase también a Rodríguez Caguana 2016, 120). Con un motivo similar, he visto a padres motivando a sus hijos a que avancen en el aprendizaje del idioma shuar para que tengan la posibilidad de lograr un puesto pagado dentro de una ONG, ya que estas a veces emplean personas que hablan el idioma indígena para servir como una suerte de relator cultural que ellos imaginan que se necesita. Esto no indica, sin embargo, una situación en la cual las políticas públicas y programas de gobernanza dirigidos por ONG impulsan a los shuar a “descubrir” la relevancia de su pasado, sino que se desencadena según la lógica explicada anteriormente, en la que el motivo principal es la movilidad social y alcanzar los recursos de la sociedad mestiza.

En resumen, actualmente se observa entre el pueblo shuar un fuerte interés hacia cualquier opción de movilidad social y hacia la orientación de las labores y actividades de la vida en torno a este ideal. Se entiende –incluso de una forma exagerada– que el mundo blanco-mestizo es mucho más rico que el suyo, y que los padres luchan contra los límites productivos de la economía de subsistencia para apoyar a los jóvenes y que estos accedan a esta riqueza. La importancia de la escuela

reside entonces en este horizonte, y no como una forma de recuperar la reproducción social del grupo y su “cultura”, algo que obviamente nunca se hacía mediante un sistema escolar (Rival 1997). Todo esto no quiere decir que al pueblo shuar solo le interesa desarrollar las habilidades y costumbres típicas del contexto colonizador, sino que la enseñanza de ellas es lo que mejor puede contribuir al sistema de servicios sociales del Estado. En cuanto a la educación, la interculturalidad está al margen de la cultural actual como se evidencia en las acciones diarias, en los deseos para el futuro y en el horizonte de inteligibilidad del pueblo.

## Conclusiones

Con la “cultura” de la interculturalidad estamos frente a un “equivoco” (Kelly 2015). Desde el lado occidental del encuentro intercultural pensamos que entendemos la cultura y la demanda por la interculturalidad. El problema es que creemos que la cultura en la forma en que se vive por parte de los pueblos indígenas es similar a la “cultura” definida dentro del marco del multiculturalismo liberal (véase a Kymlicka 2003). Sin embargo, como dijo Luis Maldonado Ruiz respecto a la incorporación de la interculturalidad en la Constitución de 2008 en Ecuador, la “cultura” es simplemente una herramienta estratégica. “Era necesario para los pueblos indígenas buscar en el lenguaje y en el desarrollo de las ciencias sociales del dominador un concepto que exprese de mejor manera su realidad socio-política” (Maldonado Ruiz 2008, 1). La cultura en la manera en que se revela en las acciones diarias, en los deseos para el futuro y en el horizonte de inteligibilidad de los pueblos indígenas puede diferenciarse mucho del marco de la cultura dado desde el pensamiento occidental, el cual se centra en un cuerpo fijo de conceptos y características, sobre todo en un idioma propio para cada colectivo etnonacional.

Así es la situación, por lo menos para el pueblo shuar de Zamora-Chinchi en el siglo XXI. Para ellos el idioma nativo y los ritos y mitos que se han tratado de construir como una tradición cultural según la visión occidental-cristiana tienen poca influencia en el día a día de las bases. En cambio, el pueblo shuar ha demostrado una trayectoria larga de interés en dominar el español y, por este medio, defenderse y avanzar en la consecución de sus intereses en el mundo hispano-mestizo. En este afán, siguen manifestándose prácticas autóctonas, sobre todo la búsqueda de visiones provocadas por las plantas psicodélicas, como impulsores del deseo de lograr la movilidad social y acceder a la riqueza de la sociedad de “los colonos”, como el pueblo shuar suele llamarlos. No debe sorprender entonces que cuando Marcelino Chumpi, el entonces prefecto shuar de la provincia de Morona-Santiago, describió cómo debe ser el ejercicio de las



instituciones estatales interculturales para el pueblo shuar dijo que “[l]a gente indígena cuando va a recibir atención (...) ¿qué es lo que quiere? Simplemente ser atendido, con la misma calidad que se atiende a un mestizo en la ciudad” (García 2019, 133).

Para las políticas públicas de la interculturalidad, esta conclusión implica distanciarse de la visión unitaria de cómo defender y promover las culturas indígenas. La falacia de la indigeneidad como categoría es que lleva a los no indígenas a mantener presunciones acerca de cómo son y cómo quieren ser los indígenas: tradicionalistas, colectivistas, identitarios, ambientalistas, etc. Esto es un resultado irónico para un término que hace referencia a los grupos que han logrado sobrevivir por siglos, y por lo tanto han desarrollado un conjunto de adaptaciones e idiosincrasias que los diferencian de otros grupos, incluso de otros grupos indígenas.

Sobre todo, tenemos que dejar de presumir que el mejoramiento de las condiciones materiales de los pueblos indígenas y su mayor involucramiento en temas como la tecnología y la informática significan necesariamente una pérdida para ellos. Para quien quiere apoyar a las culturas indígenas en sus formas actuales lo fundamental es abogar por una autodirección de las instituciones que los gobiernan, la cual al fin y al cabo dependerá del desarrollo de núcleos propios de gravedad político-económica en sus territorios, como ya se está viendo en algunos de los territorios indígenas norteamericanos. Pero cualquiera que sea el medio, las actitudes de rechazo o indiferencia frente a la EIB deben apuntar a la política pública a un mayor grado de descentralización, ya que de esta forma se puede realizar una interculturalidad que se desarrolla desde las realidades contemporáneas de los pueblos y nacionalidades.

## Referencias

- Boster, James S. 2003. “Arútam and Cultural Change”. *Antropológica* 99-100: 165-85. <https://bit.ly/3S40mDM>
- Bottasso, Juan. 1982. *Los shuar y las misiones*. Sucúa: Mundo Shuar.
- Briones, Claudia. 2019. *Conflictividades interculturales: Demandas indígenas como crisis fructíferas*. Guadalajara / Bielefeld: CALAS / Bielefeld University Press.
- Buitron, Natalia y Grégory Deshouillère. 2019. “The Shuar Writing Boom: Cultural Experts and the Creation of a ‘Scholarly Tradition’”. *Tipiti: Journal of the Society for the Anthropology of Lowland South America* Vol. 16 No. 2: 175-94.
- Cadena de la, Marisol. 2019. “Earth-Beings: Andean Indigenous Religion, but Not Only”. En *The World Multiple: The Quotidian Politics of Knowing and Generating Entangled Worlds*, editado por Keiichi Omura, Grant Jun Otsuki, Shiho Satsuka y Atsuro Morita, 19-36. Londres / Nueva York: Routledge.



- Cepek, Michael L. 2008. "Bold Jaguars and Unsuspecting Monkeys: The Value of Fearlessness in Cofán Politics". *Journal of the Royal Anthropological Institute* 14 (2): 334-53. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9655.2008.00505.x>
- 2017. *Life in Oil*. Austin: University of Texas Press.
- Clifford, James. 1988. *The Predicament of Culture*. Cambridge: Harvard University Press.
- Corona Berkin, Sarah. 2020. "Investigar en el lado oscuro de la horizontalidad". En *Horizontalidad: hacia una crítica de la metodología*, editado por Inés Cornejo y Mario Rufer, 27-57. Buenos Aires: CLACSO.
- Cruz de la, Rodrigo. 1992. "Plurinacionalidad y movimiento indígena". En *Pueblos indios, Estado y derecho*, compilado por Enrique Ayala Mora, 135-47. Quito: Corporación Editora Nacional / Abya-Yala. <https://bit.ly/2Kn6IPy>
- Cubillo-Guevara, Antonio Luis y Ana Patricia Hidalgo-Capitán. 2018. "Orto y oca-so del Buen Vivir en la planificación nacional del desarrollo de Ecuador (2007–2021)". *América Latina Hoy* 78: 37-54. <https://doi.org/10.14201/alh2018783754>
- Descola, Philippe. 2005. *Las lanzas del crepúsculo: Relatos jíbaros, Alta Amazonía*. Buenos Aires: FCE.
- 1981. "From Scattered to Nucleated Settlement: A Process of Socioeconomic Change among the Achuar". En *Cultural Transformations and Ethnicity in Modern Ecuador*, editado por Norman Whitten, 614-646. Urbana: University of Illinois Press.
- García, Fernando. 2019. "La construcción de políticas interculturales en los gobiernos provinciales: El caso de Cotopaxi, Tungurahua, Chimborazo y Morona-Santiago". En *Territorio, identidad e interculturalidad*, editado por Galo Ramón Valarezo, 125-38. Quito: CONGOPE / Abya-Yala.
- 2003. "Política, Estado y diversidad cultural: A propósito del movimiento indígena ecuatoriano". En *Estado, etnicidad y movimientos sociales en América Latina: Ecuador en crisis*, editado por Víctor Bretón y Francisco García, 193-215. Barcelona: Icaria.
- García, María Elena. 2005. *Making Indigenous Citizens: Identity, Development, and Multicultural Activism in Peru*. Redwood: Stanford University Press.
- Germani, Alfredo. 1993. "Las escuelas radiofónicas: Un balance". En *Los salesianos y la Amazonía. Tomo III: Actividades y presencia*, editado por Juan Bottasso, 154-65. Quito: Abya-Yala.
- Gnerre, Maurizio. 2012. "Los salesianos y los shuar: construyendo la identidad cultural". En *La presencia salesiana en el Ecuador: Perspectivas históricas y sociales*, editado por Lola Vázquez, 573-635. Quito: Abya-Yala.
- Goodale, Mark. 2019. *A Revolution in Fragments: Traversing Scales of Justice, Ideology, and Practice in Bolivia*. Durham: Duke University Press.

- Gose, Peter. 2008. *Invaders as Ancestors: On the Intercultural Making and Unmaking of Spanish Colonialism in the Andes*. Toronto: University of Toronto Press.
- Gow, Peter. (1991). 2021. *De sangre mezclada: Parentesco e historia en la Amazonía peruana*. Lima / Atalaya: SHARE Amazónica.
- 2009. “Christians: A Transforming Concept in Peruvian Amazonia”. En *Native Christians: Modes and Effects of Christianity among the Indigenous Peoples of the Americas*, editado por Aparecida Vilaça y Robin M. Wright, 33-52. Nueva York / Londres: Routledge.
- Gustafson, Bret. 2009. *New Languages of State: Indigenous Resurgence and the Politics of Knowledge in Bolivia*. Durham: Duke University Press.
- Handlin, Samuel. 2015. “NGOs, International Donors, and the Postmaterial Disjuncture in Latin America”. *Journal of Politics in Latin America* 17 (2): 43-70. <https://doi.org/10.1177/1866802X1500700>
- Harner, Michael. 1978. *Shuar: pueblo de las cascadas sagradas*. Sucúa: Mundo Shuar.
- Hendricks, Janet. 1988. “Power and Knowledge: Discourse and Ideological Transformation among the Shuar”. *American Ethnologist* 15 (2): 216-38. <https://doi.org/10.1525/ae.1988.15.2.02a00020>
- Izaguirre, Bernardino. 1978. *Los Shuar de Zamora y la Misión Franciscana*. Sucúa: Mundo Shuar.
- Kelly, José Antonio. 2015. “Equívocos sobre identidad y cultura: un comentario sobre la formulación de políticas para los pueblos indígenas en Venezuela”. En *Perspectivas en salud indígena: cosmovisión, enfermedad y políticas públicas*, editado por Germán Freire, 417-462. Quito: Abya-Yala.
- Kowii Maldonado, Ariruma. 2005. “La interculturalidad: Una nueva forma de concebir el Estado y la sociedad ecuatoriana”. En *Hacia un modelo alternativo de desarrollo histórico*, editado por Rafael Quintero López y Erika Silva Charvet. Quito: La Tierra.
- Kymlicka, Will. 2003. “El culturalismo liberal: ¿Un consenso naciente?”. En *La política vernácula: Nacionalismo, multiculturalismo, y ciudadanía*, 59-72. Barcelona: Paidós.
- Lalander, Rickard, y Javier Cuestas-Caza. 2018. “Sumak Kawsay y Buen-Vivir en Ecuador”. En *Conocimientos ancestrales y procesos de desarrollo: nacionalidades indígenas del Ecuador*, editado por Ana Dolores Verdú Delgado, 30-64. Loja: Universidad Técnica Particular de Loja.
- Li, Fabiana. 2015. *Unearthing Conflict: Corporate Mining, Activism, and Expertise in Peru*. Durham: Duke University Press.
- Limerick, Nicholas. 2018. “Attaining Multicultural Citizenship through Indigenous-Language Instruction: Successful Kichwa Misfires and the Modeling of Modernist Language Ideologies in Ecuador”. *Journal of Linguistic Anthropology* 28 (3): 313-331. <https://doi.org/10.1111/jola.12195>

- Mader, Elke. 2021. "Dancing for Uwí: Rituals and Ontologies on the Move". *Sociologus* 71 (1): 33-54. <https://bit.ly/3rTVVB2>
- 1999. *Metamorfosis del poder: Persona, mito y visión en la sociedad de shuar y achuar (Ecuador, Perú)*. Quito: Abya-Yala
- Maldonado Ruiz, Luis E. 2008. "Ecuador: El Estado plurinacional desde la perspectiva de los pueblos". *Boletín ICCI-ARY Rimay* 10: 1-3.
- 1992. "El movimiento indígena y la propuesta multinacional". En *Pueblos indios, Estado y derecho*, compilado por Enrique Ayala Mora, 151-162. Quito: Corporación Editora Nacional / Abya-Yala.
- Martínez Novo, Carmen. 2021. *Undoing Multiculturalism: Resource Extraction and Indigenous Rights in Ecuador*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- 2016a. "Conocimiento occidental y saberes indígenas en la educación intercultural bilingüe en el Ecuador". *Alteridad. Revista de Educación* 11 (2): 206-220. <https://doi.org/10.17163/alt.v11n2.2016.06>
- 2016b. "El desmantelamiento del Estado multicultural en el Ecuador". *Ecuador Debate* 98: 35-50. <https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/handle/10469/12168>
- Meiser, Anna. 2015. *"Bebo de dos ríos": Sobre la lógica de procesos transculturales entre los cristianos shuar y achuar en la Amazonía alta*. Quito: Abya-Yala.
- Meneses Pardo, Ana. 2016. "Educación intercultural bilingüe para el Buen Vivir: El caso de una comunidad kichwa en Chimborazo-Ecuador". *Ecuador Debate* 98: 97-112. <https://bit.ly/3CUSZu0>
- Muyolema, Armando. 2015. "La 'Revolución Ciudadana' y el desmantelamiento de la educación bilingüe". *La Línea de Fuego*, 18 de agosto. <https://bit.ly/3TitU1p>
- Ortner, Sherry. 2006. *Anthropology and Social Theory: Culture, Power, and the Acting Subject*. Durham: Duke University Press.
- Panikkar, Raimon. 1996. "Religión, filosofía y cultura". *Ilu. Revista de Ciencias de las Religiones* 1: 125-148. <https://bit.ly/3yzNL4b>
- Pellizzaro, Siro. 1996. *Arútam: mitología shuar*. Quito: Abya-Yala.
- Perrault, Thomas. 2003. "Changing Places: Transnational Networks, Ethnic Politics, and Community Development in the Ecuadorian Amazon". *Political Geography* 22 (1): 61-88. [https://doi.org/10.1016/S0962-6298\(02\)00058-6](https://doi.org/10.1016/S0962-6298(02)00058-6)
- Postero, Nancy. 2017. *The Indigenous State: Race, Politics, and Performance in Plurinational Bolivia*. Berkeley: University of California Press.
- 2007. *Now We Are Citizens: Indigenous Politics in Postmulticultural Bolivia*. Redwood: Stanford University Press.
- Rival, Laura. 1997. "Modernity and the Politics of Identity in an Amazonian Society". *Bulletin of Latin American Research* 16 (2): 137-51. <https://bit.ly/3T4hNpg>

- Rodríguez Caguana, Adriana. 2016. "Los derechos lingüísticos de los pueblos indígenas del Ecuador: ¿Interculturalidad o asimilación? (2007-2014)". *Ecuador Debate* 98: 113-124. <https://bit.ly/3ewCdYS>
- Rodríguez Cruz, Marta. 2018. "Construir la interculturalidad: Políticas educativas, diversidad cultural y desigualdad en Ecuador". *Íconos Revista de Ciencias Sociales* 60: 217-236. <https://doi.org/10.17141/iconos.60.2018.2922>
- 2017. "Unidades educativas del Milenio, educación intercultural bilingüe y (des)igualdad en el acceso a la educación en Ecuador: Un análisis desde la investigación etnográfica". *RUNA* 38 (1): 41-55. <https://bit.ly/3EWAA1B>
- Rubenstein, Steven. 2005. "La conversión de los shuar". *Íconos Revista de Ciencias Sociales* 22: 27-48. <https://doi.org/10.17141/iconos.22.2005.99>
- 1993. "Chain Marriage among the Shuar". *Latin American Anthropology Review* 5 (1): 3-9. <https://doi.org/10.1525/jlca.1993.5.1.3>
- Snyder, Timothy. 2022. "The War in Ukraine has Unleashed a New Word". *The New York Times*, 22 de abril. <https://nyti.ms/3Cv4qqP>
- Taylor, Anne-Christine. 2007. "Sick of History: Contrasting Regimes of Historicity in the Upper Amazon". En *Time and Memory in Indigenous Amazonia: Anthropological Perspectives*, editado por Carlos Fausto y Michael Heckenberger, 133-168. Gainesville: University of Florida Press.
- Tym, Christian. 2017. "Shuar People's Healing Practices in the Ecuadorian Amazon as a Guide to State Interculturality: An Epistemic Case for Indigenous Institutions". Tesis doctoral, Departamento de Estudios Españoles y Latinoamericanos, Universidad de Sídney.
- Urban, Greg, y Joel Sherzer, eds. 1991. *Nation-States and Indians in Latin America*. Austin: University of Texas Press.
- Viveiros de Castro, Eduardo. 2011. *The Inconstancy of the Indian Soul*. Chicago: Prickly Paradigm Press.
- Warren, Kay, y Jean Jackson, eds. 2002. *Indigenous Movements, Self-Representation, and the State in Latin America*. Austin: University of Texas Press.
- Weisbrot, Mark, Jake Johnston y Lara Merling. 2017. *Decade of Reform: Ecuador's Macroeconomic Policies, Institutional Changes, and Results*. Washington DC: Center for Economic and Policy Research.
- Zapata Silva, Claudia. 2018. *Crisis del multiculturalismo en América Latina: Conflictividad social y respuestas críticas desde el pensamiento político indígena*. Guadalajara / Bielefeld: CALAS / Bielefeld University Press.

## Entrevistas

Entrevista a padre shuar, Zamora-Chinchi, 12 de agosto de 2013.



# Ecuador: racismo y discriminación étnica en el vaivén de la política pública

## *Ecuador: Racism and Ethnic Discrimination in the ups and downs of Public Policy*

Alexis Oviedo Oviedo\*

Recibido: 01/05/2022 - Aceptado: 30/09/2022

### Resumen

El racismo en Ecuador es una herencia colonial que se manifiesta de diversas formas y en los diversos estamentos de su sociedad. Diferentes instancias gubernamentales han hecho esfuerzos para sanar, desde disímiles perspectivas, las heridas raciales. En este artículo se analizan las políticas públicas contra el racismo desarrolladas por el Gobierno ecuatoriano durante los mandatos de los expresidentes Rafael Correa (2007-2017) y Lenín Moreno (2017-2021), a fin de comprender cómo estas políticas han incidido en cambios estructurales a favor de la población afroecuatoriana y si han modificado el comportamiento racista en el país. La evidencia empírica se basa en entrevistas semiestructuradas realizadas a intelectuales y dirigentes, que pertenecen al pueblo afroecuatoriano y ocuparon dignidades de representación popular. Estas interpretaciones son contrastadas con las políticas realizadas durante los períodos de gobierno señalados. Los hallazgos también se apoyan en una revisión histórica de la construcción racial ecuatoriana y de su política pública. Se concluye que, aunque las políticas han transformado ciertos aspectos de la vida social ecuatoriana, por ejemplo, la normativa, aún no inciden decisivamente a favor de la población indígena y afroecuatoriana.

**Palabras clave:** acción afirmativa, colonialidad, política pública, racismo, sociedad.

### Abstract

Racism in Ecuador is a colonial heritage that manifests itself in various ways and in different segments of its society. Different governmental institutions have made some efforts to heal racial wounds from different perspectives. This study focuses on public policies developed by the Ecuadorian central government against racism and carried out under the leadership of former Presidents Rafael Correa (2007-2017) and Lenin Moreno (2017-2019). The study seeks to understand how these policies have influenced structural changes in favor of the Afro-Ecuadorian population and if they strategically contribute to changing the racist behavior of Ecuadorians. The empirical evidence based on semi-structured interviews with academics and leaders who belong to the Afro-Ecuadorian people and who hold positions of popular representation. The findings are also supported by an historical review of the Ecuadorian racial construction and its public policy. The study concludes that while policies have transformed certain aspects of Ecuadorian social life, the norms, for example, still do not decisively and favorably affect the indigenous and Afro-Ecuadorian population.

**Keywords:** affirmative action, coloniality, public policy, racism, society.

\* Docente investigador de planta de la Universidad Andina Simón Bolívar Sede Ecuador.  
alexis.oviedo@uasb.edu.ec

## Introducción

En el Ecuador, como en otras sociedades poscoloniales, los denominados “blancos” siguen siendo el grupo dominante de la sociedad,<sup>1</sup> desde una base “racial” y de color que se reproduce hacia los otros grupos étnicos. Esta distancia, heredada del sistema de castas de la época colonial, persiste como parte de la colonialidad del poder (Quijano 2014). Las narrativas étnicas de este grupo dominante, que detenta el poder político y económico, se perciben como normales debido a que su carga de racismo es sutil o a que se refleja directamente en la idiosincrasia ecuatoriana dominante (Roitman y Oviedo 2017). Así, el grupo blanco hegemoniza y establece sentidos de homogeneidad sobre las visiones de su identidad étnica a pesar de que estas sean difíciles de alcanzar en un contexto de Estado nación que se ve confrontado por la diversidad, por el cuestionamiento a la tradicional exotización que este grupo ha hecho de los “otros”, y al estatus de “normalidad”. Aun así, la norma impuesta o normalizada por el blanco desde la que se estudia a los otros grupos étnicos del Ecuador, tiene vigencia no solo en la ejecución de política pública si no también en la actitud cotidiana, en una suerte de ancla que impide el avance de procesos que buscan erradicar el racismo y la discriminación. Con lo cual sutil o directamente siguen presentes procesos discriminatorios que datan de la Colonia.

El segmento dominante blanco para garantizar su dominio sociopolítico ha desarrollado la narrativa del mestizaje. Esta narrativa no solo es asumida por los blancos étnicos, también la asumen los mestizos, quienes desde su condición económica y social la adoptan para defender sus intereses y preservar su capital étnico (Roitman y Oviedo 2017). Los mestizos pertenecientes a las clases socioeconómicas más bajas, los indígenas y los afroecuatorianos no son beneficiarios de ese discurso y forman parte de esos puntos ciegos que desde la intersección clase y etnia los desplaza de las políticas sociales. Tomando como punto de partida las interacciones “clase-etnia”, este estudio busca conocer las interpretaciones que tienen los afroecuatorianos acerca de la política pública implementada con el fin de combatir el racismo y discriminación y se apoya en las orientaciones teóricas proporcionadas por la colonialidad del poder (Quijano 2014) y la identidad vinculada a la autoadscripción (Barth 1969).

En el texto se investiga la naturaleza del racismo en Ecuador y se plantean dos preguntas de investigación: ¿las políticas diseñadas para abordar los problemas de racismo y discriminación han incidido en cambios estructurales a favor de la población afroecuatoriana? y ¿el impacto de la aplicación de tales políticas cambiará significativamente el comportamiento racista de los ecuatorianos?

1 Algunos académicos diferencian “blanco” de “blancos-mestizos”, sugiriendo una distancia de base “racial” y de color entre estos últimos y las otras personas mestizas (Whitten 2003; Quiroga 2003; Roitman 2008).

## Marco teórico y metodología

Durante los primeros días de la Colonia se estableció en los territorios que ahora conforman el Ecuador un sistema de castas en el cual los dominantes eran los europeos y los dominados los no europeos. Los primeros ocupaban la parte superior de una pirámide social que daba lugar a una clasificación en identidades “raciales” (Quijano 2000), la cual continuó con ligeros matices luego de la “emancipación”. Para consolidar el Estado nación ecuatoriano surgió la concepción primaria del mestizaje como un patrón subjetivo que apoyó el desarrollo del significado “ecuatoriano”, como miembro de un país en esos días inexistente, pero que era parte de un puñado de diferentes regiones geográficas que abandonaron la nación bolivariana (Gran Colombia).

Para mediados del siglo XIX la consolidación de Ecuador como Estado nación estaba casi completa y esto se debió en gran parte al predominio del discurso homogeneizador del mestizaje, uno de cuyos ejes seguía siendo la escalera colonial de gradación entre lo superior y lo inferior de acuerdo con los “colores” de la piel. Aquí el “color blanco” de la raza blanca era considerado superior, mientras que el resto de individuos eran más o menos inferiores según el mayor o menor grado de blanquitud de su tez (Quijano 2000).

Esta tácita gradación étnico social, a pesar de que determina subjetividades como aspectos directamente conectados al poder y mecanismos de representación (Oviedo 2004), determina también identidades, concebidas como “el resultado de procesos de identificación logrados por los individuos en una base comunal” (Chiayi Lee 1996, 2). Entonces, una perspectiva identitaria puede desarrollarse desde el debate entre lo cultural y lo individual, así como entre campos de poder y relaciones simbólicas (Trujillo Montalvo 2018). Con ello la identidad étnica se vincula más bien con la adscripción y la autoadscripción de los grupos, de los individuos y de las fronteras que se crean o construyen en esta relación (Barth 1969).

Esta perspectiva identitaria de autoadscripción es la que determina la clasificación étnica formal en el Ecuador y se manifiesta en los censos nacionales. Desde esta fuente oficial de estadísticas que guían las políticas públicas y los estudios académicos, se consideran en el Ecuador seis adscripciones identitarias por etnia: blancos, mestizos, montubios, indígenas, afroecuatorianos y otro (INEC 2010) y se desprende, además, que los mestizos étnicos y culturales siguen siendo el segmento mayoritario de la población.

Cuando surgió el discurso del mestizaje los mestizos eran mayoría, pero su participación no fue hegemónica en la administración del Estado. Sin embargo, el grupo blanco, históricamente detentador del poder político, les reconoció algunos derechos y desde entonces han ido participando más abiertamente en la vida y en las de-



ciones del país. Los blancos han sido los organizadores de la estructura económica de la sociedad ecuatoriana pero también de un andamiaje superestructural jurídico que les ha permitido ir consolidando su hegemonía (Gramsci 1980), incluso desde un *habitus* (Bourdieu 1996) y foucaultianos ejercicios de poder y gubernamentalidad (Gutting 1994). Es entonces desde las perspectivas e intereses de este grupo que tradicionalmente se ha organizado la normativa y la política pública en general.

Se parte del supuesto de que estas políticas no aprecian completamente la naturaleza de las relaciones étnicas en el Ecuador, ni asumen conscientemente la presencia del racismo y la discriminación, como tampoco tienen empatía con la mirada que otras identidades hacen de las estructuras de opresión racial que sufren en su cotidianidad. Si bien el Estado ecuatoriano ha realizado acciones significativas para enfrentar el racismo y la discriminación, no ha abordado decisivamente las desigualdades sociales, por lo que ciertas políticas terminan fortaleciendo inadvertidamente las estructuras y tensiones raciales.

Por otro lado, la política pública puede definirse como un “conjunto de leyes y pautas normativas. La política a menudo tiene un estado de texto rector (y) la forma de develar la política es verla como un tipo de práctica social, específicamente una práctica de poder” (Levinson, Sutton y Winstead 2009, 767). Aun cuando la política pública también puede relacionarse con aquellas áreas de conocimiento que desean dilucidar el trabajo desarrollado por las autoridades públicas y gubernamentales como productores de efectos (Benito Gil 2017, 80).

Para investigar estas dinámicas se examinan las interpretaciones recogidas a partir de las entrevistas en profundidad como fuentes primarias de la investigación. Con ello, se busca evitar la ventriloquía antropológica al ser preponderante la voz de los actores entrevistados, pero también compensar la poca producción teórica y bibliográfica sobre este tema. Se realizaron cinco entrevistas semiestructuradas, tres de ellas a académicos afroecuatorianos y dos a miembros de este grupo étnico que fueron electos como dignidades de representación popular. La intención de las entrevistas es conocer diversas interpretaciones de las políticas públicas contra el racismo y la discriminación, su vinculación con la narrativa del mestizaje y la efectividad de las mismas. Se entrevistaron a actores que desde la academia han estudiado las políticas públicas en esta materia y a aquellos que están en capacidad de incidir en el diseño o en la ejecución de las mismas. La identidad de las autoridades electas se mantiene anónima mediante el uso de nombres ficticios, aunque en algunos casos se revelan los puestos que han ocupado.

Los documentos sobre políticas públicas para enfrentar el racismo desarrolladas por los últimos Gobiernos son una fuente secundaria para el estudio, pero revisten una importancia crucial para el desarrollo de este trabajo.

## El proyecto mestizo del Estado nación

El proceso de independencia ecuatoriana en 1830 significó la libertad administrativa de la metrópoli española, pero no la equidad para todos los miembros de la antigua colonia (Sylva, Oviedo y Moncada 2012). Desde los albores de la nueva República los criollos (descendientes blancos de españoles) ejercieron el poder político convirtiéndose los administradores exclusivos de dicha República. Sin embargo, el verdadero Estado mestizo ecuatoriano surgió con la Revolución Liberal de Alfaro en 1895 (Luna Tamayo 2014) y llegó como una interpelación de los liberales revolucionarios a la estructura colonial que permaneció prácticamente intacta en un Estado gobernado principalmente por blancos. El pensamiento liberal dominante no podía admitir la discriminación en sus formas más crudas, por tanto, el mestizaje surge como una propuesta inclusiva que reconoció los derechos de los mestizos, tanto étnicos como culturales, así como algunos derechos a los indios y a los negros.

En la propuesta de la nueva República el amplio concepto de mestizo alentó la integración de varios segmentos de la población. Debido al desarrollo capitalista no pocos indígenas cambiaron sus apellidos y su vestimenta para entrar en el proceso de modernización del Estado (Oviedo 2004). Por lo tanto, el discurso del mestizaje fue funcional para el desarrollo del capitalismo incipiente y contribuyó con mano de obra barata a la transformación de cholos, montubios, afroecuatorianos e indios en trabajadores mestizos de las nacientes empresas agroexportadoras. La hegemonía de este Estado mestizo que excluyó a indios y negros permaneció casi intacta durante la primera mitad del siglo XX y fue la resistencia indígena en su lucha por conseguir derechos la que la fisuró. La líder indígena Dolores Cacuango impulsó en 1945 la educación básica en *kichwa*, propuesta fuertemente reprimida que luego resurgió (Oviedo 2013). La Reforma Agraria iniciada de 1964 comenzó la distribución de algunas propiedades de los terratenientes entre la población montubia, indígena y afroecuatoriana (Gondard y Mazurek 2001), pero la baja calidad de la tierra y la falta de otros procesos complementarios no cambiaron significativamente las condiciones de vida de los beneficiarios de dicho proceso.

En 1990 el movimiento social indígena comenzó su “levantamiento”, un serio cuestionamiento al viejo y homogéneo Estado mestizo iniciado por el alfarismo. Los derechos humanos de las mujeres y el ambientalismo aparecieron como demandas de otros segmentos poblacionales que incluían a la mayoría mestiza, desarrollándose una nueva idea del Estado nación ecuatoriano y una nueva visión de “ecuatorianidad” que reconocía la diversidad. En 1998 se establece el carácter pluricultural del Estado ecuatoriano en la Constitución (Luna Tamayo 2014), lo cual sentó las bases para una nueva organización de país, después plasmada en la Constitución del 2008.

## La política pública contra el racismo durante el siglo XXI

La nueva Constitución del Ecuador (CRE 2008) fue un punto de partida de diferentes leyes, códigos legales, regulaciones y políticas públicas. Sin embargo, las políticas estatales dirigidas contra el racismo y la discriminación comenzaron años antes. El informe “Racismo y discriminación en Ecuador, 2004” es un estudio pionero de temas que no se percibían como importantes en el contexto neoliberal. Fue el contexto internacional el que animó a posicionar estos contenidos, especialmente la Tercera Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y otras formas de intolerancia, celebrada por las Organización de Naciones Unidas en Durban, Sudáfrica, en el año 2004. Aquí se estableció un plan de acción que alienta al Gobierno ecuatoriano a investigar el racismo y la discriminación (STFS 2005).

La Conferencia subrayó el racismo y la discriminación que sufrían los africanos, por lo que el informe ecuatoriano centró su atención en los afroecuatorianos, tanto en términos de concepción como en los resultados de la investigación. Esta orientación sentó un precedente importante, pues el proyecto inicia un estudio cuantitativo cuya orientación y alcance son liderados por afroecuatorianos. Además, constituye un punto de ruptura en la investigación académica cuantitativa, tradicionalmente firmada por la hegemonía blanco-mestiza. Este trabajo es relevante por ser el punto de partida del proyecto oficial “Sistema de Índices Sociales de los Pueblos Afroecuatorianos”, una división específica dentro del Sistema de Índices Sociales del Ecuador (SISE).

Sin embargo, fue la Constitución del 2008 la que estableció las bases para el desarrollo de las políticas más importantes contra el racismo y la discriminación. El pilar principal es la definición del Estado ecuatoriano como “intercultural, plurinacional y laico” (CRE 2008, 9), es decir, un Estado que rechaza todas las formas de racismo y discriminación. En tanto que su carácter plurinacional reconoce la diversidad entre los ecuatorianos no solo en términos étnicos, sino que legitima su *habitus* (Roitman y Oviedo 2017). Su presencia como pueblos y nacionalidades que coexisten en Ecuador contrasta con el proyecto de homogeneización de la élite de un Estado nación mestizo dominado por los blancos (Oviedo 2004).

La carta magna en su artículo 56 establece que “las comunidades, los pueblos indígenas y las nacionalidades, los pueblos afroecuatorianos, los habitantes del pueblo montubio y las comunas son parte del Estado ecuatoriano” (CRE 2008, 25). Este artículo tácitamente contradice los sentidos del Estado uninacional bajo la hegemonía de mestizos étnicos y culturales (Santos 2009). Otros artículos que aparecen en el Capítulo Cuatro de la Constitución explicitan los derechos de los

pueblos y nacionalidades a sus territorios, usos y vestimenta, así como el reconocimiento y reparación a los grupos tradicionalmente víctimas de prácticas de racismo y discriminación.

## **Un plan gubernamental para eliminar la discriminación racial**

Desde los mandatos constitucionales de los artículos 56 y 57 de la Constitución ecuatoriana, el gobierno de Rafael Correa decretó el Acuerdo Presidencial 060 (2009), por el cual se quería incidir decisivamente en materia de racismo y discriminación. Para hacer efectivo su primer artículo: “aprobar y aplicar como política pública a todos los medios del Estado el Plan Plurinacional para eliminar la discriminación racial y la exclusión étnico-cultural, que forma parte de este decreto” (Acuerdo Presidencial 060 2009, 45) se implementó el Plan Plurinacional para Eliminar la Discriminación Racial y la Exclusión Étnica y Cultural.

Este Plan, patrocinado por el Ministerio Coordinador de Patrimonio y Cultura Natural, fue coordinado con los líderes de las diferentes instituciones estatales a cargo del desarrollo de pueblos y nacionalidades: el Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador (CONDEMPE) para pueblos y nacionalidades indígenas, el Consejo de Desarrollo del Pueblo Montubio de la Costa Ecuatoriana y Zonas Subtropicales de la Región Costera (CODEPMOC) para el pueblo montubio y el Corporación de Desarrollo Afroecuatoriana (CODAE) para los afroecuatorianos (Ministerio Coordinador de Patrimonio y Cultura Nacional 2009).

Sus objetivos específicos se enfocaban en la consolidación del Estado ecuatoriano desde su carácter plurinacional, intercultural, social de derecho y buscaba revalorizar el rol de las nacionalidades y pueblos indígenas, afroecuatorianos, montubios y mestizos, desde una perspectiva histórica y como fundamentos de la nacionalidad ecuatoriana (Ministerio Coordinador de Patrimonio y Cultura Nacional 2009). Además, incorporó acciones afirmativas para favorecer la creación de condiciones para que todos los ecuatorianos puedan acceder a una igualdad de oportunidades y eliminar cualquier forma de discriminación directa o indirecta. Alienta la regulación y asegura la eficacia en la mejora de la calidad de vida de mujeres, ancianos, niños y jóvenes de nacionalidades y pueblos indígenas y afroecuatorianos. Otros ejes de este plan son la educación intercultural, la ciudadanía, la participación y el cumplimiento institucional, las relaciones internacionales (Ministerio Coordinador de Patrimonio y Cultura Nacional 2009).

Estas acciones se llevaron a cabo durante los primeros cinco años que siguieron a la aprobación del plan, enfatizando algunas de ellas y dejando a otras sin desarrollo. En materia de educación superior, como parte del diagnóstico para la elaboración del plan plurinacional, se detallaba que ocho de cada 100 ecuatorianos están en la universidad y que tan solo dos de cada 100 indígenas y cuatro de cada 100 afroecuatorianos poseen un título universitario (Ministerio Coordinador de Patrimonio y Cultura Nacional 2009). En los años siguientes se entregaron importantes recursos para la educación, la salud y otros servicios sociales (Senplades 2012), con lo que se registró un aumento significativo de las tasas brutas de acceso a universidades para la población indígena y afroecuatoriana, creciendo la primera del 8,8 % en el 2006 a 23,8 % en el 2014 y la segunda del 16 % al 22,4 % en el mismo período (Antón y Valencia 2016). Para el año 2012 la tasa de acceso a la universidad era de 26,3 % para afroecuatorianos, 15,4 % para indígenas y 14,8 % para montubios, sin embargo, en 2016 estos números experimentaron un decrecimiento para indígenas y afroecuatorianos cuyas tasas de acceso a la universidad se situaron en un 12,8 % y en un 17 % respectivamente. En el caso de los montubios este indicador experimentó un crecimiento del 2% con lo que aumentó hasta un 16,4 % (Fundación de Desarrollo Social Afroecuatoriana Ecuatoriana Azúcar 2017).

Para el año 2019 del total de matriculados en escuelas politécnicas y universidades solamente un 6 % eran afroecuatorianos, un 3 % indígenas y un 1 % montubios (Tituaña 2019). Si bien las políticas para favorecer el acceso a la educación superior para los no blancos mestizos rindieron sus frutos, en especial en los años subsiguientes a la publicación del plan, estas no tuvieron sostenibilidad en el tiempo.

En materia de alfabetismo también se registró un crecimiento, pero no para todos. De acuerdo con el Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEVAL), para el año 2017 los indicadores de alfabetismo de la población afroecuatoriana llegaron a ser mayores que la media nacional, con un crecimiento sostenido a lo largo de la última década, mientras que las menores tasas de crecimiento en alfabetismo siguen siendo para los autoidentificados como indígenas (INEVAL 2018, 38).

## **Combatiendo el racismo desde las instituciones estatales**

Durante la denominada Revolución Ciudadana se implementaron acciones afirmativas o discriminaciones positivas para que indígenas, afroecuatorianos y montubios se integraran como funcionarios al aparato estatal. La acción afirmativa se entiende como aquella

que pretende establecer políticas que dan a un determinado grupo social, étnico, minoritario o que históricamente haya sufrido discriminación a causa de injusticias sociales, un trato preferencial en el acceso o distribución de ciertos recursos o servicios, así como acceso a determinados bienes (para) mejorar la calidad de vida de los grupos desfavorecidos y compensarlos por los perjuicios o la discriminación de la que han sido víctimas (CIESAS 2008, 1).

Estas acciones tendientes a vincular a las minorías étnicas al Estado tuvieron diversos resultados. Algunas, en especial a nivel local, no tuvieron casi ningún impacto, como lo devela el estudio de María Pareja acerca de la vinculación de afroecuatorianos en el sector público en Guayaquil (Pareja 2018), Sin embargo, otras políticas se sostuvieron por un tiempo, tal es el caso de la inclusión de miembros de pueblos y nacionalidades como funcionarios del sector Relaciones Exteriores (Ministerio de Relaciones Exteriores 2014). De manera particular, la posibilidad de que ingresen a la diplomacia jóvenes afros para el cargo de terceros secretarios, que incluso posteriormente fueron asignados a misiones diplomáticas del país (entrevista a Santiago Arboleda, 24 de febrero de 2021).

La diplomacia era tradicionalmente patrimonio de la élite blanca y dentro de esta élite, reservada a un grupo de apellidos “notables” que tenían a su cargo las funciones diplomáticas, ocupando y desarrollando las relaciones exteriores con cargos que tendían, incluso, a ser hereditarios. Esta política de apertura fue determinante ya que “desde los espacios laborales se remueven los espacios para la representaciones e imaginarios, lo que a su vez remueven estereotipos y estigmas fuertemente establecidos en la sociedad” (entrevista a Santiago Arboleda, 24 de febrero de 2021). Esta política surgió a partir de un pedido de las organizaciones afroecuatorianas para que el Estado visibilice y reconozca los aportes de África y su diáspora en los procesos de formación de la identidad nacional, y por otro lado como un cumplimiento por parte del Estado a los mandatos del plan plurinacional en materia de participación ciudadana, fortalecimiento institucional y relaciones internacionales (Ortiz Olmedo 2019).

En el año 2011 se abrió el concurso de méritos y oposición para que miembros de las minorías étnicas pudieran ser funcionarios del Ministerio de Relaciones Exteriores, aunque al inicio en cargos de subordinación o de bajo rango. A pesar de la decisión política del Gobierno y en particular del canciller de ese entonces, Ricardo Patiño, el proceso tuvo bemoles y se pusieron de manifiesto tensiones atávicas y nuevas. Por una parte, se criticó el proceso y la metodología de la acción afirmativa para la vinculación de miembros de minorías étnicas. Por otra, afloraron criterios discriminatorios, propios de una práctica tradicional arraigada en el sector y que se

manifestaron directa y veladamente contra la incorporación de trabajadores a este Ministerio (Ortiz Olmedo 2019). Para el año 2015 las embajadas ecuatorianas en Bolivia, Nicaragua, El Salvador o Turquía estaban a cargo de miembros de nacionalidades indígenas, afroecuatorianas y montubias. Para el final del gobierno de Rafael Correa en 2017, varias delegaciones diplomáticas ecuatorianas de diversos países contaban con funcionarios de distinto grado y rango que eran a la vez miembros de las minorías étnicas del Ecuador.

El Gobierno del presidente Correa creó en 2007 la Secretaría de Pueblos, Movimientos Sociales y Participación Ciudadana, como el organismo que rige las políticas públicas que norman y garantizan el derecho a la participación ciudadana, así como encargado de promover la organización social (Gobierno del Ecuador 2011). La Secretaría también desarrolló acciones para promover la participación de las diferentes organizaciones y movimientos sociales, y fue observadora de la ejecución de las políticas públicas y la rendición de cuentas. Esta dependencia tenía una Dirección de Interculturalidad y otra de Plurinacionalidad para desarrollar acciones en estos campos. En mayo de 2013 el Gobierno reorganizó las instituciones del Estado y la cerró traspasando sus funciones a la Secretaría Nacional de Gestión Política.

Se han mencionado dos importantes acciones afirmativas desencadenadas desde el plan plurinacional, sin embargo, otros sectores no consideraron el desarrollo de estos derechos de manera particular. Por ejemplo, hubo retrocesos en la educación básica intercultural y no se dieron logros significativos en el empoderamiento de microfinanzas y proyectos productivos.

## **La comprensión de las relaciones raciales en Ecuador percibidas desde la política pública**

Se puede afirmar que la política pública ha cambiado la comprensión de las relaciones raciales en Ecuador. La organización y el desarrollo de las relaciones raciales en el siglo XXI son otras, especialmente si se las compara con las concepciones anteriores. En la Constitución de 1998 se asumía el racismo simplemente en términos de comunicación. “Está prohibido anunciar que por cualquier medio promueva la violencia, el racismo, el sexismo y la falta de tolerancia religiosa o política, si afecta la dignidad del ser humano” (Constitución Política del Ecuador 1998, 26). A pesar de ello los contenidos de diferentes productos comunicacionales, especialmente televisivos, siguen presentando contenidos racistas abiertos o sutiles.

Si el documento principal del Estado no percibe el racismo como un problema estructural, entonces sus políticas públicas no se enfocan realmente en resolver el



racismo y sus consecuencias. En el informe pionero sobre el tema desarrollado por STFS (2005) se define al racismo como “un conjunto sistemático de ideas, conductas y prácticas sociales con intención discriminatoria y desprecio hacia cualquier persona, por sus características fenotípicas y genotípicas” (STFS 2005, 8). Más adelante subraya que el racismo y la discriminación no pueden explicarse solo en términos de prejuicios raciales y falta de educación, sino que funcionan como un fenómeno ideológico y estructural. Este reconocimiento es importante al relacionarlo con el poder, ya que señala que el racismo legitima y racionaliza las relaciones desiguales de poder entre las clases sociales superiores e inferiores, siguiendo los patrones de la estructura colonial y de modelos piramidales establecidos por los colonizadores a su favor (STFS 2005). Este análisis trasciende la concepción marxista de la lucha de clases y asume aspectos de la teoría de descolonización (Quijano y Ennis 2000), desde la que se da un análisis más amplio y agudo de las relaciones sociales en las sociedades poscoloniales. También reconoce la opresión racial ejercida por la hegemonía blanca durante la historia ecuatoriana y, por lo tanto, esta investigación como el plan plurinacional enfocan directamente sus acciones contra las formas de discriminación y opresión atávicas y naturalizadas que ejercen los blancos hacia otros pueblos y nacionalidades ecuatorianas.

Otros documentos de política pública también van en el discurso descolonizador. El documento principal del Ministerio de Cultura durante su administración 2010-2013 “Políticas para la Revolución Cultural” que guió las políticas, programas y proyectos culturales del Ministerio consideró la descolonización y la nueva identidad ecuatoriana como ejes programáticos del Ministerio, interpretándolas como parte de los principales problemas de Ecuador. Se reconocía y desafiaba la concepción tradicional de autoridad que históricamente justificó el dominio de una élite creada sobre la base de una herencia racial y cultural de blancos y que caracterizó a la organización estatal ecuatoriana (Sylva, Oviedo y Moncada 2012). Algunos proyectos importantes contra el racismo se desarrollaron en este Ministerio, tales como el proyecto para eliminar el racismo dentro de esa institución que surge en 2011 y el proyecto para servidores públicos de ese ministerio que, como parte de sus deberes, incentivaba el aprendizaje del idioma indígena de su área. Este último proyecto fracasó durante la implementación del plan piloto debido a la falta de recursos y desapareció con el cambio de autoridades (Roitman y Oviedo 2017).

Lastimosamente, la mayoría de políticas desarrolladas por los otros ministerios enfatizaban los comandos tecnocráticos. Un ejemplo de ello fue el sector educación que, desde las visiones tecnocráticas, incluso cerró escuelas donde estudiaban indígenas. El inicio de este proceso homogeneizador fue la Ley Orgánica de Educación Intercultural (LOEI) que desde su primer borrador presentado en 2010 contradecía



los sentidos constitucionales a favor de la diversidad. Cuando esta finalmente fue aprobada en 2011 terminó la autonomía política y administrativa de la Dirección de Educación Intercultural y Bilingüe (DINEIB), la institución oficial a cargo de la educación de las nacionalidades indígenas. Esta dirección fue reemplazada por una Subsecretaría de Educación Intercultural dentro del Ministerio de Educación cuyo subsecretario todavía era indígena, pero designado por el ministro de Educación y no electo por las organizaciones indígenas, como ocurría antes de la LOEI (2011). En el gobierno de Lenín Moreno, exvicepresidente de Correa, se revirtió esta última decisión creando una Secretaría de Educación Intercultural a cargo de las nacionalidades indígenas y sus organizaciones. Sin embargo, actualmente no cuenta con los recursos necesarios para su adecuado funcionamiento.

La interculturalidad, en la LOEI (2011) se redujo a ser una palabra en el título principal de la ley. Después de 12 años diversos estudios (Krainer 2012; Rodríguez Cruz 2015) constatan que la educación en lenguas nativas, la preservación de los usos y costumbres indígenas y la recreación de la cosmovisión indígena no ha mejorado. Durante el gobierno de Lenín Moreno el exministro Milton Luna intentó abrir nuevamente las escuelas rurales cerradas por el régimen de Correa y justificó aquello, no solo en términos de distancia entre las pequeñas comunidades a las denominadas unidades del Milenio, sino también teniendo en cuenta los problemas culturales y las necesidades de desarrollo local. El ministro Luna fue destituido después de sólo seis meses en el cargo por lo que no se pudo ni siquiera consolidar la propuesta de reapertura de planteles cerrados y su sucesora no continuó con esta política.

### **Las políticas contra el racismo llevadas a cabo durante el gobierno de Rafael Correa (2007-2017)**

Diversos actores entrevistados coinciden en que en el período de Correa se trató de hacer un esfuerzo en materia de acciones afirmativas (entrevistas a John Antón, Santiago Arboleda, Susana Cervantes, Luis y Marina, 2021),<sup>2</sup> pero lastimosamente el Decreto Presidencial 060 (2009), actuó dentro de un período de tiempo determinado por el mismo plan (años 2009 al 2013), lo que no permitió sentar bases sólidas. Su carácter transitorio hizo que no tuvieran mayor efecto (entrevista a Santiago Arboleda, 24 de febrero de 2021) y al final poco se hizo (entrevista a Susana Cervantes, 26 de febrero de 2021).

Marina y Susana Cervantes coinciden en que las políticas públicas, tanto las desarrolladas en el correísmo y específicas para la eliminación del racismo, como

<sup>2</sup> Los datos completos de todas las entrevistas constan al final de la lista de referencias.

las propuestas generales de Estado no cambian el contexto estructural (entrevistas a Marina entrevista y Susana Cervantes, 2021). Esto evidencia también en que no se ha generado conciencia en las autoridades de turno para la efectivización de los mandatos. La falta de incidencia en el ámbito estructural se refleja también en una sociedad que no trabaja procesos de reflexión, de interiorización del respeto al otro, del trato equitativo. No mira en obra y en acción al otro como un ser sujeto de derechos (entrevista a Susana Cervantes, 26 de febrero de 2021).

La mayoría de los entrevistados rescatan que uno de los mayores logros fueron los procesos de acción afirmativa para la educación superior (entrevistas a Marina, Luis, Santiago Arboleda y John Antón, 2021). Manifiestan que la política pública implementada por el gobierno de Correa incidió en otros ámbitos como participación social y participación política de la población afroecuatoriana (asambleístas, ministras), y se logró la visibilización de profesionales en diferentes ámbitos (entrevista a Susana Cervantes, 26 de febrero de 2021).

En el 2016, a un año de terminar el gobierno de Rafael Correa, se realizó la evaluación del plan plurinacional contra el racismo. El plan consiguió avances en la aplicación de “medidas de acción afirmativa para garantizar el acceso de los pueblos y nacionalidades en el sector público”, pero la “explosión de normativas a favor de los pueblos y nacionalidades” (Antón Sánchez 2016, 173) fue funcional y se quedó en el ámbito discursivo y propagandístico. Fue una imagen de inclusión y plurinacionalidad que finalmente incidió en la cooptación y corporativización de diversos movimientos sociales. “(El Gobierno) dejó con puestos (de trabajo) a los líderes del movimiento negro, lo que hizo que este se atomice y se corporativice” (entrevista a John Antón, 24 de febrero de 2021).

Antón menciona otras experiencias exitosas en términos de acceso a la educación superior, a la vivienda y a programas de salud intercultural (Antón Sánchez 2016). Sobre el acceso a la vivienda urbana el académico Santiago Arboleda dice que lo logrado es insuficiente. Es necesario, recalca, generar acciones afirmativas decisivas para los miembros de pueblos y nacionalidades, en particular en materia de propiedad en espacios urbanos, al mismo tiempo que concretar la propiedad y la titulación colectivas en zonas rurales (entrevista a Santiago Arboleda, 24 de febrero de 2021).

Desde la evaluación se diría que hubo un nivel intermedio de logro, se dio un 67 % de ejecución de actividades, desde 37 acciones de las 55 concebidas originalmente (Antón Sánchez 2016), pero no necesariamente esta ejecución de actividades se coliga con un extenso nivel de efectividad en su cumplimiento. Entre los principales logros estarían, sobre todo, la visibilización de los derechos colectivos, la capacitación en derechos humanos y la incorporación de los delitos

de corte racial en el Código Integral Penal (COIP). Cervantes, coincide en que las leyes que sancionan los actos de racismo y discriminación en el Ecuador son un avance, pero va más allá.

La falta de una publicación efectiva y eficiente, para que llegue a la comunidad, no posibilita que todas las personas ejecuten o pongan a su servicio esta normativa. Por ejemplo, el poder presentar una queja y conseguir que el agresor o la agresora sea sancionado como un ejemplo social para que eso contribuya para que la gente piense antes de lanzar una agresión (entrevista a Susana Cervantes, 26 de febrero de 2021).

Entre los aspectos que no fueron tratados adecuadamente pueden mencionarse la vulnerabilidad de los pueblos de aislamiento voluntario, el no haber superado los bajos niveles de desempleo y subempleo que siguen teniendo los miembros de pueblos y nacionalidades y las deficiencias en materia de educación y principalmente etnoeducación (Antón Sánchez 2016).

Entre los factores que influyeron para una inadecuada ejecución del plan están el desconocimiento en la aplicación y evaluación de la política pública en diversas instancias del Gobierno encargadas de su ejecución. El hecho que se haya destinado a varias instituciones su ejecución sin que muchas de estas tengan los recursos suficientes, o se hayan organizado con ellas sus planes operativos a ejecutar del plan es otra falencia (Antón Sánchez 2016). Pero, sobre todo, hay un *habitus* burocrático de carácter colonial en las instituciones que hacen que estas no sean eficaces, ni eficientes, ni efectivas (entrevista a John Antón, 24 de febrero de 2021).

Coincide con ello Susana Cervantes, pues considera que las acciones responden a compromisos políticos importantes, pero no logran los efectos esperados en la comunidad ni en la sociedad en general. “Son acciones tibias y, por lo tanto, los resultados que desde la comunidad afroecuatoriana esperamos, no los tenemos aún” (entrevista a Susana Cervantes, 26 de febrero de 2021). En ese sentido la política pública queda a merced de la voluntad de la autoridad ministerial actual o próxima. Por ejemplo, al cambiar un ministro se deben comenzar nuevamente los procesos, sin que se note una voluntad para retomar las cosas que ya se estaban realizando (entrevista a Susana Cervantes, 26 de febrero de 2021).

La evaluación tiene un carácter más bien optimista, pero la medición cualitativa de las actividades “no tiene tanto peso para comprender el impacto cualitativo de las mismas. Este impacto se determina por el mejoramiento general que las comunidades, pueblos y nacionalidades tengan de sus condiciones de vida” (Antón Sánchez 2016, 182). Si bien el gobierno de Correa logró disminuir la pobreza y las desigualdades en el país, estas no han decaído sustancialmente en los sectores histó-

ricamente discriminados. Aunque sí se registraron disminuciones en los indicadores de pobreza en la población afroecuatoriana, esto no ocurrió con los pueblos indígenas (Antón Sánchez 2016). Debe resaltarse que “el correísmo no tomó en serio la revolución cultural, la construcción del Estado plurinacional, ni la construcción de una sociedad en igualdad e inclusión. Se privilegió una estrategia de manejos discursivos o narrativos, y una interculturalidad fáctica funcional, arropada por una construcción del poder” (entrevista a John Antón, 24 de febrero de 2021).

Marina, ex concejal municipal, evalúa el impacto en los Gobiernos autónomos descentralizados. Durante el período de acción del Decreto Presidencial 060 se crearon las oficinas de inclusión, pero en la actualidad no cuentan con personal que se encargue de estas tareas ni se considera prioritario desarrollarlas y los funcionarios de los municipios que pudieran desempeñarlas son asignados a otras actividades (entrevista a Marina, 2 de marzo de 2021). En esto coincide Cervantes al manifestar que en los GAD, a pesar de ser autónomos, se crearon las oficinas de inclusión que no funcionan, tal como ocurrió en el Municipio de Quito. “En la época del alcalde Rodas se firma un acuerdo internacional, Quito es la primera ciudad que se compromete a erradicar el racismo y la discriminación, pero solo lo saben al interior del municipio”, ironiza (entrevista a Susana Cervantes, 26 de febrero de 2021).

### **Las políticas contra el racismo y la discriminación en el gobierno de Lenín Moreno (2017-2021)**

Como aberrante y desolador califica John Antón al estado de las políticas contra el racismo y la discriminación durante el gobierno de Moreno (entrevista a John Antón, 24 de febrero de 2021). La profesora Cervantes también es enfática en que hubo un retroceso en materia de políticas contra el racismo y la discriminación durante el gobierno de Lenín Moreno. “Se han disminuido las acciones que se hicieron en el gobierno anterior. En este gobierno queda en manos de los movimientos sociales el seguir exigiendo. Poco o nada se ha hecho [en este gobierno] (entrevista a Susana Cervantes, 26 de febrero de 2021).

Todos los entrevistados coinciden en que en el gobierno de Moreno (2017-2021) los derechos y desarrollos alcanzados anteriormente se perdieron al menos de manera parcial. “Se quedó a voluntad de las autoridades de turno” (entrevista a Luis, 12 de abril de 2021). Las propuestas que se discutían al interior de la Asamblea Nacional caían en el terreno del debate político pues se vinculaba a los votos que pudiera darse a otras leyes (entrevista a Luis, 12 de abril de 2021). Esto ocasionó que los intentos para generar leyes que den continuidad al Decreto Presidencial

060 ni siquiera fueran debatidos. “No hay formas para mirar (de nuevo) el Decreto Presidencial 060. Se planteó ley de mejorar oportunidades. José Chalá (asambleísta) presentó un proyecto de ley, pero como es de la oposición, su proyecto fue archivado” (entrevista a John Antón, 24 de febrero de 2021).

El ejecutivo dio un tratamiento inadecuado a las políticas contra el racismo y la discriminación. En los diferentes ministerios se invisibilizó y anuló por completo los avances previos. Según Santiago Arboleda, en el gobierno de Moreno las políticas fueron escasas y a pesar de que diversos sectores quisieron retomar el espíritu del Decreto Presidencial 060 desde el contexto del decenio afrodescendiente y del decreto 11 realizado por el expresidente Correa, ningún ministerio hizo nada al respecto en relación con esta declaratoria internacional (entrevistas a Santiago Arboleda y John Antón, 2021). Es así que “la comisión de expertos de Naciones Unidas, en diciembre del 2019, en su informe parcial señaló que no se notaba ejecución de la política pública y que el mayor avance estaba meramente en la etnoeducación” (entrevista a Santiago Arboleda, 24 de febrero de 2021).

La despreocupación por parte del aparato estatal en el desarrollo de políticas públicas durante el gobierno de Moreno profundizó en esos cuatro años la deuda histórica y el abismo de desigualdad socio racial y económica (entrevistas a Luis y Santiago Arboleda, 2021). Y lo que es más grave, en el período morenista se volvió a vivir prácticas en contra de la población afro que se creían superadas. Dentro del contexto de la criminalización de la protesta social fueron asesinados 11 indígenas en las manifestaciones de octubre de 2019. En una protesta callejera en Mascarilla un joven afro fue asesinado por un policía en una ejecución extrajudicial que, ante la indignación de la población, contó con el respaldo del Gobierno central que actuó en contra de la justicia desde una suerte de espíritu de cuerpo (entrevista a John Antón, 24 de febrero de 2021).

La coordinación en materia de generación y ejecución de políticas sectoriales a través de los ministerios coordinadores que tenía el aparato estatal en el Gobierno correísta desde sus ministerios coordinadores terminó en el gobierno de Moreno (entrevista a Luis, 12 de abril de 2021). Al desaparecer, las dependencias gubernamentales se transformaron en feudos particulares donde primó una ausencia de comunicación interministerial desde un diseño fragmentario (entrevista a Santiago Arboleda, 24 de febrero de 2021).

Las instituciones coordinadoras que sobrevivieron tampoco cumplen su función. “El manejo del Consejo Nacional de la Igualdad encargado de la transversalización de las políticas públicas es inadecuado. Esta institución no tiene ni el rango, ni la competencia para hacerla [transversalizar]” (entrevista a John Antón, 24 de

febrero de 2021). Otro ejemplo emblemático es el abandono en la producción de información sobre racismo y discriminación en el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC).

A partir de agosto del 2020 el INEC dejó de publicar las tasas por pueblos y nacionalidades (lo que devela que) la ideología neoliberal de Moreno, que en la práctica no reconoce ni la interculturalidad ni la plurinacionalidad y que no le interesa, ni hará medidas en contra de la discriminación racial (entrevista a John Antón, 24 de febrero de 2021).

El gobierno morenista incentivó que el servicio exterior vuelva a estar regido por funcionarios de carrera diplomática, sin que esto signifique dar continuidad a la política de acción afirmativa, aunque tampoco fue un proceso dirigido a la desvinculación masiva o particular de funcionarios de minorías (entrevista a Luis, 12 de abril de 2021). Las desvinculaciones impulsadas por el ejecutivo han seguido los preceptos “normales” de reducción del Estado, desde cuya lógica se despiden funcionarios sin hacer distinciones. Como parte de este proceso algunos jóvenes afroecuatorianos que entraron como terceros secretarios fueron notificados de que serían evaluados y que de no pasar la evaluación serían despedidos. Por su parte, otros funcionarios del servicio exterior directamente fueron amenazados con su despido y en algunos casos se buscaron causales para sacarlos (entrevista a Santiago Arboleda, 24 de febrero de 2021).

Cómo parte de su análisis sobre el período morenista Antón hace una revisión desde tres fenómenos: el acceso a la tierra, el acceso al empleo y el acceso a la educación superior.

El Reglamento de Ley de Tierras se aprobó en el año 2017 durante el morenismo, pero esta no tiene una normativa que se aplique y en la práctica hasta el año 2022 no hay tierras tituladas. El correísmo tampoco legisló para los territorios ancestrales. “El gobierno nacional compró tierras para Yachay, pero no se compró tierra para campesinos que no tienen ni siquiera cementerio. Por tanto, el plan tierra no se ejecutó para ellos” (entrevista a Santiago Arboleda, 24 de febrero de 2021).

Aunque durante el gobierno de Correa se registraron logros significativos en especial relacionados con el ingreso de afrodescendientes a las universidades, no se aplicó la política de cuotas obligatorias. Sin embargo, el gobierno correísta dejó un reglamento para la aplicación de una política de cuotas reales. Esta consideraba la propuesta de los afrodescendientes para tener al menos un 2 % del total de matriculados en las universidades cada año, otro 2 % para indígenas y un 2 % para miembros del pueblo montubio, lo cual no fue aplicado por el gobierno de Moreno (entrevista a John Antón, 24 de febrero de 2021).

Desde el acceso al empleo puede verse que el gobierno morenista se caracterizó por incrementar significativamente las tasas de desempleo en el país en todos los niveles. La población más afectada fue la afroecuatoriana al registrar un 4 % más de desempleo que el promedio de toda la población nacional. Como parte del balance de las políticas de este gobierno está el haber logrado la anomia social del movimiento social afrodescendiente, como continuidad a la estrategia corporativista impulsada por el correísmo y de la cual el movimiento afrodescendiente aún no se recupera (entrevista a John Antón, 24 de febrero de 2021).

Marina, Luis y Santiago Arboleda coinciden en que fue importante la devolución de la secretaría de Educación Intercultural Bilingüe a las organizaciones indígenas, y que con ello se reparó en algo el daño que hizo el gobierno de Correa al ponerla como una subsecretaría del Ministerio de Educación con base en la LOEI. Otro avance importante fue la inclusión de la etnoeducación como parte de las reformas a la LOEI en marzo de 2021, a partir de un largo proceso desarrollado por las poblaciones afro y con base en el Acuerdo Ministerial 005 que reconoció la educación afro ecuatoriana como tal (entrevistas a Susana Cervantes y Santiago Arboleda, 2021).

Las reformas a la LOEI se aprobaron en la Asamblea, pero de inmediato Mauricio Pozo, ministro de Economía de Moreno, manifestó que no podían hacerse efectivas debido a la falta de recursos, pues estas incrementarían el presupuesto del Estado en 3000 millones de dólares (Propuestas EC 2021). Se planteó entonces una demanda de inconstitucionalidad de la LOEI 2021 y el pronunciamiento de la Corte Constitucional fue una broma de mal gusto, pues declaró que las reformas eran constitucionales pero que implementar el sistema de jubilación especial e incrementar las remuneraciones a los docentes “no estarán vigentes por contener un vicio formal de inconstitucionalidad” (Corte Constitucional 2021, 50). Mientras se daba el veredicto de la Corte el sindicato de maestros del Ecuador, Unión Nacional de Educadores (UNE), luego de realizar varios pronunciamientos que no fueron atendidos por el gobierno, mantuvieron una huelga de hambre por casi un mes en 4 ciudades del país. Moreno se fue del gobierno sin haber solucionado estas demandas de los docentes.

Con la decisión de la Corte la etnoeducación, aspiración del pueblo afro, inicia su camino de reconocimiento oficial que no queda exento de diversos procesos de gestión en varias instituciones, que, como lo mencionaron los entrevistados, está sujeto a las voluntades de los funcionarios de turno.

## Conclusiones

La propuesta de política pública más sólida para enfrentar al racismo y la discriminación fue el Plan Nacional desarrollado a partir del Decreto Presidencial 060 por el expresidente Rafael Correa en el año 2009. A pesar de la corta temporalidad del mismo, el impacto de sus sentidos es evaluado como positivo, aunque no lo sea su continuidad u otras medidas adoptadas en su tiempo para que estas tengan mayores posibilidades de desarrollo, tales como temas de territorio (circunscripciones territoriales) o empleo o acceso a vivienda urbana.

En el gobierno de Moreno poco o nada se realizó en este aspecto, los logros alcanzados por el gobierno precedente no tuvieron continuidad y en muchos ámbitos como el acceso a la educación superior, el empleo o en materia de derechos colectivos hubo retrocesos. En este mandato, de manera general, se incrementaron los indicadores de pobreza a nivel nacional y como parte de ello los miembros de los pueblos y nacionalidades fueron los más afectados. En este gobierno, además del descuido por dar continuidad a ciertas políticas, se buscó de manera deliberada retomar en ciertos espacios del Estado la estructura jerárquica y elitista que negaba la entrada a quienes integran los pueblos y nacionalidades, tal como se evidencia en el servicio exterior.

En ciertos ámbitos de la política vinculada a los derechos de pueblos y nacionalidades hay avances y retrocesos. Tal es el caso de la educación intercultural bilingüe que pierde autonomía en la LOEI correísta, pero la recupera, al menos formalmente, en el morenismo. Los procesos de etnoeducación impulsados por el pueblo afro, que no lograban concreciones en el correísmo, fueron reconocidos en las reformas a la LOEI realizadas en 2021.

A pesar de los vaivenes ocurridos en el desarrollo de las políticas contra el racismo y la discriminación étnica, se puede argumentar que estas políticas han cambiado la comprensión de las relaciones raciales en Ecuador. Los procesos de política contra el racismo desarrollados desde inicios del siglo XXI han alterado la organización y el desarrollo de las relaciones raciales en las últimas dos décadas, sobre todo si se las compara con las concepciones de los años anteriores.

La estructura del aparato estatal también dificulta el ejercicio de iniciativas de política que busquen incidir en materias de racismo y discriminación. No hay espacios de coordinación adecuados en las diferentes instancias, consejos, secretarías o ministerios. Cuando existieron instancias que facilitaban esa coordinación (gobierno de Correa), estas presentaban dificultades en la operación de las acciones, lo cual también se debía a falta de recursos y de diversificación de responsabilidades en diversos estamentos.



Pero sobre todo hay factores propios de la estructura del Estado, de la democracia y de la participación que dificultan el desarrollo de política pública contra el racismo y la discriminación étnica. Entre estos está un *habitus* que se reproduce en la aplicación de la política, connatural al modelo de democracia liberal y que se agudiza con el ejercicio de la colonialidad, más aún en sociedades donde se ha naturalizado la exclusión. Así, los mandatos constitucionales de plurinacionalidad e interculturalidad son aplicables con discrecionalidad y están sujetos a la voluntad de los individuos, ya que no se encuentran asumidos por los diversos sectores de la sociedad. Con lo cual se reproduce en todos los sectores el discurso homogeneizador del mestizaje.

Las políticas diseñadas para abordar los problemas de racismo y discriminación en la sociedad ecuatoriana han influenciado ciertos aspectos esenciales tales como la normativa, pero aún distan de incidir decisivamente en problemas estructurales a favor de la población indígena y afroecuatoriana. Si bien una transformación en el comportamiento racista de una sociedad no es un proceso que se puede concretar ni siquiera en el mediano plazo, las políticas realizadas no han sentado bases sólidas para que se produzcan cambios significativos en esta materia.

## Referencias

- Acuerdo Presidencial 060. 2009. Apruébese y aplíquese a nivel nacional como política por todos los medios del Estado el Plan Plurinacional para Eliminar la Discriminación Racial, la Exclusión Étnica y Cultural, 28 de septiembre. Registro Oficial 45, 13 de octubre. <https://bit.ly/3fYweMX>
- Antón Sánchez, John. 2016. "Evaluación del Plan Plurinacional contra la Discriminación Racial y al Exclusión Étnica y Cultural en Ecuador: la política de inclusión de los pueblos y nacionalidades el Ecuador (Decreto 60 de 2009)". *Revista Latinoamericana de Investigación crítica* 3 (4): 173-198.
- Antón Sánchez, John, y Katy Valencia. 2016. "El impacto del Sistema Nacional de Admisión y Nivelación y el acceso en los afrodescendientes a la universidad pública ecuatoriana". *Revista San Gregorio* 15: 20-33. <http://dx.doi.org/10.36097/rsan.v2i15.280>
- Benito Gil, Vicente. 2017. "Las políticas públicas de educación en Ecuador, como una de las manifestaciones e instrumentos del Plan Nacional para el Buen Vivir". Tesis doctoral, Universidad de Alicante. <https://bit.ly/3TamVro>
- Barth, Fredrik, ed. 1969. *Ethnic Groups and Boundaries*. Long Grove: Waveland Press.

- Bourdieu, Pierre. 1996. *Raisons pratiques*. París: Points.
- CIESAS (Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social). 2008. *Sistema de monitoreo de la protección de los derechos y la promoción del buen vivir de los pueblos indígenas de América Latina y El Caribe*. Ciudad de México: Fondo Indígena.
- Chia-Yi, Lee. 1996. "Thinking Cyber-Subjectivity: Ideology and the Subject". Working Paper, INET. <https://bit.ly/3rQ1nF0>
- Constitución de la República del Ecuador. 2008. Registro Oficial N.º 449 de 20 de octubre. <https://bit.ly/2QnGahw>
- Constitución Política del Ecuador. 1998. Registro Oficial 1, 11 de agosto. <https://bit.ly/2v9CM0m>
- Corte Constitucional del Ecuador. 2021. Sentencia No. 32-21-IN/21 y acumulado (34-21-IN). Quito, 11 de agosto. <https://bit.ly/3SXZ2ne>
- Fundación de Desarrollo Social Afroecuatoriana Ecuatoriana Azúcar. 2017. "Informe Alternativo: Examen de los informes presentados por los Estados parte en virtud del artículo 9 de la Convención", 6 de julio. <https://bit.ly/3yydoT2>
- Gobierno del Ecuador. 2007. *Registro Oficial* 35,7 de marzo del 2007. Quito, 2007.
- Gondard, Pierre, y Hubert Mazurek. 2001. "30 años de reforma agraria y colonización en Ecuador (1964-1994)". En *Dinámicas territoriales: Ecuador, Bolivia, Perú, Venezuela*, editado por Pierre Gondard y Juan Bernardo León, 15-40. Quito: Colegio de Geógrafos del Ecuador / Corporación Editora Nacional / Institut de Recherche Pour le Développement / Pontificia Universidad Católica del Ecuador. <https://bit.ly/3CtCnrO>
- Gramsci, Antonio. 1980. "Análisis de las situaciones. Relaciones de fuerzas". *Nueva Antropología* 4 (16): 7-18. <https://bit.ly/3MoMSBi>
- Gutting, Gary, ed. 1994. *The Cambridge Companion to Foucault*. Cambridge: Cambridge University Press.
- INEC (Instituto Nacional de Estadística y Censos). 2010. "Censo de Población y Vivienda". <https://bit.ly/2l9TuLF>
- INEVAL (Instituto Nacional de Evaluación Educativa). 2018. *La educación en Ecuador: logros alcanzados y nuevos desafíos. Resultados educativos 2017-2018*. Quito: INEVAL.
- Krainer, Anita, coord. 2012. *Educación, interculturalidad y ambiente, experiencias prácticas en centros educativos en Ecuador*. Quito: FLACSO Ecuador.
- Levinson, Bradley, Margaret Sutton y Teresa Winstead. 2009. "Education policy as a practice of power: Theoretical tools, ethnographic methods, democratic options". *Educational Policy* 23 (6): 767-795. <https://doi.org/10.1177/0895904808320676>

- LOEI/2011. Ley Orgánica de Educación Intercultural. Registro Oficial 417, 31 de marzo. <https://bit.ly/2DWohyM>
- Luna Tamayo, Milton. 2014. “Las políticas educativas en el Ecuador, 1950-2010: las acciones del Estado y las iniciativas de la sociedad”. Tesis doctoral, Universidad Nacional de Educación a Distancia. <https://bit.ly/3RS9efx>
- Ministerio Coordinador de Patrimonio y Cultura Nacional. 2009. *Plan Plurinacional para Eliminar el Racismo y la Discriminación*. Quito: Ministerio Coordinador de Patrimonio y Cultura Nacional
- Ministerio de Relaciones Exteriores. 2014. “Canciller Ricardo Patiño participa en ratificación de Terceros Secretarios de la Promoción ‘Manuela Sáenz’”, 9 de abril. <https://bit.ly/3rOUcg2>
- Ortiz Olmedo, María Lorena. 2019. “Las políticas públicas de acción afirmativa: un estudio de caso sobre la participación de los afroecuatorianos en el servicio exterior del Ecuador (2012-2018)”. Tesis de maestría, Instituto de Altos Estudios Nacionales. <https://bit.ly/3ExlXS0>
- Oviedo, Alexis. 2004. “Mestizo Identities and Subjectivities in Ecuador. A view related to Social Movements and Power”. Tesis de maestría, Universidad Católica de Lovaina.
- 2013. *Discourses and Practices of Curricular Development, The case of the Hispanic Curricular Reform and the Bilingual Intercultural Education in Rural Basic Schools in Ecuador*. Dusseldorf: Lambert Academic Publishing.
- 2021. “Análisis a las reformas a la LOEI”. Ponencia presentada en el Seminario Derecho a la educación: Reflexiones a las Reformas a la LOEI. Quito, 25 de enero.
- Pareja, María José. 2018. “Inclusión laboral de los afroecuatorianos en el sector público en la ciudad de Guayaquil período 2008-2016”. Tesis de maestría, Universidad de Guayaquil.
- Propuestas EC. 2021. “Mauricio Pozo se opone a aplicación de Ley de Educación Intercultural”. Acceso el 8 de julio de 2021. [Enlace no disponible] <https://bit.ly/3Sa9NSp>
- Quijano, Aníbal. 2000. “Colonialidad del poder y clasificación social”. *Journal of World- Systems Research* 6 (2): 342-386. <https://doi.org/10.5195/jwsr.2000.228>
- 2014. “Colonialidad del poder eurocentrismo y América Latina”. En *Cuestiones y horizontes: de la dependencia histórico-estructural a la colonialidad/descolonialidad del poder*, 861-920. Buenos Aires: CLACSO. <https://bit.ly/3STWyX6>
- Quijano, Aníbal, y Michael Ennis. 2000. “Coloniality of Power, Eurocentrism and Latin America”. *Nepantla: Views from the South* 1 (3): 533-580. <https://bit.ly/3epkX7L>

- Quiroga, Diego. 2003. "The Devil and Development in Esmeraldas: Cosmology as a System of Critical Thought". En *Millennial Ecuador: Critical Essays on Cultural Transformations and Social Dynamics*, editado por Norman Whitten, 154-183. Iowa: University of Iowa.
- Rodríguez Cruz, Marta. 2015. "La educación intercultural bilingüe en el Ecuador del Buen Vivir. De la normativización legislativa a la praxis educativa". En *Derechos humanos emergentes y periodismo*, coordinado por José Manuel Gómez y Méndez, Sandra Méndez Muros, Noelia García-Estévez y Manuel Cartes-Barroso, 656-692. Sevilla: Universidad de Sevilla.
- Roitman, Karem. 2008. "'Longos' and 'cholos'. Ethnic/'racial' discrimination among mestizos in Ecuador". Working Paper, CRISE. <https://bit.ly/3ewV99I>
- Roitman, Karem, y Alexis Oviedo. 2017. "Mestizo racism in Ecuador". *Ethnic and Racial Studies* 40 (15): 2768-2786. <https://doi.org/10.1080/01419870.2016.1260749>
- STFS (Secretaría Técnica del Frente Social). 2005. *Racismo y discriminación racial en el Ecuador 2004*. Quito: STFS. <https://bit.ly/3Mp4oW2>
- Senplades (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo). 2012. "Conozca los 100 logros más importantes de la Revolución Ciudadana". <https://bit.ly/3MohHWX>
- Santos, Boaventura de Sousa. 2009. *Pensar el Estado y la sociedad: desafíos actuales*. Buenos Aires: WALDHUTER Editores / CLACSO. <https://bit.ly/3MoKk6i>
- Sylva Charvet, Erika, Alexis Oviedo y Martha Moncada. 2011. *Políticas para una Revolución Cultural*. Quito: Ministerio de Cultura del Ecuador. <https://bit.ly/3yz7Zem>
- Tituaña, Katicnina. 2019. "El largo camino de los pueblos indígenas para llegar a la Universidad". *Plan V*, 20 de mayo. <https://bit.ly/3EvMgbg>
- Trujillo Montalvo, Patricio. 2018. "Movimientos étnicos en Ecuador: 30 años de disputa por el reconocimiento político". *Tempo Exterior* 19 (37): 49-60. <https://bit.ly/3MpsArj>
- Whitten, Norman. 2003. *Millennial Ecuador: Critical Essays on Cultural Transformations and Social Dynamics*. Iowa: University of Iowa.

## Entrevistas

- Entrevista a John Antón, vía Zoom, 24 de febrero de 2021.
- Entrevista a Luis, vía Zoom, 12 de abril de 2021.
- Entrevista a Marina, vía Zoom, 2 de marzo de 2021.
- Entrevista a Santiago Arboleda, vía Zoom, 24 de febrero de 2021.
- Entrevista a Susana Cervantes, vía Zoom, 26 de febrero de 2021.

# Políticas de salud para las juventudes colombianas: la justicia social desde el enfoque de las capacidades

## *Public Policy of health for Colombian Youths: social justice as Capabilities*

Luz Adriana Aguirre Santafé\* y Bairon Otálvaro Marín\*\*

Recibido: 15/05/2022 - Aceptado: 24/10/2022

### Resumen

En sentido general las políticas públicas sanitarias enfocadas en las juventudes colombianas tradicionalmente han contemplado aspectos que no abordan de forma integral las necesidades en materia de salud que estos colectivos requieren. Las juventudes representan el segundo grupo poblacional más importante de Colombia, sin embargo, su participación en la identificación de problemáticas en salud aún resulta limitada. En el presente artículo se problematizan, desde el enfoque de las capacidades, las limitaciones en términos de justicia social en el diseño e implementación de las políticas dirigidas a este grupo poblacional. A su vez, se analizan las implicaciones socio-culturales que estos estigmas generan en las juventudes en cuanto a su participación en los espacios políticos en los que se definen las intervenciones en salud. Metodología: Se realizó un análisis de contenido sobre documentos internacionales, nacionales y locales para establecer la conceptualización de juventudes como grupo poblacional. Se retomaron referencias sobre participación referenciados en documentos de evaluación de la política pública de Juventud y finalmente se realizó una interpretación del enfoque de capacidades propuesto por Martha Nussbaum con relación a las juventudes como sujeto social y político en torno a la agencia de sus problemas de salud y las Políticas Públicas que les atañen. Conclusión: Las juventudes son un grupo diverso influenciado por el momento histórico, político y social en el que se desarrollan. Si bien hay un avance en el reconocimiento de su participación en los procesos la configuración de las Políticas Públicas de Salud aún es necesario transitar de la visión de riesgo a la de capacidades -en todos los niveles- para avanzar en términos de Justicia Social.

**Palabras clave:** capacidades, justicia social, juventudes, política de salud, políticas públicas.

### Abstract

Public health policies that focus on youth have traditionally taken into account aspects that do not address in an integrated fashion the health needs that these individuals require. Youths represent the second most important population group in Colombia; however, their political participation in the identification of health problems is still limited. This article presents limitations in terms of social justice understood from the perspective of capabilities in the design and implementation of policies aimed at this population group. At the same time, the sociocultural implications that these stigmas generate in youth are analyzed with respect to their participation in political spaces that define health interventions. Methodology: content analysis of documents from international, national, and local sources conceptualize youth as a population group. References on participation in evaluation documents of youth public policy were used, and finally, an interpretation was developed of the focus on capabilities of Martha Nussbaum regarding youth as social and political subjects and the agency of their health problems and the public policies that concern them. Conclusion: Youths are a diverse group influenced by the historical, political, and social moment in which they develop. Although it is important to recognize the progress of youth participation in the configuration of public health policies, it is still necessary to move from the perspective of risk to that of capabilities-at all levels- in order to advance in terms of social justice.

**Keywords:** capabilities, health policy, youth, public policy, social justice.

\* Estudiante Doctorado en Salud, Universidad del Valle Cali- Colombia. luz.santafe@correounivalle.edu.co

\*\* Universidad del Valle. bairon.otalvaro@correounivalle.edu.co

## Introducción

Las políticas públicas de salud en Colombia han sido configuradas principalmente por tecnócratas institucionales que conciben al sujeto joven como un actor de riesgo. Se naturalizan o se dan por descontadas problemáticas cuando se asume, por ejemplo, la existencia de colectivos para los cuales el Estado crea políticas públicas que los incluyen, excluyen, reconocen o invisibilizan, sin contemplar que la propia elaboración de una política pública puede ser entendida como un ritual de magia social por medio del cual las juventudes pueden cobrar existencia (Vásquez 2015, 13).

En la configuración de las políticas públicas aún existen debilidades en los mecanismos que garanticen la participación significativa de la población juvenil (Romero et al. 2015, 262). Es decir, aún se requieren estrategias para que las voces de las juventudes sean tenidas en cuenta de “una forma real, no simbólica” (Romero et al. 2015, 267). En general, los estudios de política pública han tenido debilidades al abordar de forma integrada las cuestiones de salud pública de las juventudes de modo que estos propongan cambios integrales en las políticas públicas de salud para dicho grupo poblacional (De Almeida Bizarria et al. 2022, 3).

En este artículo se exponen algunas de las limitaciones que implica no tener en cuenta las necesidades y capacidades de las juventudes en el diseño de las políticas públicas de salud. Se emplea la perspectiva de la justicia como “capacidades”, basada en la propuesta de Martha Nussbaum, que consideramos vital para reconocer y abordar las problemáticas sobre salud de este colectivo.

Para lo anterior, es importante comprender la política pública como una herramienta para abordar problemas definidos en la agenda pública —eso que lleva a las autoridades públicas o al Estado a intervenir, a hacer algo (Roth Deubel 2002, 57)— y que es instalada por el poder y por los intereses que los actores ostentan y ponen en tensión durante el proceso de configuración de dichas políticas. Existe una relación entre justicia social e integración en la sociedad (Domínguez 2022, 6). Las políticas públicas de salud para juventudes se construyen dentro de los sistemas sociales y con un propósito específico. Las capacidades definidas por Nussbaum hacen alusión a los recursos y oportunidades con las que se cuenta para elegir y actuar y que están centradas en la vida digna (Cátedra Alfonso Reyes 2020). Las juventudes en Colombia, vistas desde una perspectiva de justicia social como capacidades, deben considerarse un colectivo que conoce, vivencia y puede proponer los abordajes a las situaciones problemáticas que presenten en términos de salud.

Lectores y lectoras encontrarán como primera parte de este texto aspectos relacionados con la presentación de las “juventudes” como grupo poblacional diverso y cambiante, sobre el cual es importante señalar que se conceptualiza la salud

considerando un contraste o una afinidad de referenciales y estándares propios de la sociedad y de la época en la que habitan. La segunda parte del artículo está dedicada a la categoría salud y al enfoque que se ha dado a la misma en las políticas públicas implementadas en Colombia, las cuales no toman en cuenta muchas de las necesidades de las juventudes. También se plantea la necesidad de resignificar esta situación para que este importante grupo sea visto como actores activos. Por último, se ahonda en la categoría justicia, poniendo especial énfasis en la perspectiva de capacidades.

## Las políticas públicas de salud para las juventudes en Colombia

Para referirnos a las políticas públicas de salud como objeto de estudio es importante exponer el concepto de política pública y referenciar los documentos de política a los que nos referimos. Lo primero, es asumir que política pública es el

conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos, considerados necesarios o deseables, y por medios y acciones, que son tratados, por lo menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática (Roth Deubel 2020, 19).

Lo segundo, es que la política pública de salud a la que hacemos referencia es aquella implementada en el último decenio en Colombia y que definió la agenda de salud de las juventudes en tres niveles. El primero es el nivel nacional que está regido por el *Plan Decenal de Salud Pública 2012-2021: la salud en Colombia la construyes tú*; en el segundo nivel se encuentra el Plan Departamental de Salud Pública del Valle del Cauca que abarca tres trienios, 2012-2015, 2016-2019 y 2020-2023. Por último, se encuentra la Política de Juventud Distrital de Cali, especialmente el eje tres, titulado “Jóvenes implementando prácticas saludables y de autocuidado para su bienestar integral”. En este documento se presenta una descripción de la fase preliminar de la investigación sobre el tema.

A lo anterior se suma que la agenda de salud del periodo referido pretendía ser “una apuesta política por la equidad en salud”, entendida como la “ausencia de diferencias en salud entre grupos sociales consideradas innecesarias, evitables e injustas” (Ministerio de Salud y Protección Social 2018, 27-28). Fue con base en las declaraciones de estos documentos, sobre los que consideramos relevante



resaltar uno de los enfoques de la política social propuesto por Martha Nussbaum desde las capacidades, que se plantea un abordaje de las oportunidades, libertades y capacidades del sujeto.

### **El colectivo juventudes: ¿adolescentes, jóvenes o juventud?**

Desde el modelo biomédico la categoría juventudes se ha comprendido como un grupo que engloba a personas cuyas edades van desde los 14 a los 28 años. También a aquellas que están entre los 15 y 24 años. Lo anterior ya representa algo a considerar, entonces ¿quiénes son las juventudes?

Responder la pregunta permite avanzar en aspectos relevantes para entender cómo este grupo ha sido asumido por la sociedad y por ende cómo han sido su participación en la configuración de las políticas públicas de salud. Para empezar, hay que afirmar que la bibliografía consultada sugiere que las juventudes han sido altamente estigmatizadas y estereotipadas (Romero et al. 2015, 68). Como sugirió Di Napoli (2016, 140), es necesario romper la imagen de desconfianza que históricamente han tenido los jóvenes. Además, se reconoce que existe una violencia simbólica hacia las juventudes en Colombia, que se caracteriza por tener “la particularidad de contar con profundas raíces históricas y altísimos niveles de naturalización” (Aguilar Forero y Muñoz 2015, 1023).

Las juventudes se han comprendido como un colectivo carente de experiencia y por ende se ha limitado históricamente su opinión y participación en la identificación de problemáticas, incluidas las de salud. De hecho, en la confección de la política de juventud de una importante ciudad en Colombia “se excluyó al grupo poblacional juvenil desde el diseño y desde otros actores que han trabajado por años en pro de la juventud, desconociendo el sentir y el pensar de los mismos” (Otálvaro Marín y Vergara Argotty 2016, 523).

Ahora bien, es importante plantear que algunos autores tienen un uso indistinto entre palabras como juventud, juventudes y/o jóvenes para referirse a las personas que están entre los 14 y los 28 años. Resulta necesario explicar que el término utilizado en este artículo para nombrar al grupo en cuestión es “juventudes”. Sin embargo, como en el mundo se denomina de diferentes maneras a este grupo poblacional, por el hecho de que dentro de este haya menores de edad (14 a 18, adolescentes) y mayores de edad (adultos jóvenes), el lector puede encontrarse en el texto otros términos que se mantienen exclusivamente por ser utilizados por los autores que se citan. Estas denominaciones se conservan debido a que es así como se han documentado como grupo poblacional en los espacios políticos y sociales y se trata de situación que es importante reconocer.



A través de esta categoría se puede demostrar que la manera de abordar la realidad de este grupo en materia de salud en Colombia se ha limitado a interpretaciones relacionadas principalmente con el desarrollo biológico, entre las que destacan el hecho de estar en edad reproductiva, sus deseos de explorar el mundo, las relaciones sociales y sexuales, los embarazos no deseados o las enfermedades de transmisión sexual, por solo citar algunos. Esto se evidencia en la Resolución 3280 de 2018, pues de las 26 intervenciones propuestas para los jóvenes el 73% estaban enfocadas a aspectos de la salud sexual y reproductiva (Ministerio de Salud y Protección Social 2018, 54-55).

Lo anterior sugiere la necesidad comprender la categoría juventudes desde el plano internacional y también desde el nacional. Colombia ha integrado en su desarrollo como nación algunos acuerdos y agendas internacionales que a raíz de la globalización predeterminan también el diseño de las políticas públicas internas, las cuales sin duda están permeadas por una perspectiva transnacional (Franco 2016, 130) que ha establecido parte de las problemáticas que son prioritarias abordar y que comprenden también unas juventudes latinoamericanas como problema social para el mundo.

## **Siguiendo la pista a la categoría juventudes**

Desde la institucionalidad instaurada la narrativa documental de la Organización Naciones Unidas (ONU) permite rastrear la categoría juventud. Se trata de una categoría que apenas era conocida en la década de los ochenta, época en la que la intervención y el empoderamiento de las organizaciones internacionales tomó fuerza a propósito de las temáticas de derechos humanos, gobernanza y seguridad humana. Situación que incrementó el interés de la comunidad internacional por intervenir en asuntos internos de los países (Rojas Aravena 2012, 94). Esto, sin duda ha moldeado la interpretación de juventud que actualmente tenemos en el plano nacional.

Si estudiamos las distintas resoluciones adoptadas por la ONU es posible entender la evolución de la categoría juventudes en el ámbito internacional (ONU 1965, 1978, 1980, 1985, 1989, 1991, 1995, 1999, 2000). En esta última resolución se identificó a las juventudes como una población que requería atención en aspectos de derechos fundamentales, de participación y de construcción de sociedad y se establecieron estrategias de atención que hacían hincapié en problemas como el consumo de sustancias, la delincuencia, las actividades recreativas y que establecían la necesidad de fortalecer en este grupo la toma de decisiones. Para ello la ONU

solicitó a sus Estados miembros desarrollar un plan de acción que tomara en cuenta las necesidades de los jóvenes y que impulsara la conformación de organizaciones juveniles en todo el mundo. Es decir, en el ambiente internacional la juventud se posicionó como un actor emergente con espacio en las delegaciones de la Asamblea General de la ONU. Sin embargo, más allá del puesto en las sesiones no fue claro el papel de las juventudes en la construcción de sus realidades, ni su participación en la toma de decisiones para resolver problemas o en las propuestas para ejecutar acciones concretas en campos como el de la salud.

La juventud (tomando como punto de referencia el año 2000) se comprendió en la narrativa internacional desde cuatro formas. La primera, relacionó a los individuos como un grupo sometido al perjuicio y al daño (la juventud como víctima). La segunda, consideró a la juventud como seres conscientes de unas obligaciones que actuaban conforme a ellas para transformar la sociedad (la juventud como responsables del cambio). Para la tercera perspectiva la juventud eran sujetos en los que se confiaba el logro de “algo que se desea” (la juventud como esperanza). Y finalmente, la cuarta perspectiva entendía la juventud como actores promotores beneficiarios de tranquilidad y de buena relación entre los miembros de la sociedad (la juventud como actor de la paz).

Por otro lado, también es necesario entender a las juventudes como individuos inmersos en una sociedad capitalista en la que su rol gira en torno a estructuras del poder y a algunos aspectos económicos que limitan o facilitan la entrada y el reconocimiento de la sociedad. De acuerdo con Pierre Bourdieu

la juventud vista de la perspectiva sociológica entiende a los sujetos como agentes, quienes ocupan puestos jerárquicamente dispuestos en función de la posesión de capital que se observa dentro de una estructura social, y que mantiene a cada quien en un determinado lugar (Bourdieu 1990 citado en Ulloa 2016, 114).

Para Bourdieu la juventud “no es”, sino que “se hace” en el marco de una tensión que sucede entre jóvenes y viejos. En concordancia con el sociólogo francés y desde una perspectiva latinoamericana, el sociólogo Mario Margulis afirmó también que la categoría juventud tenía un significado social y que era dependiente tanto de los aspectos históricos como de los sociales (Ulloa 2016, 105; Villa Sepúlveda 2011, 149). Para Margulis ser joven “no está inscrito en la naturaleza”, ni es algo natural. Por tanto, la juventud al no ser dependiente de la naturaleza, ni de lo biológico es entonces “una condición social” (Margulis 2001 citado en Villa Sepúlveda 2011, 149).

Comprendiendo entonces que en una línea del tiempo no existe una única condición social y considerando que esta se resignifica y se configura por aspectos

políticos, económicos y sociales que le atribuye la misma historia, hablar de juventud en singular sería proponer una única e intransmutable forma de ver a los individuos durante este periodo de su vida. Por ello Margulis propuso el tránsito del uso de la categoría “juventud” en singular hacia el plural “juventudes”, con el fin de visibilizar esa amalgama de tiempo, sociedad y lugar en el que estas se han construido y que les atribuye una concepción particular y propia del mundo que experimentan.

Es desde esta postura a través de la cual pretendemos que se comprenda el grupo poblacional al que se hace referencia, las juventudes. Lo anterior cobra más fuerza si recordamos que el mismo Bourdieu hizo referencia en su momento a unos jóvenes (obreros o burgueses) que en función de la oportunidad del uso de capital intelectual y/o económico buscaban ser reconocidos como “hombres”. Entiéndase hombres como el hecho mismo de ser adulto (voz y voto), es decir, para esa época esas juventudes experimentaban un cambio y una aceptación social, si se quiere una licencia para decidir y ser reconocido socialmente, pero el uso de la palabra joven era entendido como una categoría de uso más común para el sexo masculino que para el femenino. Las juventudes en la actualidad distan profundamente de las juventudes anteriores, en la medida en que por lo menos ahora se viene posicionando una narrativa que vincula una perspectiva de género, un reconocimiento étnico y en algunos casos hasta una preferencia política, elementos que la diferencian de las juventudes de otros tiempos.

Desde esta postura asumimos entonces que las juventudes están en constante transformación, que las conceptualizaciones que hacen parten tanto de la esfera privada como de la pública y que, sin caer en el relativismo, pudieran dar cuenta de los modelos de sociedad a los que han estado vinculados.

## **Resignificación de la categoría salud desde la mirada de las juventudes**

También resulta necesario centrar la atención en la segunda categoría de interés de este artículo, la salud. Como han indicado la Organización Mundial de la Salud (OMS) y la Organización Panamericana de la Salud (OPS), muchos de los problemas de salud de los jóvenes dependen de situaciones como la clase social, el nivel educativo, residir en zonas rurales o urbanas o la etnia a la que pertenecen, por mencionar algunas (OPS y OMS 2018, 135).

Sin embargo, es necesario plantear que las sociedades estructuran individuos y estos presentan –aunque de forma diversa– algunos puntos comunes sobre con-

ceptos como belleza, salud y enfermedad. Entonces proponemos asumir que la salud también es una categoría que se ha desarrollado desde una versión estática y obsoleta que parte de los sistemas institucionales, (locales e internacionales). Por su operatividad para el sistema político y económico predominante puede distanciarse del significado que tienen para estas juventudes, en la medida en que al ser entendidas ontológicamente como una “condición social” y no desde lo biológico, experimentan también una resignificación alternante que exige que se desmonte ese significado rígido o inalterable predominantemente biomédico.

Así, la comprensión de las situaciones relacionadas con la salud se debe entender como procesos que se resignifican o deconstruyen constantemente por los individuos que las experimentan y que por ende establecen un entendimiento de la categoría salud que en todo caso no es exclusiva de lo fisiológico, sino que puede estar permeada por las experiencias que esas juventudes presentaron en un periodo de tiempo determinado, en un espacio y lugar. Pensemos por ejemplo que anteriormente pareciera suficiente el hecho mismo de “ser joven”, para ser visto como deseable y bello, es decir, aparentemente ser joven biológicamente tenía implícito el ser saludable y hermoso (en todo caso pensando que el tiempo desgasta el cuerpo con los años). Sin embargo, en la actualidad existe una comprensión de esa salud que no refleja solo el hecho de contar —o no— funcionalmente con lo que la naturaleza le da al individuo que transita en la franja de las juventudes, sino que, además, ahora se espera que se comprenda también como salud aquello que no se ve, los aspectos mentales que se han puesto en la agenda de las políticas públicas de salud.

Una evidencia de lo anterior se puede observar en esa necesidad cada vez más frecuente de algunos individuos jóvenes por transformar artificialmente la forma del cuerpo para obtener tanto una autoaceptación como un aval de sus pares, lo que se esperaría implicaciones tanto en comportamientos y en actitudes sobre la salud. Esto está condicionado de alguna forma por el modelo de mercado que predomina en las sociedades por las que estas juventudes transitan. Entonces, comprendiendo que las juventudes son múltiples, diversas y que entienden sus situaciones sobre la salud como problemáticas o no, dependiendo de aquello que hayan entendido como salud, y/o de aquello que el mercado les haya presentado como salud, es importante establecer la tensión entre la forma como sus problemas en salud se han estado abordando desde las plataformas de política pública en Colombia y la mirada de sus capacidades en términos de justicia.

Se debe reconocer que los procesos de configuración y de implementación de las políticas públicas de salud para juventudes —en el caso de Colombia— han resultado insuficientes o precarias en términos de participación de la población a la que se pretende beneficiar con dichas políticas públicas. Lo anterior se evidencia en la medida

en que, para el Estado, la salud de las juventudes se redujo a los aspectos de salud sexual y reproductiva, las enfermedades de transmisión sexual; y el uso y abuso de sustancias psicoactivas sean lícitas o ilícitas (CONPES 2012, 7). Aunque se reconoce la importancia de abordar estos temas, se ha dejado de lado esa resignificación de salud que experimentaron las juventudes colombianas durante el último decenio.

Es decir, estas juventudes colombianas han estado vinculadas marginalmente en los procesos de configuración de política pública de salud, espacios en los que predomina una visión gubernamental de un mundo adulto que apelando a una postura de experiencia ha encasillado a las juventudes desde una mirada de riesgo.

Las juventudes vistas como individuos inexpertos, carentes de capacidad para reconocer problemas y de proponer soluciones, han sido históricamente para la institucionalidad un grupo poblacional problemático sobre el cual el Estado actúa garantizando siempre un control. Es decir, por medio de los diferentes Gobiernos de y su estructura de poder se limita —o se suprime totalmente— la libertad de las juventudes, invisibilizando otras necesidades relacionadas con el ámbito de la salud y por ende se reduce el marco de acción estatal en salud para este grupo poblacional.

Resulta contradictorio que el surgimiento de las juventudes se haya comprendido con mayor protagonismo desde el siglo XIX, descrito por Ulloa como una paulatina emergencia histórica de un sector que a raíz de su participación social e impacto cultural impulsó la construcción de discursos científicos sociales que pudieran dar cuenta de su realidad (Ulloa 2016, 108). Pero que en pleno siglo XXI con la conexión y el uso de las redes sociales y el desarrollo del internet, se identifique que los jóvenes estén cada vez más desconectados de ese mismo sistema social y desconfíen del entorno en el que viven (Davidson, Wien y Anderson 2010; Iwasaki 2016, 267). Entonces, estas juventudes contemporáneas que están desconectadas del mundo, pero en redes que desconfían del medio en el que habitan, ¿qué están entendiendo por salud?

El concepto de salud no es ajeno a la mediatización de las comunicaciones en el sistema social capitalizado en el que gradualmente se vienen vinculando a tal categoría aspectos a veces considerados banales, por ejemplo, los procedimientos quirúrgicos en función de la estética. Los medios los posicionan como una necesidad en salud, lo cual conduce a que se compita para acceder a estos. De ahí que puedan estar siendo emergentes en relación con la nueva realidad de las juventudes que se va posicionando en este proceso de búsqueda de identidad. Es precisamente esa identidad una necesidad asignada a las juventudes. Ulloa en su propuesta de tendencia epistémica entendió a la “juventud como tribalidad” por la manera en que los jóvenes se resisten a ser anulados de manera individual. Bajo esta perspectiva “el estilo adquiere especial relevancia como rasgo integrador dentro de la agrupación

referencial”, puesto que “el énfasis en la apariencia física, la prolijidad y el esmero que invierten en su caracterización se vinculan justamente con la búsqueda de identidad” (Ulloa 2016, 117).

Nuevamente debemos recordar que esa identidad de las juventudes contemporáneas ha visibilizado un componente mental de la categoría salud que ha sido ignorado durante muchos años por los sistemas de salud, los cuales priorizan la inmediatez de los sentidos para la justificación de la atención en salud. Sin embargo, esto ha resultado ser una pieza clave que rodea los límites borrosos entre la moda, la belleza y la salud y que incide para bien y para mal en la aceptación y la confianza de estas juventudes y de sus tribus. Para algunos autores se trata de “una resistencia a la anulación individual propia de las sociedades en crisis, en las cuales los referentes culturales se han diluido” (Ulloa 2016, 116). Lo anterior es sin duda una constante búsqueda de identidad.

Entendiendo esta situación que aparece en la comprensión de salud, es necesario retomar la perspectiva de “valor” que autores como Samaja conceden a la salud. “Cualquiera sea la idea de ‘salud’ que se formen y el sesgo teórico-práctico desde el que la elaboren y desarrollen, todos ellos suponen que la salud es un bien” (Samaja 2007, 32). Interpretando a Samaja, la salud entonces no es un hecho del mundo de las cosas reales, sino “un valor” perteneciente al orden del ser y no un estado (Samaja 2007, 19). En este caso, ¿cuál es entonces el valor que las juventudes contemporáneas le dan a la categoría salud?

En este artículo se entiende a la salud como un “bien” que le pertenece al ser y a las juventudes como un ser “plural”, por ello se argumenta que la salud pertenece a las juventudes y, por tanto, estas deben tener autonomía sobre las decisiones que se tomen en este ámbito. No obstante, este grupo de individuos forma parte de una sociedad que toma las decisiones con base en la comprensión del mundo adulto, que los visualiza como sujetos carentes de experiencia, condicionando constantemente –intencionalmente o por omisión– su participación política en la caracterización de los problemas en salud y sus posibles soluciones. Además, continuamente son marginados y no se toma en cuenta la opinión sobre las decisiones referentes al ámbito de la salud individual y comunitaria.

A modo de resumen exponemos los tres puntos de vista que hemos abordado hasta esta parte de la argumentación. El primero, la presentación de lo que se entiende por juventudes. El segundo, la consideración de una forma de resignificación de la salud en este grupo de individuos. La tercera, la tensión histórica que existe entre el reconocimiento de esas realidades en salud constantemente invisibilizadas por los encargados de la toma de decisiones, reflejadas en apuestas reduccionistas de las acciones requeridas y plasmadas en las políticas públicas de salud para este

grupo. Ahora bien, para continuar nos referiremos a la categoría justicia, la cual ha sido abordada por autores como Rawls (2006) en términos de libertad y Martha Nussbaum desde una perspectiva de capacidades, esta última es la que adoptamos en el presente artículo.

Para desarrollar los argumentos sobre la justicia en las problemáticas de salud de las juventudes es necesario aclarar que para nosotros las juventudes colombianas están inmersas en una sociedad desigual. Desde esa perspectiva la propuesta de justicia de John Rawls podría tener mayores retos si se reconoce que esta, a diferencia de la realidad del país, parte de una posición original en la que las juventudes tendrían en términos de equidad las mismas garantías que otros grupos poblacionales. Lo anterior es opuesto a lo que se vive en el modelo capitalista predominante en el que se asigna valor al individuo. En estas circunstancias el principio de libertad de la teoría de justicia de Rawls (2006) se ve afectado porque se propone que la libertad se debería garantizar por encima de lo económico. Se trata de aspectos que van en contra de este grupo poblacional en el que en muchos casos no se hereda un capital familiar y en cambio se está en la búsqueda de generar recursos. Todo esto se acrecienta si tomamos en cuenta que actualmente Colombia es un país que rechaza y estigmatiza a las juventudes pobres, pero que abre espacios y oportunidades para las juventudes con recursos económicos.

Desde esta perspectiva de desigualdad la categoría juventudes se divide en dos grupos: según las taras que experimenta o los talentos que disfrutan. Por ello no centraremos en la propuesta de Rawls, sino que presentaremos elementos que pueden ayudar a comprender la justicia desde las capacidades, siguiendo la propuesta de Martha Nussbaum, pues consideramos que expone aspectos más comprensibles dentro de la sociedad contemporánea.

Para Martha Nussbaum “las teorías de la justicia social también deben ser sensibles al mundo y a sus problemas más urgentes, y estar abiertas a modificar su formulación e incluso su estructura para dar respuesta a un nuevo problema o a uno viejo que había sido culpablemente ignorado” (Nussbaum 2007, 21). Consideramos que a partir de los postulados de esta autora se pueden establecer aportes de interés para comprender las capacidades que han sido restringidas a las juventudes, grupo poblacional emergente en el Siglo XIX que ha sido ignorado de manera constante en el abordaje de sus problemas en salud en la actualidad, por lo menos en Colombia.

Martha Nussbaum propone el enfoque de las capacidades desde una postura liberal y que se relaciona con la teoría política del bien, en la que los derechos humanos básicos son prioritarios. La autora considera también que las políticas públicas tienen sentido en la medida en que transformen las situaciones de desigualdad que

experimentan los individuos (Nussbaum 2007, 274). Para Nussbaum este enfoque de capacidades va estrechamente asociado al de los derechos humanos, dentro de los que se encuentran los civiles y políticos y entre los que se destaca el derecho a la participación (Nussbaum 2007, 285). Para que este derecho de participación política sea efectivo se requiere “establecer si las capacidades relevantes están presentes” (Nussbaum 2007, 285), porque no se puede hablar de justicia en las sociedades si estas capacidades no se alcanzan efectivamente.

Conforme lo anterior, cabe preguntarse cuáles son las estrategias que el Estado colombiano ha desarrollado para afianzar esta capacidad en las juventudes. Recordemos que para que esta participación política de las juventudes en la toma de decisiones en salud se produzca es necesario que también se garanticen derechos como el acceso a la educación. Todo esto en un país como Colombia en el que aproximadamente dos millones de jóvenes ni estudian ni trabajan.

Esa falta de garantías para el desarrollo de las capacidades, desde la perspectiva de los derechos, mantienen a esas juventudes al margen tanto de la configuración de los problemas de salud como del abordaje de estos. Se asume entonces que existe una desventaja para los individuos de esta edad. Esa misma desventaja que ha sido aprovechada por los adultos, tecnócratas que deciden qué es y qué no es salud para este grupo social. Lo más preocupante es que Colombia no ha demostrado interés en preocuparse por reconocer esta desventaja, con el agravante de que esta carga se le transfiere a la juventud colombiana.

Pensando en términos de justicia social desde el enfoque de Nussbaum, se ha privado de toda capacidad de identificar sus problemas en salud, llevando a los tomadores de decisiones a establecer políticas públicas desde una visión reducida de las necesidades en salud de este grupo de individuos. Lo anterior justifica también que las estrategias de abordaje de las problemáticas preestablecidas se establezcan principalmente desde una mirada prohibicionista para el caso de las sustancias psicoactivas ilegales, mientras en paralelo se establecen intervenciones para un consumo “controlado” de aquellas que siendo dañinas para la salud se han legalizado (alcohol y tabaco).

En el mundo capitalista los individuos que no cuentan con recursos para consumir o acumular son excluidos y estigmatizados, incluso categorizados como ciudadanos de segunda. Actualmente Colombia es un país en desarrollo en el que existen sujetos que ni estudian —ni trabajan—, y que forman parte de esas juventudes que teniendo incierto su presente inmediato terminan entendidos como “una tribu” sin futuro. Las juventudes del país cada vez experimentan más las desigualdades de la sociedad en la que se desarrollan, avanzando hacia la perspectiva de convertirse en ese adulto apto para el sistema capitalizado, pero que por el momento no cuenta



con voz para decidir, ni tampoco con capital para participar del mercado, perdiendo así constantemente también la capacidad de “decidir”.

Estas desigualdades sociales se arrastran para algunos desde la misma concepción. Se cursa entonces una infancia precarizada y en algunos casos se llega a la juventud, una etapa en la que parcialmente se accede al sistema de educación superior. Se sabe que la educación es un medio para compensar, con suerte, algunas de esas desigualdades. Sin embargo, para algunos la efectiva limitación educativa condiciona al individuo de poder participar en la toma de decisiones y en el abordaje de sus problemas en salud.

Aunque se reconoce que las intervenciones vigentes para tratar los problemas de salud de las juventudes en Colombia han sido importantes (salud sexual y reproductiva y la prevención del consumo de sustancias psicoactivas), también es necesario expresar que no son la única apuesta en materia de salud que se deberían atender. Existen también otros problemas como los nutricionales, las enfermedades crónicas no transmisibles y las afecciones de salud mental que deben ser abordadas en estas edades.

Como individuos que forman parte de la sociedad colombiana inevitablemente transitamos como juventudes con unas u otras taras según sea la coyuntura social. Esta condición social no debería entenderse como una desgracia. Pero es cierto que para muchos colombianos que se encuentran en circunstancias cada vez más desiguales no existen garantías ni oportunidades. Además, se limita la capacidad y se afecta entonces la justicia, especialmente en la salud, de un colectivo que representa el segundo grupo con mayor número de habitantes del país, cuya cifra se puede entender si unimos el total de la población de seis de los 32 departamentos de Colombia: Caldas, Huila, Quindío, Risaralda, Tolima y Valle del Cauca (DANE 2020).

## Conclusiones

Colombia tiene particularidades con sus juventudes como grupo social, que son diferentes a los de otros lugares del mundo y que requiere un abordaje con perspectiva nacional en la configuración de sus necesidades en salud.

Estos colectivos comprenden la salud, los problemas y las posibles soluciones de formas únicas y pueden verse reflejadas o no en los documentos de política pública de salud de cada país.

Las juventudes son un grupo diverso influenciado por el momento histórico, político y social en el que se desarrollan. Si bien hay un avance en el reconocimiento de su participación en los procesos la configuración de las Políticas Públicas de

Salud aún es necesario transitar de la visión de riesgo a la de capacidades -en todos los niveles- para avanzar en términos de Justicia Social.

Los ejercicios académicos que buscan dar cuenta de la comprensión de las capacidades de estos colectivos sobre la configuración de las políticas públicas en salud aportan insumos para considerar la agencia que estos tienen y los retos a los que se enfrentan en participación pero no pretenden dejar en el lector una idea desesperanzadora sobre las oportunidades y potencial que tienen las juventudes para identificar problemas y proponer soluciones en la temática de salud, en cambio invita a que todos promovamos esa visión de la capacidad que tienen y no del riesgo históricamente les ha marcado.

## Referencias

- Aguilar Forero, Nicolás, y Germán Muñoz. 2015. “La condición juvenil en Colombia: entre violencia estructural y acción colectiva”. *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud* 13 (2): 1021-1035. <https://doi.org/10.11600/1692715x.13233090913>
- Almeida Bizarria, Fabiana Pinto de, Irlane Batista Figueredo, Sara do Nascimento Cavalcante, Eliane Jiliane Duarte da Silva y Flávia Lorene Sampaio Barbosa. 2022. “Políticas públicas de saúde para a juventude. Estudo bibliométrico e agenda de pesquisa com base na web of science”. *Ciência & Saúde Coletiva* 27 (10): 3975-3985. <https://doi.org/10.1590/1413-812320222710.04812022>
- Cátedra Alfonso Reyes. 2020. “Seminario introductorio a la obra de Martha Nussbaum” [Video de YouTube], 17 de noviembre. <https://bit.ly/3sKabMM>
- CONPES (Consejo Nacional de Política Económica y Social). 2012. “Lineamientos para el desarrollo de una estrategia para la prevención del embarazo en la adolescencia y la promoción de proyectos de vida para los niños, niñas, adolescentes y jóvenes en edades entre 6 y 19 años”. Documento 147, CONPES. <https://bit.ly/3TO4wBx>
- DANE (Departamento Administrativo Nacional de Estadística). 2020. *Mejoras en retroproyecciones de población con base en el Censo Nacional de Población y de Vivienda 2018*. Bogotá: Dirección de Censos y Demografía.
- Domínguez, María Isabel. 2022. “Justicia social y juventud: retos y perspectivas para la sociedad cubana en el nuevo siglo”. Manuscrito inédito. Acceso el 5 de octubre de 2022. <https://bit.ly/3DOcQf3>
- Franco, Álvaro. 2016. “Salud global: una visión latinoamericana”. *Revista Panamericana de Salud Pública* 39 (2): 128-136. <https://bit.ly/3SR4FCF>

- Ministerio de Salud y Protección Social. 2018. Resolución 3280 por la cual se adoptan los lineamientos técnicos y operativos de la ruta integral de atención para la promoción y mantenimiento de la salud y la ruta integral de atención en salud para la población materno perinatal y se establecen las directrices para su operación. Bogotá, 2 de agosto. <https://bit.ly/2zsUKOg>
- Napoli, Pablo Di. 2016. “La juventud como objeto de temor y estigmatización”. *Revista de Ciencias Sociales* 29 (38): 123-144. <https://bit.ly/3fgsgz6>
- Nussbaum, Martha. 2007. *Las fronteras de la justicia: consideraciones sobre la exclusión*. Barcelona: Paidós.
- Organización de las Naciones Unidas ONU (1978). 105th plenary meeting, Friday, 16 December 1977, pág 1807, New York. Recuperado de <http://digitallibrary.un.org/record/678205?ln=es>
- Organización de las Naciones Unidas ONU (1980). Res. 34/151. International Youth Year: Participation, Development, Peace. Pág 205-206 Recuperado de <https://digitallibrary.un.org/record/76798?ln=es>
- Organización de las Naciones Unidas ONU (1985). Res. 40-14/15. International Youth Year: Participation, Development, Peace *Resolutions and decisions* Recuperado de: <https://digitallibrary.un.org/record/106280?ln=es>
- Organización de las Naciones Unidas ONU (1989). Question of youth : resolution / adopted by the General Assembly. Res 43/94 de 1988. Pág 180-181. Recuperado de: <https://digitallibrary.un.org/record/54253?ln=es>
- Organización de las Naciones Unidas ONU (1991) Policies and programmes involving youth: resolution / adopted by the General Assembly. Res 45/103 de 1990. Recuperado de: <https://digitallibrary.un.org/record/105612?ln=es>
- Organización de las Naciones Unidas ONU (1995) Res 50/81 de 1995. World Programme of Action for Youth to the Year 2000 and Beyond: resolution adopted by the General Assembly. Recuperado de: <https://digitallibrary.un.org/record/208774?ln=es/>
- Organización de las Naciones Unidas ONU (1999) General Assembly official records, 54th session : 83rd plenary meeting, Friday, 17 December 1999, New York. Res 54/120. Recuperado de <https://digitallibrary.un.org/record/404722?ln=es>
- Organización de las Naciones Unidas ONU (2000) Res 54/120. General Assembly official records, 54th session : 83rd plenary meeting, Friday, 17 December 1999, New York
- Organización de las Naciones Unidas ONU (2000) Res. 54/251. Social development, including questions relating to the world social situation and to youth, ageing, disabled persons and the family. SOCIAL CONDITIONS; Policies and

- programmes involving youth: note / by the Secretariat. Recuperado de: <https://digitallibrary.un.org/record/286347?ln=es>
- OPS (Organización Panamericana de la Salud) y OMS (Organización Mundial de la Salud). 2018. *La salud de los adolescentes y jóvenes en la Región de las Américas: la aplicación de la estrategia y el plan de acción regionales sobre la salud de los adolescentes y jóvenes (2010-2018)*. Washington D.C.: OPS / OMS. <https://bit.ly/3U4v3Kn>
- Otálvaro Marín, Bairon, y Claudia Elena Vergara Argotty. 2016. “Evaluación política pública de juventud de Cali (Colombia)”. *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud*, 14 (1): 519-530. <https://doi.org/10.11600/1692715x.14135191114>
- Rawls, John. 2006. *Teoría de la justicia*. Cambridge: Harvard University Press.
- Rojas Aravena, Francisco, ed. 2012. *Seguridad humana, nuevos enfoques*. San José: FLACSO. <https://bit.ly/3gSaEtS>
- Romero, Gina, Cindy García, Carlos Rodríguez, Daniel Tobón-García y Juliana Aguilar. 2015. *Juventud y políticas públicas en Colombia*. Berlín: Youth Policy Press. <https://bit.ly/3DfIDE5>
- Roth Deubel, André. 2002. “Identificación, construcción de problemas y agenda política”. En *Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación*, 57-69. Bogotá: Editorial Aurora. <https://bit.ly/3DfXNsR>
- ed. 2020. *Enfoques para el análisis de políticas públicas*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia. <https://bit.ly/3sEPkKV>
- Samaja, Juan. 2007. *Epistemología de la salud: reproducción social, subjetividad y transdisciplina*. Buenos Aires: Editorial Lugar.
- Ulloa, Gilbert. 2016. “Tendencias epistémicas sobre la categoría juventud: Una perspectiva foucaultiana”. *Revista de Ciencias Sociales* 29 (38): 103-122. <https://bit.ly/3DJiuiy>
- Villa Sepúlveda, María Eugenia. 2011. “Del concepto de juventud al de juventudes y al de lo juvenil”. *Revista Educación y Pedagogía* 23 (60): 147-157. <https://bit.ly/3WdD7KY>
- Yoshitaka Iwasaki (2016) The role of youth engagement in positive youth development and social justice youth development for high-risk, marginalised youth, *International Journal of Adolescence and Youth*, 21:3, 267-278, DOI: 10.1080/02673843.2015.1067893

# El trauma latinoamericano y la guerra en Ucrania

## *The Latin American Trauma and the War in Ukraine*



Raina Zimmering\*

Recibido: 09/10/2022 - Aceptado: 10/11/2022

### Resumen

En el artículo se plantea la pregunta de cómo las experiencias con la política de los Estados Unidos ante América Latina, especialmente a través de la Doctrina Monroe, influyen en las acciones de política exterior actual de los Estados latinoamericanos. Particularmente en la actitud ante la guerra de Ucrania, en las posiciones en la nueva tensión entre las grandes potencias globales y en la concentración del potencial promotor de la paz en el sistema internacional. La actitud ante la guerra en Ucrania se distancia de Rusia al condenar su invasión de Ucrania como ilegal bajo el derecho internacional. Al mismo tiempo, se diferencian marcadamente de Occidente a través de posiciones divergentes sobre las cuestiones de las sanciones, las causas de la guerra, la cuestión de la culpa y del fin de la guerra. Teóricamente, el artículo se basa en una vinculación entre teorías del imperialismo con la teoría de estrategias de desarrollo, especialmente del poscolonialismo. Además, se contrastan varios artículos publicados en distintos medios de prensa sobre las temáticas escogidas. Se concluye que los Estados latinoamericanos en cuanto a la Guerra en Ucrania están permeados por la Doctrina Monroe y por el temor a sufrir una nueva invasión estadounidense.

**Palabras clave:** Doctrina Monroe; Estados latinoamericanos; guerra en Ucrania; imperialismo; política de Estados Unidos para América Latina; poscolonialismo; sanciones.

### Abstract

The article raises the question of how experiences with the policy of the United States towards Latin America, especially through the Monroe Doctrine, influence current foreign policy actions of Latin American states, especially their attitude toward the war in Ukraine, positions in the new tension between the great global powers, and the concentration of their potential as a promoter of peace in the international system. Their attitude toward the war in Ukraine distances them from Russia by condemning its invasion of Ukraine as illegal under international law. At the same time, they differ sharply from the West through divergent positions on the questions of sanctions, the causes of the war, the question of guilt, and the end of the war. Theoretically, the article is based on a link between theories of imperialism and the theory of development strategies, especially postcolonialism. Additionally, various articles in different press media on the selected topics are compared. The conclusion is that regarding the war in Ukraine, Latin American states are thoroughly affected by the Monroe Doctrine and the fear of a new United States invasion.

**Keywords:** Imperialism; Latin American states; Monroe Doctrine; postcolonialism; sanctions; United States policy toward Latin America, war in Ukraine.

\* Univ. Prof. Dra. habil. (Profesora Universitaria, Doctora *rerum politicum*, *doctor rerum politicarum habilitatus*). Senior Research Fellow en el Instituto de WeltTrends de Política Internacional (IIP) (Universität Potsdam). raina.zimmering@googlemail.com

## Introducción

En el presente artículo se argumenta cómo las experiencias con la política de los Estados Unidos para América Latina, especialmente la Doctrina Monroe, influyen en las acciones de política exterior actual de los Estados latinoamericanos. Para ello me centro en tres puntos: la actitud ante la guerra en Ucrania, la posición de América Latina en la nueva tensión entre las grandes potencias y la concentración del potencial promotor de la paz de América Latina en el sistema internacional.

La Doctrina Monroe de los Estados Unidos representa un trauma formativo para los Estados latinoamericanos en la guerra de Ucrania. Se distancian de Rusia al condenar su invasión de Ucrania. Al mismo tiempo, se diferencian marcadamente de Occidente a través de posiciones divergentes como las sanciones, las causas de la guerra, la cuestión de la culpa y del fin de la guerra. El análisis se fundamenta en la teoría del imperialismo y en la teoría de estrategias de desarrollo, las cuales reviso de manera crítica. Por lo general, pero no siempre, trato a América Latina como una unidad, ya que las posiciones gubernamentales a menudo se superponen en los temas a tratar. Las acciones de los Gobiernos son objeto de mi investigación y no las posiciones de los movimientos sociales, los partidos, los sindicatos, las empresas y la sociedad civil, aspectos que no pueden ser abarcados en esta investigación.

## La importancia de la Doctrina Monroe

En 1823 el presidente de Estados Unidos James Monroe pronunció un discurso en el que presentó las líneas generales de la política exterior de la incipiente nación. Monroe exigió a Europa el fin de sus ambiciones coloniales y neocoloniales hacia América y una política de no intervención. Si se violaban estos principios, Monroe amenazó con la intervención de Estados Unidos. Con el “enfoque de dos esferas” (Europa vs América, “Viejo” vs “Nuevo Mundo”), se acuñó la fórmula “América para los americanos” (May 1992). Aunque la Doctrina Monroe describe la política exterior de los Estados Unidos en nombre de todo el continente americano, es decir, de otros Estados, la mayoría de los cuales obtuvieron la independencia a partir de 1821.

Si bien esto se ve ocasionalmente como una ambición anticolonial para proteger o incluso mostrar solidaridad hacia los Estados latinoamericanos, que son repetidamente amenazados por Europa, especialmente por Gran Bretaña, Francia, Países Bajos, Austria y España, la doctrina presenta rasgos imperialistas desde su promulgación. Esto fue visto como un nuevo peligro del Norte en los Estados emergentes de América Latina, como lo ejemplifica la declaración del presidente mexicano

Porfirio Díaz cuando manifestó “¡Pobre México! ¡Tan lejos de Dios y tan cerca de Estados Unidos!” (Olivares y Martínez 2022, párr. 8).

Si bien la doctrina tuvo inicialmente un carácter defensivo y anticolonial, con el tiempo se convirtió en la base de una estrategia de política exterior expansiva e intervencionista de EE.UU., como se mostró en el conflicto este-oeste, en la “campana contra el terror” tras el fin del conflicto este-oeste y en la lucha de las “democracias contra las autocracias” tras el estallido de la guerra en Ucrania.

Las relaciones entre Estados Unidos y América Latina fueron moldeadas decisivamente por la Doctrina Monroe. En 1904, el presidente Theodore Roosevelt (1901-1909) proclamó el derecho exclusivo de EE. UU. a intervenir en los asuntos internos (Corolario de Roosevelt), el cual sirvió para justificar las intervenciones norteamericanas en Nicaragua, Cuba, Haití y República Dominicana. El Corolario de Roosevelt afirma que “cuando una nación demuestra que sabe cómo actuar con sensatez y con vigor y decencia en asuntos sociales y políticos, que mantiene el orden y que paga sus deudas, entonces no merece la injerencia de los Estados Unidos” (Neuber 2019, párr. 3). Estados Unidos afirmó tener autoridad sobre quién es “razonable” y “decente” y si según la definición estadounidense, este no es el caso, entonces pueden intervenir. El presidente Harry Truman extendió la Doctrina Monroe a todo el mundo en 1947, declarando que brindaría asistencia “a todos los pueblos cuya libertad se vea amenazada por minorías militantes o por presiones externas” (Neuber 2019, párr. 3).

La Doctrina Monroe excedía así su ámbito de acción, que por ese entonces solo se limitaba al hemisferio americano. A partir de ese momento la “Doctrina Truman” cimentó el reclamo de poder intervenir en cualquier momento y en cualquier lugar. El derecho de intervención de la Doctrina Monroe fue ampliado por el Corolario Kennan de 1950, que sirvió de base para numerosas intervenciones y para el establecimiento de dictaduras militares en América Latina. La Doctrina Truman y el Corolario Kennan fueron la base de la política de contención hacia la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) y todos los demás Estados opuestos a los intereses estadounidenses. Fue un momento esencial de la Guerra Fría, en el que EE.UU. trató de dominar a otros Estados y subordinarlos a la influencia estadounidense a través de amenazas, coacciones militares, alianzas militares y políticas, actividades de servicios secretos y subversión.

Durante la Guerra Fría, la Doctrina Monroe se usó contra la URSS y contra todos sus Estados aliados. El dominio hemisférico de EE.UU. sobre toda América fue salvaguardado institucionalmente sobre todo por la Organización de los Estados Americanos (OEA), fundada en 1948 y el por el Tratado de Asistencia Mutua (TIAR), que fue concluido en 1947 (Wilson y Dent 1995). La OEA se mantuvo



principalmente bajo la etiqueta del conflicto sistémico con la Unión Soviética y la inclusión de América Latina en este conflicto. En 1962 Cuba fue expulsada de la OEA y puesta bajo un bloqueo estadounidense al que se unieron todos los países latinoamericanos excepto México (OEA 1962).

La Doctrina Monroe se manifestó en América Latina mediante un fuerte impulso de la injerencia estadounidense en los asuntos internos de los Estados soberanos. Esto se reflejó en las frecuentes intervenciones ilegales de las fuerzas estadounidenses en distintos países latinoamericanos y en la instalación de dictaduras militares dependientes de EE.UU.

También se llevó a cabo un proceso de anexión de la mitad del territorio de México por parte del Ejército de los Estados Unidos entre 1846-1848, y de ahí en adelante brindaron muchos otros ejemplos de violencia expansionista en América Latina, de los cuales citaré solo algunos. Vale destacar las cuatro como intervenciones militares en Nicaragua “por protección de la vida americana y los intereses americanos” (Quetzal 1997) en el siglo XIX y la ocupación del país entre 1912 y 1925. Otros ejemplos incluyen las intervenciones en República Dominicana en 1903 y 1914, la ocupación del país entre 1916 y 1924 “para proteger los intereses estadounidenses durante los levantamientos revolucionarios” (Quetzal 1997).

También pueden señalarse la intervención de la CIA en Guatemala en 1954 para derrocar al presidente progresista Jacobo Arbenz, el desembarco de 30 209 infantes de marina estadounidenses durante los disturbios revolucionarios en apoyo del golpe iniciado por Estados Unidos contra el presidente Juan Bosch en 1965. El desembarco de exiliados cubanos respaldado por la CIA en Bahía de Cochinos, Cuba, en 1961 para derrocar a Fidel Castro. El apoyo de la CIA a un golpe de estado contra el presidente chileno Salvador Allende en 1973. El desembarco de guardaparques y marines estadounidenses en Granada en 1983 y la intervención estadounidense en Haití en 1993 (Quetzal 1997).

En la primera década del siglo XXI se registró nuevamente una mayor influencia estadounidense para desestabilizar a determinados Gobiernos latinoamericanos. En 2002 el presidente George Bush apoyó el intento de golpe contra el presidente venezolano Hugo Chávez y en 2010 EE.UU. respaldó el intento de golpe de estado contra el presidente de izquierda Rafael Correa en Ecuador. Estados Unidos también se posicionó a favor del golpe parlamentario-jurídico contra el presidente Fernando Lugo en Paraguay en 2012 y en 2019 en Bolivia en un golpe policial contra el presidente Evo Morales (Nachrichtenpool Lateinamerika 2021). Actualmente Estados Unidos también tiene 20 bases militares en América Latina y el Caribe.

La Doctrina Monroe es diametralmente opuesta al derecho internacional, ya que formula unilateralmente los intereses nacionales en la dominación hemisférica y mun-



dial y los principios del derecho internacional como la reciprocidad, la no violencia, la obligación de respetar la soberanía e integridad de otros Estados y el principio de no interferencia en asuntos internos de Estados. Esta política generalmente ha ignorado estos principios y en algunos casos también los ha vulnerado. A América Latina se le asignó la posición de “patio trasero” de EE.UU. y se exigió el reconocimiento de la pretensión hegemónica de estadounidense en el continente bajo pena de intervención.

Con el fin del conflicto este-oeste la Doctrina Monroe perdió parte de su influencia en América Latina, ya que el interés de EE.UU. se volvió hacia otras regiones como Medio Oriente, Europa del Este y Eurasia. China asumió el dominio económico en muchos países latinoamericanos como Brasil y Chile al expandir la “Iniciativa de la Franja y la Ruta” de China. La primera “ola roja” de Gobiernos latinoamericanos de centroizquierda durante la primera década del siglo XXI (Brasil, Argentina, Bolivia, Ecuador, Nicaragua y Venezuela) ayudó a hacer retroceder el dominio estadounidense sobre el continente. Finalmente, el expresidente Barack Obama renunció oficialmente a la Doctrina Monroe. En 2013, el secretario de Estado John Kerry expresó que “a lo largo de la historia de nuestra nación, numerosos presidentes han seguido la doctrina. Hoy, sin embargo, hemos tomado una decisión diferente” (Neuber 2019, párr. 8).

El restablecimiento de las relaciones diplomáticas de Obama con Cuba en 2015 y su visita a la isla constituyeron un hito. Sin embargo, el bloqueo económico estadounidense no cesó. La pregunta es si el canto del cisne oficial de Obama a la Doctrina Monroe es sostenible y estratégico, o si debe verse como una táctica para hacer retroceder la influencia de China y recuperar la confianza perdida de América Latina. Acciones en el ámbito militar-estratégico con la expansión de las bases militares estadounidenses, el aumento del comercio de armas, la inclusión de Colombia como Partner Across the Globe de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) en el año 2013 y la lucha militar contra el narcotráfico y la migración, y también en lo económico con la guerra y la política de sanciones contra Venezuela, Cuba y Nicaragua con el objetivo de cambiar estos regímenes, han seguido siendo el espíritu de la Doctrina Monroe, a pesar de que Obama aseguró lo contrario.

Desde 2001 hasta 2016, EE.UU. invirtió alrededor de diez mil millones de dólares estadounidenses (8,9 mil millones de euros) en ayuda militar para Colombia (Hermsdorf 2022b). Sostengo que la Doctrina Monroe experimentó un cierto cambio táctico que se basó más en la acción encubierta de las agencias de inteligencia, que influyeron en los políticos, en programas de capacitación, en apoyo a grupos amigos de Estados Unidos (como Juan Guaidó en Venezuela), en guerras económicas, en sanciones y en “revoluciones de color”, que en la intervención militar directa. La Doctrina Monroe existió entonces bajo una máscara diferente.

Es por eso que Donald Trump pudo anunciar abiertamente un regreso a la Doctrina Monroe bajo su presidencia, sin encontrar una oposición decisiva. Justificó las sanciones de EE.UU. contra la “troika del terror” (Nicaragua, Cuba y Venezuela), que se suavizaron para Cuba bajo el mandato de Obama, pero que siguieron siendo política oficial, ya no con el fin de “salvar la democracia” sino como parte de la política “Estados Unidos primero”.

En su discurso ante la Asamblea General de la ONU en 2018, Trump se refirió a James Monroe y declaró el derecho de Estados Unidos a actuar contra la incursión de “potencias extranjeras expansionistas” en el hemisferio occidental (Gärtner 2020). Su Asesor de Seguridad Nacional, John Bolton expresó que se anunciaban “con orgullo para que todos la escuchen: la Doctrina Monroe está viva y es una buena doctrina. Nosotros todos debemos rechazar a los defensores del comunismo y del socialismo en este hemisferio, y en nuestro país” (Neuber 2019, párr. 1). Trump otorgó a Brasil el estatus de “Mayor Non-Nato Ally”, por lo que este importante país, al igual que Colombia, también quedó vinculado a la OTAN (Der Spiegel 2019).

Si bien el presidente Biden anunció una nueva política latinoamericana orientada a la igualdad cuando asumió el cargo el 20 de enero de 2022, en principio continúa con la estrategia de su predecesor. A diferencia de Obama, no se distanció oficialmente de la Doctrina Monroe, sino que la ayudó a ganar nueva vigencia con la declaración de una “nueva política latinoamericana”. Incluso antes de la invasión rusa a Ucrania, se propuso un proyecto de ley al Congreso de los EE. UU. a principios de febrero de 2022, la Ley de Seguridad Estratégica del Hemisferio Occidental, que tiene como objetivo aumentar la cooperación militar con las naciones latinoamericanas y “revertir la creciente influencia maliciosa de Rusia y China” (AP News 2022, párr. 1). Las Cumbres de las Américas juegan un papel clave dentro de la nueva orientación hemisférica que tiene como fin evitar el fracaso de la política de EE.UU. Hacia América Latina de los últimos 20 años, reflejado en la no concreción del Tratado Hemisférico de Libre Comercio que se planea reactivar (Stuenkel 2022). Las instituciones ejecutoras deben ser el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), los Departamentos de Estado y Defensa, la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) y la Oficina del Representante Comercial de los Estados Unidos (USTR).

Bajo el lema de política migratoria y climática, el BID servirá como instrumento para hacer cumplir la política estadounidense. Declarada como “transición energética” y “política ambiental sustentable”, se debe contrarrestar la nacionalización de la producción energética y de los recursos y capacidades productivas nacionales en América Latina y facilitar la llegada de empresas transnacionales de energía, especialmente de energías renovables, donde EE.UU. claramente tiene la iniciativa. Al

mismo tiempo, América Latina también reemplazará las importaciones de petróleo estadounidense de Rusia que han desaparecido.

La preparación de la Cumbre de las Américas tuvo lugar en la 7ma Conferencia de Seguridad Hemisférica (CSH) realizada en Miami en mayo de 2022. Allí Daniel P. Erikson, Subsecretario de Defensa para el Hemisferio Occidental, dijo que “Estados Unidos tiene una ventaja significativa sobre algunos de nuestros otros competidores en el Hemisferio Occidental. Pero debemos reconocer que esta ventaja, aunque casi insuperable, requiere una inversión sostenida” (Infobae 2022 f: Parr. 1) Por su parte, el almirante estadounidense Craig Faller aseguró que junto a Rusia, “China es la mayor amenaza para la democracia y la libertad en el siglo XXI” (Infobae 2022 f: Parr. 7).

Estados Unidos quiere hacer retroceder la influencia de China y Rusia en América Latina y reintegrar al continente más estrechamente a su propia esfera de influencia. Esto corresponde al levantamiento parcial de las sanciones contra Cuba y Venezuela, que tienen como objetivo principal contrarrestar los efectos negativos sobre la economía estadounidense, especialmente en el sector energético, y al mismo tiempo esperan un posible cambio de régimen. Joe Biden autorizó vuelos comerciales a La Habana y los viajes con fines educativos y profesionales, y suspendió las restricciones de remesas. También restableció los servicios consulares en Cuba para la reunificación familiar (Jiménez Enoa 2022).

Estados Unidos también está levantando algunas de las sanciones económicas contra Venezuela, principalmente para resolver sus propios problemas energéticos. El Gobierno de EE.UU. permitió que la empresa estadounidense Chevron trabajara con la empresa estatal venezolana PDVSA, lo que también debería servir como palanca para las negociaciones entre la oposición y el Gobierno de Maduro. La otra cara de la moneda de la nueva política latinoamericana se evidenció en el mantenimiento de las sanciones contra Venezuela, Nicaragua y Cuba y en las negociaciones de la deuda del Gobierno argentino con el FMI, durante las cuales EE.UU. ejerció una considerable presión sobre el presidente Alberto Fernández (Lejtman 2022). Además, poco antes de las elecciones de 2022, en las que ya se vislumbraba la victoria del izquierdista Gustavo Petro, Biden otorgó a Colombia el estatus de Mayor Non-Nato Ally, lo que amplió el anterior estatus que tenía el país en la OTAN al de Partner Across the Globe.

Las actividades internacionales complementaron la nueva política latinoamericana de Estados Unidos. En la cumbre de la OTAN de Madrid en junio de 2022, donde se definió a Rusia como una “amenaza al orden internacional” y a China como un “desafío sistémico”, América Latina se convirtió en parte de la construcción de una OTAN global a través de alianzas con Colombia y Brasil

(German Foreign Policy 2022). Además, en la reunión del G7<sup>1</sup> en Elmau, en junio de 2022, Biden proclamó el programa Asociación para la Infraestructura e Inversión Global (PGII), en el que se otorgó más ayuda militar a Ucrania, se decretaron mayores sanciones contra Rusia y se estableció un Plan Marshall para el Sur Global con 600 mil millones de dólares estadounidenses en el sentido de una “nueva ruta de la seda” occidental (para potenciar sectores como el energético, la infraestructura y la digitalización). América Latina será incluida en la nueva constelación de conflictos a través de Argentina (The White House, 2022), que fue invitada como representante y presidenta de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC).

Es evidente que, durante la guerra de Ucrania EE.UU. inició la tercera fase de la Doctrina Monroe hacia América Latina con el fin de construir el continente como reserva en la lucha contra Rusia y China (Frankfurter Rundschau 2022). El “trauma de las intervenciones estadounidenses” (Pröber 1994), moldeado por la Doctrina Monroe tuvo una influencia constitutiva en las acciones de los estados latinoamericanos en la política mundial y en la guerra de Ucrania.

## La Doctrina Monroe y las teorías del imperialismo

¿Pueden las teorías del imperialismo ayudarnos a explicar la relación entre la Doctrina Monroe y la actitud de los Estados latinoamericanos frente a la guerra de Ucrania? Incluso si las teorías del imperialismo pasaron a un segundo plano como teorías estructurales con la globalización neoliberal y con el final del conflicto este-oeste, resurgieron con el estallido de la guerra en Ucrania. Tanto en la política como en las ciencias sociales, el término imperialismo ha reaparecido y se aplica a los diversos actores del conflicto. Poco después del estallido de la guerra en Ucrania, el canciller Alemán Olaf Scholz dijo que “el imperialismo está de vuelta en Europa” (Scholz 2022a: párr. 5). Y en la 77 Asamblea General de la ONU volvió a reforzar su afirmación cuando declaró que Rusia practicaba un “puro imperialismo” (Scholz 2022b: párr. 2).

Movimientos y organizaciones de izquierda (Organización Socialista Internacional, Cuarta y Quinta Internacional, el partido La Izquierda de Alemania o el Partido Comunista de Grecia) explican la guerra en Ucrania a partir de afirmaciones como “contradicciones imperialistas internas” (SDAJ 2022), “sistema mundial imperialista” (Engel, Fechtner y Gärtner-Engel 2022) o “guerras imperialistas” (Communist Party of Greece 2022), es decir, Rusia por un lado y Estados Unidos y

1 Asociación informal formada por los países industrializados más importantes del mundo occidental.

Europa por el otro (Wisotzky 2022). En la revista *Jacobin*, Loren Balhorn escribió que “al abandonar la teoría del imperialismo, o al considerar si el imperialismo occidental podría ser la mitad de malo en comparación con la agresión rusa, la izquierda corre el riesgo de sacrificar una de sus herramientas analíticas más útiles en aras de la conveniencia política temporal” (Balhorn 2022, párr. 18). El Gobierno ruso, a su vez, asigna la etiqueta de imperialismo a los EE. UU., pues el incumplimiento del Acuerdo de Minsk y de los tratados de desarme pusieron en peligro la seguridad rusa e implicaron la intervención militar en Ucrania como una operación de seguridad necesaria (Davies 2022).

Me gustaría tratar de arrojar algo de luz sobre las actitudes actuales de los Estados latinoamericanos con respecto a la guerra en Ucrania utilizando enfoques desde la teoría del imperialismo. El historiador económico inglés John Hobson utilizó por primera vez el término “imperialismo” en 1902 y proporcionó una definición que tenía una orientación predominantemente económica. Para Hobson “el imperialismo es el esfuerzo de los grandes capitales de la industria para ensanchar el canal para la salida de su riqueza superflua buscando para los mercados oportunidades de inversión en el extranjero para bienes y capital que no pueden vender o invertir en casa” (Hobson 1998). Otros enfoques entienden por imperialismo a los Estados expansionistas territoriales que luchan por el poder, el prestigio y la influencia (Weber 1921, 526; Sulzbach 1959; Schumpeter 1919; Doyl 1986; Münkler 2005).

Un enfoque dominado socioeconómicamente fue la teoría de Vladímir Ilich Lenin, quien describió el imperialismo como la “etapa monopolista del capitalismo”, caracterizada por monopolios nacionales e internacionales, una oligarquía financiera, exportaciones de capital y la división territorial de la tierra (Lenin 1962). En la lucha por las colonias y por las esferas de influencia internacionales, las grandes potencias compiten entre sí, lo que lleva a las guerras mundiales. Esta teoría estaba muy extendida en los países socialistas y en los movimientos políticos de izquierda en el momento de la confrontación de bloques y justifica la tesis de que el imperialismo, como la etapa superior del capitalismo, se organiza en forma de monopolio de Estado y solo a través de la maximización de ganancias, de la expansión, de la competencia, de la explotación del Tercer Mundo y de la represión del socialismo.

Durante la confrontación de bloques, el imperialismo se convirtió cada vez más en un término peyorativo de combate que ambos bandos se adscribían mutuamente y, en consecuencia, perdió importancia analítica después del final del conflicto este-oeste. Esto se hace visible en el libro *Imperio* de Michael Hardt y Antonio Negri (2002), en el que consideran el imperialismo como una etapa del capitalismo “superado”, al igual que a los Estados nacionales. Muchos estudiosos marxistas

rechazaron estas tesis y reaccionaron a las guerras estadounidenses en Afganistán e Irak con el enfoque del “nuevo imperialismo”, como David Harvey (2005) o Frank Deppe (Deppe et al. 2004), quienes vincularon las teorías de la globalización neoliberal con las teorías clásicas del imperialismo.

Todas las teorías del imperialismo aquí mencionadas, que implican aumento de capital, expansión, lucha por el poder y por la hegemonía, sirven para aplicar el concepto de imperialismo a la Doctrina Monroe. El carácter imperialista de la Doctrina Monroe de los EE.UU. entró en plena vigencia para los Estados latinoamericanos después de la Segunda Guerra Mundial y luego adquirió pretensiones globales. Aquí el liderazgo hemisférico se combinó con la intención de “hacer retroceder el comunismo” en todo el mundo, luego de lo cual América Latina se integró a la confrontación de bloques y al conflicto este-oeste.

Surgieron continuas teorías del imperialismo, la teoría del centro-periferia, la Teoría de la liberación nacional y la teoría de dependencia (Mao Zedong, Franz Fanon, Régis Debray, André Gunder Frank, el Che Guevara o Fernando Henrique Cardoso), también bajo la influencia de científicos latinoamericanos. El papel del centro imperialista fue asignado a los países industrializados occidentales, explotando los recursos de los países de Asia, África y América Latina a través del colonialismo y del neocolonialismo y promoviendo así la maximización de las ganancias y la prosperidad de sus ciudadanos.

Esta perspectiva determinó la actuación de los Gobiernos progresistas latinoamericanos de las décadas del sesenta y setenta y de los movimientos de liberación nacional. El enfoque de la dependencia vino con el advenimiento de las llamadas teorías de la modernización (Talcott Parsons, William Arthur Lewis, Walt Whitman Rostow, Samuel Huntington y Wolfgang Zapf) en una crisis de legitimación. Sin embargo, ambos enfoques de desarrollo hicieron de los centros occidentales la vara para medir el desarrollo de forma eurocéntrica y acuñaron el término “desarrollo de recuperación”, por el que los déficits del modelo occidental pasaron casi desapercibidos. Con el desarrollo neoliberal y el fin de la confrontación de bloques, las teorías desarrollistas quedaron relegadas, dando paso a otras teorías más centradas en lo subjetivo, en lo individual, en lo particular y en lo diverso. A esto lo llamo una “intervención posmoderna y posestructuralista” en las teorías estructurales de la sociedad (Barthes, Sartre, Foucault, Derrida, etc.), a las que pertenecen también las teorías del imperialismo. En las nuevas teorías, las sociedades del Sur Global aparecen como actores independientes que tienen sus propios intereses y sus propias ideas de desarrollo. Son un reflejo de la realidad social del Sur Global, en la que se buscan soluciones para superar crisis y déficits que no sigan unilateralmente los modelos de desarrollo del Norte Global.

Esto se expresó en varias teorías, que a menudo se resumen bajo el término de poscolonialismo (Aram Ziai, Stuart Hall, Ernesto Laclau, Chantal Mouffe). Sin embargo, los aspectos estructurales generales como el injusto equilibrio de poder en el mundo o la diferencia social y económica entre el Sur Global y el Norte Global reciben muy poca atención.

La globalización neoliberal aumentó las contradicciones entre la acción del Estado nación y las economías globalizadas de tal manera que hubo una creciente resistencia de los actores estatales y no estatales del Sur Global y del Norte Global contra el neoliberalismo global predominante, que destruye la naturaleza. Se formó un modelo de desarrollo que pretende abolir las estructuras globales de desigualdad y explotación del capitalismo, así como una nueva organización social como la sostenibilidad ambiental, la justicia de género, la democracia participativa, el cumplimiento de las normas democráticas, la lucha contra la corrupción, la no violencia activa y distributiva justicia.

Movimientos como los altermundialistas, la economía solidaria, el zapatismo de México y la nueva izquierda en América Latina aseguraron ahora el entrecruzamiento de las teorías clásicas del imperialismo con las teorías poscoloniales. Este requisito de vinculación proporciona un instrumento que arroja luz sobre las actitudes de los Gobiernos latinoamericanos hacia la guerra de Ucrania en relación con la Doctrina Monroe. Aquí es donde el antiimperialismo confluye con la insistencia en la independencia, lo estructural con lo particular, lo objetivo con lo subjetivo.

## **Las actitudes de los Estados latinoamericanos en la guerra de Ucrania**

### ***Condena de la intervención rusa en Ucrania***

Todos los países latinoamericanos no votaron en contra de las resoluciones que condenan la guerra rusa contra Ucrania que fueron presentadas en la ONU y en la OEA. Unos pocos se abstuvieron y la mayoría de los Gobiernos latinoamericanos también condenaron la guerra en la votación en la Asamblea General de la ONU el 24 de marzo de 2022 (United Nations News 2022a) y en la OEA el 25 de marzo de 2022 (OEA 2022) con 28 a favor y 5 abstenciones en cada caso.

También en la 77 Asamblea General de la ONU que se celebró del 20 al 26 de septiembre de 2022, todos los jefes de Estado latinoamericanos condenaron la invasión rusa de Ucrania, y México, como miembro no permanente del Consejo de Seguridad de la ONU, condenó la anexión de los cuatro territorios ucranianos en el sureste del país por parte de Rusia (Asamblea General de las Naciones Unidas



2022). En la votación de la resolución de la Asamblea General de la ONU que condena la anexión rusa de Donetsk, Luhansk, Zaporizhia y Kherson, 26 países de América Latina y el Caribe votaron a favor, tres (Cuba, Bolivia y Honduras) se abstuvieron y Nicaragua votó en contra (United Nations News 2022b). El trasfondo es el principio de no injerencia en la soberanía e integridad de la independencia estatal y el rechazo a la violencia en las relaciones internacionales, de especial importancia en América Latina por su pasado colonial y por la experiencia con la Doctrina Monroe.

En particular, la experiencia histórica de las numerosas intervenciones estadounidenses en países latinoamericanos en nombre de la Doctrina Monroe hizo que los Estados latinoamericanos adoptaran una postura estrictamente antiintervencionista y antibelicista en la guerra de Ucrania. Otro motivo importante es la posición constitutiva del continente en la construcción de un orden mundial de paz en relación con el Tratado de Tlatelolco sobre una zona libre de armas nucleares en América Latina que se firmó en 1967 y el Tratado de Prohibición de Armas Nucleares suscrito en 2021.

Esta postura de principios contra la intervención y contra la guerra llevó a los Estados latinoamericanos no solo a condenar la invasión de Rusia, sino también a adoptar una posición en contra de las posturas occidentales sobre la guerra en Ucrania. Casi todos los Estados latinoamericanos se han diferenciado en posiciones diametralmente opuestas a los Estados occidentales en su evaluación de las sanciones, en la definición de las causas de la guerra, en la cuestión de la culpa y en sus conceptos para poner fin a la guerra.

## Denegación de sanciones

Cuando se trata de sanciones contra Rusia, los Estados latinoamericanos pintan una imagen uniforme en su rechazo. Todos los países latinoamericanos no se unen a Occidente en las sanciones contra Rusia. A principios de marzo de 2022, el presidente de México, López Obrador, dirigió un mensaje al Parlamento Europeo en el cual expresó: “y ustedes (los gobiernos europeos) aplican sanciones que solo perjudican a las personas porque las facturas de gas y electricidad han aumentado. Esto no es para apoyar a sus pueblos, ustedes actúan como sus gobernantes ante sus valiosos pueblos que merecen un destino mejor” (Reina 2022: párr.11).

También Argentina descarta categóricamente sanciones (TN 2022). El diario argentino Clarín tiene un titular que dice “Rusia se beneficia de las sanciones internacionales” (Castro 2022, párr. 9), en referencia al aumento de los precios de los alimentos y la energía en el mercado mundial y al aumento de los ingresos. Durante su viaje



a Europa, el presidente argentino, Alberto Fernández, enfatizó su actitud negativa y le dijo al canciller alemán Olaf Scholz: “Sin embargo, las sanciones contra Rusia tienen efectos negativos en todo el mundo y también en Argentina” (DW 2022, párr. 4).

Hay dos razones principales para el rechazo de las sanciones por parte de la mayoría de los Estados latinoamericanos: Primero, todos los Estados se ven afectados existencialmente dada las consecuencias de las sanciones, el alza de los precios de vida y de energía, del colapso de las cadenas del tráfico, de la exclusión de los destinatarios de las exportaciones latinoamericanas del acuerdo Swist, por el aumento de los costos de transporte y seguros y la inflación galopante que están golpeando con especial dureza a América Latina por su alta dependencia de exportaciones de productos básicos. Por ejemplo, América Latina representa el 72 % de las exportaciones totales de productos básicos frente al 62 % de África, el 51 % de Oriente Medio, el 37 % de Europa en transición y el 25 % de Asia (Jäger 2022). El resultado del impacto económico y social de las sanciones es un fuerte aumento de la pobreza, del hambre y de las revueltas sociales.

Dado que los principales proveedores de productos alimenticios, especialmente de trigo, aceite de girasol, maíz y energía, han desaparecido con Rusia, Bielorrusia y Ucrania como consecuencia de la guerra, y precisamente estos productos podrían ser sustituidos por determinados productores y exportadores latinoamericanos, inicialmente existió la esperanza en América Latina de que los exportadores de productos alimenticios y energéticos del continente pudieran beneficiarse del aumento de la demanda mundial. La matriz para esto fue la experiencia de la Segunda Guerra Mundial, durante la cual el aumento de la demanda en Europa condujo a un aumento del comercio y del desarrollo en América Latina.

Pero la falta de suministros de fertilizantes de Rusia, Bielorrusia y Ucrania, de los que América Latina depende en gran medida (Brasil en un 80 %), está teniendo un impacto negativo en la producción agrícola. Además, la interrupción y el aumento del costo del transporte, así como la caída de la demanda, no trae ninguna ventaja para los productores latinoamericanos, sino que por el contrario, destruye las cadenas de suministro, eleva los precios internos de los alimentos y de la energía a índices extremadamente altos y provoca hiperinflación.

Aquí se trata de economías que se vieron particularmente afectadas por la pandemia del coronavirus. En todos los países latinoamericanos las exportaciones económicamente relevantes se han paralizado, lo que ha puesto patas arriba toda la estructura funcional económica. Un ejemplo son las fallidas exportaciones de banana en Ecuador, que son centrales para el país y que están siendo impedidas por sanciones. Mientras los barcos no pueden ir a Rusia y los plátanos se pudren en los contenedores, 6000 empleados perdieron su trabajo.

En Ecuador, 50 000 puestos directos de trabajo y otros 250 000 puestos de trabajo dependen del cultivo del banano (Jäger 2022). Argentina también está sufriendo pérdidas significativas como resultado de la interrupción de las cadenas de suministro: el 20 % de los limones argentinos y el 38 % de las mandarinas van a Rusia (Serrichio 2022). En Uruguay, la caída del comercio de productos lácteos y de otros productos alimenticios con Rusia ha provocado una caída del 98 % en las exportaciones de estos alimentos y el correspondiente impacto negativo en el mercado interno (Infobae 2022c). Los países latinoamericanos importadores de energía, como México y los países centroamericanos, están sufriendo grandes caídas por los ingresos y por el aumento del precio de la gasolina.

En segundo lugar, casi todos los países latinoamericanos tienen lazos económicos con Rusia y quieren mantenerlos. La vacuna Sputnik V juega un papel importante en esto. Rusia es parte de las estrategias de diversificación económica de cada vez más países latinoamericanos que quieren desagregar su dependencia tradicional unilateral de los EE.UU. Política y estratégicamente, Rusia también representa un contrapeso a la dependencia política y militar de EE.UU., cuyo comportamiento intervencionista en América Latina es más temido que el de Rusia.

## Equidistancia en la cuestión de la culpa y el contaminador

Las experiencias de los Estados latinoamericanos con la Doctrina Monroe se vuelven particularmente claras al evaluar la cuestión de quién tiene la culpa y quién provocó la guerra en Ucrania. Si bien se oponen a la guerra de Rusia, viéndola absolutamente como la “herramienta equivocada” para contrarrestar el impulso expansionista de los EE.UU., consideran que los EE.UU., la OTAN y el Gobierno ucraniano son tan culpables de la guerra como Rusia.

Dado que la expansión e intervención de Estados Unidos y la violación del derecho internacional en nombre de la Doctrina Monroe es una experiencia dolorosa de la historia latinoamericana, la guerra de Rusia contra Ucrania se percibe como una guerra contra el imperialismo estadounidense. En consecuencia, condenan la evaluación diferente de Occidente de las guerras occidentales (en Irak, Libia, Afganistán, Siria y Kosovo) por un lado y la guerra rusa por el otro como “doble rasero” y autojustificación. El presidente mexicano, López Obrador, dijo ante el Parlamento Europeo en marzo de 2022 que “en lugar de evitar la guerra, ahora quieren arreglar otras cosas”, y atestiguó que los Estados europeos tenían una “mentalidad colonial” (Reina 2022: párr.11). El expresidente brasileño y ganador de las últimas elecciones presidenciales de ese país, Ignacio Lula da Silva, dijo en una entrevista con la revista

*Time* que Estados Unidos, la Unión Europea y el líder ucraniano son tan responsables de la guerra de Ucrania como Rusia.

Los políticos cosechamos lo que sembramos. Si siembro fraternidad, solidaridad, armonía, cosecharé bien. Si siembro discordia, cosecharé batallas. Putin no debería haber invadido Ucrania. Pero no solo Putin es culpable. Los Estados Unidos y la Unión Europea también son culpables. ¿Cuál fue el motivo de la invasión de Ucrania? Entonces, la OTAN, los EE. UU. y Europa deberían haber dicho: Ucrania no se unirá a la OTAN. Eso habría solucionado el problema (Infobae 2022, párr. 2).

Lula también culpa al presidente estadounidense Joe Biden por la guerra, pues considera que no la impidió, sino que por el contrario la “instigó”.

No creo que haya tomado la decisión correcta con respecto a la guerra entre Rusia y Ucrania. Estados Unidos tiene mucha influencia política. Y Biden debería haberlo evitado, no alentado. Podría haber hablado más, cooperado más. Biden podría haber tomado un avión a Moscú para hablar con Putin. Este es el tipo de actitud que se espera de un líder (Infobae 2022, párr. 6).

El Gobierno de Nicolás Maduro en Venezuela acusa a Occidente y a la OTAN de no cumplir con el Acuerdo de Minsk y así provocar la guerra (Leitner 2022). Por su parte, el Gobierno de Nicaragua de Daniel Ortega sostiene que Rusia se ha defendido, es decir, que la OTAN amenaza la seguridad del país (Glüsing 2022). Cuba también acusa a la OTAN de impulsar su expansión hasta la frontera rusa y desencadenar así la guerra (Glüsing 2022). En la 77 Asamblea General de la ONU, el representante cubano expresó que su país no estaba dispuesto a “ignorar y no presentar con honestidad y absoluta claridad las complejísimas condiciones que condujeron al escenario actual y que pudieron haberse evitado” (CubaMinrex 2022, párr. 5).

Comparando las guerras de EE.UU. y de la OTAN con la guerra de Ucrania, México critica la preocupación de EE.UU. para que Putin sea condenado en un juicio por crímenes de guerra por la Corte Internacional de Justicia de La Haya, sin que nunca un presidente estadounidense fuera encausado por la decisión de lanzar un atentado o iniciado una guerra contra otro Estado (Brooks 2022). En su discurso en la reunión de Gobiernos de Europa y América Latina (EUROLAT), la ex presidenta y actual vicepresidenta argentina Cristina Kirchner criticó a los Estados europeos por juzgar las guerras de manera diferente según sus propios intereses (Infobae 2022) y se refirió a la guerra de las Malvinas, en la cual las potencias occi-

dentales no tenían derecho a la autodeterminación y que los argentinos tomaron en cuenta a pesar de la resolución de la ONU. Denunció la doble moral de las potencias mundiales con poder de veto en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, puesto que “rechazan algunas guerras que les resultan incómodas y no otras que no lo son” (Infobae 2022, párr. 8).

Otro ejemplo de disidencia hacia los Estados occidentales es que López Obrador critica con vehemencia las cuantiosas sumas que EE. UU. destina a los migrantes ucranianos. “He visto que el monto (para los migrantes) que se ha aprobado para Ucrania, y lo digo con todo respeto, es mucho mayor que el monto que se requeriría para apoyar a las comunidades pobres en los países de Centroamérica y el Caribe. Entonces a eso nos enfrentamos” (Jiménez y Martínez 2022, párr. 3).

Además, la guerra en Ucrania se percibe como una guerra entre Rusia y EE.UU., en la que Ucrania juega un papel de representante. El diario argentino *Clarín* asegura que “el conflicto de Ucrania se ha convertido en una prolongada guerra global librada por Estados Unidos a la cabeza de Occidente y a través de la OTAN contra Rusia” (Castro 2022, párr. 15).

## Exigencia de un rápido fin de la guerra

En cuanto a la cuestión del fin de la guerra, muchos Gobiernos y políticos latinoamericanos critican a Estados Unidos, a la UE, a la OTAN y al Gobierno ucraniano por querer “ganar” la guerra mediante una nueva escalada militar y a través de sanciones cada vez más duras. Los líderes latinoamericanos consideran que la prolongación de la guerra desencadenaría el peligro de una hambruna incontrolable y aumentaría el riesgo de una guerra mundial nuclear. Además de aconsejar a Estados Unidos y a la UE que negocien, Lula cuestionó la táctica del presidente ucraniano para poner fin a la guerra.

No conozco al presidente de Ucrania. Pero su comportamiento es un poco extraño. Parece que forma parte del espectáculo. Sale en la televisión por la mañana, al mediodía y por la noche. Está en el parlamento británico, en el parlamento alemán, en el parlamento francés, en el parlamento italiano, como si hiciera una campaña política. Debería estar en la mesa de negociación (Infobae 2022, párr. 4).

Cuando Alberto Fernández se reunió con Putin en Moscú a principios de febrero de 2022, expresó que debía evitarse un conflicto armado y abogó por el respeto al acuerdo de paz entre Ucrania, Rusia y la Organización para la Seguridad y la Coo-

peración en Europa (OSCE). “La crisis en el este de Ucrania sólo puede resolverse mediante el diálogo pacífico y un acuerdo político” (Lejtman 2022, párr. 4). En la Asamblea General de la ONU en marzo de 2022 para condenar a Rusia por la invasión de Ucrania, el presidente argentino Alberto Fernández manifestó que “las soluciones justas y duraderas solo pueden alcanzarse mediante el diálogo y los compromisos mutuos que aseguren la necesaria convivencia pacífica” (Zimmermann 2022, párr. 2). En su viaje a Europa, Fernández expresó claramente su malestar por la reticencia de los líderes europeos a negociar con Rusia y la escalada militar de la guerra en Ucrania cuando expresó: “necesitamos más alimentos y menos misiles” (Mugica Díaz 2022, párr. 26). Al canciller alemán le comentó que “América Latina está sufriendo las consecuencias (de la guerra). Esto ya no es un problema entre la OTAN y Rusia o entre Ucrania y Rusia, es un problema para el mundo” (DW 2022: párr.3).

Por ello, la prioridad para Argentina era “que el mundo se reuniera y resolviera el problema cuanto antes” (DW 2022, párr. 3) y se opuso explícitamente a la entrega de armas. “América Latina es un continente de paz que lamenta la guerra. Y la verdad es que no queremos que nadie levante un arma contra otro. Lo que más me conmueve es la indecencia de matar a la gente después de la pandemia” (La Nación 2022, párr. 6). Añadió que Argentina “no enviará armas a nadie para que nadie tenga que morir más” (La Nación 2022, párr. 6). La opinión del político tiene peso internacional, ya que Argentina preside actualmente el Consejo de Derechos Humanos de la ONU y la CELAC.

En la 77 Asamblea General de la ONU los países de América Latina y el Caribe volvieron a mostrar un acuerdo casi unánime sobre la cuestión del fin de la guerra. La de mayor alcance es la propuesta de paz del presidente mexicano López Obrador. Lo anunció por primera vez durante las celebraciones del Día de la Independencia de México, el 16 de septiembre de 2022. El canciller Marcelo Ebrard lo presentó entonces en la Asamblea el 22 de septiembre. López Obrador dijo que “la misión de paz debe buscar inmediatamente el cese de las hostilidades en Ucrania y el inicio de conversaciones directas con el presidente ucraniano Zelensky y el presidente ruso Putin” (Infobae 2022g: párr.14.).

El papa, el secretario general de la ONU y el primer ministro indio, Narendra Modi, formarán la comisión que se encargará de aplicar un alto el fuego de cinco años. Enseguida llegó la respuesta de un socio de Zelensky, que acusó a Obrador de tratar de explotar la guerra para obtener publicidad. También tuiteó un mensaje que decía “así que su ‘plan’ es un plan ruso” (Infobae 2022g: párr. 2). En contra de esta insinuación, varios Estados latinoamericanos como Colombia, Venezuela, Bolivia y Cuba apoyaron la propuesta mexicana en la Asamblea General de la ONU. En una

Carta abierta a la Asamblea General de la ONU, el presidente de Venezuela, Nicolás Maduro, proclamó un “retorno a la diplomacia y al diálogo político en lugar de la confrontación militar”. Maduro aseguró que rechazaban “todas las provocaciones militares y las sanciones económicas contra Rusia, así como la campaña de odio contra el pueblo eslavo, porque estas acciones no contribuyen a la paz, sino que alimentan el fuego de la guerra” (Hermsdorf 2022a, párr. 3).

Un editorial publicado en el diario mexicano *La Jornada* proporciona información sobre la motivación de los Estados latinoamericanos para un rápido fin de la guerra y destaca el papel especial de América Latina en la prevención de una guerra nuclear mundial. En el contexto de los referendos rusos y la inminente anexión del este de Ucrania, la amenaza de Rusia de defender su territorio con todos los medios al mismo tiempo que los éxitos ucranianos gracias al apoyo occidental de 14 800 millones de dólares, *La Jornada* afirma que “la guerra en Ucrania ha entrado en una fase extremadamente peligrosa en la que está sobre la mesa la posibilidad de utilizar armas nucleares” (*La Jornada* 2022, párr. 1).

En consecuencia, los Estados involucrados en la guerra “incluyen la disuasión nuclear en sus cálculos tácticos y estratégicos, por lo que los participantes indirectos y los espectadores adquieren una motivación adicional para impulsar soluciones pacíficas al conflicto” (*La Jornada* 2022, párr. 8). En otras palabras, México está cumpliendo una misión en el sentido del planeta con su propuesta de paz. El plan de paz se considera un llamamiento a Rusia y a Occidente para que inicien un “punto de inflexión”, que les obligue a abandonar la mezquindad y el maximalismo y a buscar honestamente un terreno común” (*La Jornada* 2022, párr. 9).

## La América Latina posamericana

El término Latinoamérica posamericana acuñado por la revista estadounidense *Foreign Affairs* (Shifter y Binetti 2022) describe con bastante acierto la nueva confianza en sí mismos de los Estados latinoamericanos y su nueva posición en la tensión entre las potencias mundiales. Esta actitud puede entenderse también como un rechazo a la Doctrina Monroe, que desde el principio asumió la hegemonía de Estados Unidos bajo la fórmula “América para los americanos”. Como consecuencia de la pérdida de peso de la Doctrina Monroe debido a la concentración de EE.UU. en otras regiones del mundo y de una primera “ola roja” de Gobiernos de centroizquierda, América Latina pudo construir un cierto espacio libre, que también se ganó con la “Belt y Road Initiative” de China y con los crecientes contactos con Rusia. Poco antes del estallido de la guerra en Ucrania, el presidente argentino visitó

Rusia y China, y el presidente brasileño tenía previsto viajar a Rusia. Desde 2014, Putin ha estado tres veces en América Latina y Lavrov también ha viajado varias veces a diferentes países del continente.

La equidistancia de los Estados latinoamericanos entre EE.UU. y Rusia en el conflicto de Ucrania y en el conflicto entre EE.UU. y China por el dominio mundial les permite adoptar posiciones independientes, lo que impide cada vez más una dependencia unilateral de EE. UU. Como sucedió en el pasado. La segunda “ola roja” que se suscitó con la victoria de Gobiernos de centroizquierda en varios Estados latinoamericanos como Argentina, México, Bolivia, Chile, Honduras y, más recientemente, Colombia y Brasil (agosto y octubre de 2022 respectivamente), constituyen una expresión de la mayor libertad de América Latina. Resulta especialmente importante la victoria de Gustavo Petro en Colombia, ya que era precisamente este país el que había actuado como puerta de entrada de la OTAN en América Latina bajo los últimos Gobiernos. El presidente Gustavo Petro ya se distanció de la OTAN en Twitter en 2013 cuando recordó que “OTAN significa Alianza del Atlántico Norte. Venimos del Caribe y del Pacífico y somos muy, muy latinoamericanos” (Petro 2013).

Dentro del espacio ganado, América Latina amplió la integración regional a través de la creación en 2010 de la CELAC (la OEA sin EE.UU. y Canadá), que persigue la diversificación de la política exterior y de las posiciones independientes en materia de política exterior. Redujo la dependencia de América Latina de Estados Unidos (AP News 2022) y de Europa (Maihold 2022). Esto quedó especialmente claro cuando los Gobiernos latinoamericanos exigieron en la IX Cumbre de las Américas de junio de 2022 que todos los Estados latinoamericanos, incluidos Cuba, Venezuela y Nicaragua, fueran invitados a Washington (Infobae 2022a). El hecho de que varios jefes de Estado latinoamericanos no asistieron a la reunión después de que Estados Unidos se negara a cumplir esta exigencia muestra la nueva autoconfianza latinoamericana y una actuación independiente del continente en los asuntos internos de América Latina que contradice la Doctrina Monroe (Farnsworth 1994).

Este mayor margen de maniobra tiene consecuencias. Por un lado, los países latinoamericanos quieren preservar el espacio libre que en su día se consiguió con la equidistancia entre los centros del mundo y rechazan las ambiciones de EE.UU. de volver a incluir a los países en una renovada Doctrina Monroe y en una especie de nuevo Plan Marshall. Por otro, se hace visible la intención de utilizar este espacio libre para tomar decisiones autónomas para vías de desarrollo independientes, como es el caso actual de Colombia con la intensificación de la integración continental y la aplicación de una política de paz coherente, especialmente en la guerra en Ucrania.

En el ámbito internacional, América Latina se opone a las ambiciones de Occidente de incluir al continente en una política de “contención” en la guerra en Ucrania y contra Rusia y China, como fue visible en la Ley de Seguridad Estratégica del Hemisferio Occidental de EE. UU., en la iniciativa diplomática, política y comercial hacia América Latina de la UE (Banchón 2022), en la Asociación para la Infraestructura y la Inversión Global como Plan Marshall para el Sur Global en el G7 y finalmente en el concepto de OTAN global.

Los Estados latinoamericanos intentan adoptar una posición de equidistancia entre los centros y las partes del conflicto, que les permita llevar a cabo una política de “América Latina posamericana”. Esto tratan de conseguirlo a través del rechazo a la política de sanciones de Occidente contra Rusia, del mantenimiento de las relaciones de importantes Estados latinoamericanos con Rusia y China, del fortalecimiento de los lazos con el G20<sup>2</sup>, donde la mitad de los miembros votaron en contra de las sanciones contra Rusia (Crawford, Marsh y Squazzin 2022), y de la intensificación de la cooperación con los Estados BRICS<sup>3</sup>, que rechazan las sanciones y una nueva confrontación en bloque y que apuestan por el multilateralismo.

Mientras tanto, hay un deseo en varios países latinoamericanos de convertirse también en miembros del G20 y del BRICS, además de las membresías ya existentes de los Estados latinoamericanos (Colotti 2022). El apoyo a la propuesta de paz mexicana en la 77 Asamblea General de la ONU como “la única propuesta que apela a la diplomacia y al multilateralismo” (La Jornada 2022, párr. 9) subraya la autocomprensión de los Estados latinoamericanos por su especial papel como factor de pacificación y de estabilización en la política mundial.

## Conclusiones

Las actitudes divergentes de los Estados latinoamericanos frente a la guerra en Ucrania por parte de Occidente y Rusia son el resultado de haber sido moldeados por el imperialismo de EE.UU., mediado a través de la Doctrina Monroe. Hay tres explicaciones principales para esto. En primer lugar, debido a su proximidad geográfica a los Estados Unidos y a su experiencia con la Doctrina Monroe, los Estados latinoamericanos temen la intervención estadounidense antes que la rusa en su continente. Especialmente a la vista de la nueva política latinoamericana bajo la administración

2 El G20 es una asociación informal de 19 países y la Unión Europea que existe desde 1999. Representa a los países industrializados y emergentes más importantes.

3 Los países BRICS son una unión de economías emergentes. La abreviatura BRICS corresponde a las iniciales de los cinco países asociados Brasil, Rusia, India y China.



de Biden, vuelve a surgir el temor de un relanzamiento de las ambiciones imperialistas continentales de EE.UU. en el marco de una tercera fase de la Doctrina Monroe. Aunque no temen una invasión rusa, rechazan la invasión rusa de Ucrania porque esto contradice la autoimagen de América Latina como defensora de la no injerencia y de la independencia en las relaciones internacionales.

En segundo lugar, la actitud de los jefes de Estado latinoamericanos ante la guerra de Ucrania, especialmente ante la cuestión de quién es el culpable de la guerra, revela una actitud que, si bien rechaza las ambiciones rusas de poder en Ucrania, asocia al imperialismo estadounidense con una pretensión de dominación mundial que no tolera el ascenso de otras grandes potencias y que quiere utilizar a América Latina como reserva. Dado que América Latina ha reforzado sus relaciones precisamente con estas potencias combatidas por los EE.UU. en los últimos años y ha ganado así un mayor margen de maniobra, los Estados latinoamericanos temen verse arrastrados por la vorágine de la renovada política de contención de los EE.UU. y Europa, como ocurrió durante la Guerra Fría.

En este caso, hay dos principios de política exterior que se oponen entre sí: el unilateralismo, que encarna Estados Unidos, y la multipolaridad, por la que luchan Rusia y China. La multipolaridad tiene una importancia fundamental para los Estados latinoamericanos, ya que es la única forma de evitar dependencias unilaterales y mantener su propio margen de maniobra. Por ello, América Latina aboga por un enfoque estrictamente multipolar de las relaciones internacionales y rechaza el unilateralismo plasmado en la Doctrina Monroe.

En tercer lugar, a diferencia de Estados Unidos, la OTAN y la UE, los Estados latinoamericanos quieren una rápida solución negociada a la guerra de Ucrania para evitar más distorsiones económicas en sus Estados y el estallido de una guerra nuclear. Creen que Estados Unidos, la OTAN y los países occidentales han perdido varias oportunidades de iniciar negociaciones con Rusia o de aprovechar los éxitos negociadores que ya se han conseguido y no se han aprovechado, como en Turquía en marzo de 2022, cuando Zelensky estaba dispuesto a aceptar un estatus neutral para Ucrania. Intentan definir su propio papel en la prevención de una guerra nuclear mediante la escalada de la guerra de Ucrania, como quedó claro en la 77 Asamblea General de la ONU.

En cuanto a la ganancia analítica de la posición latinoamericana a través de las teorías del imperialismo, se plantea la cuestión de si solo los países con competencia hegemónica determinan los acontecimientos internacionales y todos los demás países participan en ellos como objetos, o si existen grupos de Estados y movimientos no imperialistas que pueden influir en el sistema internacional. Asociar el imperialismo únicamente con el expansionismo, el engrandecimiento del capital,

la búsqueda de la hegemonía y la guerra, no es suficiente para hacer justicia a la complejidad de las relaciones internacionales y a la conducción de las guerras. La expansión tiende a llevar a la guerra, pero no tiene por qué hacerlo. Aquí es donde entran en juego las teorías de la hegemonía, que pueden tener en mente tanto un orden mundial unipolar como multipolar.

La Doctrina Monroe de los EE.UU. construye idealmente una pretensión de hegemonía mundial, empezando por la pretensión de hegemonía hemisférica y mundial, que en la Guerra Fría se volvió primero contra la Unión Soviética y sus aliados y desde hace unos 20 años contra el aumento del poder económico de China y del poder nuevamente consolidado de Rusia. El resto del mundo está siendo construido en esta constelación mundial por los estrategas estadounidenses. En este sentido, Estados Unidos proclamó primero la “lucha contra el comunismo”, luego la “lucha contra el terrorismo” y ahora la “lucha entre democracias y autocracias”, con China y Rusia y sus aliados como sistemas autocráticos contra las democracias occidentales. Estados Unidos se percibe como la potencia protectora de la democracia en el mundo y su más firme defensor.

Así, el conflicto entre una potencia mundial descendente (EE.UU.) y otra ascendente (China) por sus zonas de influencia se justifica como un conflicto de fondo, con un conflicto de valores por el mejor sistema político. Después de dos siglos de experiencia de los Estados latinoamericanos con la Doctrina Monroe, estos Estados temen ser arrastrados a una nueva Guerra Fría a través de la reconstitución del sistema internacional y dentro de la nueva edición de la Doctrina Monroe como resultado de la guerra de Ucrania, y verse involucrados en nuevas dependencias unilaterales que pongan fin a la libertad que antes tenían.

Pero al igual que el expansionismo tiende a provocar guerras, pero no tiene por qué conducir a guerras calientes, tampoco el afán hegemónico y el conflicto entre las potencias hegemónicas descendentes y ascendentes tienen por qué conducir a guerras calientes. Aquí es donde entra en juego el derecho internacional.

El imperialismo y el derecho internacional representan una tensión constante. El imperialismo y el derecho internacional sólo pueden equilibrarse mutuamente si el derecho internacional también puede aplicarse a pesar de la existencia de potencias imperialistas. Esto fue posible, impulsado por la experiencia directa de los horrores de la guerra después de la Segunda Guerra Mundial, de modo que un sistema institucional de regímenes y normas vinculantes en virtud del derecho internacional evitó otra guerra mundial, si no las guerras en su totalidad.

Desde la Segunda Guerra Mundial, a pesar del derecho internacional, siempre ha habido guerras en el mundo cuyo trasfondo era el conflicto sistémico y las ambiciones imperialistas de dominación. Sin embargo, a excepción de la Crisis de los

Misiles en Cuba, estas guerras no tenían el potencial de una guerra mundial como lo tiene ahora la guerra de Ucrania. Desde el final del conflicto este-oeste se produjo una disociación entre el imperialismo y el derecho internacional. Importantes tratados de mantenimiento de la paz, como el Tratado ABM o el del FMI, fracasaron y la ONU y la CSCE perdieron cada vez más peso. Las grandes guerras contra el derecho internacional, con millones de muertos, como las intervenciones militares de Estados Unidos y la OTAN en Libia, Kosovo, Afganistán y Siria, y las de Rusia en Afganistán, Georgia, Moldavia, Siria y ahora la guerra de Ucrania, son una expresión de esta disociación.

En estos momentos, los Estados latinoamericanos se encuentran entre los actores internacionales que a través de su política de equidistancia y de una nueva independencia continental frente a los centros políticos mundiales, son un factor decisivo para limitar la violencia y respetar el derecho internacional, impulsados en particular por la experiencia de la Doctrina Monroe. Las actitudes divergentes hacia Occidente, pero también hacia Rusia, sobre la guerra de Ucrania son un reflejo de la mayor libertad del continente, que es visible a través de la integración regional (CELAC, Mercosur), una ola de Gobiernos de izquierda e iniciativas de paz globales. Los esfuerzos de EE.UU. y de la UE, la OTAN y el G7 por incluir a América Latina en la política occidental “como perteneciente a Occidente” frente a China y Rusia encuentran el rechazo en América Latina. Junto con otros Estados del Sur Global, desarrolló un potencial de neutralidad y estabilidad para promover la paz dentro de la nueva tensión entre las grandes potencias. Esta evolución es una confirmación de los enfoques teóricos poscoloniales que hacen hincapié en la especificidad y la diversidad del comportamiento de los actores y el potencial de las sociedades poscoloniales y que no solo complementan de forma útil las teorías estructuralistas, como las teorías del imperialismo, sino que también permiten una visión orientada al futuro de las relaciones sociales.

## Referencias

- AP News. 2022. “Bill aims to arrest China, Russia influence in Latin America”, 7 de febrero. <https://bit.ly/3O5JlSr>
- Asamblea General de las Naciones Unidas. 2022. “Debate general del 77 período de sesiones”. Nueva York, del 20 al 26 de septiembre. <https://gadebate.un.org/en>
- Balhorn, Loren. 2022. “Jeder Krieg ist eine Niederlage”. *Jacobin*, 15 de abril. <https://bit.ly/3g5iWP6>

- Banchón, Mirra. 2022. “¿Europa más atractiva para Latinoamérica que Rusia y China?”. *DW*, 18 de junio. <https://bit.ly/3GbluWi>
- Brooks, David. 2022. “Biden pide juicio para Putin, pero EU desconoce a corte encargada”. *La Jornada*, 7 de abril. <https://bit.ly/3NZE9XF>
- Castro, Jorge. 2022. “Rusia se beneficia de las sanciones internacionales”. *Clarín*, 1 de mayo. <https://bit.ly/3WXr7xm>
- Colotti, Geraldina. 2022. “Ein neuer Faktor der ‘Weltordnung’: Das wachsende BRICS-Bündnis”. *Amerika 21*, 11 de julio. <https://bit.ly/3GubcB5>
- Communist Party of Greece. 2002. “Resolution des Zentralkomitees der KKE über den imperialistischen Krieg in der Ukraine”, 9 de abril. <https://bit.ly/3O48Vyf>
- Crawford, Alan, Jenni Marsh y Antony Squazzin. 2022. “The US-Led Drive to Isolate Russia and China Is Falling Short”. *Bloomberg*, 4 de agosto. <https://bloom.bg/3E7dfrR>
- CubaMinrex. 2022. “Rede Des Botschafters Pedro Luis Pedroso Cuesta, Ständiger Vertreter Kubas Bei Den Vereinten Nationen, Auf Der Sondersitzung Der Un-Generalversammlung Zur Lage In Der Ukraine”, 1 de marzo. <https://bit.ly/3ULQY9S>
- Davies, Franziska. 2022. “Man sollte ernstnehmen, was Putin über Peter den Großen sagt”. *NTV*, 16 de junio. <https://bit.ly/3X1JtgA>
- Deppe, Frank, Stephan Heidbrink, David Salomon, Stefan Schmalz, Stefan Schoppengerd e Ingar Soly. 2004. *Der neue Imperialismus*. Heilbronn: Distel Verlag.
- Der Spiegel. 2019. “Bündnisvertrag spricht gegen Nato-Beitritt Brasiliens”, 20 de marzo. <https://bit.ly/3tymjb>
- Doyle, Michael. 1986. *Empires*. Nueva York: Cornell University Press.
- DW. 2022. “Alberto Fernández descarta desde Berlín sanciones a Rusia”, 11 de mayo. <https://bit.ly/3hEkjEx>
- Engel, Stefan; Gabi Fechtner y Monika Gärtner-Engel. 2022. *Der Ukraine-Krieg und die offene Krise des imperialistischen Weltsystems*. Essen: Neuer Weg.
- Farnsworth, Eric. 2022. “At Biden’s Summit, Leaders Should Summon the Spirit of 1994”. *Americas Quarterly*, 3 de mayo. <https://bit.ly/3O46CuW>
- Frankfurter Rundschau. 2022 “Joe Biden hat sich der Eindämmung Russlands verschrieben - Aber was für einer?”, 11 de marzo. <https://bit.ly/3Gb94he>
- Gärtner, Peter. 2020. “Die Monroe-Doktrin: Totgesagte leben länger”. *Amerika 21*, 16 de abril. <https://bit.ly/3EuQa3R>
- German Foreign Policy. 2022. “Krieg und Hunger. Ukraine-Krieg: Russlands Überfall und die westlichen Sanktionen führen zu Zunahme von Hunger und Unterernährung weltweit. Hungerrevolten und ihr Umschlag in Aufstände gelten als möglich”, 28 de marzo. <https://bit.ly/3g2x63m>

- Glüsing, Jens. 2022. "So reagiert Lateinamerika auf Putins Feldzug". *Der Spiegel*, 27 de febrero. <https://bit.ly/3Etby9z>
- Hardt, Michael, y Antonio Negri. 2002. *Empire. Die neue Weltordnung*. Frankfurt / Nueva York: Campus Verlag.
- Harvey, David. 2005. *Der neue Imperialismus*. Hamburg: VSA.
- Hermsdorf, Volker. 2022a. "913 illegale Sanktionen". *Junge Welt*, 27 de septiembre. <https://bit.ly/3O1TxII>
- 2022b. "Ansteckendes Kriegsgeschrei". *Junge Welt*, 22 de febrero. <https://bit.ly/3EqluAD>
- Hobson, John. 1998. *Der Imperialismus*. Köln: Kiepenheuer & Witsch.
- Infobae. 2022a. "EE.UU. evalúa cómo incorporar a los pueblos de Cuba, Nicaragua y Venezuela en la Cumbre de las Américas", 23 de mayo. <https://bit.ly/3TA2Quv>
- 2022b. "Fuerte crítica del embajador de Ucrania en la ONU a su par argentino por mostrarse con un delegado ruso", 14 de abril. <https://bit.ly/3AbLfls>
- 2022c. "La invasión rusa podría ser un problema para la industria láctea en Uruguay", 4 de marzo. <https://bit.ly/3UwCDhy>
- 2022d. "Parlamentarios europeos criticaron el discurso de Cristina Kirchner: bochornoso espectáculo", 14 de abril. <https://bit.ly/3O4TXyt>
- 2022e. "Polémicas declaraciones de Lula da Silva: dijo que Zelensky es tan culpable como Putin por la invasión a Ucrania", 4 de mayo. <https://bit.ly/3fW8CsI>
- 2022 f. "EN VIVO: Continúa la 7ª Conferencia Anual de Seguridad Hemisférica con presencia de importantes oradores internacionales." <https://www.infobae.com/america/america-latina/2022/05/18/en-vivo-continua-la-7-conferencia-anual-de-seguridad-hemisferica-con-presencia-de-importantes-oradores-internacionales/>
- 2022 g. Asesor de Volodímir Zelenski reaccionó al plan de AMLO para pacificar Ucrania: "Usan la guerra para sus relaciones públicas". <https://www.infobae.com/america/mexico/2022/09/17/asesor-de-zelenski-reacciono-al-plan-amlo-para-pacificar-ucrania-usan-la-guerra-para-sus-relaciones-publicas/>
- Jäger, Thomas. 2022. "Die Welt mit Putins Augen sehen: Der dekadente Westen ist auf Krieg nicht eingestellt". *Focus*, 23 de enero. <https://bit.ly/3GezTRI>
- Jiménez Enoa, Abraham. 2022. "Biden suaviza su política sobre Cuba al autorizar más vuelos, remesas y viajes". *El Diario*, 17 de mayo. <https://bit.ly/3GiaEy5>
- Jiménez, Néstor, y Fabiola Martínez. 2022. "AMLO: EU apoya a Ucrania y olvida a Centroamérica". *La Jornada*, 23 de marzo. <https://bit.ly/3UX1JGI>
- La Jornada. 2022. "Ucrania: peligro planetario", 28 de septiembre. <https://bit.ly/3UQzadx>

- La Nación. 2022. “El incómodo momento de Alberto Fernández con el canciller alemán por una pregunta que no era para él”, 11 de mayo. <https://bit.ly/3E5fziZ>
- Leitner, Christine. 2022. “Die ‘Putinverstehere’: wer jetzt noch zu Russland gehört und warum”. *Stern*, 3 de marzo. <https://bit.ly/3GbjzRG>
- Lejtman, Roman. 2022. “Alberto Fernández se mantiene en silencio ante la invasión de Putin a Ucrania y entra en riesgo la negociación con el FMI”. *Infobae*, 22 de febrero. <https://bit.ly/3hBGYS4>
- Lenin, Vladímir. 1962. *Der Imperialismus als höchstes Stadium des Kapitalismus. Gemeinverständlicher Abriss*. Berlín: Verlag Neuer Weg.
- Maihold, Günther. 2022. “Amerika-Gipfel mit hemisphärischen Divergenzen”. *SWP-Aktuell* 42: 1-8. <https://bit.ly/3g4A1IS>
- May, Ernest. 1992. *The making of the Monroe doctrine*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mugica Díaz, Joaquín. 2022. “Alberto Fernández finalizó su gira por Europa, pidió a los líderes que visitó unirse para frenar la guerra y jugó su carta en la interna del Gobierno”. *Infobae*, 14 de mayo. <https://bit.ly/3UxcD5z>
- Münkler, Herfried. 2005. *Imperien. Die Logik der Weltherrschaft – vom Alten Rom bis zu den Vereinigten Staaten*. Berlín: Rowohlt.
- Nachrichtenpool Lateinamerika. 2021. “Die Beziehungen der USA zu Lateinamerika: eine Zeitreise”, 24 de marzo. <https://bit.ly/3hDkqAm>
- Neuber, Harald. 2019. “USA kehren nun auch offiziell zur Monroe-Doktrin zurück”. *Telepolis*, 24 de abril. <https://bit.ly/2PrXRMV>
- OEA (Organización de Estados Americanos). 1962. “Resolution IV. Exclusion of the Present Government of Cuba from Participation in the Inter-American-System”. Punta del Este, Uruguay, 13 de enero. <https://bit.ly/3UQR7J4>
- 2022. “OAS Resolution Condemns Russia’s Continued War Against Ukraine”, 25 de marzo. <https://bit.ly/3TATX3L>
- Olivares, Emir, y Eviola Martínez. 2022. “Ante funcionarios de EU, AMLO ratifica importancia de relación bilateral”. *La Jornada*, 10 de agosto. <https://bit.ly/3X0A8G4>
- Petro, Gustavo. 2013. “La OTAN significa Alianza Atlántico Norte. Nosotros somos del Caribe y el Pacífico y muy pero muy latinoamericanos”. Twitter, 3 de junio. <https://bit.ly/3A9lrqs>
- Prößer, Claudius. 1994. “Das Trauma der US-Interventionen”. *Lateinamerika Nachrichten* 243-244. <https://bit.ly/3hFjH1J>
- Quetzal. 1997. “Gewaltsame Interventionen der USA in Lateinamerika ab 1846”. <http://www.quetzal-leipzig.de/printausgaben/ausgabe-20-wieder-gewalt/gewaltsame-interventionen-der-usa-in-lateinamerika-ab-1846-19093.html>

- Reina, Elena. 2022. “López Obrador arremete contra el Parlamento Europeo: ‘Ya no somos colonia de nadie’”. *El País*, 11 de marzo. <https://bit.ly/3E21HGh>
- Scholz, Olaf. 2022 a. “Der Imperialismus ist zurück in Europa”. *Berliner Zeitung*. <https://www.berliner-zeitung.de/news/bundeskanzler-olaf-scholz-gastbeitrag-faz-die-eu-muss-ihre-reihen-schliessen-li.247622>
- Scholz, Olaf. 2022b. “Statement Summary: General Assembly of the United Nations”. United Nations, 20 de septiembre. <https://bit.ly/3A7TsHl>
- Schumpeter, Joseph. 1919. *Zur Soziologie der Imperialismen*. Tübinga: Mohr.
- SDAJ (Sozialistische Deutsche Arbeiterjugend). 2022. “Offizielle Stellungnahme der SDAJ: Zum Krieg in der Ukraine”, 25 de febrero. <https://bit.ly/3UPL33m>
- Serrichio, Sergio. 2022. “Odisea 2022: las exportaciones argentinas más afectadas por la invasión rusa y la guerra en Ucrania”. *Infobae*, 15 de mayo. <https://bit.ly/3WSLTON>
- Shifter, Michael, y Bruno Binetti. 2022. “A Policy for a Post-American Latin America. How Washington Can Reset Relations with a Region That Needs It Less?”. *Foreign Affairs*, 3 de junio. <https://fam.ag/3tpZT4T>
- Stuenkel, Oliver. 2022. “How Biden Can Get the Summit of the Americas Right”. *Americas Quarterly*, 17 de febrero. <https://bit.ly/3TB0viR>
- Sulzbach, Walter. 1959. *Imperialismus und Nationalbewusstsein*. Frankfurt / Main: Europäische Verlags-Anstalt.
- The White House. 2022. “Fact Sheet: President Biden and G7 Leaders Formally Launch the Partnership for Global Infrastructure and Investment”, 26 de junio. <https://bit.ly/3TH8ifc>
- TN. 2022. “El embajador ruso dijo que la Argentina es uno de los principales socios de Moscú en América Latina”, 25 de marzo. <https://bit.ly/3O6VTjh>
- United Nations News. 2022a. “Ucrania: la Asamblea General adopta una resolución humanitaria que exige a Rusia el cese inmediato de hostilidades”, 24 de marzo. <https://bit.ly/3EvqYu4>
- United Nations News. 2022b. “Ukraine: General Assembly demands Russia reverse course in ‘attempted illegal annexation’”, 12 de octubre. <https://bit.ly/3UuD1x4>
- Weber, Max. 1921. *Wirtschaft und Gesellschaft*. Tübinga: Mohr Siebeck.
- Wilson, Larman, y David W. Dent. 1995. “The United States and the OAS”. En *U.S.-Latin American Policymaking: A Reference Handbook*, editado por David W. Dent, 24-44. Westport: Greenwood Press.
- Wisotzky, Fabian. 2022. “Zurück zum russischen Imperium” *Rosa Luxemburg Stiftung*, 2 de marzo. <https://bit.ly/3hFmkAD>
- Zimmermann, Philipp. 2022. “Reaktionen aus Lateinamerika zum Ukraine-Krieg”. *Amerika 21*, 25 de marzo. <https://bit.ly/3X3uLpI>

Reseñas





Howlett, Michael. 2019. **The Policy Design Primer. Choosing the Right Tools for the Job.** New York: Routledge Textbooks in Policy Studies. 138 pp.

La obra titulada *The Policy Design Primer: Choosing the Right Tools for the Job* consiste en un manual que busca introducir principios y elementos del diseño de políticas en el marco de la gobernanza contemporánea. Para lo cual, Michael Howlett parte de los orígenes del diseño de políticas públicas en la década de los cincuenta, cuando Lasswell introdujo el concepto de “ciencia de las políticas” y se identificó que las acciones gubernamentales podían mejorar mediante la aplicación de conocimiento en la formulación de las políticas (Howlett 2011,18).

En este aspecto, la orientación instrumental ganó relevancia al respaldar la actuación de los formuladores de políticas basada en conocimiento y evidencias. Por lo que entre las décadas de los ochenta y noventa surge la investigación del diseño de políticas públicas desde un enfoque instrumental. Es así, que una parte significativa del diseño de políticas implica la conexión entre los objetivos de política con los medios o instrumentos para alcanzarlos (Howlett 2011).

En torno al estudio de los instrumentos se crearon varias taxonomías, sin embargo, la más representativa en el campo ha sido la propuesta por Christopher Hood en 1986, denominada NATO por sus siglas, al clasificar los instrumentos en: nodalidad, autoridad, tesoro y organización. Sobre la base de esta taxonomía,

Howlett busca guiar el estudio de los instrumentos utilizados por los gobiernos en su accionar. En un entorno en el que se requiere una mejor comprensión de los procesos de formulación de políticas y diseños inteligentes para enfrentar la complejidad de los problemas de políticas contemporáneos.

El libro se encuentra conformado por tres partes. La primera parte cuenta con dos capítulos, en los que se contextualiza al lector sobre el diseño de políticas, los avances en su estudio y las principales limitaciones actuales para alcanzar su efectividad. El primer capítulo aborda conceptos clave en el ámbito de las políticas públicas con el fin de conceptualizar el diseño y explicar el foco central que adquieren los instrumentos de políticas en su propuesta. Al mismo tiempo, explica el lugar de lo empírico en los avances teóricos hacia mejores políticas, mejores resultados y el aprendizaje de los gobiernos para evitar repetir errores.

El cumplimiento de objetivos es un tema complejo, por lo que, en el segundo capítulo identifica los principales desafíos a los que se enfrentan los diseñadores de políticas actualmente. Entre los principales constan: diseños deficientes por un conocimiento incompleto, la prevalencia de la política sobre lo técnico, procesos de rediseño que agregan nuevos elementos sin abandonar los anteriores, la racionalidad limitada y la incertidumbre.

En la búsqueda por lograr mejores políticas, durante la última década, se ha puesto un mayor énfasis en las combinaciones de instrumentos. Es así que, la segunda parte del libro se compone de cuatro capítulos en los que se profundi-

za cada uno de los tipos de instrumentos que componen la taxonomía NATO y sus combinaciones. A pesar de que los instrumentos están presentes en todo el proceso de políticas, el autor identifica a los instrumentos de implementación como su centro de análisis.

Los instrumentos son relevantes en tanto constituyen “el contenido de la caja de herramientas entre las cuales los tomadores de decisiones deben elegir para construir o crear políticas públicas” (Howlett 2019). El análisis instrumental provee una distinción entre herramientas sustantivas y procedimentales. Los instrumentos sustantivos buscan resolver un problema de política, y afectan aspectos relacionados con la producción, distribución y consumo de bienes y servicios. Mientras que los instrumentos procedimentales están más orientados a afectar el comportamiento y coordinar actividades entre actores de políticas (Howlett 2011).

El tercer capítulo se orienta al estudio de los instrumentos de organización, utilizados en un mayor horizonte temporal y con mayor frecuencia por los gobiernos. Estos se encuentran conformados principalmente por organismos y personal del gobierno para el cambio en los procesos de políticas y afectar sus resultados. La efectividad de estos instrumentos depende de la existencia de personal y recursos organizacionales, así como de la percepción de los grupos objetivo sobre la competencia del gobierno para brindar bienes y servicios.

El cuarto capítulo analiza los instrumentos de autoridad, que inciden en la capacidad del gobierno para orientar sus objetivos mediante el uso de amenazas de sanciones o coacción por parte del Estado. El uso eficaz de estos instrumentos depen-

de de los mecanismos coercitivos usados, pero también de las percepciones de legitimidad del gobierno. Estos instrumentos, requieren para su funcionamiento la existencia de agencias de cumplimiento y su principal limitación se basa en las focalizaciones, dada la aplicabilidad general de la mayoría de las leyes.

El quinto capítulo expone los instrumentos de tesoro, que consisten en transferencias de recursos de tesoro desde o hacia los actores para desalentar o favorecer comportamientos deseados por los gobiernos mediante impuestos, incentivos financieros o fiscales, entre otros. La efectividad en el uso de los instrumentos de tesoro depende de la disponibilidad de fondos del gobierno, así como de la necesidad financiera de los grupos objetivo y de su receptividad de los recursos.

El sexto capítulo profundiza los instrumentos de nodalidad, que implican el uso de herramientas de comunicación de información, conocimiento y datos que dispone el gobierno para incidir en el comportamiento de los actores. Su uso eficaz depende de la disponibilidad de la información y de los medios para distribuirla, pero también de su credibilidad entre los actores receptores.

Finalmente, la tercera parte se desarrolla con el séptimo capítulo, que parte del análisis de los instrumentos presentados, para ofrecer varias recomendaciones que tiendan a lograr mejores diseños y evitar su fracaso dentro de lo posible. Howlett propone la creación de una “combinación superior de instrumentos” mediante la identificación del potencial de los instrumentos y su conocimiento profundo para favorecer combinaciones coherentes, consistentes y congruentes.

El autor presenta varios principios a ser considerados en diseños efectivos: la parsimonia en la selección de instrumentos, la secuenciación en la escala de coerción, la correspondencia entre objetivos e instrumentos, la experimentación de políticas y la precaución para no sucumbir en el sobrediseño o el subdiseño. Asimismo, se identifica el contexto en el que se diseñan las políticas como un elemento central, que determina la medida en que se puede tomar decisiones nuevas o en que los cambios se encuentran limitados por políticas pasadas.

La obra de Howlett (2019) incorpora al análisis instrumental del diseño de las políticas públicas varios aspectos imprescindibles. Acierta al considerar la dimensión política en la selección de instrumentos, afirmando que esta no es meramente técnica, sino que se ve afectada por las preferencias de grupos de interés y gobiernos. La legitimidad de los gobiernos y las formas de gobernanza contemporáneas son elementos explicativos en su análisis; al mismo tiempo que resalta la consideración del contexto como un elemento trascendental en el éxito de los diseños. Al respecto, recomienda la búsqueda de concordancia de los diseños con el modo de gobernanza y con los arreglos históricos existentes en términos de políticas públicas en un lugar y tiempo determinados.

Sin embargo, en su análisis instrumentalista todavía pueden identificarse varios puntos que han sido objeto de críticas por varias décadas. Entre estos se puede destacar la concepción pragmática de la política pública, que se entiende como un proceso de resolución de problemas mediante instrumentos técnicos, neutros y a disposición de los gobiernos. Cuando en la práctica, los instrumentos no son neutrales y tienen

efectos específicos independientes a los objetivos, ya que actúan bajo su propia lógica produciendo efectos originales e incluso inesperados (Lascoumes 2005).

El manual explicita su intención de guiar a los responsables de la formulación de políticas a elegir instrumentos más adecuados en el marco de la incertidumbre. Pero la obra es útil también en el ámbito académico, específicamente en el área de los denominados “estudios convencionales” de políticas públicas, que ponen énfasis en la explicación de fenómenos en las políticas públicas, analizan las reglas formales y en uso, las interacciones y el uso de recursos estatales para cambiar comportamientos (Durnová y Weible 2020).

Para concluir, la presente reseña tuvo como finalidad presentar los principales elementos que aporta Howlett (2019) al estudio y la práctica del diseño de las políticas públicas desde un enfoque contemporáneo. Aún teniendo en cuenta las limitaciones del análisis meramente instrumental, el manual ofrece información importante para analizar las políticas y realizar mejores diseños. A pesar de que su estudio se centra en casos canadienses, norteamericanos y de países nórdicos, su uso prudente y contextualizado puede ser ventajoso para el análisis de las políticas y la puesta en práctica en países latinoamericanos.

## Referencias

Durnová, A., y Weible, C. 2020. *Tempest in a teapot? Toward new collaborations between mainstream policy process studies and interpretive policy studies*. Policy Science

Howlett, M. 2011. *Designing Public Policies: Principles and Instruments*. Nueva York, Routledge. 236pp.

Lascoumes, P. 2005. "De l'Etat à la gouvernementalité: une nouvelle perspective sur l'organisation politique"

en Hatchuel A. et al. *Gouvernement, organisation et gestion: l'héritage de Michel Foucault*, Les presses de l'université de Laval. pp. 341-362

Najwa Giselle Jalkh

Michael D. Jones, Elizabeth A. Shanahan y Mark K. McBeth. 2014. **The Science of Stories: Applications of the Narrative Policy Framework in Public Policy Analysis.** New York, US: Palgrave Macmillan, 280p. ISBN: 978-1-137-48586-1 (e-Book)

El libro “*The Science of Stories*”, es una compilación que tiene dos propósitos: uno, presentar de forma estructurada el enfoque Narrativo de Políticas o NPF (acrónimo en inglés Narrative Policy Framework) y, dos, presentar la evidencia de su aplicación en diversos contextos, permitiendo contrastar su validez, alcance y adaptaciones como enfoque emergente en combinación del positivismo y pospositivismo, siendo el primero dominante por la pretensión de establecer un marco estable para el procesamiento textual y el segundo en la comprensión de las narrativas incorporadas en las políticas públicas, así como los incentivos, imaginarios y propósitos gubernamentales.

Michael Jones, Elizabeth Shanahan y Mark McBeth son los compiladores de este libro e impulsores más representativos del NPF como enfoque, y han promovido el desarrollo de adaptaciones a su propuesta, por lo tanto, la consolidación del enfoque en esta publicación es clave para dirimir confusiones y consolidar aspectos conceptuales, metodológicos y los supuestos bajo los cuales se considera que un estudio o investigación adopta la NPF. Es así, que Schlauffer, y otros (2022) publican el primer análisis cuantitativo en investigaciones con NPF, lo cual brinda un panorama del alcance y adopción, donde referencia

124 artículos publicados (Web Of Science–Scopus), entre los principales resultados se destaca que el 69% de las investigaciones se desarrolla en los Estados Unidos (EEUU), concentrándose en temáticas como política ambiental, energética, de salud, y control de armas, que coinciden en temas polémicos o que presentan múltiples soluciones por colectivos identificables (ambientalistas-empresarios-organizaciones sociales).

Es por esto que el uso de narrativas ha sido el recurso predilecto por políticos y gestores con el propósito de promover, formular y definir una política pública, utilizando elementos de justificación, persuasión o argumentación que se complementan con datos, permitiendo a las partes interesadas, afectados o involucrados reflejar sus intereses, motivaciones o fijar propósitos en la política pública. Por lo tanto, en las políticas públicas se incorporan “historias con una secuencia temporal de eventos que se desarrollan en una trama que está poblada de momentos dramáticos, símbolos y personajes arquetípicos, que culminan en una moraleja de la historia” (Jones, Shanahan y McBeth 2014), por lo que se entiende que las historias definen verdades narrativas que se desarrollan socialmente y que constituyen realidades políticas que pueden sistematizar, analizar y comprender nuevas relaciones entre los involucrados en la política pública.

Uno de los elementos señalados en el libro de forma recurrente es como la NPF pretende limitar la relatividad narrativa al considerarla simplemente incompatible con el método científico, y como ésta busca definir elementos narrativos

generalizables e independientes. En la narrativa, de acuerdo con la NPF, se deben identificar elementos generalizables, como un contexto específico, describir personajes como héroes, villanos o víctimas, generando una trama que permita la conexión entre el entorno y los personajes, dando sentido a la narrativa e incorporando una solución a la historia o política, denominada como la moraleja, sintetizando aspectos que particularizan el enfoque de NPF.

Ahora bien, bajo estos elementos, el libro propone un marco de diseño de investigación amplio, planteando relaciones generalizables en las diferentes narrativas, lo que permite desarrollar investigaciones de corte cuantitativo de carácter experimental y cuasiexperimental, realizando uso de estadística descriptiva, medidas de correlación, probabilidades, diferencias de medias o modelos *probit* o *logit*, con la combinación de esquemas de análisis cualitativo como el análisis de redes o mapeo de información. En este aspecto la incorporación de métodos de comprobación estadística por medio de componentes de significancia, error y correlación, permiten analizar el desarrollo, posición y contenido narrativo relacionados e incorporados en las políticas públicas, los cuales permiten negociar, disuadir y confrontar a los diferentes actores para la definición de acciones gubernamentales, como las que hacen parte de la agenda política.

La estructura del libro está organizada en tres secciones y doce capítulos, donde cada uno está a cargo de uno o varios autores, en la primera sección del texto se presenta dos capítulos donde el i) detalla los principios, estructura, supuestos y ontología de la NPF, y posteriormente pasa a la ii) descripción

de los diseños de investigación. En la sección dos se aborda el nivel de análisis micro con dos capítulos que se vinculan a la i) comunicación de políticas de reciclaje y cómo éstas modifican la opinión de la ciudadanía y ii) se aborda la narrativa de la persuasión en mecanismos causales, en este caso se profundiza en la relación entre el problema y la solución, especialmente si la relación desarrollada genera incentivos o señala infracciones, permitiendo comprobar la opinión pública, la narrativa política y las decisiones.

La sección tres del libro aborda el nivel de análisis meso con la presentación de seis casos, dado que este nivel ha sido el más prolijo en aplicación del NPF, esta sección se aborda a través de seis capítulos que corresponden a estudios sobre: i) las estrategias políticas de expansión y contención de problemas en torno a la ubicación de una central eléctrica en la India; ii) síntesis de las narrativas originadas de la ‘primavera árabe’; iii) análisis de las políticas ambientales del Estado de Colorado (EEUU), iv) la derrota de un proyecto de ley en el Estado de Ohio (EEUU); v) las discusiones en el Estado de New York (EEUU) sobre fracking y, vi) la gobernanza de la innovación social, resaltando en esta sección los casos desarrollados en la India y Alemania, buscando comprobar que el enfoque es estable en diferentes esquemas idiomáticos, narrativos y contextuales.

Finalmente en la sección IV, los autores realizan una reflexión sobre el NPF, a través de dos capítulos: i) revisión de las contribuciones, limitaciones y recomendaciones para avanzar en las investigaciones y, ii) realiza el cierre de los temas y el debate sobre la relación de la

opinión pública y la toma de decisiones, tensión entre los métodos cualitativos y de validación cuantitativa, brindando una perspectiva amplia para incidir en las agendas de investigación y adaptaciones futuras del enfoque.

El NPF es relevante para el análisis de política pública, tanto de forma *ex ante*, permitiendo identificar a partir de las narrativas las coaliciones, argumentos e intereses con relación a cómo se identifica frente a un contexto específico estrategias de negociación o contra argumentación y procesos de decisión. Ahora bien, en un escenario como la implementación, permite comparar contextos, definiendo el rol que asumen coaliciones similares o determinando la moraleja que permitió el proceso de negociación o adopción de alguna política. Adicional, en la medida que la posibilidad de definir niveles analíticos por medio de esquemas de proximidad o generalización con los conceptos micro, meso y macro facilita la definición de contextos, propósitos y la relación con niveles de gobierno. Es así, que McBeth y Pearsall (2019) proponen el NPF como metodología de formación y aproximación a la teoría política por parte de estudiantes, colocando en el centro las narrativas, desde un enfoque intuitivo y reglado, lo que puede facilitar el análisis y síntesis, no solo en la política pública, sino en el contexto político.

Frente a los cuestionamientos al NPF, se encuentra el reduccionismo de la narrativa por parte de unos supuestos y reglas que pueden omitir parte de la realidad, que no necesariamente es explícita en la narrativa o los significados se modifican con una intención no revelada (Jones y Radaelli

2015). Es así, que con la diversidad de narrativas y a pesar del esfuerzo para incorporar imágenes, lenguaje no verbal o comunicaciones cortas o narrativas no necesariamente estructuradas, limita la posibilidad de trasladar al plano cuantitativo y realizar procesos de inferencia para verificar relaciones o análisis de datos categóricos, que pueden llevar a problemas de multidimensionalidad.

Finalmente, este libro se suma a las obras que tienen como propósito difundir enfoques particulares, donde la estructura del libro facilita la comprensión del NPF, y su aplicación en diferentes entornos y realizar un proceso reflexivo sobre su pertinencia y limitaciones, como la posibilidad de una mayor capacidad de procesamiento de información narrativa por medio de técnicas como *machine learning*, así como evidenciar que la flexibilidad con idiomas y contextos brinda la posibilidad de realizar la reflexión sobre la comunicación de las políticas públicas, procesos de negociación y definición de estrategias efectivas, frente a la adopción de estas.

## Referencias

- Jones, Michael D., Elizabeth A. Shanahan, y Mark K. McBeth. 2014. «*The science of stories: applications of the narrative policy framework in public policy analysis*», 280p. New York: Palgrave Macmillan.
- Jones, Michael D., y M. Claudio Radaelli. 2015. «The Narrative Policy Framework: child or monster?» *Critical Policy Studies*, 339-355p.
- McBeth, K. Mark, y A. Chadwick Pearsall. 2019. «Using the Narrative Policy

Framework in the Teaching of Introduction to Politics.» *Journal of Political Science Education*: 880-896p.

Schlauffer, Caroline, Johanna Kuenzler, D. Michael Jones , y A. Elizabeth Shanahan. 2022. «The Narrative Policy Framework: A Traveler's Guide.» *Politische Vierteljahresschrift*.

Jorge Enrique Martínez Carvajal  
Economista, Magíster en Política Social y  
Magíster en Hacienda Pública  
Estudiante - Doctorado en  
Políticas Públicas - FLACSO Ecuador.  
Jorge.jemc@gmail.com



Cass R. Sunstein. 2020. **Behavioral Science and Public Policy**. New York: Cambridge University Press. 84pp

Las ciencias del comportamiento<sup>1</sup> vienen jugando un rol clave en las políticas públicas en diferentes países; así los gobiernos, las organizaciones internacionales, las empresas vienen utilizando herramientas de estas ciencias para abordar problemas diversos como la contaminación del aire, el desempleo, la seguridad vial, entre otros. El texto da cuenta de ello y a la par remarca que el uso de estas herramientas ha generado una discusión sobre temas críticos como el rol del gobierno, la libertad de elección, el paternalismo y lo que entendemos por bienestar.

Este no es el primer libro de Sunstein sobre el tema, así podemos encontrar varios textos previos como *The ethics of Influence: Government in the age of behavioral science* (Sunstein 2016) que abordan los dilemas derivados del uso de las herramientas conductuales en las políticas públicas.

El objetivo principal del libro es constituirse en un punto de partida -Sunstein lo llama *one stop shopping*- para todos aquellos interesados en políticas públicas que quieran conocer los hallazgos clave de las ciencias del comportamiento para la disciplina, así como las acciones que los gobiernos vienen implementando al respecto. El texto también busca explorar la relación entre economía conductual y

bienestar. El autor señala que hay debates no resueltos sobre la elección, la libertad y el rol del Estado. En esa línea el libro también tiene como objetivo proveer un marco organizado sobre las funciones del gobierno, la libertad de acción y el paternalismo.

Para ello, Sunstein estructura su texto en diez secciones; así, luego de la introducción, se refiere a la revolución del comportamiento, a sí nuestras elecciones nos hacen felices, al gobierno, los errores, los juicios, la teoría y la práctica, el bienestar, la libertad, y finalmente a las perspectivas futuras.

Entre los aspectos a resaltar del libro podemos mencionar su aporte a las políticas públicas desde los hallazgos derivados de diversos estudios en las ciencias del comportamiento. Estos hallazgos dan cuenta de que las personas no son racionales, que tienen un sesgo en sus elecciones sobre el futuro a partir de sus circunstancias actuales imponiéndose costos a partir de sus elecciones, a lo que el autor llama “internalidades”. Asimismo, los hallazgos señalan que las personas no son buenas evaluando riesgos, que se dejan llevar por la inercia y tienden a ser optimistas poco realistas.

El autor señala que estos hallazgos están siendo ya usados por los gobiernos y otras organizaciones en intervenciones de diferente tipo. Así, se señalan ejemplos de estas intervenciones como las reglas predeterminadas, los recordatorios, los formatos simplificados, la diseminación de información, incluso la forma en que se organizan los portales de internet o lugares de venta o prestación de servicios, entre otras intervenciones, se em-

<sup>1</sup> Según Sunstein (2020, 2) las ciencias del comportamiento se refieren a tres campos del conocimiento que se traslapan: la psicología cognitiva, la psicología social y la economía conductual.

plean como intervenciones conductuales para proteger a las personas de ellas mismas o para preservar el daño que puedan causar a otros a partir de sus elecciones. Estas herramientas complementan otras intervenciones como mandatos o prohibiciones, y presentan ventajas frente a estas según el autor en tanto preservan la libertad de las personas quienes pueden optar por seguir-las o no.

Otro aspecto a remarcar del texto son las características que deben tener estas intervenciones para ser eficaces, las que el autor resume en un acrónimo FEAST que deriva de las palabras en inglés: *fun, easy, attractive, social y timing*. Las intervenciones o *nudges* como él las denomina deben ser fáciles, automáticas, atractivas, sociales es decir empleadas por la mayoría de la población, oportunas y divertidas a fin que sean efectivas.

Otro aspecto a resaltar del texto es la referencia a la forma en que los gobiernos están abordando estos desafíos desde la función regulatoria, variando la forma en que se organizan los equipos destinados a ello en la administración pública. El autor remarca que algunos gobiernos han creado equipos especiales con el objetivo de incorporar la comprensión del comportamiento humano en las iniciativas de política pública y otros mas bien realizan estas tareas de manera transversal en diferentes departamentos o a partir de oficinas que ya existían. Señala el autor que a partir de la evidencia, los casos de equipos específicamente dedicados a ello como los *behavioral insights team* han probado tener mayor efectividad.

Un aspecto que es controversial en el texto es el referido al rol del gobierno y la libertad de elección. Así, ante los hallazgos

en el sentido que las personas a veces cometen errores y que sus elecciones no promueven su bienestar. La pregunta es ¿cuál debería ser la acción del gobierno? ¿debería ser paternalista? La posición del autor es que las agencias reguladoras deben respetar las elecciones de las personas, siempre que esas elecciones estén adecuadamente informadas y sean suficientemente libres de sesgos. No obstante, observamos de la casuística que se presenta en el texto que ello no suele ser así dejando abierta la acción del gobierno.

Otro aspecto de debate es el referido al concepto de bienestar especialmente cuando se habla de decisiones que estén orientadas al bienestar de las personas. A partir de reconocer que las personas pueden diferir en su juicio sobre lo que es mejor para ellas o lo que consideran una mejor vida, hasta qué punto las intervenciones conductuales a las que nos hemos referido respetan sus preferencias, es un aspecto controversial.

Si tuviéramos que situar el texto de Sunstein en el contexto de la disciplina de las políticas públicas encontramos una aproximación desde Roth (2021, 44) quien al señalar cómo los diferentes cambios en los modelos de organización del sector privado han impactado en los gobiernos y en las herramientas empleadas para lograr la “obediencia” de las personas; sitúa a las herramientas conductuales dentro de la teoría neoinstitucionalista. Señala Roth (2021, 50) que estas herramientas suponen un viraje de instrumentos de coerción directa (*hard policy*) a indirecta mediante incentivos económicos, sociales, psicológicos (*soft policy*).

Otra aproximación también se puede realizar desde la implementación de polí-

ticas públicas. Así, encontramos un guiño entre el uso de este tipo de herramientas y una de las condiciones de efectividad en la implementación de los programas a los que se refieren Sabatier y Mazmanian (Roth 2002, 114-115) cuando señalan la necesidad de una teoría sólida relacionada con el cambio de comportamiento de las personas.

Qué duda cabe que la casuística diversa de diferentes políticas sectoriales presentada por el autor dan cuenta de la efectividad de este tipo de herramientas para el cambio de comportamiento, objetivo que persiguen las políticas públicas y que suele ser esquivo, por lo que anticipamos que hay largo trecho por caminar con las ciencias del comportamiento y por consiguiente mucho por discutir respecto de los dilemas derivados de su uso.

## Referencias

- Sunstein, Cass R. 2020. *Behavioral Science and Public Policy*. New York: Cambridge University Press.
- . 2016. *The ethics of influence: Government in the Age of Behavioral Science*. New York: Cambridge University Press.
- Roth Deubel, André-Noel. 2021. "The transformation of the state and public management during the post-pandemic digital Revolution: from Taylor to Google". *Journal of Public Governance and Policy Latin American Review*, Year 7 Vol. 1 No. 10, pp. 37-53.  
[http://iippg.cucea.udg.mx/sites/default/files/Journal\\_10.pdf](http://iippg.cucea.udg.mx/sites/default/files/Journal_10.pdf)
- . 2007. *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Ediciones Aurora.

Guiselle Marlene Romero

**Guy Peters. 2018. Policy Problems and Policy Design.** Cheltenham Edward Elgar Publishing Publication. 179 pp.

Desde hace tres a cuatro décadas, la reflexión epistemológica en las ciencias sociales ha reportado algunos avances, sobre todo a partir del llamado “giro argumentativo”. Esto significó para el análisis de las políticas públicas, la introducción de las perspectivas cognitivistas, críticas e interpretativas, diversificando sus enfoques teóricos. Por ejemplo, se cuenta con la “Nueva ciencia de la política” y el retorno de la importancia en el diseño de las políticas públicas, entre otras.

En esta última, se encuentra inmerso Guy Peters, autor y editor de alrededor de setenta libros en los campos de gobernanza, administración pública y política pública. Peters, ha estado interesado en el concepto de diseño de las políticas desde 1980, en un inicio junto a su colega, Stephen Linder, identificaron la necesidad de evaluar las teorías producidas bajo los lentes del diseño, desde el abordaje de la complejidad de la acción gubernamental de una manera más inteligente, oportuna y contingente.

El libro “Policy Problems and Policy Design” representa para Peters, su retorno al tema del diseño, vinculándose paralelamente a la literatura más contemporánea sobre políticas. Por ello, el autor deja claro que su regreso tiene la intención de demostrar académicamente que, en lugar de formular políticas a través de la ruta de la dependencia, se pueda partir de una reflexión profunda sobre los elementos de la política e imaginar vínculos viables entre

esos elementos, esto permitiría la creación de políticas más eficientes.

En este marco, el objetivo central de esta obra es aportar y nutrir a las discusiones actuales sobre marcos analíticos para el diseño de políticas públicas. Afirma que el diseño de políticas también implica la consideración de la naturaleza de los problemas de política, los medios para abordar esos problemas y cómo esas políticas que se diseñan encajan en el entorno social y político más amplio para el público.

Es así que, para el autor este libro constituye una autocrítica a su trabajo y permite vislumbrar la repolitización del proceso de diseño de políticas frente a visiones instrumentales y tecnocráticas que han dominado en la teoría y en la práctica a este campo de estudio por décadas. Por lo tanto, es crucial considerar el diseño de políticas no sólo como un campo de actividad académica, sino también como un medio para mejorar el desempeño del gobierno, gracias a su potencialidad como mecanismo transformador de la realidad social y política.

El libro está integrado por seis capítulos que son presentados de manera pedagógica. El primero introduce la lógica del diseño de políticas, este discute ampliamente sobre el modelo tradicional de diseño y argumenta que la intervención es un elemento que a menudo se ignora. En particular, muestra los fundamentos, contenidos e implicaciones de los diversos estilos de diseño que existen y, a la vez valora la relación entre la perspectiva del diseño y los paradigmas establecidos en la disciplina, formulando un conjunto de críticas a la literatura previa. Se indica que diseño se puede conceptualizar, aun-

que quizás de una manera un tanto mecanicista, como compuesto de vínculos entre problemas (causalidad), soluciones (instrumentos), valores (evaluación) e implementación (intervención). En el segundo y tercer capítulo profundiza sobre los problemas de política, como puntos de partida centrales de cualquier diseño. Para el cuarto capítulo, aborda la relación entre los problemas y los instrumentos y, presenta un repertorio de los segundos. Por lo que, la elección de los instrumentos se debe realizar de forma contingente y contextual y se desecha la posibilidad de crear algoritmos generales que permitan modelizar la relación entre problemas e instrumentos y producir resultados viables. Finalmente, en los últimos dos capítulos presentan la propuesta de un “nuevo diseño de políticas” detallando sus principios y axiomas, como una esperanza para desarrollar un enfoque que sea capaz de producir diseños de políticas innovadoras y resilientes, adaptables a las realidades de una sociedad contemporánea.

En el primer capítulo se argumenta que cada vez más, el Estado está siendo legitimado por los resultados y el desempeño. Por otro lado, el público también tiende a rechazar la capacidad del Estado y asume que los gobiernos son incompetentes y corruptos. Por ello, se afirma que el diseño de políticas es esencialmente un tema político y, aunque mayoritariamente se lo realiza de manera simplista y convencional, es necesario denotar la existencia de una corriente de estudiosos que busca realizarlo desde un paradigma constructivista, que retoma en gran medida sus características fundamentales desde valores políticos como la equidad e igualdad.

Continuando con esta idea, en el segundo capítulo, la formulación de políticas comien-

za con el reconocimiento de un problema en la sociedad que debe abordarse. Es así que los problemas deben construirse y moldearse de manera que se puedan procesar políticamente, como un paso previo para un correcto diseño. Si bien casi todos los problemas de política implican un conflicto político, difieren en la intensidad de ese conflicto y en la medida en que los intereses de los involucrados se oponen o no directamente.

La temática en torno a los problemas se profundiza en el tercer capítulo, que muestra una tipología de problemas políticos según sus características internas y externas, denominándoles como “malignos”, “super malignos”, “complejos”, “enredados” y “intratables”. En particular, los problemas malignos, se caracterizarían por estar poco definidos y fuertemente interconectados con otros y carecen de soluciones fácilmente identificables; adicionalmente, los super malignos requieren de la creación de nuevas estructuras de gobernanza. Asimismo, se plantean tres estrategias de diseño para la tipología de problemas: experimental y precisa; compleja y abarcativa y; descentralizada e innovadora. Cualquiera que se elija es crucial sostener la politización del problema, conocer el tiempo disponible, reconocer la fragmentación interna de los gobiernos y la ausencia de regímenes globales de gobernanza.

Con todo este bagaje de conocimiento, en el cuarto capítulo se destaca la vinculación que existe entre los problemas de política y los instrumentos de política que puedan alcanzar los objetivos formulados. Detalla las herramientas de gobierno, acuñadas por Christopher Hood<sup>1</sup> (1983), que

<sup>1</sup> Hood, C. (1983) Las herramientas del gobierno (Chatham, NJ: Chatham

describen cómo el sector público puede intervenir en la sociedad y la economía; a la vez no deja de lado el aporte de Laswell y Kirschen<sup>2</sup> (1964) que discutieron una lista de 64 herramientas disponibles para la política económica.

Los instrumentos de política también pueden considerarse desde una perspectiva constructivista. Es decir, en lugar de asumir que los instrumentos son objetivos, con características y efectos claramente identificables, también pueden considerarse construcciones políticas que derivan su significado de la manera en que son conceptualizados por sus usuarios y sus destinatarios.

En sus últimos dos capítulos, el autor enfatiza que toda formulación de políticas implica un diseño. Entonces todo el proceso de diseño de políticas debe ser una acción más consciente por parte de los tomadores de decisiones y debe ser considerado con más cuidado, esto debido a su alcance y trascendencia. En este marco, en el quinto capítulo se presenta el “nuevo diseño de política” que se basa en entender y abordar los problemas en términos sistémicos, es decir, dentro de un contexto más amplio y pensar en cambiar el entorno del problema, junto con “remedios” específicos para el problema por sí mismo. El diseñador debe adoptar enfoques y estrategias transversales, previsorias, participativas, ágiles, interinstitucionales, adaptables y flexibles. Y, en el sexto capítulo, el autor, concluye que, el diseño de políticas tiene que ver con la gobernabilidad y, a la inversa, la gobernabilidad tiene que ver con hacer e implementar políticas.

El principal aporte de la obra es demostrar la importancia del diseño de políticas

públicas en un mundo que busca y requiere una gobernanza contemporánea. El diseño de políticas resulta ser un escenario desafiante tanto en términos teóricos y prácticos. Un nuevo diseño es necesario si se desea transitar a sociedades más democráticas, justas y resilientes capaces de afrontar problemas como la emergencia climática y alimentaria.

El libro no profundiza sobre metodologías de diseño de políticas, pero, repasa brevemente la historia del diseño interpretada desde una perspectiva crítica, denotando las tensiones intelectuales y políticas que existen entre los intentos tecnocráticos de suprimir la complejidad, conflictividad y ambigüedad propios de la lucha política y, motivando la realización de esfuerzos democráticos para abrirse a una pluralidad de voces y narrativas.

Con lo expuesto, esta obra es recomendable para todos los estudiosos de las políticas públicas, sean académicos, formuladores de políticas e incluso a los tomadores de decisiones; puesto que su estilo es claro, preciso y conciso.

Finalmente, como conclusiones se puede anotar que la democracia debe verse como causa y consecuencia del diseño de políticas. Puesto que el “instrumentalismo” es un peligro, pero a la vez, la nueva perspectiva expuesta, implica la realización de estilos de diseño continuos e innovadores si se quiere realizar intervenciones que funcionen eficientemente y que consigan relegitimar el rol del Estado, sobre todo en contextos latinoamericanos.

Carolina Elizabeth Sinchiguano

2 Kirschen, E (1964) Política Económica en Nuestro Tiempo. Amsterdam: Holanda Septentrional.

## Política editorial

MUNDOS PLURALES recibe artículos durante todo el año siempre que estos se ajusten a la política editorial y a las normas de presentación de originales.

Por el carácter especializado de la revista, se espera que los artículos presentados sean de preferencia resultados o avances de investigación en cualquier área de las ciencias sociales. También se aceptan artículos de reflexión y de revisión sobre temas históricos y contemporáneos que se apoyen en una bibliografía especializada, análisis de coyuntura nacional o internacional que partan de aproximaciones académicas y/o entrevistas de interés para los campos de las políticas públicas, la gestión pública y de la gobernanza.

Cada número de Mundos Plurales presenta artículos del más alto rigor, aunque se da espacio también para formatos innovadores, tales como entrevistas, artículos cortos y otras formas de expresión.

Información: [revistamundosplurales@flacso.edu.ec](mailto:revistamundosplurales@flacso.edu.ec)

## Selección de artículos

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

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

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

## Normas de publicación

Las personas interesadas en publicar artículos en la revista *Mundos Plurales* deberán enviar sus trabajos originales a través del portal <http://revistas.flacsoandes.edu.ec/mundospurales/user/register> y deben aceptar y respetar las siguientes normas:

1. Los artículos deberán ser originales, inéditos y no estar bajo consideración para su publicación en otras revistas.
2. Los editores de *Mundos Plurales* se reservan el derecho a decidir sobre la publicación de los manuscritos sometidos.
3. La identidad del (la) autor (a) no debe constar en el manuscrito. En una hoja aparte, el autor o autora hará constar su nombre, grado académico y/o estudios, adscripción institucional o laboral, el título del artículo, la fecha de envío, dirección postal y correo electrónico. Se debe indicar expresamente si el autor desea que se publique su correo electrónico.
4. Los artículos deben estar precedidos de un resumen no mayor a 800 caracteres con espacios (100 a 150 palabras) en español e inglés. Esta norma no se aplica para la sección *Reseñas*.
5. Los autores deben proporcionar de cinco (5) a ocho (8) descriptores o palabras claves en orden alfabético que reflejen el contenido del artículo. Esta norma no se aplica para la sección *Reseñas*.
6. El título del artículo no podrá contener más de diez (10) palabras y podrá ser modificado por los editores de la revista, previo acuerdo con los autores.
7. La extensión de los artículos se medirá en el contador de palabras de Word. La extensión deberá considerar tanto el cuerpo del artículo como sus notas al pie y bibliografía, de modo que el número total de caracteres con espacios (cce) será el siguiente:  
Artículos: 25.000 a 60.000 cce  
Reseñas: 5.000 a 10.000 cce
8. El texto debe estar escrito en formato Word, en letra Times New Roman tamaño 12, con interlineado de uno y medio, paginado, en papel tamaño A4 y con márgenes de 2,5 cm. Las notas a pie de página deben estar en Times New Roman 10 y a espacio sencillo.
9. Las normas aplicadas para la escritura académica son las del Manual de Estilo de Chicago Deusto.
10. Para la presentación de *reseñas*, los artículos deben incluir la información bibliográfica completa del libro al que se haga mención: autor, título, editorial, ciudad, año de publicación, número de páginas del libro. Las referencias bibliográficas se colocarán en notas al pie numeradas.



11. Para la presentación general de los **artículos** se deberán tomar en cuenta los siguientes criterios:

- a) La primera vez que aparezca una sigla se deberá escribir previamente su significado completo, luego la sigla.
- b) Las imágenes, cuadros, gráficos y tablas deberán estar incorporados en el texto con un número de secuencia y el título, y deberán contener las fuentes de referencia completa.

Ejemplo: *Tabla 1. Presupuesto por organización, zona y monto.*

Fuente: *www.legal.unal.co*

Las imágenes pueden incorporarse al texto en un tamaño de 18 cm. de ancho y 300 dpi o enviarse de forma separada, siempre que en el texto se mencione la ubicación sugerida por el autor: [Fotografía 1 aquí].

Para gráficos o tablas estadísticas se recomienda su envío en formato Excell, indicando en el texto la ubicación apropiada: [Tabla 1 aquí]

- c) Las citas textuales que sobrepasen los cuatro renglones deben colocarse en formato de cita larga, a espacio sencillo, tamaño de letra 10 y margen reducido a ambos lados.
- d) La bibliografía constará al final del artículo, contendrá todas las referencias utilizadas en el texto, las cuales se enlistarán siguiendo un orden alfabético por apellido de los autores/as. El nombre del autor/a y no solo el apellido deberá ser escrito de manera completa y no utilizando simplemente la inicial del nombre. La bibliografía debe realizarse de acuerdo al Manual de Estilo de Chicago Deusto; para ejemplos de las formas de documentación más comunes ver Guía para la presentación de tesis FLACSO Ecuador.

Las referencias bibliográficas que aparezcan en el texto deben ir entre paréntesis indicando el apellido del autor únicamente con mayúscula inicial, año de publicación y número de página. Ejemplo: (Habermas 1990, 15). En ningún caso utilizar *op. cit.*, *ibid.*, *ibídem*.

En el caso de varias obras del mismo autor publicadas el mismo año, identificarlas como a, b, c, etc. Ejemplo:

T: (Romero 1999a), (Romero 1999b).

Romero, Marco. 1999a. "Crisis profunda e inoperancia gubernamental." *Ecuador Debate* 46: 56-78.

\_\_\_\_\_ (1999b). “Se profundiza la recesión y la incertidumbre en Ecuador”.  
*Ecuador Debate* 47: 45-63.

La bibliografía de un autor se enlistará en orden descendente según el año de publicación, es decir, del texto más reciente al más antiguo. Ejemplo:

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

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

\_\_\_\_\_. 1993. *Economic Reforms in New Democracies: a social-democratic approach*. New York: Cambridge University Press.



**FLACSO**  
ECUADOR