



# mundosplurales

Revista Latinoamericana de Políticas y Acción Pública • ISSN: 1390-9193  
Volumen 8 • Número 2 • noviembre 2021

Vol. 8 / N° 2

## Artículos

---

**Provocaciones sentipensadas desde Colombia para cuestionar el 'enfoque diferencial'**

*Dora Inés Munévar Munévar, Nicolás Torres Rodríguez y  
Ángela Patricia Martínez Sánchez*

**Actores del ecosistema de emprendimiento social del estado de Guanajuato, México**

*Vicente Espínola Verdín, Luis Adolfo Torres González y  
Christian Adonai González Valdez*

**Cultura y poder simbólico en la construcción de las políticas públicas ambientales**

*Myriam del Carmen Galeano Lozano*

**O autoritarismo eterno e o Brasil do século XXI**

*Maria Celina D'Araujo*

**Libre determinación y representación política indígena en el Área Metropolitana de Monterrey**

*Kate del Rosario Rodríguez Alejandro, Víctor Néstor Aguirre Sotelo  
y José Fredman Mendoza Ibarra*

**Voces sobre la salud en Twitter: Un análisis de los sentimientos acerca de los hospitales públicos en Quito**

*Pablo Cabrera-Barona y Lorena Recalde*

## Informe

---

**Un diálogo con los clásicos, a propósito del libro de José Luis Méndez "Políticas públicas. Enfoque estratégico para América Latina". 2020. México: Fondo de Cultura Económica / El Colegio de México. 364 p.**

*Guillaume Fontaine*

## Reseñas

---

**Javier Hurtado y Gerardo Aguilar. 2021. Regímenes de excepción en Iberoamérica por el covid-19: afectaciones al Estado de derecho y la democracia**

*Bairon Otálvaro Marín*



**FLACSO**  
ECUADOR



# **mundosplurales**

---

Revista Latinoamericana de Políticas y Acción Pública  
Volumen 8, Número 2 - noviembre 2021



**FLACSO**  
ECUADOR



**mundosplurales**

Revista Latinoamericana de Políticas y Acción Pública

Volumen 8, Número 2, noviembre 2021

**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**

---

**Provocaciones sentipensadas desde Colombia para cuestionar el ‘enfoque diferencial’** ..... 9-34

Dora Inés Munévar Munévar, Nicolás Torres Rodríguez y  
Ángela Patricia Martínez Sánchez

**Actores del ecosistema de emprendimiento social del estado de Guanajuato, México** ..... 35-57

Vicente Espínola Verdín, Luis Adolfo Torres González y  
Christian Adonai González Valdez

**Cultura y poder simbólico en la construcción de las políticas públicas ambientales** ..... 59-84

Myriam del Carmen Galeano Lozano

**O autoritarismo eterno e o Brasil do século XXI** ..... 85-103

Maria Celina D’Araujo

**Libre determinación y representación política indígena en el Área Metropolitana de Monterrey** .....105-133

Kate del Rosario Rodríguez Alejandro, Víctor Néstor Aguirre Sotelo  
y José Fredman Mendoza Ibarra

<b>Voces sobre la salud en Twitter: Un análisis de los sentimientos acerca de los hospitales públicos en Quito</b> .....	135-149
Pablo Cabrera-Barona y Lorena Recalde	

## **Informe**

---

<b>Un diálogo con los clásicos, a propósito del libro de José Luis Méndez “Políticas públicas. Enfoque estratégico para América Latina”. 2020. México: Fondo de Cultura Económica / El Colegio de México. 364 p.</b> .....	153-163
Guillaume Fontaine	

## **Reseñas**

---

<b>Javier Hurtado y Gerardo Aguilar. 2021. Regímenes de excepción en Iberoamérica por el covid-19: afectaciones al Estado de derecho y la democracia</b> .....	167-170
Bairon Otálvaro Marín	
<b>Política editorial.</b> .....	171-174

# 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





# Provocaciones sentipensadas desde Colombia para cuestionar el ‘enfoque diferencial’

*Provocações sentipensadas desde Colômbia para interrogar a ‘abordagem diferencial’*

*Sentipensando encouragements from Colombia toward a profound questioning of the ‘differential approach’*

Dora Inés Munévar Munévar\*, Nicolás Torres Rodríguez\*\*,  
Ángela Patricia Martínez Sánchez\*\*\*

9

Recibido: 29/04/2021 - Aceptado: 13/09/2021

## Resumen

El presente artículo tiene dos objetivos fundamentales: cuestionar el discurso institucional del ‘enfoque diferencial’ y a las formas que este ha tomado en el campo de las políticas públicas en Colombia; y plantear alternativas que permitan repensar y resentir otros panoramas para dicho campo, especialmente desde perspectivas interseccionales. En el texto se explora de manera crítica cómo y por qué esta estrategia particular de gestión de la diferencia reproduce binarismos y esencialismos espurios y, sobre esa base, exponemos sus maneras de producir cercos en la esfera institucional. Finalmente, presentamos algunas reflexiones en favor de alternativas interseccionales sobre las que, consideramos, se pueden establecer agendas públicas mucho más plurales y expansivas en Colombia.

**Palabras clave:** acción institucional, enfoque diferencial, experiencias vividas, gestión de la diferencia, interseccionalidad, pensamiento binario, preconceptos esencialistas.

\* Posdoctora en Estudios de género y doctora en Teoría sociológica: conocimiento, comunicación y cultura. Profesora titular de la Universidad Nacional de Colombia adscrita al Departamento de Comunicación humana y vinculada a la Escuela de Estudios de género. Directora del Centro de Pensamiento Disca/pacidades, Corpo-diversidad y Corpo-disidencias (CdPdI). Correo electrónico: corposdisca\_unal@unal.edu.co.

\*\* Profesional en Sociología por la Universidad Nacional de Colombia e integrante del equipo base del Centro de Pensamiento Disca/pacidades, Corpo-diversidad y Corpo-disidencias (CdPdI). Activista disca que acompaña el trabajo del Semillero interdisciplinar de investigación Dignidades en tensión.

\*\*\* Licenciada en Pedagogía infantil de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas, magistra en Discapacidad e inclusión social de la Universidad Nacional de Colombia, estudiosa de las epistemologías encarnadas y asistente de investigación del Instituto de Desarrollo humano, (Dis)capacidades, Diversidades e integrante del equipo base del Centro de Pensamiento Disca/pacidades, Corpo-diversidad y Corpo-disidencias (CdPdI).

## Resumo

Neste artigo nós propomos, fundamentalmente, duas coisas: uma, plantear interrogantes profundos ao discurso institucional da ‘abordagem diferencial’ e as formas que aquela há tido no campo das políticas públicas na Colômbia; e dois, expor possibilidades que permitam re-pensar e re-sentir outros panoramas para tal campo em especial, desde perspectivas interseccionais. Então, aqui nós exploramos criticamente como e por que essa estratégia de gestão da diferença há tendido a reproduzir esquemas binários e essencialistas espúrios. Depois disso, nós despimos, um por um, seus jeitos de sustentar cercas na cena institucional. Finalmente, apresentamos algumas reflexões em favor de alternativas interseccionais sob as quais, consideramos, é possível tricotar agendas públicas muito mais plurais e expansivas no país.

**Palavras chave:** ação institucional, abordagem diferencial, experiências vividas, gestão da diferença, interseccionalidade, pensamento binário, preconceitos essencialistas.

## Abstract

In this article we seek to achieve two things, fundamentally: first, to pose a deep questioning of the ‘differential approach’ as an institutional discourse, as well as of the various forms that such a narrative has taken in the field of public policy in Colombia; and second, to present some possibilities that pave the way to re-think and re-feel different horizons for said field – especially from intersectional perspectives. Here, we critically explore how and why this particular strategy for the management of difference has skewed toward the reproduction of spurious essentialisms and binary ideals. Based on that, we expose, one by one, how it has sustained certain boundaries in the institutional sphere and, finally, we set out some considerations in favour of intersectional alternatives over which, we propose, it’s possible to weave public agendas that are way more plural and expansive in the country.

**Keywords:** binary systems of thought, differential approach, essentialist biases, institutional action, intersectionality, lived experiences, management of difference.

## Para comenzar

Por la confluencia histórica de distintos factores políticos, culturales, ideológicos y contextuales se suele entender el mundo de manera binaria, usando pares de conceptos aparentemente opuestos para nombrar lo viviente: hombre/mujer, blanquitud/negritud, salud/enfermedad, heterosexualidad/homosexualidad, cultura/naturaleza, humano/no-humano o acumulación/empobrecimiento. Estas parejas parecen irreconciliables entre sí porque en cada una de ellas se adivina una suerte de taxonomía donde el primer concepto de cada par es ubicado como el referente único, mientras que el segundo constituye ‘lo otro’, el no-referente, lo inferior. Así, el segundo concepto termina siendo estructurado por el primero. En el marco de los esquemas binarios, tal manera de clasificar la vida describe constantemente una relación de hegemonía y subordinación, por ejemplo, la ‘salud’ o lo ‘saludable’ es la categoría establecida como aceptada o deseable y conforma sus propias fronteras a

la vez que define las de su respectiva pareja; sobre esa base la ‘enfermedad’ y quien la *padece* son constituidas como lo otro, lo no-ideal.

Algo semejante ocurre con el uso del par normal/anormal o del par capacidad/discapacidad, por mencionar otros ejemplos. De todos modos, la persistencia de estas ordenaciones binarias demuestra que dicho sistema de pensamiento sigue existiendo en numerosos ámbitos contemporáneos y que, por supuesto, tiene efectos concretos en las vidas de la gente. Muestra de ello son los discursos institucionales donde la presencia de los binarismos –la mayoría de las veces– provee sustento a ciertas perspectivas esencialistas sobre la realidad, las cuales terminan cercando la diversidad de experiencias que constituyen el mundo social y restringiendo las múltiples lecturas que pueden hacerse sobre ellas.

Considerando estos marcos de interpelación, con el presente texto nos proponemos repensar el ‘enfoque diferencial’, uno de los aparatajes de los discursos institucionales que ha tendido históricamente a reproducir los binarismos y los esencialismos y, por ello, ha demostrado estar ampliamente limitado en muchos sentidos para dar cuenta de los contextos a los que pretende ofrecer respuesta. Para ello revisamos las categorías binarias con las que se delimita dicho enfoque, como una manera de provocar reacciones sentipensadas y crear espacios de reflexión colectiva.

Así pues, partimos de la sospecha de que con estas categorías se contribuye a la perpetuación de varios esencialismos ya preconstituidos, especialmente sobre ciertos sujetos<sup>1</sup> (*les otros que no encajan en los otros, las otras, ellas o ellos*), a partir de las características de sus cuerpos individuales, entendidos como connaturalmente biológicos. Y sostenemos que esta dinámica termina conceptualizando las experiencias de las personas y de las poblaciones que son y han sido objeto del enfoque diferencial como extranjeras, ‘otras’, ajenas y subalternas.

Esto invita a detenernos sobre aquellas ‘diferencias’ y ‘diferenciaciones’ (usamos comillas simples para acentuar la necesidad de revisar críticamente sus usos y aplicaciones), así como sobre los procesos que las (re)producen; ante lo cual surge como opción política la incorporación de la interseccionalidad, especialmente por tres razones fundamentales. La primera es que creemos que esta perspectiva puede contribuir al surgimiento de muchas posibilidades anticapacitistas que son urgentes para cuestionar las categorías binarias establecidas como fundamento del enfoque diferencial. La segunda es que entendemos que esta perspectiva implica una ética activa, que busca identificar y transformar las huellas de lo normativo que han quedado inscritas en los cuerpos y que se manifiestan en las experiencias de diversos sujetos.

---

1 En algunas partes de este texto recurrimos al uso de la vocal ‘e’ *procurando formar morfemas no genéricos*, sobre todo en resonancia con varias apuestas, difundidas entre colectivas y activistas, que buscan pluralizar los usos de la lengua, aunque no de manera uniforme, y gestar repertorios o formas de expresión cada vez menos cis-hetero-sexistas, binarias y esencializantes.

La tercera: advertimos que, desde esta perspectiva, también se pueden comprender los deseos de justicia comunicados por quienes están y han estado inconformes con los condicionamientos materiales desiguales, los arraigos culturales excluyentes y los sedimentos simbólicos binarios y esencialistas de los que se nutren tanto las prescripciones normativas ‘expertas’ como los imaginarios sociales diferenciadores.

En ese orden de ideas, hemos organizado el texto en varios apartados interconectados. En el primero, interpelamos los esencialismos denunciados anteriormente desde las experiencias vividas en la cotidianidad. En el segundo, exploramos el proyecto de nación que se dibuja en la Constitución colombiana vigente y señalamos los flujos que han surgido a partir de la gestión de la ‘diferencia’ en el país. En el tercero, nos detenemos en lo que hemos denominado un cerco ficticio derivado de tal discurso de gestión de la ‘diferencia’ para explorar, en el cuarto, los usos de este discurso, en su forma de ‘enfoque diferencial’, que han sido cuestionados desde las bases. En el quinto, convocamos a pensar la interseccionalidad como un asunto común para labrar otros caminos, sobre todo, mediante la incorporación de aportes derivados de estudios críticos desde diversas orillas. Este último acápite alberga una pregunta multidimensional: ¿cómo poner en cuestión al ‘enfoque diferencial’ hecho o convertido en un cuerpo capaz?, porque consideramos que lo expuesto en este texto es inherente al discurso hegemónico de lo capaz contenido en racismos, edadismos, sexismos, clasismos, heteronormativismos y capacitismos.

## Los esencialismos interpelados desde la cotidianidad

Las condiciones discriminatorias e inequitativas vividas en la cotidianidad por múltiples grupos poblacionales, que han sido históricamente relegados del disfrute de lo común, resultan determinantes para dar cuenta de la existencia de unas diferencias encarnadas que, por cuenta de esquemas estructurales de opresión, han terminado convertidas en esencialismos. Sobre este tema resulta esclarecedor lo señalado por Carol Thomas (1999), al decir que los esencialismos conllevan la firme creencia en una ficción peligrosa por la cual determinados rasgos son leídos como irreductibles, inmutables y constitutivos de una persona o de un grupo poblacional. Thomas agregó que dicha creencia, al ser fijada como permanente e inamovible en los mismos cuerpos, terminaba dictando e imponiendo lo que estas personas y poblaciones debían o tenían que ser en la vida social. Años después Rose Galvin (2003) completó esta idea al recordar que cuando alguien afirma su identidad a partir de esas nociones termina reforzando el peso de todos esos esencialismos, aun cuando estos generalmente permanecen invisibles y circulan de manera inadvertida, mientras las

diferencias quedan sin conexión alguna con las cuestiones estructurales que sostienen tanto a los binarismos como a los esencialismos.

En todo caso, la naturalización de esa creencia en los espacios institucionales genera como consecuencia algunas situaciones problemáticas que es preciso mencionar: en primer lugar, las lecturas de las personas responsables de la formulación, la implementación, el seguimiento y la evaluación de políticas públicas terminan correspondiéndose con un conjunto de ideas de carácter presocial y, además, aparecen desconectadas de las realidades y las reivindicaciones de la gente. En segundo lugar, los análisis institucionales dejan de lado las interacciones dinámicas, cambiantes y fluidas que ocurren entre cuerpos, sentires, subjetividades y entornos diversos. Y, en tercer lugar, no se consideran las historias particulares de diversos sujetos a quienes se supone apunta la institución, pues a lo que se recurre es a entenderles mediante una determinada esencia que, por demás, suele estar marcada por una noción de ‘diferencia’, aunque siga anclada a varios binarismos.

A la vez, hay que tener en cuenta que históricamente, a partir de distintos parámetros biológicos –adscritos a la carne, a los órganos o los tejidos, sea en términos morfológicos o funcionales– se han instituido categorías fijas para clasificar los cuerpos, sobre todo en función de qué tan ‘sanos’ y ‘productivos’ son, con el fin de dejar fuera aquellas corporeidades que no encajan en ciertos discursos marcados por una serie de ideologías, a través de las cuales se determinan las fronteras de la normalidad, la capacidad, lo saludable, lo condenable e incluso lo conflictivo. Esto es importante porque las respuestas que las instituciones dan al flujo de la vida social, siguiendo a Ochy Curiel, están inscritas en ese entramado de manera que se hallan delimitadas por el referente dominante de un orden “que se considera como único [y] mantiene intactas sus bases ontológicas, [las cuales] signan el pensamiento y las prácticas modernas” (2013, 84).

En tal sentido, constatamos que aquellas respuestas institucionales que están conformadas alrededor de binarismos y esencialismos han intensificado los modos de clasificar dichos cuerpos, incluso sirviéndose de discursos como los de los derechos humanos, los principios constitucionales en desarrollo y la corresponsabilidad entre Estado y ciudadanías. Este punto es particularmente claro en el caso del ‘enfoque diferencial’, el cual, en aras de ‘atender’ a diversas poblaciones de acuerdo con sus alegadas ‘diferencias’, en la práctica ha terminado fragmentando sus experiencias y, en consecuencia, ha respondido a sus reivindicaciones de maneras cuando menos injustas e incompletas, por ser sesgadas y estar fragmentadas desde sus inicios.

Igualmente, vale la pena señalar que todas estas dinámicas sobre los cuerpos también remiten a sistemas estructurales de opresión basados en la idea de la ‘diferencia’ –como el racismo, el edadismo, el cissexismo, el clasismo, el heteronormativismo

y, muy especialmente, el capacitismo—, este último entendido como un régimen de poder que, según Noémie Aulombard, Elena Chamorro y Charlotte Puiseux, “forjando representaciones totalizantes y esencializantes, opone estos cuerpos y contribuye a su ordenación, convirtiéndose de este modo en fuerza legitimadora de un cierto tipo de cuerpo [como el único válido y el único deseable]” (2019, párr. 9). Se trata de una cuestión que conserva múltiples efectos materiales y simbólicos que afectan la vida colectiva, especialmente en circunstancias como las descritas por autoras como Ángela Martínez (2018) y Gilma Velasco (2020).

Ahora bien, como los esencialismos circulan en todas las instituciones, si se pretende lograr que el abordaje diferenciado de sus efectos —y del daño desproporcionado que estos causan— resulte relevante y pertinente, es importante entrar en sintonía con las historias de exclusión y discriminación de las poblaciones afectadas. Esto implica entender que el reconocimiento de dichas afectaciones no siempre se constituye a partir de los principios constitucionales de igualdad, pues así lo han comunicado diversos sujetos que han sido objetivadas como poblaciones ‘diferenciadas’ por diversos entramados institucionales, tal como lo registran Claudia Mosquera y Ruby León (2013), Andrés Olivar (2020) y Francly Franco (2020). Desde sus experiencias como receptoras de respuestas estatales, estas personas sienten que las ‘diferencias’ se han convertido en un identificador de esencias, por eso, en su lugar reclaman la visibilización de las asimetrías estructurales y exigen el reconocimiento de la configuración histórica de las desigualdades que ellas, ellos y elles han vivido.

En casos como esos diversos sujetos de especial protección estatal hacia quienes se destinan acciones, proyectos y planes institucionales particulares han reaccionado contra los borramientos de sus experiencias por cuenta de los binarismos y los esencialismos presentes en los discursos institucionales. Sobre todo, contra quienes han intentado vincularles a unas identidades que traspasan las fronteras de sus propias movilizaciones políticas, ya sea en torno al binarismo capaz/discapaz, al binarismo normal/anormal o al binarismo norma/disidencia. Para ello, según Alexander Restrepo (2021), estas mismas personas denuncian cómo los análisis instituidos se quedan en la mera superficie de las vivencias e indican que es preciso repensar los fundamentos esencialistas de las políticas de identidad con las cuales, de acuerdo con Laura Moya (2021), se provocan unos procesos de escisión que afectan a otros sujetos, también marcados institucionalmente como ‘diferentes’.

La experiencia de las poblaciones que son diferenciadas al tenor de numerosas acciones y omisiones estatales determina la urgente necesidad de movilizar cambios en la cotidianidad de las instituciones no continuar deslegitimando en dichos escenarios la presencia, las existencias, la palabra o los silencios de aquellas ciudadanías que reclaman el disfrute de lo común que les ha sido sistemáticamente negado.

Además, como plantean Dora Munévar y Nancy Molina (2021), también resulta indispensable crear otros discursos —críticos, plurales, expansivos— sobre quiénes son o no titulares del derecho a la igualdad y por qué.

En ese sentido, nuestro objetivo es convocarnos desde la pluralidad a imaginar algunos caminos de cara a esas circunstancias que, a modo de provocaciones, vayan más allá de los que ya existen. Ello con la convicción de que las luchas por los derechos desde las ‘diferencias’, por un lado, han propiciado la necesidad de provocar rupturas en las oposiciones binarias; por otro, han intensificado el cuestionamiento radical de la —otrotra legítima— separación entre categorías fijas. Además, han generado la articulación de diversas experiencias —todo ello para conformar un continuum, un espectro, que las conecte pero que también las visibilice—. Por eso mismo, es posible sentipensar múltiples mecanismos para develar aquellas narraciones que han quedado inscritas en los cuerpos, las subjetividades y las ciudadanías todo el tiempo objetivadas por la mirada dominante. En aras de propiciar algunas rupturas posibles en ese sentido, en seguida, revisamos los discursos sobre la ‘diferencia’ que han pervivido en la Constitución colombiana vigente.

## Los cimientos constitucionales entre el cambio y las permanencias

El enfoque diferencial se mantiene como un concepto avalado por el marco del derecho internacional de los derechos humanos con el propósito de que cada Estado disponga de criterios jurídicos para interactuar con las poblaciones de manera diferenciada, en correspondencia con sus historias de opresión particulares, dado que estas generan diversas necesidades. Si bien tales criterios reconocen la existencia de grupos históricamente marginados, los Estados, más que detenerse en dicha existencia para garantizar el goce de derechos en condiciones de igualdad y sin discriminación alguna, se limitan a imponer el deber constitucional de instituir una protección ‘diferenciada’ con respuestas configuradas según unas características atribuidas a los individuos, es decir, de acuerdo con unas delimitaciones instituidas desde y por referentes preestablecidos y hegemónicos.

En consecuencia (y entendiendo que es conveniente reconocer que ciertos pueblos y grupos tienen necesidades de salvaguardia y protección específicas debido a las asimetrías que estos han vivido en unas sociedades históricamente excluyentes), el enfoque diferencial ha sido integrado a los procesos de políticas públicas locales, nacionales y regionales a modo de un imperativo ético con respecto a la gestión de la ‘diferencia’. En Colombia, particularmente, dicho enfoque hace parte de las disposiciones estructuradas en el marco de la Asamblea Nacional

Constituyente de comienzos de los años noventa del siglo pasado. Debido a esa raigambre constitucional se espera que la formación de agendas y el diseño de políticas en diversas escalas ocurra a través de un lente ‘diferencial’ y que sea bajo dicho enfoque que se apunte hacia la garantía del goce efectivo de los derechos para la gente, especialmente aquellas personas que han sido sistemáticamente subalternizadas en el país.

Allí, sin embargo, cabe tener en cuenta para el análisis, las reflexiones compartidas por Ochy Curiel, quien observa que, si bien ese proceso constituyente representó un viraje importante para el país, es cierto que persistieron múltiples permanencias de diferenciación poblacional en el proyecto de nación que se dibujó en ese momento, y que todavía hoy tienen ecos sustanciales:

Un cambio significativo que sucede durante el proceso constituyente con la idea colombiana de nación [es] el hecho de haber pasado de la nación homogénea a la nación multicultural, lo cual se cristalizó en la Constitución de 1991. [Con ello, surgen] interrogantes relacionadas con el multiculturalismo que, por un lado, reconoce la diversidad de experiencias étnicas, culturales, sexuales, etc., para potenciar que sujetos y sujetas que antes eran invisibles estén hoy en la esfera pública y se hayan constituido en fuertes movimientos políticos; pero, por otro lado, estos movimientos, al basar su política en la identidad, llegan muchas veces a esencialismos que implican una autenticidad cultural que está relacionada con el régimen heterosexual (Curiel 2013, 157).

En ese mismo sentido, Claudia Mosquera (2007, 12) ha señalado también que con la Constitución de 1991 “la ideología del mestizaje no desaparece, sino que se desplaza hacia la exaltación de las culturas étnicas como entidades esencializadas, compartimentalizadas, pero con capacidad dialógica”. De todos modos, es claro que la emergencia de dicha Constitución abrió paso a posibilidades inéditas para la protección de los derechos de distintos grupos poblacionales que habitan en el territorio del país y que, hasta entonces, no habían sido nombrados dignamente ni habían existido como parte integrante de la nación colombiana.

El asunto es que los caminos recorridos para llegar a dicha garantía de derechos llegaron a presuponer el reconocimiento de varias ‘diferencias’ entre diversos segmentos demográficos y, con esto, una marcada necesidad de gestionar dichas ‘diferencias’: así se dio paso a la incorporación del enfoque diferencial en el marco institucional colombiano. Tal forma de garantizar el goce de los derechos se dirige a poblaciones discriminadas, excluidas o marginadas —entre otros factores— por asuntos de clase, edad, generación, vivencia del género, orientación sexual, pertenencia étnica, condiciones de salud y discapacidades. Inclusive, los efectos particulares de la guerra que han sido vividos por integrantes de estas y otras poblaciones (como las

situaciones de desplazamiento forzado y otras sujeciones a violencias sistemáticas) también han sido objeto de pronunciamientos jurisprudenciales desde una aproximación diferenciada, considerando específicamente que tanto el reconocimiento de la diversidad étnica, social y cultural como la protección de la vida, la igualdad y la libertad son elementos fundamentalmente constituyentes de acciones, planes y proyectos emprendidos por el Estado —y deben ser entendidos como tales— (Corte Constitucional de Colombia 2013, 2014, 2017).

Además de ello, en Colombia la institucionalización del enfoque diferencial ha sido intensificada con el apoyo de recursos jurídicos internacionales y sobre la base de las adhesiones que el país ha hecho a distintas convenciones de derechos humanos, particularmente teniendo en cuenta que hay poblaciones “cuya situación de vulnerabilidad se encuentra agravada por su exposición a discriminaciones estructurales”, según lo documentado por Tania Bolaños e Isabela Flisi (2017, 5). A ello se suma que, en este terreno, han sido determinantes las obligaciones del Estado en relación con el derecho internacional humanitario y las obligaciones surgidas de las declaraciones o alianzas regionales, dado que “el enfoque diferencial es un componente central en la mayoría de los pactos y convenios que han sido ratificados por Colombia y hacen parte del bloque de constitucionalidad” (Defensoría del Pueblo 2014, 1).

Todo lo anterior responde a un paradigma particular que, a través de esfuerzos estatales diferenciadores de las poblaciones, busca hacer visibles las discriminaciones vividas por mujeres, hombres y otros sujetos de género que han reclamado, históricamente, dignidad y equidad para sus vidas y para el ejercicio de sus ciudadanías. Sin embargo, en esas trayectorias programáticas han venido apareciendo cuerpos, sujetos y otredades que reivindican otros lugares para situarse, tanto en el espacio social como en la escena política; y que han luchado por posicionar saberes, contrarrestar esencialismos y gestar otros futuros posibles, que van *mucho* más allá de los marcos hegemónicos contemporáneos.

Ese horizonte de acción florece y tiene lugar aun a pesar del discurso de la ‘diferencia’ y de la pervivencia de las oposiciones binarias en las que se basan las estrategias surgidas para gestionarla, por ejemplo, el enfoque diferencial. Desde luego eso no es azaroso, pues se debe a que los cuerpos, sujetos y otredades que han abandonado estas reclamaciones, desde sus propias experiencias y sabidurías, le apuestan todo el tiempo a agrietar y a poner en jaque esas prácticas y discursos con los que se ha pretendido separar y clasificar la vida en pares aparentemente opuestos, a partir de una categoría fija que funge como referente único y cuya legitimidad como tal está amparada en ciertas normas preestablecidas que operan a modo de cercos sobre la realidad sociocultural y sobre las experiencias de la gente.

## El cerco ficticio de la ‘diferencia’

Siguiendo a María del Carmen Botero y Jaime Collazos, puede adivinarse que dadas las condiciones en las que ha sido acogido el enfoque diferencial en Colombia, este ha sido usado con el propósito de hacer efectivo el goce de los derechos para diversas poblaciones. Esta alternativa

constituye un principio ético de la intervención que debe reflejarse en los mecanismos políticos y programáticos construidos en los planes de acción formulados [para] responder a las necesidades de las personas. El enfoque diferencial en discapacidad, [por ejemplo], orienta la atención, el cuidado y la asistencia [...] desde la particularidad de las diferentes limitaciones definidas por la Clasificación Internacional de Funcionamiento, como son la limitación visual, auditiva, de movilidad, mental cognitiva, mental psicosocial y múltiple, [...] la condición individual, la familia y el contexto de las personas (Botero y Collazos 2011, 95).

18

Se entiende entonces que quienes han impulsado la incorporación del enfoque diferencial en los procesos de agendamiento, formulación y puesta en marcha de políticas públicas lo califican como un método que permite establecer límites a partir de conceptos. Estas posturas sostienen esta acepción porque necesariamente implica el reconocimiento, el estudio y la comprensión de las formas de discriminación vividas por grupos sociales o poblaciones históricamente relegadas, pero considerando unas ‘diferencias’ que remiten a un referente único que suele ser equivalente a lo capaz.

No obstante cuando delevemos el hecho de que las discriminaciones por razones de sexualidad se basan en el peso que ha tenido y que tiene la heterosexualidad, o que las discriminaciones por razones de pertenencia étnica se consolidan en torno a la centralidad histórica de la blanquitud, o que las discriminaciones por razones encarnadas hallan sustento en la asunción de que el cuerpo ‘completo’ solo puede serlo si es sano, podremos comprender que categorías como la ‘heterosexualidad’, la ‘raza’ y la ‘capacidad’, entre otras, constituyen regímenes políticos que —siguiendo a Noémie Aulombard, Elena Chamorro y Charlotte Puiseux (2019)— presentan en el imaginario cultural a ciertos cuerpos y a ciertos sujetos como no-válidos, indeseables, inferiores... y los producen como tales en la vida común basándose en concepciones cis-hetero-sexistas, racistas y capacitistas.

Ante ello caben entonces varias preguntas dirigidas a la academia y la institucionalidad: ¿qué tanto se reflexiona acerca del peso diferenciador que tienen dichas categorías dentro de los aparatajes institucionales?, ¿qué tanto se cuestionan las ‘diferencias’ que generan y mantienen esos regímenes políticos?, ¿cuál es el papel que juegan esas categorías hegemónicas y dominantes en el afianzamiento y el uso de

criterios binarios de cara a la configuración de estrategias de gestión de la ‘diferencia’ como el enfoque diferencial?

Entre otras cuestiones, todas esas preguntas revelan que los usos generales que han sido dados al enfoque diferencial adoptan una lectura de la realidad con la que se hacen visibles ciertas formas de discriminación que son desplegadas contra aquellos grupos considerados ‘diferentes’, a la par que ignoran o relegan que la diferenciación de dichas poblaciones ha sido impuesta por un grupo hegemónico que recurre a los principios constitucionales de igualdad y no discriminación para perpetuar unos binarismos y unos esencialismos con los que se sostienen estos esquemas de dominación. Tales escisiones de las experiencias de la gente, en todo caso, ocurren en muchos escenarios institucionales, y esta perduración demanda algunas interrogantes particulares que exigen revisiones profundas relacionadas con la resignificación de los procesos, la reestructuración de los programas y la reformulación de los proyectos y las acciones institucionales en aras de orientarlas hacia la comprensión amplia de lo vivido por cuerpos y subjetividades diversas.

En síntesis, se puede decir que, en Colombia, al menos a partir del enfoque diferencial se están formulando, aplicando y evaluando una serie de políticas públicas con las cuales se procura reconocer la diversidad poblacional que habita en el país, prestando especial atención a quienes, “por sus características y condiciones, se encuentran en mayor grado de desventaja y con menores posibilidades de restablecer efectivamente sus derechos” (Ministerio del Interior de Colombia 2017a, 6). En todo caso, si lo que se busca es garantizar a las poblaciones el goce de la titularidad de los derechos constitucionales y el ejercicio de una ciudadanía plena, habrá que detenerse críticamente en cómo se han atribuido ciertas ‘diferencias’ a sujetas como las mujeres, cuyas experiencias siguen siendo objeto de análisis sociológico y político, aunque haya resistencias a que se reconozca que han sido históricamente discriminadas, por ser mujeres y por ser ‘lo otro’. Y, desde luego, no sobra decir que ese mismo proceso de reflexión también aplica para las ‘diferencias’ que han sido atribuidas a otros sujetos, como las personas racializadas, las sexodisidentes y género-disidentes, las empobrecidas, las que viven discapacidades y cronicidades... y así sucesivamente.

Si ello no ocurre, entonces se seguirán reproduciendo realidades como esta, en las que, aunque la Constitución advierta que la discriminación es inadmisibles, esta termina manteniéndose en las respuestas institucionales al circular entre los usos y los abusos del enfoque diferencial que, sea como sea, persisten en múltiples espacios de toma de decisiones. Y, claro, en realidades así la discriminación también se sostiene en la vida común debido, entre otras cosas, a la fuerza de discursos diferenciadores, que alegan la supuesta vulnerabilidad y pasividad de determinadas poblaciones, cuyas complejas necesidades y reclamaciones resultan, apenas, siendo atendidas

por programas sociales de combate a la pobreza o asistidas mediante programas que no atienden al carácter estructural de las desigualdades a las que estos grupos son y han sido sistemáticamente sujetos, tal como lo han señalado Claudia Mosquera y Esther León (2013).

En el caso de las personas que viven discapacidades, por ejemplo, las prácticas culturales de la cotidianidad perpetúan ese tipo de dinámicas discriminatorias y minorizantes al fijar la mirada en una existencia única como norma, en torno a la cual se construye el mundo común de acuerdo con “los *scripts* [o guiones] corporales que estructuran a dicho referente [y que] corresponden a lógicas capacitistas”, tal como señalan Noémie Aulombard, Elena Chamorro y Charlotte Puisseux (2019). En ese panorama, apuestas como el enfoque diferencial disponen que las acciones concretas deben focalizarse puntualmente a partir de la comprensión de las realidades, intereses, capacidades, demandas y necesidades diferenciadas de estas poblaciones; pero nunca apuntan a transformar las condiciones estructurales que hacen que estos cuerpos ocupen los lugares que ocupan en un mundo que ha sido pensado solo para un referente que no encaja con sus propias experiencias. Dicho de otro modo, partir de la noción de la ‘diferencia’, implica no cuestionar aquella norma que sistemática y constantemente dicta cuáles cuerpos son dignos de habitar y disfrutar lo común (por acercarse más al patrón de lo ideal y lo deseable) y cuáles no lo son.

Ese ejemplo pone de manifiesto por qué, como efecto inexorable de todo ello, las demandas de las poblaciones que son y han sido discriminadas en razón de las ‘diferencias’ que les han sido atribuidas no han podido ser respondidas con la implementación del enfoque diferencial, pues con dicho enfoque realmente no se ha buscado comprender la relación que guardan las experiencias de estos grupos con las condiciones estructurales que configuran la subordinación y la exclusión social, política y económica que ellas han cargado históricamente. En últimas, con el enfoque diferencial no se ha llegado (ni se llegará) a interpelar las lógicas y las matrices de poder que han constituido a estos grupos de personas como un ‘otro’—un contingente ajeno, radicalmente ‘diferente’, que es situado al margen, al tiempo que es reducido a binarismos y esencialismos artificiosos. Eso, por supuesto, es intensamente problemático y nos invita a saltar aquel cerco, a todas luces, espurio.

## Los argumentos para saltar el cerco

Los usos específicos del enfoque diferencial están llamados a contribuir a la construcción de respuestas estatales basadas en necesidades particulares —apuntando a reconocer las múltiples discriminaciones experimentadas, por ejemplo: por niñas

y niños; jóvenes; mujeres y hombres; personas mayores; raizales, indígenas, afrodescendientes y rrom que habitan diversas posibilidades vitales—. En Colombia, por esto mismo, se ha procurado que con el enfoque diferencial se propicien cambios políticos o se ofrezca alguna prestación para aliviar las situaciones adversas vividas por las personas y las poblaciones mencionadas; incluso, como ya se ha señalado, la jurisprudencia constitucional ha usado el enfoque diferencial para configurar respuestas dirigidas a grupos y sectores sociales afectados por la guerra al considerar que esta ha incidido de maneras distintas y desproporcionadas en diferentes comunidades. No obstante, el uso concreto de dicho enfoque muchas veces contribuye a intensificar estas afectaciones y sus consecuencias, sobre todo por medio de prácticas de discriminación institucionalizadas en escenarios donde el enfoque “no solo debe permear las acciones y políticas públicas, sino que debe ser parte del comportamiento de los funcionarios [y las funcionarias] y constituirse en una herramienta de análisis de la propia política” (Ministerio del Interior de Colombia 2017b, 7).

Ahora bien, sabiendo que no es posible desligar el enfoque diferencial de los cimientos constitucionales ni de los debates propios de las políticas públicas destinadas a las poblaciones que han sido ‘diferenciadas’, nos animamos a compartir las siguientes interrogantes como una forma de provocar otros debates. Son preguntas formuladas más bien para imaginar, en colectivo, múltiples alternativas... y, claro, para considerar qué hacer o cómo actuar sin incurrir en esencialismos o perpetuar binarismos:

- ¿Cómo se pueden sentipensar caminos para ejercer ciudadanía desde las diversidades en el marco de la democracia participativa?
- ¿Cómo garantizar ese ejercicio sentipensado sobre la base de la participación (igualitaria y plenamente accesible) de multiplicidad de ciudadanas, ciudadanos y ciudadanas en la escena política y la toma de decisiones —tanto en la esfera íntima, como en las esferas privada y pública—?
- ¿Cómo des-esencializar los imaginarios socioculturales que describen a la gente sobre la base de sus ‘diferencias’, y que la clasifican de acuerdo con qué tan cerca o qué tan lejos se encuentran de un cierto referente, por demás limitadísimo, de lo ‘humano’: hombre, con privilegios étnico-raciales y de clase, heterosexual, cisgénero, capaz, adulto, saludable, productivo?
- ¿Será que dentro de aquellos límites arbitrarios es posible albergar a quienes se salen de ese referente y se autoidentifican como personas género-disidentes, disca/pacitadas, feminizadas, neurodivergentes, corpodiversas, racializadas, sexodisidentes...?

Por lo pronto, preguntar por el enfoque diferencial de manera específica implica, necesariamente, preguntar acerca de sus usos y sus abusos a quienes trabajan institucional y territorialmente con dicho enfoque por los derechos de ciertos grupos sociales o poblaciones. Asimismo, implica comprender ampliamente cómo se responde y se ha respondido desde el entramado institucional (con programas, acciones y presupuestos) para afianzar las medidas diferenciales de acuerdo con el carácter que recae sobre todos los sujetos de protección constitucional reforzada por mandato constitucional, prestando un especial énfasis a la materialización del derecho a la igualdad ante la ley, la prohibición de toda forma de discriminación, la adopción de la igualdad de oportunidades, las acciones afirmativas y el deber estatal de emprender esfuerzos concretos de tutelaje de derechos para y con los grupos discriminados.

En este mismo sentido, los compromisos internacionales en materia de derechos humanos y derecho internacional humanitario convocan a quienes tienen la obligación institucional de conocer la historia del enfoque diferencial y su incorporación a las políticas públicas, principalmente si se busca integrar y sostener un escenario autorreflexivo en torno a asuntos como los principios constitucionales de igualdad y no discriminación, los bloques de constitucionalidad y las implicaciones que tiene la salvaguarda de los derechos a través del cumplimiento de las funciones que se tienen a cargo en el marco de un Estado Social de Derecho como Colombia.

Entre medias, se van consolidando diversos fundamentos para elaborar otras respuestas institucionales porque, aunque el enfoque diferencial ofrezca medidas particulares para ‘atender’ las discriminaciones vividas por la gente a partir de tres verbos clave (reconocer, estudiar y comprender), un entendimiento pleno —esto es situado y sentido— de las realidades de las personas ha de tomar en cuenta los alcances de los derechos constitucionales e incorporar las acciones políticas inherentes a su garantía, especialmente, considerando los nexos estructurales que han mantenido las discriminaciones y las dinámicas sistemáticas de exclusión.

Al respecto, es ilustrativo lo que argumenta la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) con sede en Colombia, cuando señala que es preciso construir mecanismos que permitan, entre otras cosas: visibilizar violencias y violaciones de los derechos humanos; dar cuenta de la ausencia de políticas públicas con enfoque de derechos; y señalar las resistencias que impiden reconocer las desigualdades de las poblaciones consideradas diferentes y que han sido histórica y culturalmente discriminadas (ACNUDH 2013).

Ante ese estado de cosas, la interseccionalidad emerge como una alternativa para solventar los límites ya enunciados; pues es una perspectiva desde la cual, siguiendo a Donna Haraway (1991), se opta por comprender el lugar ocupado tanto por los

cuerpos personales como por los cuerpos sociales en la vida colectiva, con el de fin de contribuir en la garantía integral de los derechos de mujeres, hombres y otros sujetos de género de manera críticamente puntualizada, es decir, de acuerdo con las maneras en las cuales sus experiencias se hallan intersectadas por distintas categorías.

Esto, por supuesto, implica también examinar reflexivamente los sustentos de dichas categorías, especialmente, de la mano de los feminismos, los estudios críticos en discapacidad, los pensamientos afrodiaspóricos, las cosmovisiones indígenas y originarias, las epistemologías maricas, lesbianas y kuir, los activismos locos, los itinerarios terapéuticos y otros aportes críticos que permitan re-pensar y re-sentir la materialización de los principios constitucionales de igualdad y no discriminación a través de planes, proyectos o acciones estatales que no esencialicen a las poblaciones ni desconozcan sus particularidades y que tampoco terminen intensificando las desigualdades que sujetan a la gente sobre la base de vivencias de discapacidad o cronicidad, sistemas étnico-raciales, condiciones socioeconómicas, razones de género o experiencias diversas de la sexualidad, por mencionar algunas.

## **La interseccionalidad nos convoca a sembrar lo común**

Según Avtar Brah, la interseccionalidad congrega un conjunto de “efectos complejos, irreductibles, variados y variables que resultan cuando [confluyen] múltiples ejes de diferencia” (2013, 76) y, como tal, es una perspectiva que requiere considerar los contextos histórico-sociales para comprender plenamente sus alcances. Estos resultan de prestar atención a las maneras en que ocurre el entrecruzamiento de las distintas categorías sociales y políticas –clase, etnia, género, edad, discapacidad sexualidad, etc.– que atraviesan la vida de las personas.

La interseccionalidad, en ese sentido, constituye una invitación surgida de los debates feministas que han transformado la investigación social y han impactado tanto a la teoría crítica como a las metodologías y epistemologías que circulan en las ciencias humanas y sociales. A la par, propone traspasar los límites impuestos por ese paradigma clásico que opta por analizar de manera separada los orígenes, los efectos y los alcances de aquellas categorías que atraviesan las relaciones sociales asimétricas; y, en su lugar, plantea abordar las diferentes expresiones de desigualdad vividas por poblaciones históricamente discriminadas a partir del cruce –del enttejido permanente– de dichas categorías, con el ánimo de no seguir convirtiendo todas esas experiencias en una mera adición de opresiones, o en una masa desarticulada de fenómenos que suelen ser leídos desde binarismos fijados y esencialismos discutibles. Con los aportes de esta perspectiva, ha sido posible ir más allá de las

fronteras del principio constitucional de la igualdad formal, para comprender los modos en que se vinculan las ‘diferencias’ a partir de las experiencias encarnadas y situadas de los sujetos.

Atendiendo los cimientos de esta apuesta, entendemos que al incorporar una perspectiva interseccional en todas las esferas de lo común, no solo se abren posibilidades para nombrar la existencia política de quienes han ocupado el lugar de ‘lo otro’ allí, sino que también se van arando y delimitando otras rutas teóricas, éticas y políticas con y junto a la presencia, las voces y las acciones de quienes se enuncian desde las diversidades que habitan. Por sus particularidades, la interseccionalidad contribuye a problematizar la noción de igualdad que está presente tanto en esfuerzos institucionales como en investigaciones académicas relacionadas con las desigualdades estructurales y las exclusiones históricas vividas por distintas poblaciones.

Tania Bolaños e Isabela Flisi ponen sobre la mesa un caso esclarecedor sobre ello cuando señalan cómo en la jurisprudencia colombiana se ha pasado por una serie de desplazamientos epistémicos, políticos y metodológicos: del uso de los lentes ‘diferenciales’ para identificar las discriminaciones múltiples se pasa a considerar la incorporación de la interseccionalidad como concepto para aplicar el derecho. Así, ellas notan que ha ocurrido, por ejemplo, en el contenido de la sentencia de unificación 659 de 2015 expedida por la Corte Constitucional, en cuyas páginas

la Corte propuso una forma de lectura del caso en cuestión [en el que se cruzaban el enfoque de género y el de edad], en la que se valoren apropiadamente los hechos aplicando “estrategias de documentación y reparación de casos, en las que se hagan lecturas interseccionales”, lo cual es obligatorio cuando convergen diversos elementos de discriminación. [Dado que] “toda autoridad judicial, al momento de tomar decisiones debe evitar hacer lecturas homogenizadoras [o] invisibilizadoras y, por el contrario, debe estudiar cada uno de los elementos, de las discriminaciones, que se cruzan en una vulneración a los derechos fundamentales” (Bolaños y Flisi 2017, 26).

Es preciso afirmar que la interseccionalidad constituye una convocatoria epistémica para (re)pensar y (re)sentir los límites binarios, hegemónicos o esencialistas, pues nos invita a comprender al género, a la etnia, a la sexualidad... en su expresión articulada e inseparable de otras categorías sociopolíticas, así como a relacionar posibilidades para tomar distancia de la visión impuesta de ese referente único que considera a las mujeres, a las personas racializadas, a las personas sexodisidentes y a otras poblaciones discriminadas como grupos homogéneos. Además, la interseccionalidad constituye una convocatoria ética y política que le apuesta a develar

las razones por las cuales muchas situaciones vividas por mujeres, hombres y otros sujetos de género de todas las condiciones quedan invisibles o se hallan opacadas por cuenta de aquellos regímenes de poder que oprimen a estas personas. Así pues, este camino también ayuda a interpretar críticamente la forma en que las políticas, los programas, los servicios y las leyes que afectan un aspecto determinado de las subjetividades y de la vida en común están inextricablemente enlazados con otros procesos, los de despolitización; y con otras relaciones, las estructurales.

Sobre esa base, comprendemos que la interseccionalidad puede dar cuenta de las interacciones entre diversas categorías socioculturales en contextos concretos por tres razones fundamentales: porque interroga las relaciones mutuas de poder que son producidas y sostenidas socialmente; porque devela la invisibilidad de algunas realidades que han sido históricamente vinculadas a alguno de los esencialismos; y porque reclama la adopción de una posición de cambio por parte de quienes se involucran en la investigación, la incidencia política, la acción programática y, en suma, cualquier apuesta transformadora y situada desde perspectivas críticas. En correspondencia con ello, proponemos aquí algunas vías de trabajo ético-político comprometido que están orientadas a procurar, al menos, los siguientes aspectos a partir de tres apuestas que han emergido de la revisión planteada a lo largo de este texto:

1. Es preciso desarticular las identidades constituidas mediante pares de conceptos opuestos a partir de un referente único, fijo e inmóvil –lo cual es inherente al pensamiento binario–. Dicha desarticulación es estructural e implica cuestionar los fundamentos del enfoque diferencial para confrontar a la política pública desde sus cimientos.
2. Se requiere incrementar el activismo encarnado y situado para repolitizar las prácticas, los saberes, los discursos y las demandas que sujetos diversos y plurales han ido posicionado, particularmente, mediante la expansión de aquellas semillas que han sido sembradas y cultivadas al calor de las luchas de múltiples experiencias disidentes, para que todos los cuerpos sean albergados plenamente en la agenda política y logren disponer de un lugar propio en el mundo común.
3. Hay que rebasar los límites impuestos, particularmente, por los capacitismos y las culturas capacitistas para re-pensar, re-sentir y reconceptualizar las bases epistemológicas, metodológicas y éticas de las políticas, en general, así como para imaginar mundos y futuros posibles desde lo corpodisca, lo corpodiverso y lo corpodisidente.

Pero, una vez enunciadas estas posibles vías para proseguir nuestro trabajo ético-político comprometido, ha surgido una nueva pregunta con la cual nos implicamos, aunque no para pasar a responderla, más bien para intensificar sus componentes

discas, diversos y disidentes con el propósito de sembrar lo común desde lo común del cuerpo capaz: ¿cómo poner en cuestión al ‘enfoque diferencial’ hecho o convertido en un cuerpo capaz?

La problematización del ‘enfoque diferencial’ ahora convertido en un cuerpo capaz ha reconfigurado las experiencias situadas e interseccionales y está dando cuenta de los efectos vividos por las poblaciones diferenciadas institucionalmente. Además de develar las cuestiones o relaciones estructurales que sostienen binarismos y esencialismos, dicha problematización se ha originado porque las poblaciones han desplegado su disposición política para denunciar cómo operan los modos de producción de los cuerpos capaces y cuáles son las múltiples desigualdades que generan, acentúan e intensifican los procesos de despolitización de las diferencias cuando estas son institucionalizadas.

Desde sus cimientos estructurales, dichos modos de producción mantienen unos racismos, edadismos, cissexismos, clasismos, heteronormativismos y capacitismos que sirven para prescindir de ciertas subjetividades o para eliminarlas de la dinámica capitalista global con fundamento en la desvalorización corporal de las diferencias y en la integridad corporal obligatoria. En consecuencia, surge la necesidad política de examinar sus raíces o fuentes, sin olvidar que, para Kathy Davis, estas permiten capturar las formas de “producir constelaciones específicas de jerarquía, exclusión o explotación” (2003, 75).

Tanto la problematización como los cimientos estructurales evocan múltiples relaciones asimétricas de poder. Algunas de ellas han sido expuestas como parte de los regímenes de desigualdad contenidos en textos cortos elaborados en formatos escritos, visuales y sonoros por integrantes del Centro de Pensamiento Discapacidades, Corpo-diversidad y Corpo-disidencias (CdPdi), con el fin de intensificar los debates discas, diversos y disidentes; otras fueron compartidas por cuatro ponentes y el moderador de un evento organizado por el mismo centro y realizado en Bogotá el 1 de septiembre de 2021 para “poner en cuestión las estrategias de ‘gestión de la diferencia’ que han existido en la escena política colombiana actual de cara a sus posibilidades e imposibilidades para reconocer con dignidad los derechos que han reclamado históricamente las poblaciones” (CdPdi 2021a, 15). Ambas evocaciones demandan la reflexión colectiva orientada a afianzar un horizonte anticapacitista en proceso de definición mediante acciones orientadas a identificar las situaciones estructurales que están afectando a las vidas discas, corpodiversas y corpodisidentes en el país.

Para acrecentar dicha reflexión, a modo de ejemplo, proponemos considerar algunos componentes ofrecidos por el test anticapacitista, o preguntario construido por Conni Guevara y Nicolás Torres (2020). Con este instrumento se busca develar

la presencia de experiencias vividas según categorías, cuerpos y subjetividades e identificar tanto la confluencia de discriminaciones como la concurrencia de sujeciones estructurales en los escenarios sociales, pues se trata de unas realidades ancladas en las experiencias sexuadas del racismo, las experiencias racializadas del sexismo, las experiencias sexuadas y racializadas de la discapacidad o las experiencias discapacitantes y desvalorizadas de las subjetividades encarnadas. En palabras de Conni Guevara-Urrego y Nicolás Torres

El test anticapacitista es una herramienta interactiva que, en resonancia con varios activismos contemporáneos en redes sociales, plantea una serie de preguntas autorreflexivas y aparentemente sencillas a toda clase de públicos, sobre todo, con la intención de ir develando poco a poco aquellas prácticas, creencias o actitudes personales y colectivas con las que las personas pueden estar sosteniendo matrices de opresión que afectan con fuerza a personas como las discas, las *spoonies* y todas cuantas hacen de sus cuerpos un lugar de disidencia y de resistencia (2020, párr. 2).

Todas las rutas mencionadas, ya basadas en la revisión de literatura investigativa e institucional o ya convertidas en ejes de las disertaciones citadas, contribuyen a desestructurar consciente y reflexivamente el pensamiento binario y esencialista que, además de estar enraizado en la idea de cuerpos diferenciados desde la institucionalidad, circula en los discursos hegemónicos sobre lo capaz. De esta manera, convocan al funcionariado estatal para que se comprometan interpellando a los modos como opera la producción institucional de cuerpos capaces y procuren comprender la forma en que estos se instalan en el ciclo de vida de las políticas públicas (un asunto que no abordamos porque desborda las fronteras de este texto).

Finalmente, si bien sabemos que este discurso de lo capaz opera sobre todos los cuerpos, también sabemos por Laura Moya (2021, 59) cómo “a partir de los años 80, desde algunas teorías materialistas de la discapacidad, se ha argumentado que el trabajo y el capital dieron lugar a la creación del trabajador eficiente y productivo, y, como tal, a la creación de la identidad del cuerpo capaz en la esfera pública”. Por eso, en términos arendtianos y mediante el preguntario, queremos vincular las palabras con los actos reconociendo que las personas autodeclaradas como discas, diversas o disidentes co-investigan para desestructurar lo capaz, lo hacen con sus activismos, militancias y rebeldías, y también contribuyen colectivamente a refinar el contenido del preguntario como recurso reflexivo en permanente coconstrucción (cuadro 1A y cuadro 1B).

Cuadro 1A. Preguntario, modos de producción de cuerpos capaces y siete textos cortos

Palabras desde los textos cortos (2021)	Actos según el test anticapacitista (2020)
Título del texto: Mucho más que un dato. Autoría: Nancy Jeanet Molina Achury y Conni Guevara-Urrego	
El uso de los criterios preestablecidos y de los lenguajes aparentemente estables se convierte en glosarios, guías y protocolos. Estos documentos son consultados por profesionales de distintas áreas de conocimiento con funciones en dependencias oficiales (...). Este proceso ha sido alimentado por la ideología profesional e institucional, no siempre sensible a la diversidad poblacional destinataria (tampoco al género o a la interseccionalidad), con la cual se busca garantizar su circulación mediante la experticia, que no siempre acoge la reflexión acerca del peso que han tenido los factores estructurales en el origen, mantenimiento e incremento visible del dato en términos cuantitativos (pág. 3).	¿Alguna vez he confiado en los datos numéricos a la hora de aproximarme a un fenómeno social que no conozco?
Título del texto: Mujeres rurales: ¿qué hay sobre ellas en investigaciones y observatorios? Autoría: Diana Carolina Piñeros Alvarado, Ángela Patricia Martínez Sánchez y Fanny Lucía Lozada Silva	
Para la institucionalidad las mujeres rurales son un tema, un sector y un problema objeto de investigación desde diferentes profesiones (pág. 3). El recorrido por algunos observatorios latinoamericanos sobre lo rural devela múltiples desigualdades instaladas en la precarización vivida por las mujeres por razones de raza, territorio y género; todas son situaciones sociales construidas por un sistema patriarcal que se encubre en la voracidad institucional (pág. 4).	¿Alguna vez he creído que, en el mundo laboral, tiene más importancia un trabajo de oficina que el de cuidar de la casa o cultivar el campo?
Título del texto: La insuficiencia del enfoque diferencial en la gestión pública de la opresión corporal. Autoría: Óscar Iván Parra Camacho	
Las desigualdades vividas por los grupos poblacionales sometidos a opresiones corporales, también viven los efectos del enclausamiento, de la racialización de sus cuerpos, de la engenerización y del capacitismo de sus vidas. Paralelamente, el Estado sigue diferenciando sus cuerpos mediante discursos de normalidad y el sistema económico continúa convirtiendo a las diferencias en un insumo para la rectificación o para la reparación (pág. 12).	¿Alguna vez en mi vida he creído en la noción del ‘cuerpo ideal’?
Título del texto: Sentipensando lo LGBTTTIQ+ STEM desde la Universidad Nacional de Colombia. Autoría: Andrés Felipe Castro Morales	
La institución universitaria está al servicio de ciertas poblaciones heterosexuales y cisgénero. (...) la heteronormatividad imperante llega a impedir el acceso y goce del derecho a la educación superior (...), entre otras muchas razones, porque sus tránsitos por la educación secundaria también han sido difíciles, hostiles y llenos de tropiezos (pág. 6).	¿Alguna vez en mi vida he sentido que la escuela o la universidad son homofóbicas o transfóbicas?
Título del texto: Mis conversaciones con Ana. Por una terapia ocupacional basada en la ética de la escucha y sin “tortuguitas verdes”. Autoría: Johana Mogollón Cárdenas	
Ana expresa que, en esta clase de unidades de atención hospitalaria, (unidades de salud mental) “satanizaban” cualquier síntoma (...). Si se presentaba alguna alteración en el sueño y descanso, se asumía que su condición estaba empeorando; si se alteraba su apetito, se le aumentaba la dosis de medicamentos o se ampliaba su estadía en la unidad (pág. 11).	¿Alguna vez en mi vida he dudado de algún diagnóstico u opinión emitidos por profesionales de salud?

Cuadro 1A. (Continuación)

Palabras desde los textos cortos (2021)	Actos según el test anticapacitista (2020)
<p>Título del texto: Aydee Ramírez. Una mujer activista, artista y rebelde.                      Autoría: Aydee Ramírez y Jessica Yaima Gómez</p>	
<p>Las dinámicas de cuidado mutuo coconstruidas [en este caso] por madre e hija permiten vislumbrar la interdependencia (...). Las dinámicas sociales capacitistas derivadas de la discapacidad de la hija y las dinámicas generizadas por su condición de mujeres empobrecidas por el sistema capitalista y patriarcal, indican que las mujeres con discapacidad viven sus efectos de maneras altamente diferenciadas (pág. 11).</p>	<p>¿Alguna vez he conversado con una mujer, madre de una persona con discapacidad, sobre las cargas que tiene en su cotidianidad?</p>
<p>Título del texto: Los cuerpos implicados rebasan los límites del capacitismo.                      Autoría: Dora Inés Munévar Munévar</p>	
<p>Las personas auto-declaradas como discas, corpodiversas y/o corpodisidentes han interpelado los cimientos sobre los que se construye la normalidad, la capacidad y la heterosexualidad obligatorias, develando el carácter social y cambiante de estos estados corporales considerados naturales, estables y deseables para todos—así, en masculino y en plural (pág. 4).</p>	<p>¿Alguna vez he sentido que mi propio cuerpo se ha vuelto un vehículo de protesta o un lugar de enunciación política?</p> <p>¿Alguna vez en mi vida me he preguntado cuándo y por qué he protestado de maneras encarnadas?</p>

Fuente: CdPdi (2021a).

Cuadro 1B. Preguntario, modos de producción de cuerpos capaces y cuatro ponencias

Palabras compartidas en el panel común (2021, septiembre 1)	Actos según el test anticapacitista (2020)
<p>Título de la ponencia: La ‘ceguera racial’ en los estudios sobre violencia sexual en Colombia.                      Ponente: Nayibe Katherine Arboleda Hurtado</p>	
<p>El silencio de las instituciones también es una forma de violencia y configura lo que se ha denominado ‘ceguera racial’. [Dicho] silencio se intensifica con el hecho de no señalar la pertenencia étnico-racial en el registro de la información por parte de quienes atienden a las mujeres que son víctimas de violencias sexuales.</p>	<p>¿Alguna vez en mi vida he puesto en duda los datos numéricos que son publicados sobre un fenómeno social?</p>
<p>Las realidades de las mujeres están interconectadas con diferentes categorías de dominación en medio de familias tradicionales que generan experiencias de violencias y configuran historias de múltiples abusos.</p>	<p>¿Alguna vez he sentido el peso de diferentes discriminaciones o de ciertas violencias sobre mi experiencia vital o la de otras personas?</p>
<p>[En el entramado institucional sobre violencias sexuales] no se usa la ficha de registro y, de entrada, hay una barrera ideológica que estructura la normalización de la diferencia y que determina cómo se transita una ruta de atención.</p>	<p>¿Alguna vez he sentido que en las instituciones oficiales se ha desvalorizado mi cuerpo?</p>
<p>Si todas las profesiones disponen de formación étnico-racial, de género y de discapacidad, podemos vivir relaciones más asertivas y democráticas.</p>	<p>¿Alguna vez en mi vida he sentido que la escuela o la universidad son cis-sexistas o capacitistas?</p>

Cuadro 1B. (Continuación)

Palabras compartidas en el panel común (2021, septiembre 1)	Actos según el test anticapacitista (2020)
Título de la ponencia: Políticas de la diferencia y jerarquías corporales. Ponente: Franklin Gil Hernández	
El modelo de la administración de la diferencia con enfoque poblacional ha enmarcado la configuración de movimientos sociales que contribuyen a la construcción de políticas públicas; pero [es un modelo que] mantiene las desigualdades de manera que estas quedan [aún] pendientes.	¿Alguna vez en mi vida he pensado que las experiencias de la gente no son escuchadas en las instituciones?
El enfoque poblacional es un modo de administración de la diferencia cada vez más utilizado y cada vez está más citado. [Y justo por eso], cabe preguntarse: ¿qué efectos ha producido su uso institucional a lo largo del tiempo?	¿Alguna vez he sentido que mis prejuicios aparecen cuando me imagino o me encuentro con alguien que ha sido objetivado como 'diferente' en mi contexto social o cultural?
Título de la ponencia: Encarnando incomodidades y habitando cuerpos insurgentes. Ponente: Fanny Lucía Lozada Silva	
[Como mujer ciega] sé que sobre mí también se ha hecho una construcción que me dejó encarnada en un cuerpo que vive unas realidades que no se discuten en la esfera pública.	¿Alguna vez me he detenido a sentir o pensar si las condiciones de mi cuerpo son un motivo para reclamar, denunciar o protestar?
Yo todo el tiempo debía estar dentro de ciertas estructuras para ser parte de lo que es considerado 'normal'. Todo porque quien determina mi ser tenía un privilegio sobre 'el otro' y porque yo era 'el otro' ahí.	
En los cuerpos como el mío hay una insurgencia y hay una incomodidad que, además, es un ejercicio performativo potente.	
Entender que lo personal es político me ha llevado a incomodar al mundo ejerciendo mi derecho a estar en la ciudad. Así, con mi cuerpo insurgente voy, soy, existo, resisto y estoy... recorriendo los espacios de lo público para reclamarlos y habitarlos.	
En un momento de incomodidad me dije: "esto es ser ciega". Y así lo vivo ahora: este lugar que habito tiene que ver con un ejercicio de interpelación de las formas en que, histórica y sistemáticamente, se han silenciado diversas maneras de existir, como la mía.	
Título de la ponencia: Vidas cruzadas: relatos de la jurisprudencia de la Corte Constitucional colombiana sobre la capacidad funcional diversa. Ponente: Camilo Augusto Delgado Rodríguez	
[Como funcionario público] mi auto-reconocimiento como 'persona con capacidades funcionales diversas' (abro comillas porque ese no es un concepto muy aceptado) me ha llevado a pensar [que la] situación interseccional es importante a la hora de proteger los derechos de las personas y las comunidades.	¿Alguna vez mis experiencias vividas me han llevado a identificar violencias institucionales en mi entorno?
La Corte amparó el derecho y ordenó la materialización de la educación [sobre estos temas] en instituciones (...) con miras a establecer su efectivo derecho.	¿Alguna vez en mi vida he pensado si cabe la interseccionalidad al defender un derecho efectivo?
Panel Romper los cercos diferenciadores. Hacia políticas plurales en Colombia Moderador: David Armando Rodríguez Rodríguez	
Una pregunta clave sería: ¿cómo interpelar a los movimientos sociales [frente a estos asuntos]?; ¿qué estructuras se requieren para contribuir a la apuesta política que está construyendo desde su experiencia encarnada?	¿Alguna vez he conversado con personas que viven discapacidades sobre los efectos que el enfoque diferencial ha tenido en su cotidianidad?
Sí, hay sentencias relevantes de la Corte Constitucional colombiana [en este sentido]; pero también sentencias que pueden criticarse por sus posiciones poco sensibles a las diversidades.	¿Alguna vez en mi vida he reflexionado sobre el pasado o el futuro de una política que puede afectar mi vida o la de otras personas?

Fuente: CdPdi (2021b).

## Para cerrar

La conjugación de las interrogantes, los develamientos y los reclamos recreados en este texto surge como una ruta que es indispensable transitar si se desea contribuir a desmontar las maneras como se ha recurrido al binarismo y a los esencialismos arraigados en los imaginarios socioculturales al momento de poner en marcha un proyecto, una acción o un plan como base de las respuestas estatales ancladas en las ‘diferencias’ a las reivindicaciones de la gente. En ese sentido, resaltamos con fuerza, junto con Ochy Curiel, que todas estas son posturas políticas inherentes a “un proceso de descolonización teórica, epistemológica, investigativa y política —una muestra [palpable, dicente y presente] de que la subalternidad puede hablar, decir, interpretar [e interpelar] la norma—” (2013, 177).

Dicho lo dicho, cabe cerrar estas reflexiones anotando que todas estas son posturas políticas que se basan en las propias experiencias situadas de quienes, como integrantes de poblaciones históricamente discriminadas y otrificadas, se mueven al vaivén de las dinámicas de la vida social, la cual siempre está en transformación. Para ello, es indispensable re-pensar y re-sentir tanto los principios como las alternativas y los alcances de la interseccionalidad, pues esta perspectiva ofrece un campo de análisis sentipensado múltiple que tiene en cuenta las propias experiencias de la gente a la hora de circular en torno al saber, el hacer, el sentir, el conocer y el investigar.

Así se entiende que tal camino está en estrecha relación con distintos modos críticos de develar aquellas injusticias que se originan sobre la base de numerosas desigualdades, las cuales se materializan mediante distintas formas estructurales de opresión, y estas siguen siendo (re)producidas al tenor de la manera como se han impuesto los esencialismos y los binarismos en las vidas de las personas... incluyendo las nuestras. Al final, no cabe duda alguna de que ante ese panorama todas las cuestiones arraigadas en el enfoque diferencial constituyen un foco de reflexión y una tarea colectiva definitivamente impostergable, que no cesa de requerir coaliciones éticas y políticas múltiples y plurales. Entonces, nuestro compromiso es contribuir a coconstruirlas.

## Bibliografía

ACNUDH (Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos). 2013. ¿Qué es el enfoque diferencial?, 6 de marzo.  
<https://bit.ly/39eB1ms>

- Aulombard, Noémie, Elena Chamorro y Charlotte Puiseux. 2019. “Discapacidad y capacidad, entre binarismo y continuum. Las aportaciones de la teoría crip”. *Charlotte Puiseux*. <https://bit.ly/3EoalbS>
- Bolaños, Tania, e Isabela Flisi. 2017. *Enfoque diferencial e interseccional*. Bogotá: Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas / Max Planck Foundation for International Peace and the Rule of Law.
- Botero, María del Carmen, y Jaime Collazos, coords. 2011. *Directriz de enfoque diferencial para el goce efectivo de los derechos de las personas en situación de desplazamiento con discapacidad en Colombia*. Bogotá: Ministerio de la Protección Social de Colombia / Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados.
- Brah, Avtar. 2013. “Pensando en y a través de la interseccionalidad”. En *La interseccionalidad en debate. Actas del Congreso Internacional ‘Indicadores interseccionales y medidas de inclusión social en instituciones de educación superior’*, editado por Martha Zapata, Sabina García y Jennifer Chan de Ávila, 14-20. Berlín: Instituto de Estudios Latinoamericanos.
- CdPdi (Centro de pensamiento Discapacidades, Corpo-diversidad y Corpo-discapacidades). 2021a. *Notas sobre regímenes de desigualdad que demandan la reflexión colectiva*. Bogotá: CdPdi.
- 2021b. “Romper los cercos diferenciadores. Hacia políticas plurales en Colombia”. Panel realizado en la Universidad Nacional de Colombia, 1 de septiembre. <https://youtu.be/OlIZkxNQL4w>
- Corte Constitucional de Colombia Auto 098/2013, de 21 de mayo, Seguimiento sobre prevención y protección del derecho a la vida, integridad y seguridad personal de mujeres líderes desplazadas y mujeres de organizaciones que trabajan a favor de población desplazada por el conflicto armado, en el marco del seguimiento a la Sentencia T- 025 de 2004 y a los autos 200 de 2007 y 092 de 2008. <https://bit.ly/3986I11>
- Corte Constitucional de Colombia Auto 173/2014, 6 de junio, Seguimiento a las órdenes proferidas en el Auto 006 de 2009 sobre protección de las personas en situación de desplazamiento con discapacidad, en el marco del estado de cosas inconstitucional declarado en la sentencia T-025 de 2004. <https://bit.ly/3EoC8hM>
- Corte Constitucional de Colombia Auto 266/2017, de 12 de junio, Evaluación de los avances, rezagos y retrocesos en la superación del estado de cosas inconstitucional respecto de los derechos fundamentales de los pueblos y las comunidades indígenas y afrodescendientes. <https://bit.ly/3zcnRkM>
- Curiel, Ochy. 2013. *La nación heterosexual. Análisis del discurso jurídico y el régimen heterosexual desde la antropología de la dominación*. Bogotá: Brecha Lésbica / Ediciones en la frontera.

- Davis, Kathy. 2003. "Surgical passing: or why Michael Jackson's nose makes 'us' uneasy". *Feminist Theory* 4 (1): 73-92. <https://doi.org/10.1177/1464700103004001004>
- Defensoría del Pueblo de Colombia. 2014. "El enfoque diferencial, un principio transversal en la materialización de los derechos de los grupos étnicos en su condición de víctimas". Boletín n.º 3 de la Defensoría del Pueblo de Colombia. <https://bit.ly/3z8w8Gp>
- Franco Ruedas, Francy Yamile. 2020. "Alcances y limitaciones de la incorporación del enfoque de género y diferencial en las políticas públicas de educación en Colombia. Una mirada comparada y relacional con la política pública de mujeres de Bogotá. Análisis crítico documental del discurso en políticas públicas". Tesis de maestría, Universidad Distrital Francisco José de Caldas.
- Galvin, Rose. 2003. "The paradox of disability culture: the need to combine versus the imperative to let go". *Disability & Society* 18 (5): 675-690. <https://doi.org/10.1080/0968759032000097889>
- Guevara-Urrego, Conni, y Nicolás Torres Rodríguez. 2020. *Test anti-capacitista. Un preguntario para inquietar a todo mundo*. Bogotá: CdPdi.
- Haraway, Donna. 1991. *Ciencia, ciborgs y mujeres. La reinención de la naturaleza*. Madrid: Cátedra.
- Martínez, Angela. 2018. "Experiencias vitales comunes por situaciones de enfermedad crónica: narraciones de niñas, niños, mujeres y hombres jóvenes o mayores...". Tesis de maestría, Universidad Nacional de Colombia.
- Ministerio del Interior de Colombia. 2017a. *El enfoque diferencial y étnico en la política pública de víctimas del conflicto armado*. Bogotá: Ministerio del Interior de Colombia.
- 2017b. *Enfoque diferencial para comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras víctimas del conflicto armado*. Bogotá: Ministerio del Interior de Colombia.
- Mosquera, Claudia, y Esther León. 2013. "Contradicciones discursivas en procesos de intervención social diferencial a la diversidad étnico-racial negra en programas sociales en Colombia". *Revista CS*, 12: 23-52. <https://doi.org/10.18046/recs.i12.1676>
- Mosquera, Claudia. 2007. "Lecturas críticas de los talleres de salud sexual y reproductiva y de fortalecimiento cultural desarrollados con mujeres negras desterradas por el conflicto armado en Colombia". *Revista de Estudios Sociales*, 27: 122-137. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=81502709>
- Moya, Laura. 2021. "De las teorías críticas a la teoría Crip. Nombrar el eje de la capacidad para desmontarlo". En *Tramando coaliciones anticapacitistas*, editado por Dora Inés Munévar, pp. 55-93. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

- Munévar, Dora Inés, y Nancy Molina, eds. 2021. *Violencias y lesiones no fatales en Colombia. Reflexiones y acotaciones a la representación (no) numérica*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Olivar, Andrés Francisco. 2020. "Políticas públicas y enfoques diferenciales: aproximaciones desde la interculturalidad y la democracia radical". *Iztapalapa. Revista de Ciencias Sociales y Humanidades* 41 (88): 139-162.  
<https://doi.org/10.28928/ri/882020/aot1/olivarrojasa>
- Restrepo, Alexander. 2021. "Reflexiones sobre la equidad en educación superior en perspectiva interseccional: aproximación a tres Programas de Admisión Especial (PAES) en la Universidad Nacional de Colombia (Sede Bogotá)". Avances de tesis de doctorado, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.
- Thomas, Carol. 1999. *Female forms: experiencing and understanding disability*. Buckingham: Open University Press.
- Velasco, Gilma. 2020. "PerteneSER al grupo que vive el trabajo: aSERcamientos a experiencias de mujeres y hombres jóvenes con síndrome de Down en Bogotá". Tesis de maestría, Universidad Nacional de Colombia.

# Actores del ecosistema de emprendimiento social del estado de Guanajuato, México

## *Actors of the Social Entrepreneurship Ecosystem in Guanajuato State, Mexico*

Vicente Espínola Verdín\*, Luis Adolfo Torres González\*\*,  
Christhian Adonai González Valdez\*\*\*

Recibido: 14/01/2021 - Aceptado: 17/05/2021

### Resumen

Las políticas para incentivar el emprendimiento en el estado de Guanajuato, México, se han dirigido principalmente hacia el emprendimiento tradicional, mientras que, en su variante social, este ha sido fomentado por universidades e instituciones gubernamentales locales desde acciones aisladas. Ha emergido así un ecosistema informal para la generación y desarrollo del segundo tipo. En este artículo se clasifican los principales actores, así como las preferencias de vinculación por parte de emprendedores sociales. Mediante el análisis de redes sociales –sus principales métricas, posición y morfología– se establece un marco de referencia para estudiar ecosistemas de emprendimiento con el fin de implementar acciones estratégicas que fortalezcan y produzcan actores clave que podrían llevarlo a cabo. Se discuten las funciones estratégicas de los actores en el ecosistema de emprendimiento social en Guanajuato, y se identifican áreas de oportunidad en cuanto a financiamiento e innovación para su generación y desarrollo.

**Palabras clave:** análisis de redes sociales; complejidad; ecosistemas; emprendimiento social; política industrial.

### Abstract

The policies to promote entrepreneurship in Guanajuato State, Mexico have been directed mainly toward traditional entrepreneurship, while social entrepreneurship has been promoted from different isolated actions by actors such as universities and local governmental institutions. Hence an informal ecosystem has emerged for generating and developing social entrepreneurship. This article classifies the main actors and the bonding preferences of social entrepreneurs. Through an analysis of social networks its main metrics, position and morphology, a reference framework is established for the analysis of entrepreneurship ecosystems in order to implement strategic actions in to strengthen and develop key actors. The strategic functions of the actors in the ecosystem of social entrepreneurship in Guanajuato Mexico are discussed and identified opportunity areas are identified with regard to the functions of financing and innovation for the development of social entrepreneurs.

**Keywords:** network social analysis; complexity; social entrepreneurship; ecosystems; industrial policy.

\* Universidad Iberoamericana León. Departamento de Ciencias Económico-Administrativas.  
vicente.espinola@iberoleon.mx

\*\* Universidad Iberoamericana León. Departamento de Ingenierías. adolfo.torres@iberoleon.mx

\*\*\* Universidad Iberoamericana León. Departamento de Ingenierías. adonai.gonzalez@iberoleon.mx

## Introducción

En el presente artículo se aborda la situación actual del emprendimiento y su política de fomento y desarrollo en el estado de Guanajuato, México, y se plantea el marco de referencia para el análisis del ecosistema de emprendimiento social a través del análisis de redes sociales –NSA por sus siglas en inglés–. Además, se desarrolla la metodología aplicada para la investigación con el análisis de los emprendimientos sociales establecidos, a la par que se muestran las redes de vinculación de estos con los actores del ecosistema al momento de emprender, y la efectividad que tuvieron desde la percepción del emprendedor y de aquellos actores que podrían impulsarlos para su desarrollo y escalabilidad. Posteriormente, se realiza el análisis de la interacción de las principales métricas del NSA y se discute la funcionalidad que podrían presentar los diferentes actores para la construcción de un ecosistema de emprendimiento social en dicho territorio.

## Antecedentes de la política de fomento de emprendimiento en el estado de Guanajuato

El estado de Guanajuato se ha posicionado como un referente a nivel nacional e internacional por el desarrollo económico observable en los últimos 30 años, derivado del tránsito de la actividad agrícola hacia una política industrial y de servicios. Desde 2003 hasta 2016 el territorio se ha mantenido dentro de las cinco entidades federativas con mayor crecimiento económico con una tasa superior al 3,6 %, en el mismo periodo se ubicó entre las cuatro primeras entidades en la generación de empleo formal. En los últimos 20 años se ha posicionado en el quinto lugar en el país por mayor atracción de inversiones, con un 5,3 % de la participación nacional, y un total de 19 042 millones de dólares solo entre 2006 y 2017. Para ello se desarrollaron 27 complejos industriales que permitieron la instalación de diferentes empresas multinacionales y nacionales integradas en diferentes clústeres, con el automotriz como el más representativo. Este desarrollo obligó a la entidad a fortalecer sus capacidades logísticas y de conectividad, lo cual aumentó su atractivo para otras industrias.

Además de estos clústeres, se ha buscado incrementar la innovación empresarial a través de ecosistemas de innovación y emprendimiento, como la estrategia NO-VAERA. También se ha consolidado el desarrollo de siete parques científico-tecnológicos con la finalidad de vincular los centros de investigación del estado con el sector empresarial y con los emprendedores.

En el caso del fomento del emprendimiento, Guanajuato ha sido de las entidades precursoras en la generación de políticas orientadas a su desarrollo, con los primeros programas surgidos a finales de la década de los 70 y, de manera continua, desde 2003 hasta la fecha. Se cuenta actualmente con 11 incubadoras tradicionales y cuatro incubadoras de alto impacto tecnológico, además de dos aceleradoras de negocios (IPLANEG 2018; SDES 2021; Martínez 2020).

Los programas públicos que buscan impulsar el emprendimiento social han sido limitados a proyectos tradicionales, y recientemente a otros de base tecnológica. En el “Plan Estatal de Gobierno Estado de Guanajuato 2040,” en su dimensión Humana y Social, se establece como objetivo: “abatir la pobreza en todas sus vertientes y desde sus causas”. Además, se plasma la estrategia para favorecer la generación de innovación social y una de sus acciones compromiso, y se plantea la creación del Laboratorio de Innovación, Creatividad y Emprendimiento Social (IPLANEG 2018).

Estas disposiciones demuestran la existencia de indicios acerca de la posibilidad de impulsar otras alternativas empresariales, aunque no se visualiza una estrategia integral que favorezca la constitución, impulso y desarrollo de un ecosistema de emprendimiento social, como sí ha sucedido con los de naturaleza convencional y los de base tecnológica. Para este tipo de emprendimiento se requiere considerar también una dimensión económica y no solo social, con programas específicos para su consolidación, así como de otras alternativas empresariales de impacto social positivo.

Como efecto de las políticas industriales se ha esperado que el desarrollo y el bienestar social se presenten en una especie de goteo de los beneficios particulares obtenidos hacia el resto de la población, sin embargo, no se ha conseguido un impacto proporcional al crecimiento económico que se ha tenido en la entidad (Téllez 2013). De acuerdo con la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), los países de América Latina, entre ellos México, han registrado avances en términos de mayor ingreso per cápita, aunque “una observación más profunda de los indicadores multidimensionales del desarrollo arroja resultados heterogéneos” (2019, 8).

El desempeño económico superior en México y América Latina se ve reflejado en su producto interno bruto (PIB) per cápita, en la esperanza de vida, la educación a nivel primario mucho más alta con respecto a otros años, el apoyo social y la mejora en niveles de bienestar. Aun con estos indicadores favorables, “se presenta una educación de calidad rezagada [...] la violencia y la desigualdad de ingresos siguen siendo relativamente altas y la informalidad sigue siendo un problema” (OCDE 2019, 8). Las condiciones de la mayoría de la población resultan críticas; la desigualdad se acentúa cada vez más, mostrando diferencias incluso dentro de los propios países, donde existen zonas con gran desarrollo y otras que muestran un amplio retraso.

En 2018 el 43,4 % de la población en el estado de Guanajuato se encontraba en condiciones de pobreza, el 29,4 % en condiciones de vulnerabilidad por carencias sociales, el 7,5 % vulnerable por ingresos, y solo un 19,7 % se consideraba no pobre y no vulnerable, según cifras del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL 2020). Si bien se han reportado mejoras en los últimos 10 años, estas varían en un orden de un 2 %, presentando una amplia diferencia con el nivel de inversión extranjera y de desarrollo económico que se reporta en la región.

Como se ha señalado por la OCDE, las desigualdades y diferencias entre las personas en condiciones de pobreza y vulnerabilidad no se han logrado resolver, lo cual lleva a cuestionar el modelo de generación de empresa actual y las políticas de fomento de emprendimiento. El enfoque debería buscar una ampliación de la gama de emprendimientos que sean impulsados desde diferentes políticas públicas y estrategias del sector privado, hacia emprendimientos con un enfoque a resolver y eliminar los impactos sociales y ambientales presentes en el estado.

## **Ecosistema de emprendimiento social**

Retomando a Vernis y Navarro, un ecosistema “es una comunidad económica sostenida por una base de organizaciones que interactúan y giran en torno a la producción de bienes y servicios, va más allá de los marcos tradicionales relacionados con la cadena de valor y destaca la conexión íntima entre una organización y su contexto” (2011, 71).

Uno de los elementos importantes que se rescata de esta definición se encuentra en la conexión de una organización con su entorno y las relaciones interpersonales del propio emprendedor al momento de comenzar la generación de su emprendimiento. Hung (2006), señala que estas relaciones pueden ser interpersonales e interorganizacionales, las primeras se refieren a las propias del emprendedor, mientras que las segundas aluden a redes extendidas. Johannisson (2000) rescata la importancia de las redes interpersonales para que, a través de estas, logre vincularse e identificar los recursos que podría requerir para comenzar su emprendimiento.

Por otra parte, “una red interorganizacional es un mecanismo estratégico para mejorar la ventaja competitiva de una empresa a través de la minimización de los costos de transacción, mientras se mantiene la flexibilidad que permite acelerar la innovación tecnológica” (Herrera 2016, 9). Las redes interorganizacionales pueden ser formales o informales, la formalidad podría establecerse por la manifestación clara de una estrategia de un gobierno para su realización, mientras que las informales pueden surgir para cubrir una necesidad temporal y posteriormente desaparecer.

Una red formal surge cuando “las relaciones son de largo plazo, las transacciones de carácter reiterativo, y existe algún tipo de especificidad de activos” (Herrera 2016, 11). Considerando las funciones que cumplen las redes interorganizacionales, entre las que destacan “regular las transacciones interfirmas, desarrollar una visión de futuro compartida y proveer una infraestructura de coordinación” (Herrera 2016, 11), se muestra la pertinencia de considerar la existencia de un ecosistema de emprendimiento social. Vernis y Navarro (2011) señalan la existencia de los actores que podrían apoyar a los emprendedores sociales para su generación y desarrollo, tal y como se muestra en la figura 1.

Figura 1. Ecosistema de apoyo a los emprendedores sociales



Fuente: Adaptado de Vernis y Navarro (2011, 72).

Otros autores como Buttler y Hansen (1991) establecen incluso tres etapas evolutivas que podrían tener las redes para los emprendedores: la fase de emprendimiento, la fase de *business startup* y la fase de negocio en funcionamiento. La primera consiste en lograr que el emprendimiento acceda a fuentes de recursos de diferente índole, desde información, asesoría y financiamiento. La segunda se enfoca en acercar redes de negocios al emprendedor, establecer conexiones con individuos y otras organizaciones que resuelvan sus necesidades, principalmente de ingresos y capital. La fase de negocio en funcionamiento mantiene las redes anteriores, incrementándose para conexiones directas de negocios, proveeduría, clientes e inversiones (Herrera 2016), algo similar a la conformación de clústeres industriales.

El ecosistema de emprendimiento social no se ha formalizado en una estrategia o en una estructura específica, las acciones que se han realizado a nivel estatal se encuentran aisladas y sin una visión compartida. Si bien han existido diferentes acciones por algunos actores a nivel municipal y en algunas universidades –principalmente privadas–, no se ha logrado constituir un ecosistema formal que permita la construcción de una visión en común para favorecer su generación y desarrollo (Espínola y Torres 2020). Como se ha señalado, la visión para el desarrollo de políticas públicas que beneficien a la población se encuentra separada del desarrollo de la política económica, el Estado no ha logrado permear los beneficios del gran incremento del PIB al grueso de la población (Martínez 2014).

Guanajuato ha sido afectado con mayores índices de inseguridad. En los últimos tres años se registra un incremento de la violencia por parte del crimen organizado, derivado a su de la fragmentación social. Ante tal realidad, resulta imperativo considerar un modelo diferente para el impulso de la empresa, con un mayor sentido de lo colectivo sobre lo individual y del impacto social antes del beneficio económico: una alternativa se encuentra en el emprendimiento social.

El emprendimiento social, como ha sido señalado por Mair y Martí (2006), presenta el potencial para repensar los modelos de creación de empresa, una visión más cercana a la generación de bienestar social aprovechando para ello al mercado. Para su desarrollo es importante contar con relaciones estructurales formales, que se podrían traducir en la formalización de un ecosistema de emprendimiento social y el desarrollo de una estrategia con mayor formalidad.

## Metodología

La formulación de los actores del ecosistema de emprendimiento social en Guanajuato se estudió en esta investigación desde una perspectiva mixta con diseño explicativo, la cual consiste en definir las principales métricas de las redes del ecosistema, analizar su morfología identificando los actores centrales y periféricos, y determinar aquellos que podrían ser claves para su desarrollo. Posteriormente, se realizó un análisis empírico desde la funcionalidad de los sistemas sociales señalados por Luhman (Cadenas 2016).

Este proceso permitió identificar elementos relevantes del ecosistema mediante el diseño de encuestas, las cuales fueron aplicadas en emprendimientos sociales en operación. Gran parte del análisis y su procesamiento se realizó a partir del NSA, con la evaluación de la posición de los actores en la red. También se analizó la funcionalidad del ecosistema, la cual “consiste en explicar las relaciones entre un todo y

sus partes diferenciadas [...]. Es el todo el que precisa que sus partes satisfagan determinadas necesidades mediante tareas diferenciadas” (Luhman, citado por Cadenas 2016, 201). Así se identificaron las funciones que podría requerir el ecosistema para la generación y desarrollo de emprendimientos y los actores que las realizarían.

Las redes se pueden integrar a partir de un conjunto de relaciones, en las cuales “las líneas que conectan los diferentes puntos tienen un valor concreto, sea este numérico o no” (Santos 1989, 139). Para definir el objeto de estudio se consideraron las relaciones que han tenido los emprendedores establecidos con los actores del ecosistema durante su proceso de emprendimiento, así como su efectividad y la percepción que se tiene para su fortalecimiento y escalabilidad una vez que se han consolidado. El NSA permitió el análisis de métricas como la centralidad, intermediación y modularidad (Kadushin 2012), con las cuales fue posible identificar aquellos actores que resuelven con sus recursos las necesidades de asesoría y vinculación de los emprendedores sociales. Con el análisis de modularidad y la posición dentro del grafo, se pudo identificar a aquellos actores que cuentan con mayores posibilidades para explotar este ecosistema.

A partir de la definición de los actores del ecosistema de emprendimiento social establecidos por Vernis y Navarro (2012), se adaptaron a actores presentes en el ecosistema estatal de emprendimiento. Se identificó a la incubadora, actor que cuenta con procesos formales para la generación de emprendimientos. En el estado de Guanajuato puede acompañar al emprendedor desde el momento en que cuenta con una idea establecida hasta el arranque de su emprendimiento.

La universidad se considera como un actor que podría cumplir varias funciones dentro del ecosistema, ya que los emprendedores pueden tener acceso desde su formación de pregrado y continuar en vinculación por su oferta de cursos y programas abiertos al público. La aceleradora de negocios, por su parte, es aquel actor que trabaja con empresas ya establecidas con cierto nivel de ventas y estructura, que puede aumentar su crecimiento a través de asesoría, vinculación y financiamiento. Aquellas instituciones públicas que podrían orientar a los emprendedores para acceder a diferentes recursos del ecosistema se denominan dependencias de gobierno, que en ocasiones pueden contar con programas de fondeo para emprendedores. Por otra parte, el banco o institución financiera serían aquellas instituciones que podrían financiar a los emprendimientos, de modo similar a las dependencias de gobierno.

Es importante observar otros actores, como el caso de amigos y otras figuras no formales, como el profesor, el empresario, otro emprendedor, diplomados y eventos de emprendimiento, que pueden proporcionar recursos e información al emprendedor (Dubini y Aldrich 1991, citado en Jenssen 2001). El profesor se considera como aquel actor que puede motivar, orientar e incluso formar a los universitarios

para emprender, y en el caso de jóvenes emprendedores, puede considerarse como parte de su red interpersonal.

El empresario es aquel actor que ha tenido la experiencia de emprender, se encuentra consolidado y en crecimiento, pues ya ha transitado por las diferentes etapas. Es un actor que cada vez se requiere más como asesor o acompañante para generar nuevos emprendimientos. Con la denominación de otro emprendedor se identifica a quienes están en etapa de arranque de su proyecto, y que podrían orientar a otros sobre esta fase. Los eventos son aquellas actividades masivas que fomentan el emprendimiento a través de conferencias, foros, paneles y otras presentaciones similares que buscan motivar a los emprendedores. Por último, los diplomados y cursos son aquellas actividades de formación que permiten a los emprendedores generar un proyecto personal.

Jenssen (2001) plantea en su investigación el análisis de las redes sociales del emprendedor, desde una perspectiva centrada en este y en su vinculación con el entorno, midiendo la fuerza de la interrelación con los actores de la red —entiéndase centralidad—. Además, observa la importancia tanto de los vínculos fuertes como de los débiles, desde su análisis de multivariabilidad identifica la probabilidad de éxito de un emprendimiento a través de la regresión lineal. En este estudio se buscó identificar al ecosistema, el peso de los actores, cómo serían percibidos desde el emprendedor social y cómo interactúan con estos.

En esta investigación, a diferencia de la de Jenssen (2001), las vinculaciones que se indagaron con respecto a los emprendedores sociales fueron aquellas que tuvieron con los actores para obtener información, asesoría y apoyo en los primeros momentos de su emprendimiento. También se exploraron los vínculos afectivos, es decir, que brindaron la información, asesoría o apoyo solicitado y, de acuerdo con su experiencia, los actores que recomendarían a los futuros emprendedores. Finalmente, se les preguntó con quiénes considerarían vincularse para el desarrollo y fortalecimiento de su emprendimiento.

Una limitante experimentada fue la carencia de bases de datos o elementos que permitan diferenciar a los emprendedores sociales en el estado de Guanajuato ni a nivel nacional, por las características particulares que presentan, así como la inexistencia de un régimen fiscal específico para ellos. Para identificarlos, se tomaron como referencia a incubadoras y consultores, solicitándoles que señalaran en la región a emprendimientos que podrían ser considerados sociales. Se obtuvo una base de 30 emprendimientos con estas características, ubicados en cinco municipios del estado: León, Irapuato, Guanajuato, Dolores Hidalgo y San Miguel de Allende.

De los emprendedores seleccionados, 24 respondieron un instrumento para el cual se les convocó por vía electrónica. A partir del contenido de las respuestas,

se realizó un análisis empírico de las características de los emprendimientos, con preguntas que están alineadas a la propuesta de Alter (2007) para identificar si efectivamente son emprendimientos sociales. Se consideraron tres elementos: misión social, relación con la población objetivo y cómo interactúan con el mercado. De la totalidad de los emprendimientos estudiados, 11 mostraron características asociadas a los emprendimientos sociales, con la misión social como el rasgo más importante a considerar.

Para analizar la estructura de una red existen dos niveles de posiciones: centrales y periféricas. Freeman establece el concepto de centralidad, que representará la contribución que realiza un elemento según su ubicación para la red, y define que “una posición es más central o más periférica, respectivamente, según aumente o disminuya el número de puntos adyacentes a una posición dada” (citado por Santos 1989, 140).

Otro elemento que resulta importante para el análisis es la intermediación, medida que cuantifica la frecuencia o el número de veces que un nodo actúa como puente a lo largo del camino más corto entre otros dos nodos. La intermediación a su vez juega un rol importante en la estructura de la red, pues los actores con alta intermediación pueden ser a su vez controladores o reguladores del flujo de información y recursos de esta. Por último, se analizó la modularidad, parámetro que permite identificar las posibilidades de integración en clústeres (Kadushin 2012). Los resultados fueron procesados en el software de uso libre Gephi.

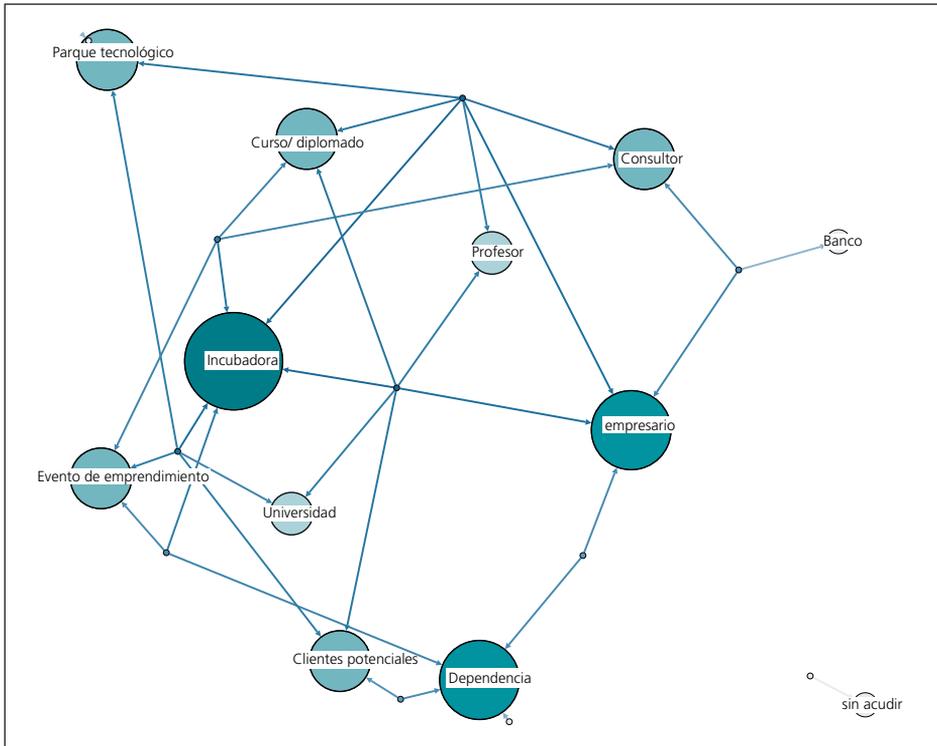
## Resultados

De los 24 encuestados, 11 presentaron características de emprendimientos sociales, según el modelo de Alter (2007). Solo tres de esos 11 se autoidentificaron como emprendedores sociales, uno de ellos como autoempleado, y los demás como emprendedores o empresarios. El NSA se aplicó tanto con los 24 emprendimientos y posteriormente se analizó solo con los 11 identificados como emprendimientos sociales.

La figura 2 muestra la vinculación que presentaron los emprendimientos sociales en sus inicios. Los actores con mayor peso fueron la incubadora, seguidos por la dependencia y el empresario. Los emprendedores sociales mostraron una mayor preferencia que los demás por acudir a dependencias gubernamentales, tanto por información como por una fuente de financiamiento para el inicio de operaciones. La información obtenida evidencia que solo uno de los emprendedores tiene como cliente al sector gubernamental, el resto presenta diferentes fuentes de ingresos, lo

cual excluye la premisa de que el emprendedor social se financia principalmente de fondos públicos destinados a las organizaciones de la sociedad civil para mantener sus operaciones de impacto social.

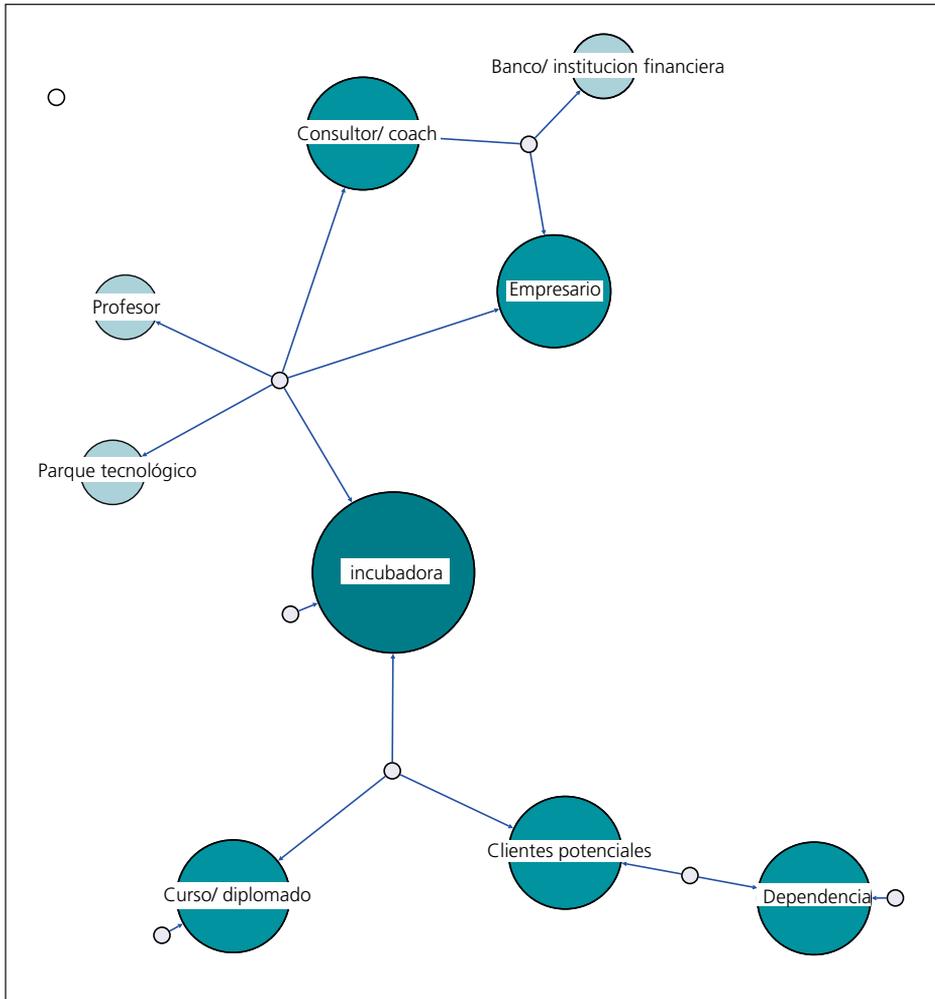
Figura 2. Red de vinculación para asesoría y apoyo de los emprendedores sociales establecidos



Elaboración propia.

Posteriormente, se analizó cuáles actores del ecosistema fueron efectivos para apoyarles con información, asesoría o vinculación al momento de emprender. Solo siete de los 11 emprendedores sociales respondieron si algún actor efectivamente los apoyó en los inicios de su emprendimiento, como se muestra en la figura 3. De ellos, el actor más efectivo fue la incubadora, seguido por el empresario, el consultor o coach, el curso o diplomado, el cliente potencial, y la dependencia de gobierno. Los que presentaron menor efectividad, aunque sí fueron señalados, fueron el parque tecnológico, el profesor y el banco o institución financiera. La intermediación se da en aquellos actores que permitirían el acceso a más recursos de la red, en este caso, visualmente se pueden identificar a la incubadora y al empresario como actores más relevantes.

Figura 3. Red del ecosistema emprendedor que brindó apoyo o asesoría a emprendedores sociales



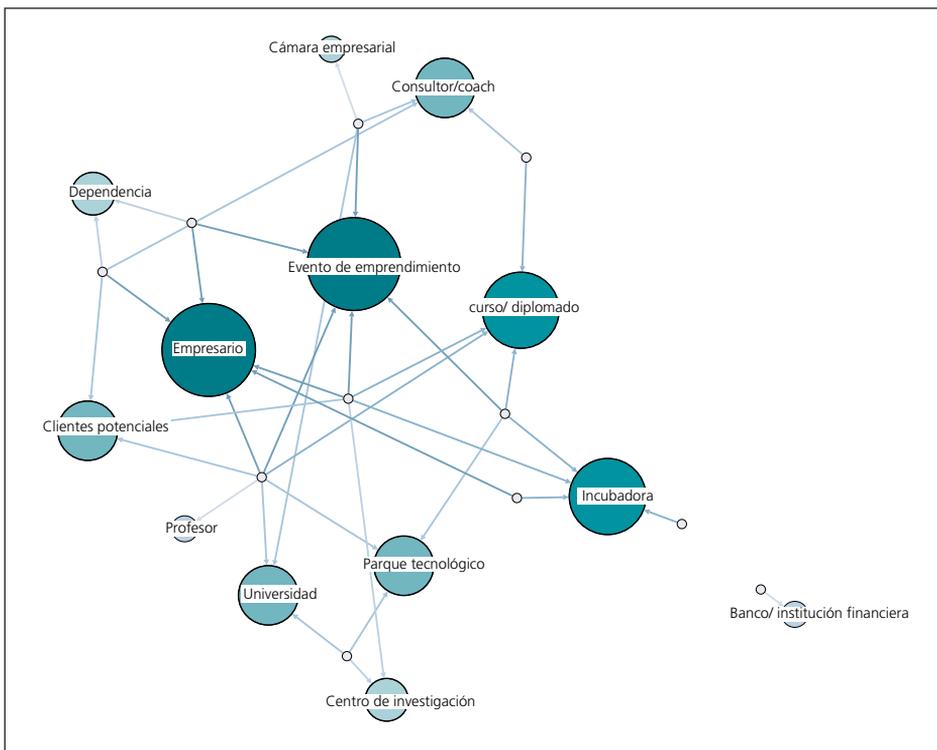
Elaboración propia.

La figura 3 también muestra la importancia de las redes interpersonales, como señaló Johannisson (2000), debido a que el actor empresario no es un actor formal para un ecosistema de emprendimiento, sino que se deriva de las redes individuales de cada uno de los emprendedores, aunque su identificación es valiosa pues permite valorar su incorporación a los procesos de generación y desarrollo de emprendimientos. Este comportamiento se puede observar de manera constante en las diferentes redes que se analizaron.

Si se compara la figura 3, donde aparecen quienes efectivamente brindaron apoyo a aquellos con los que se vincularon, con la figura 2, se observa que la incubadora se mantiene como el actor con mayor efectividad y preferencia. Por otra parte, mejoran o mantienen su efectividad el consultor o coach, el curso o diplomado y los clientes potenciales en su relación. Por su parte, pierden efectividad el evento de emprendimiento, el parque tecnológico, el profesor, la dependencia y el empresario. En el análisis se omitieron otros actores del ecosistema como son otro emprendedor y evento de emprendimiento.

Existe un actor en la red que la mantiene unida, un emprendedor que consideró efectivos a cinco actores, es decir, su vinculación fue muy alta, mostrando el ímpetu del emprendedor para establecer nexos, aunque también podría señalarse la falta de articulación del ecosistema. La efectividad de los apoyos de los actores del ecosistema de emprendimiento social podría ser reducida, por lo que el emprendedor requiere buscar diferentes actores para vincularse, mientras que en un ecosistema bien

Figura 4. Recomendación de los emprendedores sociales a los interesados en realizar emprendimientos

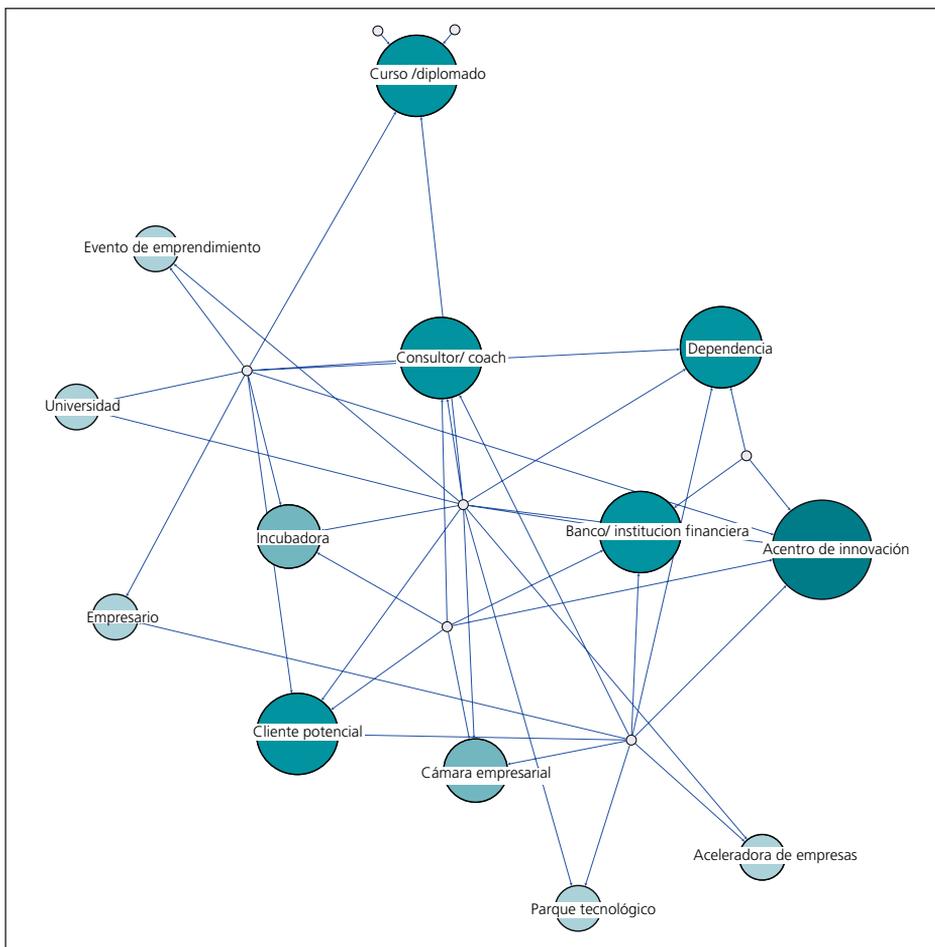


Elaboración propia.

articulado debería disminuir el número de transacciones que requeriría el emprendedor para contar con asesoría y apoyo del ecosistema. Posteriormente, se planteó a los emprendedores que recomendaran con quién vincularse a aquellos que deseen incursionar en un emprendimiento social para obtener apoyo, asesoría y vinculación que les permita generar su emprendimiento, como se evidencia en la figura 4.

Los emprendedores recomendaron a los actores evento de emprendimiento, que por primera vez constituye el actor con mayor influencia, seguido por el empresario. La tercera opción se comparte entre incubadora y curso o diplomado, seguidos como tercera alternativa por clientes potenciales, consultor o coach, parque tec-

Figura 5. Red de vinculación deseada de los emprendedores sociales con actores del ecosistema



Elaboración propia.

nológico y universidad. A diferencia del grafo de quienes los apoyaron durante la generación de su emprendimiento, se puede observar que el actor dependencias de gobierno disminuye en su recomendación a los últimos actores. En cambio, la incubadora, que se había mantenido con mayor preferencia y efectividad, disminuye su posicionamiento hacia segunda mejor opción. El evento de emprendimiento fue recomendado debido a la posibilidad de mantenerse actualizados sobre el tema de emprendimiento y tendencias de negocios.

En otro momento se indagó sobre la preferencia para vincularse con los actores del ecosistema de emprendimiento social que les permitieran mejorar sus procesos internos, generar productos y servicios innovadores, y aprovechar las diferentes oportunidades que ofrece el ecosistema para generar mayor valor. Con los resultados se graficó la red de vinculación deseada de los emprendedores sociales, tal y como se aprecia en la figura 5.

Los actores con mayor peso son el centro de investigación, el cliente potencial, el curso o diplomado y el consultor o coach. Otros que en redes anteriores se manifestaban con mayor centralidad, como el empresario y la universidad, no son tan relevantes para los emprendedores ya establecidos, posiblemente porque ya han transitado las primeras fases de consolidación y no se perciben como necesarios. Sobre la vinculación con el centro de investigación, muestran el interés para mejorar la innovación de los productos y servicios, y atender las necesidades de la población con la que colaboran de una manera más efectiva.

El consultor o coach permite la mejora de sus procesos internos e identificación de oportunidades en el mercado, mientras que la vinculación con la dependencia de gobierno e instituciones financieras favorece el acceso a fuentes de financiamiento y apoyo que les permita su crecimiento. La disminución por la preferencia de actores como la incubadora y evento de emprendimiento muestra que para emprendedores establecidos no resultan pertinentes para su fortalecimiento, en cambio prefieren actores que mejoren en procesos de asesoría para su escalabilidad.

Un actor que podría tener mejor posicionamiento y que, sin embargo, aparece con una baja influencia, es la aceleradora de empresas, que son actores relativamente nuevos en el medio. La morfología de la red sitúa de manera periférica a los actores que tienen menor peso y menor relevancia para los emprendedores sociales ya establecidos, y mantiene en el centro a aquellos con mayor preponderancia.

## Discusión y análisis

El NSA mostró que el ecosistema presentaba vinculaciones débiles, lo cual indica que estas dependen de los requerimientos y necesidades de los emprendedores; el término débil, en este caso, indica la flexibilidad que habría por los individuos para vincularse a diversos actores del ecosistema. Las redes débiles son valiosas cuando los individuos buscan información única o diversa de alguien fuera de sus contactos regulares (Katz et al. 2004). Como señala Granovetter, “aquellos con quienes estamos débilmente vinculados son más propensos a moverse en círculos distintos al propio y, por tanto, tendrán acceso a una información diferente a lo que nosotros recibimos” (2000, 48).

Los clústeres que se identificaron muestran que, en estos momentos, la vinculación entre los actores tiene una naturaleza similar, débil, sin que exista una estrategia de vinculación integral que permita realmente trabajar en red y por ende actuar como un ecosistema articulado. Los actores que mostraron un mayor peso e intermediación son la universidad, el empresario, los clientes potenciales y la incubadora, que por sus características podrían favorecer el acceso a los diferentes programas, recursos y oportunidades para la generación de emprendedores sociales. Para el fortalecimiento e innovación de los emprendimientos sociales, la centralidad cambia hacia los actores centro de investigación, dependencia de gobierno, banco o institución financiera, curso o diplomado, y consultor o coach. Se muestran requerimientos diferentes para etapas de desarrollo y escalabilidad de los emprendimientos sociales, como lo señalan Butler y Hansen (1991).

Por la complejidad que muestra el análisis de este ecosistema, se retoma el concepto de funcionalidad de los sistemas sociales planteadas por Luhman, “donde el concepto de función sirve para explicar las relaciones entre un todo y sus partes diferenciadas [...] la relación se define en términos de necesidad, es el todo que precisa que sus partes satisfagan determinadas necesidades mediante tareas diferenciadas” (Cadenas 2016, 200-201).

De esta manera, los diferentes actores que se presentan en el ecosistema de emprendimiento social realizarán funciones que se requieren para generar y desarrollar proyectos. Al analizar las diferentes interrelaciones que se dieron con los actores, se podría enunciar que existen ciertas funciones por cumplirse dentro del ecosistema, entre ellas la de fomento del emprendimiento social, la de formación, la de asesoría y entrenamiento de emprendedores, la de investigación, desarrollo e innovación social, y la de financiamiento y fondeo.

Para la función de fomento del emprendimiento social, las instituciones de educación superior tienen la posibilidad de contar con un peso significativo y estra-

tégico. Algunas de ellas poseen en su propia estructura a varios de los actores que presentan mayor centralidad e intermediación, como son la organización de foros y eventos de emprendimiento y la propuesta de diversos programas extracurriculares a través de cursos y diplomados. Los eventos masivos para el fomento del emprendimiento fueron señalados por los emprendedores sociales como un actor importante para la gestación de sus proyectos y su formación, y como espacios donde se pueden identificar tendencias y oportunidades. Tales criterios contrastan con los de la OCDE, que los califica como poco dirigidos y con bajos resultados para la generación efectiva de emprendimientos.

La organización de eventos favorece el impulso de una cultura de emprendimiento social, ya que al ser masiva puede llegar a más personas en menor tiempo. Además de la desventaja que ya se ha señalado por la OCDE, se debería evitar el fomento de modelos asistencialistas que desvirtúen la esencia de ese actor y enfocarse en generar espacios de visibilización que permitan a su vez reflexionar sobre los grandes problemas socioambientales y favorecer la construcción de propuestas innovadoras y sustentables. Los eventos también podrían funcionar como plataforma para ampliar la visibilización de emprendedores sociales que han tenido éxito, de sus planteamientos para resolver problemas sociales y para demostrar que es posible que estos emprendimientos cuenten con un modelo de negocios que permita su funcionamiento, así como la permanencia y generación de una cultura de emprendimiento social.

Por su parte, la función de asesoría y entrenamiento favorecería el acercamiento a los emprendedores sociales con servicios profesionales para consolidar sus proyectos. A través de esta pueden aplicarse de manera práctica las diferentes técnicas para el análisis del mercado y de la realidad de las poblaciones vulnerables, desarrollo de prototipos, pruebas de mercado, planeación, desarrollo de estrategias, y planteamiento de modelos de negocio y de impacto social, requeridos para la etapa de inicio del emprendimiento.

En el análisis de las redes se detectó también que la incubadora es uno de los actores que se percibe con alta centralidad e intermediación, con posibilidades de intervenir y asesorar al emprendedor. Para esta función se observa el requerimiento de la incorporación de empresarios en los procesos de generación y desarrollo de los emprendimientos sociales, es decir, aquellos que ya han tenido la experiencia en las primeras etapas que les ayuden a superarlas a través de asesoría.

Desde la perspectiva de aquellos emprendedores sociales ya establecidos, la función de asesoría permitiría fortalecer las ideas del emprendedor social y consolidar la generación de un producto mínimo viable. Paralelamente, contribuiría a diseñar su modelo de negocios desde un punto de vista social y a contar con la evaluación

del mercado a través de un trabajo intensivo de vinculación con los sectores que serán beneficiados, así como los que sustentarían al emprendimiento. Otro elemento que queda pendiente para los emprendimientos sociales establecidos se encuentra en los procesos para su fortalecimiento y desarrollo, como tal en estos momentos no existe en el ecosistema algún actor que facilite dicha asesoría o vinculación con otros actores.

Finalmente, dentro de la función de asesoría, queda pendiente el eslabón que permita favorecer el desarrollo y escalabilidad de los emprendimientos sociales. Para esta etapa podrían participar diversos actores como serían el consultor, el coach, los parques tecnológicos, los nodos de innovación y el desarrollo de tecnología, entre otros. En resumen, la primera fase consistiría en la estructuración adecuada del emprendimiento y su aceptación en el mercado y la sociedad, transitando posteriormente a fases de innovación que permita ampliar el impacto social y con ello tener la capacidad de escalar su emprendimiento hacia otros segmentos, mercados o necesidades sociales.

Otra función que se logra identificar consiste en la validación de la necesidad social. De acuerdo con las redes analizadas y la información recabada, es posible identificar la necesidad que presentan los emprendedores de vincularse con el mercado y con la sociedad para validar sus propuestas, y así obtener retroalimentación y mejorar sus planteamientos desde la perspectiva de todas las partes interesadas. Las redes analizadas marcaron una tendencia importante en cuanto a requerir vinculación con los clientes y la sociedad, en un sentido de aprendizaje de sus necesidades, su cultura, su forma de relacionarse, los usos y costumbres que permitan adaptar mejor el producto que se ofertará para que sea accesible, y construir de mejor manera las soluciones y modelos de negocio que serían adaptados y usados por sus clientes.

La función de investigación, desarrollo e innovación social del ecosistema de emprendimiento social podría tener un doble impacto. Por una parte, fomentaría una cultura de emprendimiento social al orientar sus políticas a la solución de problemáticas sociales, y por otra, lograría la escalabilidad de los emprendedores sociales establecidos. En estos momentos, los proyectos de emprendimiento social son adaptaciones de otros sectores, aquellos que han tenido una mayor capacidad para su adaptación han sido las ecotecnologías, aplicadas para resolver problemáticas de las condiciones de vida de la población atendida por los emprendedores (RSS 2015).

Resulta importante considerar esquemas que favorezcan la participación de emprendedores en procesos de innovación desde organismos más flexibles y con metodologías más abiertas, como son las relacionadas con la innovación frugal, la innovación social, la innovación abierta y otras similares. Los actores señalados por los

emprendedores para esta vertiente fueron los parques tecnológicos y los centros de investigación. También podrían incorporarse actores como los *fab labs*, que cuentan con estructuras más flexibles e incluso cercanas a los emprendimientos en sus etapas iniciales (Mikhak et al. 2002; Troxler y Shweikert 2016).

Los procesos para generar innovación en los emprendedores sociales se podrían alinear con otras funciones como las de formación y asesoría, en tanto la primera fase de innovación social podría estar alineada a las fases de preincubación, identificando aquellas ideas con potencial de poder continuar avanzando (Mulgan 2006). Una vez que se cuente con productos mínimos viables, se pueden comenzar las fases de incubación.

La función de financiamiento y fondeo de los emprendimientos, otra de las identificadas en el ecosistema, presenta áreas de oportunidad en la región. El acceso de los emprendedores sociales a las alternativas existentes es limitado, a pesar de que el *Global Entrepreneurship Monitor* (GEM) señale que se ha mejorado la oferta para el financiamiento en México (Terjesen, Lepoutre y Bosma 2009). La oferta actual podría mejorarse acercándose a las propuestas internacionales de fondeo y financiamiento de emprendimiento social. Otra estrategia pendiente de realizar sistemáticamente es el fondeo a través de inversionistas ángel y fondeo colectivo (Drover et al. 2017).

Actualmente, la oferta principal se genera desde las dependencias de gobierno y sus programas dirigidos principalmente a pequeñas y medianas empresas (PYMES), emprendimientos ya establecidos que requieren contar con operación por varios años, mostrar flujos de efectivo positivos y garantías, con tasas de interés similares a instituciones bancarias. Esto podría explicar por qué la búsqueda de vinculación con instituciones financieras fue reducida en las redes estudiadas.

Se requiere en el ecosistema una estrategia de capitalización y fondeo de emprendedores sociales que, si bien puede iniciarse a través de una dependencia gubernamental, convendría que evolucionara a un fondo privado, utilizando los modelos de medición de impacto del *Global Impact Investing Network-IRIS* (Hand, Dithrich, Sunderji y Noshin. 2020). Tal estrategia garantizaría su trascendencia al desvincularse de las políticas públicas, sujetas a modificación de una administración a otra.

En las redes estudiadas se constata una gran ausencia de la función de financiamiento y fondeo. Se deduce que los emprendimientos tienden a fondearse de recursos propios o de familiares, poniendo en riesgo el patrimonio personal. Se requieren esquemas de asesoría que permitan la participación de inversionistas en sus primeros momentos de operación, además del acceso a fuentes de fondeo de instituciones internacionales.

## Conclusiones

A partir del análisis ejecutado, se podría confirmar la existencia de un ecosistema de emprendimiento social emergente e informal en Guanajuato. Existen diferentes ecosistemas de emprendimiento que interactúan dependiendo de las necesidades y enfoque de los emprendedores, y presentan propiedades de los sistemas complejos de emergencia y autoorganización, algunos con recursos y estrategias muy definidas. Algunos de los actores que conforman dicho ecosistema han comenzado a fomentar de manera paralela actividades para el fomento de emprendimientos sociales, como el caso de las universidades y algunas incubadoras, aunque de manera aislada.

Se logró identificar a los actores centrales para el desarrollo del ecosistema de emprendimiento social en Guanajuato y, de manera general, las funciones estratégicas que podrían integrar a otros ecosistemas de emprendimiento social. Entre esas funciones se encuentran la formación, asesoría y entrenamiento, la investigación, desarrollo e innovación social, el financiamiento, y la vinculación con el mercado y la sociedad.

Los actores del ecosistema de emprendimiento social que se señalarían claves para su impulso, por las características de autoridad e intermediación que presentaron en las diferentes redes analizadas, son la universidad, la incubadora, y los actores que cubren la función de innovación, como parques tecnológicos, centros de investigación con la apertura a otros modelos de innovación abierta y la innovación frugal. Se muestra un requerimiento fuerte hacia la vinculación con actores que se encuentran en el mercado y la sociedad, como serían empresarios establecidos y clientes potenciales. Estos actores permitirían a los emprendimientos sociales acceder a la mayor cantidad de recursos actualmente existentes en el ecosistema, y favorecer su generación y desarrollo. Las redes analizadas cuentan con características de una red libre de escala, ya que existen diferentes elementos que se suman dependiendo de sus necesidades.

En Guanajuato el ecosistema de emprendimiento social se integra por actores que forman parte de la Estrategia Estatal de Emprendimiento e Innovación de Gobierno del Estado, aunque sin una visión claramente establecida para el fomento del emprendimiento social. Algunos de los actores que se han identificado difícilmente podrían ser exclusivos de un solo ecosistema, sino que pueden contar con roles diferenciados en cada uno y presentar un peso completamente diferente, lo cual dependerá de los recursos, información y vinculación que podrían dar a los emprendedores.

El análisis de las redes del ecosistema de emprendimiento social y su posterior contraste desde la funcionalidad de los sistemas sociales permite comenzar a iden-

tificar la emergencia de ecosistemas de emprendimiento y su evolución constante. Algunos ecosistemas contarán con recursos públicos al ser formalmente establecidos por políticas públicas, mientras que otros, como el emprendimiento social, podrán ser emergentes por el momento, y pudieran desarrollarse según crezca el interés por estos emprendimientos, o por el interés generado en instituciones y organizaciones privadas, como ha sucedido en otras zonas geográficas como la Ciudad de México.

Algunos de los actores que se analizaron en este ecosistema presentan un grado de participación dependiente de la madurez y la evolución del ecosistema, mientras que en otro ecosistema se aprecia una participación más integral. Así, para trabajos futuros podría realizarse el análisis de otros ecosistemas de emprendimiento social para identificar las relaciones entre sus actores y sus funciones, y contrastarlas para identificar cómo evolucionan los ecosistemas. En este análisis se identificaron claramente algunos actores con mayor centralidad, sin embargo, posiblemente en un ecosistema con mayor madurez, la centralidad de actores similares cambiaría.

El análisis de las funciones del ecosistema de emprendimiento social permite identificar que, en ecosistemas emergentes, los actores con mayor centralidad se encuentran en las funciones de fomento, asesoría y coaching. También se resaltan las áreas de oportunidad, como se identificó en las funciones referentes al financiamiento, fondeo e innovación.

Para el fortalecimiento y consolidación del ecosistema de emprendimiento social se requiere identificar qué funciones será necesario impulsar, y con ello los actores que podrían intervenir. Se deberá considerar la emergencia de los sistemas para el análisis de los actores que podrían cumplir una función determinada, así los actores podrían cambiar, pero la función se mantiene. De igual manera, a través del análisis de las funciones que cumplen otros ecosistemas de emprendimiento social, podría identificarse la madurez del ecosistema para el desarrollo de estrategias y políticas públicas que lo sostengan y lo impulsen a otro nivel de madurez, o lo revitalicen.

Como aporte, este trabajo de investigación presenta cómo a través del análisis de redes sociales es posible caracterizar los ecosistemas de emprendimiento, los actores que intervienen y su efectividad, con el fin de plantear estrategias para su fortalecimiento o para el desarrollo de nuevos actores en función de cubrir las necesidades de la población, en este caso, de los emprendedores sociales.

## Bibliografía

- Alter, Kim. 2007. *Social Enterprise Typology*. Wilmington: Virtue Ventures/LLC.
- Butler, John y Gary Hansen. 1991. "Network Evolution, Entrepreneurial Success, and Regional Development". *Entrepreneurship and Regional Development* 3(1): 1-16. <https://doi.org/10.1080/08985629100000001>
- Cadenas, Hugo. 2016. "La función del funcionalismo: Una exploración conceptual". *Sociologías* 18(41): 196-214. <https://doi.org/10.1590/15174522-018004107>
- CONEVAL (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social). 2020. "Informe de pobreza y evaluación 2020. Guanajuato". Acceso el 20 de julio de 2020. <https://bit.ly/3AoHhol>
- Drover, Will, Lowell Busenitz, Sharon Matusik, David Townsend, Aron Anglin y Gary Dushnitsky. 2017. "A Review and Road Map of Entrepreneurial Equity Financing Research: Venture Capital, Corporate Venture Capital, Angel Investment, Crowdfunding, and Accelerators". *Journal of Management* 43(6): 1820-1853. <https://doi.org/10.1177/0149206317690584>
- Espínola Verdín, Vicente y Luis Adolfo Torres González. 2020. "Análisis cualitativo de modelos de negocio para el emprendimiento social". *Entreciencias: diálogos en la sociedad del conocimiento* 8(22): 1-17. <https://doi.org/10.22201/enesl.20078064e.2020.22.75431>
- Hand, Dean., Dithrich, Hannah., Sunderji, Sophia y Nova, Noshin. 2020. "Annual Impact Investor Survey 2020". GINN, 10<sup>th</sup> Edition. Acceso el 20 de julio de 2020. <https://thegiin.org/research/publication/impinv-survey-2020>
- Granovetter, Mark. 2000. "La fuerza de los vínculos débiles". *Política y sociedad* 1(33): 41-56. <https://bit.ly/3wm6Wuq>
- Herrera, Hernán. 2016. *Revisión de la literatura sobre redes sociales y entrepreneurship*. Medellín: Universidad EAFIT.
- Huberts, Alyssa. 2015. *Emprendimiento Social en México y Centro América. Tendencias y recomendaciones*. Santiago de Chile: Ashoka.
- Hung, Humphry. 2006. "Formation and Survival of New Ventures: A Path from Interpersonal to Interorganizational Networks". *International Small Business Journal* 24(4): 359-378. <https://doi.org/10.1177/0266242606065508>
- IPLANEG (Instituto de Planeación, Estadística y Geografía del Estado de Guanajuato). 2018. *Plan Estatal de Desarrollo del Estado de Guanajuato 2040: Construyendo el futuro*. Guanajuato: IPLANEG.
- Jenssen, Jan Inge. 2001. "Social networks, resources and entrepreneurship". *The International Journal of Entrepreneurship and Innovation* 2(2): 103-109. <https://doi.org/10.5367/000000001101298846>

- Johannison, Bengt. 2000. "Networking and entrepreneurial growth". En *The Blackwell Handbook of Entrepreneurship*, editado por Donald Sexton y Hans Landstrom, 368-386. Oxford: Blackwell Publishers Inc.
- Kadushin, Charles. 2012. *Understanding social networks: Theories, concepts, and findings*. New York: Oxford University Press.
- Katz, Nancy, David Lazer, Holly Arrow y Noshir Contractor. 2004. "Network theory and small groups". *Small Group Research* 35(3): 307-332. <https://doi.org/10.1177/1046496404264941>
- Mair, Joana, e Ignasi Martí. 2006. "Social entrepreneurship research: A source of explanation, prediction, and delight". *Journal of World Business* 41(1): 36-44. <https://doi.org/10.1016/j.jwb.2005.09.002>
- Martínez, Adriana. 2021. "Del emprendimiento universitario hacia la preincubación: el caso del Talents and Innovation Forum (TIF) (From University Entrepreneurship to Pre-Incubation: The Case of the Talents and Innovation Forum (TIF))". *Apuntes Contables. Revista Científica de Contabilidad*, 27: 33-53. <https://doi.org/10.18601/16577175.n27.03>
- Martínez, David. 2008. *Política social y pobreza en Guanajuato. Reconstrucción de una trayectoria local útil para las entidades federativas*. Guanajuato: Universidad Iberoamérica León.
- Martínez, David. 2014. "Hacia un modelo para comprender las innovaciones institucionales en la política social de Guanajuato". *Entreciencias: Diálogos en la sociedad del conocimiento* 2(5): 301-313. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=457645127008>
- Mikhak, Bakhtiar, Christopher Lyon, Tim Gorton, Neil Gershenfeld, Caroline McEnnis y Jason Taylor. 2002. *Fab Lab: An Alternate Model of ICT for Development*. Cambridge: Grassroots Invention Group MIT Media Laboratory.
- Mulgan, Geoff. 2006. "The Process of Social Innovation". *Innovations: Technology, Governance, Globalization* 1(2): 145-162. <https://doi.org/10.1162/itgg.2006.1.2.145>
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos). 2019. *Perspectivas económicas de América Latina 2019: Desarrollo en Transición*. OCDE: París.
- RSS (Responsabilidad Social Empresarial y Sustentabilidad). 2015. "Ashoka: México se ha convertido en epicentro de negocios sociales", Acceso 27 de octubre de 2020. <https://bit.ly/3qKbcTu>
- Santos, Félix Requena. 1989. "El concepto de red social". *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 48: 137-152. <https://doi.org/10.2307/40183465>

- SDES (Secretaría de Desarrollo Económico y Sustentable del Estado de Guanajuato). 2021. *Boletines*. Acceso el 10 de mayo de 2021.  
<https://boletines.guanajuato.gob.mx/author/sdes/>
- Téllez, Carlos. 2013. “David Martínez Mendizábal, Política social y pobreza en Guanajuato. Reconstrucción de una trayectoria local útil para las entidades federativas, León, UIA”. *Relaciones. Estudios de Historia y Sociedad* 34(133): 259-268. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=13725610009>
- Terjesen, Siri, Jan Lepoutre y Niels Bosma. 2009. *Report on Social Entrepreneurship Global*. Londres: Global Entrepreneurship Monitor.
- Troxler, Peter y Simone Schweikert. 2016. “*Developing a business model for concurrent enterprising at the Fab Lab*”. Lugano: IEEE.
- Vernis, Alfred i Domenech, y Clara Navarro. 2011. “El concepto de ecosistema para el emprendimiento social”. *Revista Española del Tercer Sector*, 17: 67-86. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3652381>



# Cultura y poder simbólico en la construcción de las políticas públicas ambientales

## *Culture and symbolic power in the construction of public environmental policies*

Myriam del Carmen Galeano Lozano\*

Recibido: 26/01/2021 - Aceptado: 22/04/2021

### Resumen

En este artículo analizamos la influencia de la cultura y su poder simbólico, tanto en las decisiones políticas como en la elaboración de los lineamientos de las políticas públicas ambientales. A partir de una revisión de esos lineamientos en los escenarios de las cumbres y conferencias mundiales sobre el medio ambiente, evidenciamos la ausencia de cuestionamiento de la cultura occidental capitalista, cuyos valores condicionan comportamientos humanos que han llevado a la actual problemática ambiental. Al mismo tiempo exponemos las razones y el modo al que apela la sociedad civil, y sobre todo las nuevas generaciones, para cuestionar este modelo cultural y proponer construcciones de nuevos fundamentos sociales y filosóficos para transitar hacia una alternativa socio-cultural. Como ejemplo de alternativa a los modelos hegemónicos señalamos el buen vivir o *sumak kawsay*, cosmogonía que prioriza la interrelación, los códigos de conducta ética y espiritual en la relación con el entorno, por encima de los patrones consumistas de desarrollo.

**Palabras clave:** buen vivir; cultura; evolucionismo cultural; poder simbólico; políticas públicas; *sumak kawsay*.

### Abstract

This article analyzes the influence of culture and its symbolic power in political decisions as well as in the elaboration of environmental public policy guidelines. In a follow-up to the evolution of these guidelines in the scenarios of world summits and conferences on the environment, we show that the absence of questioning of the western capitalist culture whose values condition human behaviors has led to the current

\* Universidad Nacional de Colombia, Universidad del Valle, Universidad del Cauca, Universidad de La Guajira. Profesora Invitada.

environmental situation. At the same time, we discuss the reasons and the way in which civil society, especially to the new generations, is led to question this cultural model; we propose constructions of new social and philosophical foundations to move toward a sociocultural alternative. As an example of an alternative to hegemonic models, we point out good living or *sumak kawsay*, a cosmology that prioritizes interrelations and ethical and spiritual codes of conduct in relation to the environment over consumerist patterns of development.

**Keywords:** Cultural evolutionism, public policies, symbolic power, sociocultural values, beliefs, ideologies, good living or *sumak kawsay*.

## Introducción

60

En este trabajo analizamos el proceso de adaptación de la especie humana a los diferentes ecosistemas de la Tierra, a través de la cultura y de la plataforma tecnológica. También revisamos los fundamentos ideológicos, religiosos y filosóficos en los que se sustenta la sociedad occidental capitalista y que persisten en la actualidad. En una segunda parte, abordamos brevemente la evolución de los lineamientos de política pública ambiental elaborados en las cumbres y conferencias del Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA). En el tercer apartado examinamos la influencia de la cultura y su poder simbólico en las decisiones políticas, en las interrelaciones sociales y con la naturaleza, develando cómo de manera difusa e invisible este poder se instala en el inconsciente colectivo para condicionar las acciones humanas, otorgarles significación y lograr consensos.

También exponemos cómo una cultura puede convertirse en un instrumento manipulador por quienes detentan el poder y los recursos. Al mismo tiempo, presentamos los esfuerzos de la academia para salir de ese marco depredador de la naturaleza, a partir de elaboraciones teóricas que demuestran la necesidad de una descolonización del saber, como un paso necesario para liberarnos de la hegemonía de la cultura occidental capitalista. Y presentamos el empoderamiento de los movimientos ambientalistas, quienes presionan a los gobernantes sobre la necesidad de una transición cultural y social como condición *sine qua non* para poder salvar nuestro planeta.

## Interrelación de la cultura y los ecosistemas

Para adaptarse a los diferentes ecosistemas de la Tierra la humanidad utiliza una plataforma tecnológica en el marco de una cultura. La especie humana es la única

capaz de crear cultura y su configuración es influenciada por las características ecosistémicas. La cultura, a su vez, también modifica el entorno, estableciéndose así una mutua y dinámica interrelación guiada por los valores socioculturales (Maya 1996; Milton 1997).

Si consideramos la adaptación tecnológica como un proceso situado histórica y territorialmente, tendremos diversas culturas en diferentes tiempos y lugares, que establecieron variadas formas de interrelación con el entorno, atendiendo al carácter creciente pero diverso de la tecnología. A través de la historia de la humanidad esta interrelación con la naturaleza no siempre se reveló adecuada.

Los impactos ambientales causados por las antiguas culturas contribuyeron incluso a la desaparición de algunas, como el caso de los Rapanui o de los polinesios de la Isla de Pascua, o de los mayas de la península de Yucatán y de Tikal en Guatemala, entre otras. La diferencia de los impactos ambientales causados con la tecnología de la cultura capitalista es la velocidad y la dimensión. Estos pueden suceder en años, meses o segundos –como en el caso de una explosión atómica–, mientras que los impactos causados por las civilizaciones anteriores tomaban siglos y hasta milenios (Huges 2003).

En el caso de los polinesios de la Isla de Pascua, aparte de las características ecosistémicas como localización geográfica y calidad de los suelos, es conocido que los factores sociales y políticos orientados por su cultura influyeron en la manera de interrelacionarse con su ecosistema. En su adaptación debieron acudir al recurso maderable de los abundantes bosques existentes en ese entonces en la isla para muchas de sus actividades, como construcción de viviendas, canoas, combustible, adecuación de huertas, barreras contra los vientos. Incluso, más tarde los jefes y sacerdotes, figuras detentoras del poder religioso y político, hicieron erigir las enormes estatuas en piedra como ofrenda a los dioses y establecieron competencia entre ellos en cuanto al tamaño de las mismas.

La construcción de las efigies requirió una máxima utilización de madera y sogas para transportarlas y erigirlas. Esta dinámica sociocultural se mantuvo desde principios del siglo XV hasta el siglo XVII. Como resultado, la totalidad del bosque desapareció, lo que acarrió consecuencias inmediatas para los isleños como la pérdida de alimentos silvestres y la disminución del rendimiento de los cultivos por la erosión de los suelos. E incluso, la alternativa de buscar alimentos en el mar se frustró por la falta de madera para construir las canoas. Esto incidió de manera directa en un aumento de la hambruna y en el descenso de la población. El apogeo de esta cultura coincidió con el aumento de la población, pero debido a que sus prácticas agotaron los recursos naturales, ese aumento poblacional se tornó en un problema acrecentado por su situación insular (Diamond 2006).

Por su parte, la civilización maya alcanzó un alto grado de desarrollo cultural, todavía visible en enclaves como Tikal y El Mirador, en la selva del Petén en Guatemala, en Cobá y Chichén Itzá, en México, y en elementos como las imponentes pirámides, los canales de riego, las cisternas y la escritura. Este progreso que se ha comprobado en los estudios arqueológicos y climatológicos, y en los textos escritos, permitió a los mayas manejar por un buen tiempo las complejidades ecosistémicas de su territorio, como las largas estaciones de lluvia y sequía, los suelos calizos y porosos, y los huracanes. (Diamond 2006).

El apogeo de los mayas como cultura también coincidió con un aumento poblacional que se revelaría más tarde como un obstáculo, pues ante la necesidad de alimentar a todos los habitantes se intensificó la producción agrícola, ocupando laderas de montaña, deforestando y utilizando la poca agua existente. Estas inadecuadas interrelaciones con el entorno se articularon con factores políticos y sociales como las continuas guerras entre los pequeños reinos, desatadas no solamente por mantener el poder, sino probablemente por la escasez de recursos. La correlación de factores contribuyó a la decadencia de esta civilización y más tarde a su desaparición, pese al alto grado de desarrollo social que alcanzaron (Diamond 2006).

Estos dos ejemplos ilustran la fragilidad ambiental de la cultura que, con sus valores, induce a comportamientos de las poblaciones contra su propio entorno proveedor de los elementos para su subsistencia. Si bien estos desastres ambientales fueron localizados y provocados por sociedades con un modesto avance tecnológico, pero que lograron destruir su entorno y desaparecer, ¿qué se podría pensar de los causados por la cultura occidental capitalista con un gran avance tecnológico, y cuyo carácter consumista, acumulativo y productivista requiere cada vez mayor cantidad de materia prima?

Para entender la persistencia y la expansión global de este modelo cultural, pese al avance del conocimiento del funcionamiento de la naturaleza, es necesario remontarnos a las raíces de la configuración de la cultura occidental capitalista:

La concepción occidental de la naturaleza desde Platón hasta Kant se fundamenta en la separación sociedad-naturaleza, reduciendo la segunda a un entramado de causalidades materiales, que pueden ser controladas por la ciencia (...) generando así una justificación de superioridad y de dominación humana sobre la naturaleza, constituyéndose en la piedra angular del pensamiento racional moderno (Serje 2010, 8).

Platón y Kant, también filósofos como Bacon y Descartes (siglos XVI y XVII), exponían la necesidad del ser humano de convertirse en dueño y poseedor de la naturaleza. De estas fuentes se han nutrido otros filósofos notables que han influido

en el desarrollo de las ciencias, la tecnología, las técnicas y en la manera de interrelacionarse con la naturaleza. Además, esta visión de dominación de la naturaleza también tiene profundas raíces judeocristianas. En el Génesis se afirma: “Y dijo Dios: Hagamos al hombre a nuestra imagen, conforme a nuestra semejanza; y ejerza dominio sobre los peces del mar, sobre las aves del cielo, sobre los ganados, sobre toda la tierra, y sobre todo reptil que se arrastra sobre la tierra. Creó, pues, Dios al hombre a imagen suya, a imagen de Dios lo creó; varón y hembra los creó” (Gén. 1:26-27). Concebida así la naturaleza, la humanidad no es parte integrante de la misma sino su dominadora y explotadora, sin considerar las leyes de los ecosistemas.

En el desarrollo de la sociedad occidental, observamos que esta actitud de dominio se acrecienta. Es así como a partir de la segunda mitad del siglo XVI empieza un cambio de valores que transita del dogmatismo religioso a una predominancia de la razón como fundamento de la visión del mundo y de la naturaleza. Este es el periodo denominado Edad Moderna, donde se acrecentó el rompimiento de la articulación de la humanidad con la naturaleza. (Max Weber 1987) denominó a este proceso el desencantamiento del mundo. Es posible afirmar que en ese periodo se sitúa la génesis del modelo cultural de la sociedad capitalista.

Dos hechos históricos marcan no solamente la consolidación de este modelo sino también su expansión: la Revolución Industrial y la Segunda Guerra Mundial. En el primero se produjo un avance tecnológico en la producción y en la navegación, lo que permitió el desplazamiento a lejanos territorios para llevar y muchas veces imponer la cultura occidental, tal como sucedió en África y Asia. América Latina ya había sido invadida en el siglo XV.

El segundo hecho se sitúa después de la Segunda Guerra Mundial, cuando el aumento de la producción y de la población se hizo visible, pero también se experimentó una saturación de los mercados. Para permitir que la maquinaria productiva siguiera funcionando se inventó la *obsolescencia programada*—disminución del periodo de vida de los objetos—, lo cual se reveló desastroso para el medio ambiente. Lo desechable se normalizó y su acumulación ha llegado incluso a formar lo que se denomina el “séptimo continente”<sup>1</sup> o isla de basura, localizada en el noreste del océano Pacífico. La cuarta revolución industrial, o revolución digital, no ha hecho sino aumentar los desechos por la constante innovación de los equipos. Es evidente que el carácter creciente de la tecnología puede causar mayores impactos ambientales.

La facilidad con la que el modelo cultural capitalista se ha impuesto en todo el mundo se explica, además de las raíces de nuestra cultura, por la elaboración de

1 Esta isla de la basura, isla tóxica, o Zelandia, se encuentra en el noreste del océano Pacífico. Su tamaño alcanza los 3,4 millones de km<sup>2</sup>, lo que representa siete veces la superficie de España. Fue descubierta por Charles Moore. En 1988 fue descrita por la National Oceanic and Atmospheric Administration (NOAA) gracias a resultados obtenidos en laboratorios de Alaska.

teorías en el siglo XIX por parte de sociólogos y antropólogos que se constituyeron en fundamentos ideológicos para legitimar la validez del modelo de la cultura occidental, como la teoría del evolucionismo cultural.

## Teoría del evolucionismo cultural

Herbert Spencer (siglo XIX) fue el precursor de la teoría del evolucionismo cultural, seguido por Lewis Henry Morgan, Carlos Marx, Federico Engels (siglo XIX) y Frederick Winslow Taylor (siglo XX). Esta teoría afirma que los grandes cambios tecnológicos y culturales de la humanidad se realizan a manera de “bloques históricos”, considerados sintéticamente en tres estadios de menor a mayor nivel de desarrollo: salvajismo, barbarie y civilización. Este último estadio es donde toda la humanidad debe converger y en esa época estaba representado por Europa.

Este enfoque unidimensional del desarrollo social de la humanidad no solamente marginaliza otras adaptaciones culturales, sino que las jerarquiza considerándolas “en vías de desarrollo o subdesarrolladas”, “atrasadas” o simplemente culturas “superiores” o “inferiores”. (Levi-Strauss 1961) afirmaba que en esta teoría el progreso tecnológico ha sido erigido como único criterio de desarrollo e incluso de bienestar y de felicidad.

Este planteamiento permite olvidar las características culturales de otras sociedades que, de tenerlas en cuenta para establecer una escala jerárquica, la occidental saldría perdiendo. Por ejemplo, si se tuviera en cuenta como criterio de desarrollo el grado de aptitud para adaptarse a un medio geográfico hostil, como el Polo Norte, la cultura de los *inuits* o esquimales se consideraría más avanzada. Lo mismo sucedería si se tomara en consideración el desarrollo en el conocimiento del cuerpo humano, en el cual las culturas orientales son superiores, o si se midiera la aptitud para elaborar un sistema filosófico-religioso, donde sobresale la India. (Levi-Strauss 1961).

Franz Boas ([1913] 1964) cuestionó esta teoría con la elaboración de otra denominada relativismo cultural, la cual postula que cada cultura debe entenderse dentro de sus particularidades y de su historia, ya que no existe una sola perspectiva de desarrollo, que los sistemas morales o éticos varían de una a otra, que todos son igualmente válidos y que ningún sistema es en realidad superior a otro. Pero el evolucionismo cultural ha logrado mantener su hegemonía, incluso sus postulados han legitimado la colonización y la homogeneización del mundo con la sociedad occidental capitalista como modelo superior. Incrustada en el imaginario colectivo mundial, la ideología evolucionista social lleva a todos los países del mundo, pero sobre todo a los considerados “en desarrollo”, a entablar una competitiva carrera

para alcanzar ese patrón, pese a su carácter destructivo del medio ambiente y al abandono del conocimiento ecosistémico de sus propias particularidades.

Ante la forma de interrelación de la humanidad con la naturaleza, moldeada por la cultura de la sociedad occidental de corte capitalista, y la constatación del aumento de los daños ambientales, diferentes voces de la sociedad civil – intelectuales, políticos, teólogos, científicos–, afirman que nos encontramos ante una crisis de civilización causada por el modelo de desarrollo propuesto y que un cambio social es necesario dado que “esta civilización está en declive” (Brown 2010, 1-11). Por su parte (Hans von Balthasar 1985) considera que esta crisis ambiental es como una advertencia para constatar que este modo de civilización no es viable ni mucho menos sostenible pese a que se la concibe como una promesa de desarrollo.

Paralelamente, se consolidan los movimientos ambientalistas y en sus multitudinarias manifestaciones exigen la urgente reducción de las emisiones de carbono para transitar hacia el uso de energías alternativas con las nuevas tecnologías, la necesidad también de estabilizar la población mundial, de erradicar la pobreza y restaurar sistemas naturales como los suelos, los acuíferos, los bosques y la atmósfera. En definitiva, exigen el tránsito hacia un nuevo tipo de sociedad. Mientras tanto, la elaboración de políticas públicas ambientales (PPA) globales para intentar mitigar, reparar y prevenir los impactos socioambientales se revela como una necesidad.

### **Lineamientos de políticas públicas ambientales globales: de Roma a París**

Las políticas ambientales globales después de la Segunda Guerra Mundial han sido impulsadas desde la base de las sociedades. Los movimientos ambientalistas de Estados Unidos en los años 60 y algunos científicos como Raquel Carson, con su libro *La Primavera Silenciosa*<sup>2</sup> ([1968] 2010), influyeron en la toma de conciencia ambiental. Pero el grito de alarma lo dieron en 1972 los científicos del Massachusetts Institute of Technology (MIT) al publicar *Los Límites del Crecimiento. Informe del Club de Roma*,<sup>3</sup> un texto que exponía las nefastas consecuencias ambientales y sociales resultantes de los comportamientos condicionados por la cultura que la misma humanidad había construido.

En sus conclusiones este informe alertó sobre la necesidad de poner límites al crecimiento económico porque el planeta está siendo sobreexplotado y sus recur-

2 Este libro demostraba los efectos adversos de los pesticidas en la producción agrícola.

3 El Club de Roma es una organización no gubernamental fundada en el año 1968 por un pequeño grupo de personas entre las que se encontraban científicos y políticos. Sus miembros estaban preocupados por mejorar el futuro del mundo a largo plazo de manera interdisciplinaria y holística. Ellos solicitaron un informe de la situación mundial a los científicos del MIT.

sos no son infinitos. Advertían que, si “se mantenían las tendencias actuales de crecimiento de la población mundial, industrialización, contaminación ambiental, producción de alimentos y agotamiento de los recursos, este planeta en 100 años [conclusión de hace 50 años] alcanzaría los límites de su crecimiento” (Meadows, Donella et al. 1972, 40), pues la tierra ya no podría ofrecer ni la materia ni la energía necesaria para este modelo de sociedad. Pero, al mismo tiempo, los científicos del MIT afirmaron que “es posible alterar estas tendencias de crecimiento (...) Y que el estado de equilibrio global puede diseñarse de manera que cada ser humano pueda satisfacer sus necesidades materiales básicas y gozar de igualdad de oportunidades para desarrollar su potencial particular” (Meadows et al. 1972, 40).

Este informe induce a pensar en “la necesidad de iniciar nuevas formas de pensamiento que llevarían a una revisión del comportamiento humano, y por ende de la estructura de la sociedad actual” (Meadows et al. 1972, 238). De ahí la importancia de la estabilización de la población, de la reducción del consumo de recursos no renovables, de bienes materiales producidos en las fábricas y de políticas públicas que orienten las preferencias económicas hacia la educación, la salud. En estas conclusiones de 1972 ya se manifestaba la urgente necesidad de un cambio de paradigma sociocultural y político. El informe tuvo un gran impacto mundial porque proponía, ni más ni menos, parar el crecimiento económico de la sociedad capitalista.

La elaboración de PPA se dividió en un antes y un después del *Informe del Club de Roma* (1972), aunque a finales de la década de los 60 ya algunos países habían comenzado a crear instituciones encargadas de proteger el ambiente o de elaborar políticas a su favor. En un ámbito precursor, en Colombia se creó en 1968 el Instituto de Recursos Naturales (INDERENA). Por otra parte, Estados Unidos promulgó en 1970 la Ley Nacional sobre Política Medioambiental (NEPA). Este tipo de acciones públicas se extendió a 80 países más (Carrizosa 1992), y prácticamente a todo el planeta.

En 1972, la Organización de Naciones Unidas (ONU) creó también el PNUMA y, en ese mismo año organiza la Primera Cumbre para la Tierra o Conferencia Científica de las Naciones Unidas, en Estocolmo, Suecia, para tratar cuestiones ambientales mundiales. A partir de este primer encuentro, la ONU realizó periódicamente otras reuniones para llevar a cabo un seguimiento del estado ambiental global: la Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo, en Estocolmo, 1987; la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo o Cumbre de Río de Janeiro, Brasil, 1992; el Protocolo de Kioto, celebrado en Japón en 1997; la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible o Cumbre de la Tierra de Johannesburgo, Sudáfrica, 2002, y la Conferencia de las Naciones Unidas

sobre el Desarrollo Sostenible (Río+20), en Brasil, 2012. Y ante la gravedad del calentamiento global se organizaron conferencias sobre el cambio climático, como el Acuerdo de París en 2015.

Los informes y los planes de acción resultantes de los debates de estos eventos muestran cómo las preocupaciones ambientales se han ido modificando y ampliando, y cómo se comienza a evidenciar la peligrosa contradicción entre el tipo de desarrollo y la preservación del ambiente, vital para nuestra supervivencia como especie. Una de las conclusiones de la primera Cumbre de la Tierra en Estocolmo (1972) afirmaba que la política ambiental de todos los estados debe favorecer y no afectar adversamente el potencial presente o futuro del desarrollo de los países del tercer mundo. En ese momento todavía no se cuestionaba el tipo de desarrollo de concepción occidental, referido por la teoría del evolucionismo cultural y entendido como progreso lineal, particularmente expresado en términos del crecimiento económico. Por el contrario, se solicitaba que las políticas ambientales no fueran un obstáculo para que los países, en ese entonces del llamado “tercer mundo”, puedan alcanzarlo.

Sin embargo, después de más de una década de la Cumbre de Estocolmo (1972), la situación ambiental, lejos de mejorar, había empeorado.<sup>4</sup> Las PPA se revelaron insuficientes o poco implementadas. De ahí que el informe de la segunda Cumbre de la Tierra en Estocolmo (1987), “Nuestro Futuro Común” o “Informe Brundtland”, basado en un diagnóstico ambiental catastrófico, produjo una ruptura en el planteamiento de la problemática ambiental. A partir de ahí, las políticas ambientales mundiales se orientaron bajo el nuevo planteamiento del desarrollo sostenible (Maya 1996).

Este informe afirmó la imposibilidad de seguir con el mismo tipo de crecimiento económico, porque se estaba llevando a cabo a un costo ambiental y social demasiado alto. Por lo tanto, era necesario buscar un nuevo modelo de desarrollo que “satisfaga las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de satisfacción de las necesidades de las futuras generaciones” (Informe Nuestro Futuro Común 1987). Este concepto de desarrollo sostenible empezó entonces a difundirse por el mundo.

La Cumbre de la Tierra de Río de Janeiro (1992) fue una de las más importantes, pues asistieron representantes de 172 gobiernos, 108 jefes de Estado, 2400 miembros de organizaciones no gubernamentales (ONG) y 17 000 participantes de un foro complementario de las ONG con estatus consultivo. Allí se elaboraron los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), enmarcados en el concepto de

4 Durante ese periodo se registraron eventos como la perforación de la capa de ozono, avance del cambio climático, disminución de la biodiversidad. El accidente de la fábrica de productos químicos Union Carbide en Bophal, India, y la explosión en la planta de PEMEX, en México, ambos en 1984. Además, se produjo la erupción del volcán Nevado del Ruiz en Armero, Colombia en 1985. En 1986 ocurrió la explosión nuclear de Chernobyl en Ucrania y el incendio en la compañía de productos químicos Sandoz, en Basilea, Suiza. En 1987 una tormenta tropical provocó inundaciones en Bangladesh y en 1989 el buque Exxon Valdez ocasionó un derrame petrolero tras encallar en Alaska.

desarrollo sostenible para el siglo XXI, con la finalidad de detener y reparar los efectos de la degradación ambiental en todos los países. Esta cumbre marcó un hito porque centró la atención mundial en que los problemas ambientales del planeta estaban íntimamente relacionados con las condiciones de pobreza derivadas de un orden mundial, en el cual las reglas políticas y comerciales elaboradas por los países de mayor poder económico eran inequitativas e injustas.

Si bien la implementación del ambicioso plan de acción de esta cumbre –la Agenda 21, que Estados Unidos no firmó– fue deficiente, y los logros en la reducción de la pobreza en los países del Sur limitados, es innegable su influencia mundial en el inicio de una toma de conciencia ambiental. Además, generó un desarrollo institucional y la modernización de la gestión ambiental mediante la creación de sistemas, de ministerios, de secretarías, de consejos verdes, entre otras acciones que resaltan la legitimación y empoderamiento de la sociedad civil para aplicar medidas concretas que propiciaran la protección del entorno y el fortalecimiento de los movimientos ambientales.

Los lineamientos de las PPA alcanzaron el objetivo de un cambio de comportamiento de muchos actores sociales, como lo afirma (Muller 1990), aunque este desarrollo institucional ambiental a veces se vio limitado y frenado debido a las prioridades de los gobernantes, vinculadas a la visión tradicional del desarrollo. La implementación de PPA se encuentra también limitada por el hecho de que los lineamientos elaborados en las instituciones mundiales son esencialmente recomendaciones, es decir, no son vinculantes. Incluso el Protocolo de Kykoto sobre cambio climático<sup>5</sup> de carácter vinculante, no ha podido ser implementado pese a que 36 países industrializados y la Unión Europea lo firmaron.

Toda política pública va a tener sus adherentes y opositores sea grupos u organizaciones o individuos que de una u otra manera van a ser afectados por ella. (Muller 1998). Por ello los países desarrollados, cuyos intereses económicos de sus empresas públicas y privadas se verían afectados –industrias mineroenergéticas o de biotecnología–, a veces ni siquiera firman los protocolos, tratados o acuerdos y si lo hacen se retiran, como hizo el expresidente Donald Trump con los acuerdos de la Conferencia sobre el Cambio Climático celebrada en París en 2015.

Igualmente, al analizar la implementación de los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS),<sup>6</sup> elaborados en la Cumbre de Río 2012, mucho más amplios<sup>7</sup> y

5 Buscaba que el aumento de la temperatura a finales del siglo XX se quedara por debajo de los dos grados. (Protocolo de Kioto 1987).

6 La lista completa se puede consultar en el siguiente enlace: <https://bit.ly/2UsK6Ev>

7 Estos objetivos incluyen alimentación, salud, educación, agricultura sostenible, inclusión de género, disponibilidad de agua, saneamiento básico, asentamientos humanos sostenibles, acceso a energías alternativas, disminución de la desigualdad entre los países y al interior de estos, consumo y producción sostenibles, entre otros.

sucesores de los ODM, observamos de manera general que, pese a algunos avances, en algunos países las soluciones locales no logran contrarrestar el deterioro socioambiental global.

Tomemos como ejemplo uno de los 17 ODS antes de la pandemia de 2020, el de erradicación de la pobreza en Asia meridional y África subsahariana. La población en extrema pobreza en 1990 era del 36 %, mientras que en el 2015 este indicador descendió al 11 % (PNUMA 2018). Si bien es cierto que se han conseguido algunas mejoras con esta PPA, la pobreza no disminuirá globalmente mientras persista un comercio internacional inequitativo, unos altos intereses sobre la deuda de los países del Sur hacia los del Norte, y las multinacionales instaladas en el Sur sigan causando negativos impactos ambientales y sociales.

Considerando el total de la población mundial (8500 millones), todavía 736 millones viven en la pobreza extrema y 1300 millones en la pobreza multidimensional (PNUMA 2018). Dicho de otra manera, una de cada 10 personas en el mundo se encuentra en condiciones de pobreza extrema y el 80 % de los habitantes de Asia meridional y África subsahariana subsisten con 1,90 dólares diarios (PNUMA 2018). Los efectos de la pandemia del coronavirus están generando un retroceso en este ODS. El ejemplo del ODS de la educación de calidad nos lleva a la misma conclusión.<sup>8</sup>

La falta de resultados globales de las PPA se debe también a la forma de ejercer el poder de los numerosos actores políticos de más de 190 países que participan en estas cumbres mundiales. Es común firmar los protocolos y los acuerdos sin ninguna intención de cumplirlos. Edelman (1991) muestra que la política no se desarrolla con transparencia:

[Es] un juego en el cual el espectáculo y la construcción del escenario son más importantes que la resolución de los problemas por medio de una implementación efectiva. Estas prácticas y estrategias comunicativas, discursivas y simbólicas desarrolladas por los actores del juego político pretenden simplemente ganar posiciones de poder, prestigio, popularidad (citado en Roth 2014, 181).

Tales prácticas, al ser difundidas por los medios de comunicación y desarrolladas en escenarios mundiales como en estas cumbres, son tentadoras para los representantes de los gobiernos o los mismos jefes de Estado. Aunque Roth (2014, 181) afirma que “muchas veces se aprueba una política sin que se piense realmente en implementarla. El efecto de anuncio sirve de política y puede tener efectos reales

8 Con respecto al ODS de educación de calidad, se constató que 103 millones de jóvenes en el mundo carecen de habilidades básicas de alfabetización. Más del 60 % son mujeres. 57 millones de niños en edad primaria permanecen fuera de las escuelas, más de la mitad de ellos en África subsahariana. Sin embargo, la matriculación en educación primaria en los países en desarrollo ha alcanzado el 91 % (PNUMA 2018).

(generar cambios de comportamientos en algunos actores, bajar la presión, generar expectativas...).” En ese sentido, el anuncio de los ODS como lineamientos para políticas ambientales, ciertamente ha permitido aumentar la sensibilidad ciudadana hacia el medio ambiente.

A pesar de los elementos anteriormente señalados, existe cierto impacto positivo global de las PPA. Este se manifiesta en una toma de conciencia ambiental en ciertos sectores de la sociedad, y sobre todo en las nuevas generaciones que se organizan en movimientos ecologistas como la adolescente sueca Greta Thunberg, líder del influyente movimiento ecologista Fridays For Future, que ha logrado aglutinar a muchos jóvenes del mundo. También ha generado la intervención de algunos intelectuales, y el empoderamiento de los movimientos ambientalistas y de los partidos ecologistas ya presentes en el Parlamento Europeo y en muchos parlamentos nacionales. Estas organizaciones ejercen presión sobre los líderes del mundo para pasar a la acción y detener los efectos del cambio climático. Además, cuestionan el modelo de sociedad capitalista y exigen dirigirse rápidamente hacia una transición cultural, social, económica y energética.

La multiplicidad de proyectos comunitarios –agroecológicos, de educación ambiental, de energías limpias, de saneamiento básico–, en África y en América Latina, financiados por la cooperación internacional o la empresa privada, aunque a veces se trate de *greenwashing*,<sup>9</sup> y el aumento de iniciativas individuales,<sup>10</sup> son manifestaciones de una toma de conciencia ambiental. Pero estas soluciones frecuentemente suelen ser solamente de carácter local con un mínimo impacto global.

Esto nos demuestra que mientras perdure la colonialidad y la homogeneización del mundo por el modelo cultural capitalista, de carácter extractivista y productivista, la solución a la problemática ambiental global va a requerir de mucho tiempo y tal vez su solución llegue demasiado tarde. La Tierra no tiene la capacidad de absorción y resiliencia para que todos los países del mundo imiten el consumismo y el productivismo propios de los países industrializados. Así lo manifiestan claramente Wackernagel y Rees:

¿Se ha puesto a pensar qué extensión de tierra se necesita para producir todos los recursos que usted consume y para absorber sus desechos? Si todos viviéramos según los estándares de vida de los países de alto consumo, como Canadá y Es-

9 El *greenwashing* es una práctica o estrategia de mercadotecnia que emplean algunas empresas para presentarse como respetuosas con el medio ambiente. Un ejemplo de esto es Coca-Cola o Smurfit Kapa, cuyo apoyo a estos proyectos obedece a la intención de calmar los reclamos por los impactos ambientales causados por sus negativas dinámicas como la sobreutilización del agua o la deforestación.

10 Los activistas australianos Jon Dee y Olivia Newton-John crearon la fundación *One tree per child* y han logrado sembrar 10 millones de árboles. También lograron la eliminación en su país de bombillas incandescentes, fosfatos en los jabones de lavar ropa, bolsas plásticas y microperlas.

tados Unidos, se necesitarían por lo menos tres planetas Tierra para proveer los materiales y energías requeridos, y absorber los desechos resultantes (2001, 39).

Esta reflexión fue elaborada antes de que China cambiara de régimen económico y orientara su desarrollo hacia los mismos objetivos de la cultura occidental. Ahora China es el máximo emisor mundial de gases de efecto invernadero, los cuales son los principales responsables del cambio climático.<sup>11</sup> En la actualidad todo indica que el crecimiento material sin fin podría culminar en la eliminación de la propia especie humana. Más si se tiene en cuenta que “cada año nacen 80 millones de personas” (Brown 2017, 38).

Actualmente somos 8500 millones de seres humanos. Para alimentar, vestir, alojar, transportar, proporcionar energía, educación, salud y entretenimiento a toda esta población los bosques se han talado a velocidad asombrosa, especialmente en áreas tropicales. “Cada año se pierden 13 millones de hectáreas de bosques” (Peter Thomson 2017: Página de la ONU) para destinarlos a monocultivos o al pastoreo de ganado.

El marco cultural occidental también se mantiene porque se encuentra sólidamente organizado en estructuras políticas y financieras mundiales como la ONU, el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), desde donde se emiten las directrices del funcionamiento político, social, cultural y económico del mundo. Todos los países se encuentran articulados en estas instituciones.

A grandes rasgos, este orden mundial revela la existencia de dos hemisferios diferenciados económica y socialmente, pero complementarios. El hemisferio norte posee el poder político mundial, condiciones de vida muy confortables y un considerable avance tecnológico que se nutre de materias primas extraídas en el hemisferio sur. Por su parte el hemisferio sur es rico en recursos naturales, pero presenta condiciones graves de pobreza, de desigualdad social y de corrupción política. Las inequitativas reglas comerciales y políticas son establecidas por el hemisferio norte. Este estado de subordinación es aceptado por las clases dominantes al poder en los países del sur, sea por beneficio propio o por la esperanza de lograr el desarrollo de las culturas “superiores”.

Desde la óptica geopolítica, el Sur es considerado la periferia del actual orden mundial. En el caso de América Latina, este sistema político, cultural y económico empezó desde 1492 cuando España colonizó el continente:

---

11 Ver más información en <https://es.statista.com>

Con una estrategia de dominación para la explotación saqueó sus riquezas y destruyó las civilizaciones amerindias. Así, Europa impuso su imaginario para legitimar la superioridad del europeo, el “civilizado” y la inferioridad del otro, el “salvaje”. En este punto emergieron la colonialidad del poder, la colonialidad del saber y la colonialidad del ser. Dichas colonialidades, vigentes hasta nuestros días, no son solo un recuerdo del pasado” (Acosta 2011, 33).

El impacto del colonialismo explica la actual organización del mundo en su conjunto:

Y desde entonces, para sentar las bases del mercado global, se fraguó un esquema extractivista de exportación de la naturaleza desde las colonias en función de las demandas de acumulación del capital de los países del hemisferio norte, los actuales centros del entonces naciente sistema capitalista (Acosta 2011, 33).

72

---

Este hecho logró sentar las bases del capitalismo moderno y de las relaciones Norte/Sur. Así esbozado el actual orden mundial, la Tierra está sometida a dos tipos de impactos ambientales: el del Norte, causado por el exceso de consumo y por el avance tecnológico, que genera desechos industriales y tóxicos, y el del Sur, derivado de la explotación desenfadada de los recursos naturales para surtir al Norte y por la pobreza.

Las acciones para intentar cambiar este orden mundial no son numerosas. En 1974 los países del Sur intentaron rebelarse y presentaron ante la ONU una declaración y programas para alcanzar un nuevo orden económico internacional (NOEI), con el fin de transformar las relaciones económicas y jurídicas internacionales, corregir las desigualdades y eliminar las disparidades del desarrollo (Senarclens 1985). Evidentemente, este movimiento del NOEI no logró transformar el orden mundial, pero sus ideas han adquirido relevancia con el paso del tiempo y se debaten en los foros internacionales.<sup>12</sup> En las últimas décadas, las críticas al modelo cultural occidental capitalista han venido creciendo desde la sociedad civil y se intenta construir o buscar propuestas alternativas, como el buen vivir.

---

12 Las principales recomendaciones del NOEI eran precios justos para sus productos de exportación, aumentar la ayuda oficial de los países industrializados hasta un 0,7 % de su Producto Interno Bruto (PIB), aliviar la carga, e incluso condonar la deuda exterior a los países de menor desarrollo. También pedían reducir o eliminar los derechos arancelarios de los países centrales, aumentar la transferencia de tecnología y crear un tipo de tecnología autóctona para los países en desarrollo, afirmar el derecho superior de los Estados sobre la propiedad enclavada en sus límites territoriales, aumentar la presencia de los países subdesarrollados en el FMI, reglamentar y supervisar las actividades de las empresas multinacionales.

## El buen vivir o *sumak kawsay*

Varios ambientalistas y académicos (Escobar 1995; Tucker 1999; De Sousa 2010; Quijano 2014; Rist 2002; Oviedo 2012; Acosta 2013) han venido trabajando en la construcción de una ruptura con el referente hegemónico de desarrollo de la sociedad capitalista occidental, que ha resultado en una pluralidad de construcciones teóricas: desde las epistemologías del Sur (De Sousa 2010), la descolonización del saber, la elaboración de otra ética con la naturaleza, hasta la teoría del “postdesarrollo” y el “pluriverso” de Arturo Escobar (1998).

También se ha buscado en la cosmovisión de los indígenas andinos y amazónicos otras formas de relacionarse con la naturaleza, otra concepción de desarrollo. Estermann (1998) describe el buen vivir o el *sumak kawsay*, vivido en algunas comunidades indígenas, como la confluencia de lo material con lo espiritual:

En la cosmovisión indígena el mundo físico y metafísico están totalmente relacionados. La entidad básica del pensamiento andino no es la sustancia (el ser) sino la relación; así el principio rector de la lógica andina es la relacionalidad. El carácter múltiple de la realidad se concreta sólo a través de la interrelación. Un individuo separado, aislado es una abstracción (Estermann 1998, 101).

Maldonado, indígena de Otavalo, afirma que el buen vivir no se debe entender como un modelo sino como una alternativa al desarrollo. “Una manera de vivir en base a la reciprocidad, el dar y recibir; en la hermandad, que es apoyarse mutuamente y compartir (...) Estas son las principales instituciones de las prácticas permanentes indígenas. La manera de alcanzar el *sumak kawsay* es con la complementariedad con el otro” (Maldonado 2009, 6). El concepto del buen vivir se manifiesta como lo opuesto a la cultura occidental capitalista, donde el individualismo tiene como función fragilizar los lazos de solidaridad para “formatear” al ser humano como futuro consumidor.

Por su parte, Carlos Viteri Gualinga (2002, 1) afirma:

[En el buen vivir] no existe la concepción de un proceso lineal de la vida que establezca un estado anterior y posterior, a saber, de subdesarrollo y desarrollo, dicotomía por la que deben transitar las personas para la consecución del bienestar, como ocurre con la cultura del mundo occidental. Tampoco existen conceptos de riqueza y pobreza determinados por la acumulación y la carencia de bienes materiales. Mas existe una visión holística acerca de lo que debe ser el objetivo o la misión de todo esfuerzo humano, que consiste en buscar y crear las condiciones materiales y espirituales para construir y mantener el ‘buen vi-

vir', que se define también como 'vida armónica', que en idiomas como el runa shimi (quichua) se define como el 'alli káusai' o 'súmac káusai'. Pero, este autor aclara que El Buen Vivir es también una categoría en permanente construcción y reproducción.

Por su parte, (Oviedo 2012, 50-82) expone el contraste entre el paradigma occidental y el Sumak Kawsay. Mientras en el primero es cosubstancial la "lucha del bien contra el mal" expresados en avanzados-atrasados, ricos-pobres, primermundistas-tercermundistas en el segundo, su esencia está en la complementaridad manifiesta en todos los sistemas de la vida y en relación con la naturaleza, el cosmos, las divinidades, las comunidades.

La cosmovisión del buen vivir o *sumak kawsay* cuestiona radicalmente las bases conceptuales del desarrollo actual, poniendo en entredicho la modernidad de origen europeo. Esta radicalidad está ausente en otras propuestas tales como el "desarrollo endógeno", "desarrollo a escala humana", "desarrollos alternativos" o "desarrollo sostenible", consideradas como simples ajustes al desarrollo convencional (Tucker 1999).

Esta concepción del buen vivir o vida plena fue incorporada incluso en los fundamentos constitucionales de Ecuador y Bolivia, el *suma qamaña*, durante los mandatos de Rafael Correa y Evo Morales en las primeras décadas del siglo XXI. Algunas políticas públicas se elaboraron teniendo en cuenta ciertos principios de esta propuesta, pero evidentemente las ideas convencionales retomaron el protagonismo, los esfuerzos languidieron y no se logró desarrollar plenamente como una política para transformar la sociedad.

Desprenderse de un modelo cultural no resulta fácil, aun sabiendo que no es el adecuado para orientar el proceso adaptativo. El poder de la cultura capitalista nos pesará por largo tiempo y de él escaparemos arrastrando muchos de sus vicios. No obstante, las propuestas del buen vivir son esperanzadoras, pues existen aún en algunas comunidades y en otros lugares ha sido posible implementarlas porque han logrado mantenerse al margen de la cultura occidental. El hecho de provenir de grupos tradicionalmente marginados les confiere un halo de originalidad y de radicalidad, porque todos los intentos de propuestas salidas desde el propio marco social y técnico de la cultura capitalista han fracasado.

Las críticas a estas propuestas se basan en la creencia de un retroceso del "desarrollo", de una disminución en la calidad de vida porque hay una concepción diferente del bienestar social a la que propone el mundo occidental. "Vivir bien" no significaría "vivir mejor" a partir de un consumo ilimitado.

A partir de lo anteriormente expuesto surgen dos preguntas: ¿por qué la humanidad con su poder de razonamiento, su capacidad de tener conciencia de sí misma

y del universo, se comporta de tal manera que se encamina a la destrucción de su propio hábitat, pese a que la historia nos ha mostrado ejemplos de la desaparición de culturas por el inadecuado manejo de los ecosistemas?, ¿cuáles son los resortes invisibles que dirigen este comportamiento? Una posible respuesta a estas interrogantes puede encontrarse a través del análisis de la influencia de la cultura en el comportamiento humano, y especialmente en el de los actores políticos.

## **Influencia de la cultura en las decisiones políticas**

Max Weber (1987) afirmó que el hombre es un animal inserto en tramas de significación que él mismo ha tejido. Por su parte, Geertz consideraba que “la cultura es esa urdimbre y que el análisis de la cultura ha de ser, por lo tanto, no una ciencia experimental en busca de leyes, sino una ciencia interpretativa en busca de significaciones” (1973, 20). Lo que intentaremos, entonces, es interpretar las decisiones políticas y las expresiones sociales mediante la dimensión cultural.

Las decisiones políticas de los detentores del poder parten de un marco cultural, como lo expresa Roth: “Se considera que los valores expresados en ideas y creencias son determinantes mucho más fundamentales en las decisiones políticas que lo racional o las instituciones” (2014, 144). Analizar la variable cultural para entender las decisiones políticas permite exponer la cultura política profunda, inconsciente del conjunto de prácticas y disposiciones, intencionales o no, que suelen contradecir el discurso político.

Esa cultura política profunda tiene sus raíces en los valores socioculturales que son la manifestación de la dimensión simbólica, destinada a actuar como “fuerza formadora de hábitos mentales, [como] principios que regulan (...) [y] hacen posible al ser humano dar sentido a sus actos” (Panofsky 2011, 83). Estos valores se interiorizan en el proceso de socialización de los individuos desde su más tierna infancia moldeando sus creencias, su sensibilidad, su ética. Por lo tanto la cultura es vivida de manera inconsciente, espontánea. Cada una construye sus propios valores y la occidental capitalista enarboló los suyos: hiperproducción, hiperconsumo, eficiencia, acumulación, competencia e individualismo. Fundamentándose en estos valores, los actores políticos configuran las instituciones y construyen políticas públicas.

Guy definió los valores socioculturales como “una manera de ser o de actuar que una persona o una colectividad reconoce como ideal y que vuelve deseable o estimable a los seres o a las conductas a las cuales se atribuye este valor” (1968, 49). Y estos comportamientos son reconocibles por los miembros de una comunidad. Lo ideal y deseable en la cultura de la sociedad capitalista es llegar a ser rico, acumular bienes y tener éxito individual, y se actúa en función de esos valores.

Por su parte, Durkheim (1975) afirmaba que los símbolos son los instrumentos por excelencia de la integración social, y como herramientas de comunicación y de conocimiento hacían posible el consenso sobre el sentido del mundo social –concepción homogénea del tiempo, del espacio, de la causa, del número, etc.–. El consenso logrado por el simbolismo capitalista ha tenido un éxito tan rotundo que le fue posible colonizar y homogeneizar a toda la humanidad con este modelo cultural.

La sociedad capitalista configurada hasta hoy, por su carácter extractivista, productivista y consumista, y la desarticulación cada vez mayor de la humanidad con la naturaleza, ha revelado su fragilidad ambiental expresada en el agotamiento de los recursos naturales, el calentamiento global, la destrucción de los ecosistemas y los problemas sociales derivados. Al mismo tiempo, esta cultura ha demostrado su capacidad para mantenerse y reproducirse debido precisamente a la utilización de sus instrumentos simbólicos. Ese poder difuso impregna todas las dimensiones de la sociedad: la religión, el arte, el lenguaje, la literatura, el derecho, la filosofía, y se expresa en todas las interacciones sociales y políticas. De tal manera que las decisiones parten de un referente cultural y se puede afirmar que las políticas públicas en general son un producto de ese referente.

### **La cultura y el poder simbólico en la elaboración de políticas públicas ambientales**

Las decisiones políticas concernientes al medio ambiente se elaboran también en la matriz cultural capitalista. Los actores políticos socializados en ese marco debaten en los espacios mundiales como las cumbres y conferencias ambientales, los lineamientos de las PPA, impregnados del poder simbólico capitalista. Por lo tanto, las argumentaciones expuestas tanto por los países del Sur como por los del Norte siempre tienden a que las PPA no vayan a perturbar el actual modelo de desarrollo. Los del Sur intervienen motivados por el deseo de alcanzar ese modelo de desarrollo, y los del Norte por el interés de mantenerlo, defendiendo su posición de privilegiados en el actual orden mundial. De ahí que el cuestionamiento del modelo sociocultural occidental capitalista no tiene sentido, se desvanece, pese a la evidente degradación del ambiente.

Bourdieu (2001, 207) afirma que la “utilización de los sistemas simbólicos como instrumentos de imposición o de legitimación de la dominación en el campo político naturaliza el orden social. La utilización de estos sistemas por la cultura dominante le permite establecer distinciones jerárquicas entre las culturas designando a las otras culturas como subculturas”. Este análisis alude a los planteamientos de la teoría del

evolucionismo cultural que derivan en la legitimación de la dominación del otro, en nombre de una pretendida superioridad cultural. Y al interior de los países, la dominación es ejercida por las clases “superiores” sobre las clases “inferiores”.

En nombre de esa superioridad se formulan las políticas públicas y ambientales en particular. Esto llevó a Mancur Olson (1996) a preguntarse ¿por qué algunas naciones son ricas mientras otras son pobres? La idea clave es que las naciones producen dentro de sus fronteras no aquello que la dotación de recursos permite, sino aquello que las instituciones y las políticas públicas permiten. Por su parte, las instituciones al ser un constructo humano, son productos culturales que elaboran PPA no siempre acordes con la vocación del territorio ni con las necesidades de la comunidad a largo plazo.

La fuerza del poder simbólico también podría explicar el acatamiento resignado de los países del Sur de un orden mundial que los mantiene en condición de subordinación, así como la dificultad para disminuir la interdependencia económica y política mundial donde están tejidas inequitativas relaciones comerciales y políticas. Por su parte, las clases dominantes o los gobernantes de estos países manejan muy bien el poder simbólico para mantener el *status quo* conveniente para su condición de beneficiarios de este orden mundial.

Al develar el ejercicio del poder simbólico se observa un acuerdo casi tácito al interior de una determinada relación entre aquellos que ejercen el poder y aquellos que lo soportan. O como lo expresa Tilly (2001, 39)

La desigualdad persistente entre categorías sociales en el acceso a las ventajas que gozan los seres humanos es creada por las personas que controlan el acceso a recursos productores de valor para resolver problemas organizacionales acuciantes. Este sistema de distinciones categoriales al establecer –de manera consciente o no– sistemas de cierre, exclusión y control social, facilita el manejo de las organizaciones. El establecimiento de estos límites tendrá más éxito, cuanto más estén incorporados a formas de desigualdad bien establecidas en el mundo circundante, a tal punto que, a veces, son considerados hasta esenciales tanto para los excluidos como para excluyentes.

Se ha llegado a una situación de “domesticación de los dominados” según la expresión de Max Weber (citado en Bourdieu 2001).

La dominación ejercida por los sistemas simbólicos de la sociedad capitalista se ha interiorizado de tal manera que aceptamos, incluso, la desnaturalización de nuestra propia humanidad. En la actualidad al ser humano no se le valora por ser poseedor de conciencia, de racionalidad, o por ser capaz de realizar producciones tanto materiales como espirituales, sino que se le valora como consumidor; ya no hay ciudadanos, hay

consumidores. Se olvidan los derechos ciudadanos, estos se disuelven y se enfatiza en los derechos de los consumidores. A nivel global, el consumo se ha convertido, incluso en indicador del buen funcionamiento del sistema socioeconómico. A esta actitud de consumidor, aunque destructora del ambiente, se le ha adjudicado una alta valoración y significación social en concordancia con los valores de la sociedad actual: enriquecimiento, mercantilización, individualismo, competencia.

La naturaleza invisible, difusa y elusiva del poder simbólico reduce la capacidad de tomar distancia del marco cultural de la sociedad en que se vive, así como el poder de cuestionarla. Si bien es cierto que existe la posibilidad de destruir los instrumentos simbólicos para subvertir el orden social y construir otros, la relación con la naturaleza de estas nuevas construcciones sociales no cambió, se basó en la misma premisa de dominación para alcanzar igual desarrollo unilineal concebido por la sociedad occidental capitalista. Los impactos ambientales catastróficos causados también por los regímenes socialistas lo prueban. La diferencia entre un sistema capitalista y uno socialista está en la manera de gestionar la sociedad y el beneficio de la explotación de los recursos naturales. El primero se sostiene en el capitalismo liberal y el otro en el capitalismo de Estado.

Para el logro de una transformación radical de un orden social —como el salto de la Edad Media a la Edad Moderna— se debe ser capaz, según Bourdieu (2001), no solamente de cuestionar el poder de imposición simbólica de la ideología dominante sino, sobre todo, ser capaz de mostrar el carácter arbitrario en que se fundamenta su propia ideología. Y es precisamente el develamiento de la arbitrariedad de la ideología lo que “neutraliza su poder sobre aquellos sujetos a los que la ideología califica, clasifica, desmoviliza o excluye” (Bourdieu 2001, 209).

“Lo simbólico tiene el poder de hacer ver, de hacer creer, de confirmar o de transformar la visión del mundo y la acción sobre el mundo con un poder casi mágico que le permite obtener lo deseado de igual manera que si utilizara la fuerza física o económica” (Bourdieu 2001, 210). De esta manera, el poder simbólico de la cultura occidental capitalista construye un universo de creencias y estas se fundamentan en los postulados de la teoría del evolucionismo cultural que legitima la existencia de culturas “superiores” y culturas “inferiores”.

De ahí que resulte “razonable” seguir el modelo de desarrollo de la cultura “superior”. Los daños ambientales y sociales resultantes de este modelo son simplemente percibidos como daños colaterales. Y para estos daños colaterales también se ha construido una creencia: el ecomodernismo, que incluso se ha convertido en un movimiento y que postula que la tecnología va a solucionar los problemas del medio ambiente. Este movimiento “acepta los avances tecnológicos que causan grandes impactos ambientales y sociales como la energía nuclear, la modificación genética,

las megafábricas, la geotecnología del planeta para evitar los cambios climáticos” (Cortina 2020, 185), o el “solucionismo” tecnológico (Morozov 2015).

Esta creencia se ha fortalecido en los últimos tiempos de la historia de la humanidad por el alto grado de desarrollo que ha alcanzado la tecnología con la revolución digital –nanotecnología, biotecnología, tecnología de la información y de la comunicación, tecnología cognitiva–, que posibilita incluso la transformación de la naturaleza misma de la especie humana. De ahí que la solución a los problemas socioambientales se observe desde la óptica de la biotecnología urbana, mediante una nueva “inteligencia” de las ciudades y territorios para lograr una interacción más evolucionada entre las personas, el medio, los edificios y la infraestructura. Esta “inteligencia” consistiría en el procesamiento de la información y del conocimiento del entorno para mejorar su gestión con respecto a la energía, los servicios urbanos, la movilidad o la economía urbana (Cortina 2020).

Si bien la tecnología ha sido el instrumento adaptativo de la especie humana, ella requiere de una organización social y política enmarcada culturalmente. Afirmar que la tecnología determina la cultura es reducir la capacidad de los humanos para construir esta última, pues ambas categorías se retroalimentan. El argumento planteado en este artículo es el de afirmar que la cultura construida hasta hoy es equivocada con respecto al manejo del entorno y que la problemática medioambiental no se va a resolver únicamente fundamentándose en la creencia de que la tecnología lo hará. Nuestra razón nos orienta a pensar en la necesidad de un cambio cultural radical que debe empezar por la descolonización del saber para descolonizar la economía, la política, la sociedad.

En el campo político, los decisores políticos actúan siguiendo más sus creencias que su razón o sus ideas. ¿Por qué unos gobernantes les dan prioridad a ciertas políticas más que a otras? ¿Por qué unos son más sensibles que otros a los problemas ambientales? En algunos gobernantes la problemática ambiental no está entre sus creencias o sus afectos. Por ejemplo, el expresidente norteamericano Donald Trump no cree en el cambio climático. Por su parte, el presidente de Francia, Emanuel Macron, no ha tenido suficiente voluntad política para implementar en su propio país los acuerdos de la Conferencia sobre el Cambio Climático realizada en el año 2015 en París. Este hecho provocó la renuncia de Nicolas Hulot, ministro de Transición Ecológica. Este reconocido ecologista constató la enorme dificultad para implementar PPA por “la falta de compromiso del gobierno con el medio ambiente” (Le Monde, 28 agosto, 2018, Francia) y la influencia y presión que ejercían sobre el gobierno los grupos económicos de la energía, la agroalimentación y la sanidad<sup>13</sup>. De

13 El paso de este notable ecologista en las esferas del poder le permitieron constatar la enorme dificultad de implementar PPA en un modelo sociocultural esencialmente contradictorio con el adecuado manejo de los ecosistemas.

ahí que la voluntad política para la elaboración de las políticas públicas en general y de las PPA en particular encuentra sus raíces en el sistema simbólico de la cultura adquirido desde la infancia.

José Ortega y Gasset propuso una diferencia radical entre creencias e ideas. “Las creencias son una parte integral de nuestra identidad y subjetividad, mientras que las ideas son exteriores a nosotros. Mientras que nuestras ideas se originan desde las incertidumbres y permanecen ligadas a ellas, las creencias se originan en la ausencia de las dudas” (Ortega y Gasset 1940; citado por De Sousa Santos 2010, 51). De Sousa Santos aclara una distinción entre ser y tener: “nosotros somos lo que creemos, pero tenemos ideas” (2010, 51). La cultura nos proporciona el ser y en ese marco cultural adquirimos los conocimientos, las ideas. Pero es tal la fuerza de las creencias que muchas veces impide la percepción, en nuestro caso, sobre la problemática ambiental global y la necesidad de una transición sociocultural.

Ya los científicos del MIT, autores del *Informe del Club de Roma* en 1972, manifestaban:

Lo más importante, aunque lo más difícil, es un cambio de valores humanos. Tan pronto como una sociedad reconoce que no puede maximizar todo para todos se impone elegir. ¿Debería haber más gente o más riqueza, más naturaleza o más automóviles, más alimentos para los pobres o más servicios para los ricos? Proceso un tanto difícil de lograr, pero no imposible siempre y cuando se tenga la voluntad política y un objetivo realista a largo plazo. (Meadows et al. 1972, 47).

Hace 50 años, este cambio ya se consideraba indispensable para la configuración de un nuevo modelo de sociedad.

## Conclusión

La influencia de la cultura, con su poder simbólico en las decisiones políticas, en las interrelaciones con la naturaleza, con los miembros de la población humana y en general en la dinámica social, no es fácil de discernir porque estamos insertos en esa trama de significaciones y de valores.

Como constructo humano articulado a factores ambientales, políticos y sociales, que moldea a las sociedades, la cultura instaura universos simbólicos para condicionar las acciones humanas y sus producciones materiales y espirituales, así como las acciones políticas. Por ello acelerar su transformación, su cambio por otra cultura, no se revela evidente, porque la inherente dinámica cultural se realiza de manera muy lenta. La urgencia de un cambio cultural de la actual sociedad occidental ca-

pitalista se deriva de la constatación de la magnitud y la aceleración de los impactos ambientales causados por una avanzada tecnología que está llevando al límite la resiliencia de la tierra, e incluso poniendo en peligro la supervivencia de la especie humana.

En este artículo se ha expuesto que una de las formas de acelerar ese necesario cambio cultural y social es conocer la estructura y el funcionamiento de los mecanismos “invisibles” del poder simbólico de la cultura presentes en todas las dimensiones de la sociedad –lenguaje, derecho, religión, arte, literatura– y en todas las interacciones sociales, políticas y ecosistémicas. Además, se ha manifestado la necesidad de conocer el funcionamiento de las estructuras políticas mundiales –ONU, FMI, BM, BID–, andamiaje del mantenimiento y reproducción de la cultura.

El intento no se revela fácil porque las raíces de la actual cultura son profundas –se remontan a 2000 años– y se acompañan de sustentos filosóficos e ideológicos para justificar sus valores. Si se toma solamente el sustento más reciente –siglo XIX– de la teoría del evolucionismo cultural, se observa que ella está incrustada en el imaginario colectivo mundial. Con esta teoría que define al desarrollo humano de carácter unidimensional para llegar a la cúspide representada por la cultura occidental, la “superior”, se justifica la homogeneización del planeta con este modelo, globalizando las devastaciones ambientales y sociales.

Imbuido el mundo de esta ideología, marginó otras formas culturales con la consecuente pérdida de saberes milenarios, de diversas cosmovisiones del mundo y de otras tecnologías. El vacío generado por esa marginación ha inducido a un manejo estandarizado de los ecosistemas para atender preferentemente la demanda de materia y energía mundial para la producción de bienes y servicios, sin tomar en consideración las necesidades de las comunidades locales ni las especificidades ecosistémicas. Concedida de esta forma, la cultura pierde su significado de instrumento adaptativo a la naturaleza para convertirse en una ideología homogénea que se articula a un sistema cultural depredador del medio ambiente. Y pone de manifiesto su utilización como instrumento de dominación a través de los universos simbólicos construidos por aquellos que detentan el poder y el acceso a los recursos productores de valor.

En este contexto los decisores políticos establecen los lineamientos de las políticas públicas en general y de las ambientales en particular, sin ningún cuestionamiento del tipo de cultura, ni el tipo de sociedad. De ahí que los resultados globales de estas políticas son mínimos porque las soluciones propuestas –como en el caso de ir abandonando la energía fósil– trastoca el orden económico y político mundial. Pero, en medio de este orden casi inamovible, los movimientos ambientalistas, los partidos ecológicos, las personalidades mundiales y la sociedad civil inducen a cambios

culturales, y exigen a los gobiernos del mundo tomar decisiones que se direccionen hacia una transición social y cultural, como también a implementar políticas ambientales que traten de mitigar, reparar y prevenir los impactos ambientales.

Por su parte, el hemisferio sur al conocer el funcionamiento de los mecanismos “invisibles” del poder simbólico de la cultura hegemónica, ve la necesidad de una descolonización del saber para cuestionar los fundamentos de la concepción del desarrollo tomados de la modernidad europea. Se obliga así a escudriñar en nuestras raíces históricas y culturales las potencialidades humanas para inventar nuestra propia cultura con su propia concepción de desarrollo. Porque seguir el estilo de vida depredador de los países del Norte resulta insostenible a nivel mundial, ya que pone en riesgo el equilibrio ecológico y social global al marginar cada vez más poblaciones de seres humanos de las ventajas del ansiado desarrollo, que incluso y pese a sus indiscutibles avances tecnológicos, no ha logrado erradicar el hambre en el planeta.

Develar el poder simbólico incorporado en la política como instrumento de manipulación y revelar la arbitrariedad de su construcción, tal vez permita la posibilidad de emancipación de estas fuerzas invisibles para construir otra cultura, dado que la capitalista ya demostró su fragilidad ambiental. Una nueva cultura, salida de nuestras propias raíces históricas y culturales, donde los objetivos económicos estén subordinados a las leyes ecosistémicas para tratar de salvar a nuestro planeta, ya gravemente enfermo, y evitar la posible extinción de nuestra propia especie.

## Bibliografía

- Acosta, Alberto. 2011. *De las Alternativas del Desarrollo a las Alternativas Al desarrollo*.
- Asamblea General de Naciones Unidas. 1987. “Informe Nuestro Futuro Común”. Nueva York. <https://undocs.org/pdf?symbol=es/A/42/PV.42>
- Boas, Franz. (1913) 1964. *Cultura y raza*. Buenos Aires: Ediciones Solar.
- Bourdieu, Pierre. 2001. *Langage et pouvoir symbolique*. París: Seuil.
- Brown, Lester. 2017. *Un planeta sobrepoblado y platos vacíos. La nueva geopolítica de la escasez de alimentos*. Bogotá: Universidad del Rosario.
- Carrizosa, Julio. 1992. *La Política Ambiental en Colombia*. Bogotá: Editorial Artes.
- Carson, Raquel. (1968) 2010. *La primavera Silenciosa*. Barcelona: Editorial Crítica.
- Cortina, Alberto. 2020. “Globalización y Sociedad Biotecnológica: ¿Transhumanismo o Humanismo avanzado?”. En *La Marejada del Posthumanismo*, compilado por Edgar Varela Barrios, Ernesto Piedrahita y Rubén Darío Echeverri, 185-214. Cali: Universidad del Valle.

- De Sousa Santos, Boaventura. 2010. *Decolonizar el saber, reinventar el poder*. Montevideo: Trilce.
- Declaración del NOEI, 1972, ante la Asamblea de Naciones Unidas
- Diamond, Jared. 2006. *Colapso. ¿Por qué unas sociedades perduran y otras desaparecen?* Barcelona: Random House Mondadori.
- Durkheim, Emile. 1975. *Educación y sociología*. Barcelona: Ediciones Península
- Edelman, Murray. 1991. *Pièces et règles du jeu politique*. París: Seuil.
- El Tiempo, 2010, sábado 2 de Octubre, 1-11, Bogotá.
- Escobar, Arturo. 1998. *Encountering Development. The Making and Unmaking of The Third World*. Nueva Jersey: Princeton University Press.
- Estermann, Josef. 1998. *Filosofía Andina. Estudio intercultural de la sabiduría autóctona andina*. Quito: Abya-Yala.
- Geertz, Clifford. 1973. *La interpretación de las culturas*. Barcelona: Editorial Gedisa.
- Guy, Rocher. 1968. *L'Action Sociale, Introduction a la sociologie generale*. París: HMH.
- Hugues, Donald. 2003. "Las raíces de nuestra crisis ecológica en la antigüedad". En *Environmental ethics: Divergence and convergence*, editado por Susan Jean Armstrong y Richard George Botzler, 44-68. Boston: McGraw Hill.
- I Encuentro Internacional del Programa de Cooperación Interuniversitaria e Investigación Científica "Construyendo el Buen Vivir", Cuenca, Ecuador. Compiladores Alejandro Guillén G, Mauricio Phélan C.
- Le Monde, 28 agosto, 2018, Francia.
- Levi-Strauss, Claude. 1961. *Race et Histoire*. París: UNESCO.
- Maldonado, Luis. 2009. *Fondo para el desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe*. La Paz: FILAC.
- Maya, Ángel. 1996. Curso de Especialización en Política y Desarrollo Ambiental. Universidad del Cauca.
- Meadows, Donella, Dennis L. Meadows, Jorgen Randers y William W. Behrens. 1972. *Los límites del crecimiento. Informe del Club de Roma*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Milton, Kay. 1997. *Ecologías: antropología, cultura y entorno. Editor Environmentalism: The View from Anthropology*. Nueva York: Routledge.
- Morozov, Evgeny. 2015. *La locura del solucionismo tecnológico*. Buenos Aires: Katz Editores/Capital Intelectual.
- Muller, Pierre, Surel, Yves 1998. *L'analyse des politiques publiques*. Ed. Montchrestien, París.
- Olson, Mancur. 1996. "Distinguished Lecture on Economics in Government: Big Bills Left on the Sidewalk: Why Some Nations Are Rich, and Others Poor". *Journal of Economic Perspectives* 10(2): 3-24. DOI: 10.1257/jep.10.2.3

- Ortega y Gasset, José. 1940. *Ideas y Creencias*. Buenos Aires: Alianza Editorial.
- Oviedo, Atawallpa. 2012. "El Posmodernismo Buen Vivir y El Ancestral Sumakawsay". En *Construyendo el Buen Vivir*, compilado por Alejandro Guillén García y Mauricio Phélan Casanova, 50-82. Cuenca: Ediciones Pydlos.
- Panofsky, Erwin. 2011. *Architecture gothique et pensée scolastique*. París: Editions de Minuit.
- Quijano, Anibal. 2014. *Des/colonialidad y bien vivir. Un nuevo debate en américa latina*, Universidad Ricardo Palma, Perú
- Rist, Gilbert. 2002. *El desarrollo. Historia de una creencia occidental*. Madrid: Catarata.
- Roth, André. 2014. *Políticas Públicas, Formulación, implementación, evaluación*. Bogotá: Ediciones Aurora.
- Senarclens, Pierre (De) 1985. *Curso de Relaciones Internacionales*. Université de Lausanne- Suiza
- Serje, Margarita, coord. 2010. *Desarrollo y conflicto: Territorios, recursos y paisajes en la historia oculta de proyectos y políticas*. Bogotá: Universidad de los Andes.
- Thomson, Peter, 2017. En Foro sobre los Bosques, 1-5 de mayo, ONU, Nueva York
- Tilly, Charles. 2000. *La desigualdad persistente*. Buenos Aires: Ediciones Manantial.
- Tucker, Vincent. 1999. "The Mith of Development: A critique of a Eurocentric Discourse". En *Critical development Theory: Contributions to a new Paradigm*, editado por Ronaldo Munck y Denis O'Hearn, 1-26. Londres: Zed Books.
- Viteri, Carlos. 2002. "Visión indígena del desarrollo en la Amazonía". *POLIS Revista Académica, Universidad Bolivariana*, Vol 1- N°3.  
<https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=30510310>
- Wackernagel, Mathis y William Rees. 2001. *Nuestra huella ecológica: Reduciendo el impacto humano sobre la Tierra*. Santiago de Chile: IEP/Lom Ediciones.
- Weber, Max. 1987. *Economía y Sociedad*. Ciudad de México: FCE.

# O autoritarismo eterno e o Brasil do século XXI

## *Eternal authoritarianism and 21st century Brazil* *Autoritarismo eterno y Brasil del siglo XXI*

Maria Celina D'Araujo\*

Recibido: 22/01/2021 - Aceptado: 22/04/2021

### Resumo

O ensaio aborda a ascensão e queda dos governos do Partido dos Trabalhadores, PT (2003-2016) e discute como a perspectiva autoritária foi subestimada no Brasil até a eleição de Jair Bolsonaro em 2018. Nosso argumento é o de que a chegada do PT ao poder em 2003, e seu consequente sucesso no governo, foram interpretados, por grande parte da bibliografia acadêmica, como resultante de um projeto nacional autóctone que logrou criar um partido inovador (o PT) a partir de uma sociedade ativa que se organizava. O ensaio destaca que ao salientar as qualidades da democracia petista deixou-se em segundo plano a força subterrânea e latente do longo autoritarismo brasileiro –o autoritarismo eterno, plagiando Umberto Eco– que surpreendeu a todos em 2018 com a eleição de Jair Bolsonaro.

**Palavras-chave:** Partido dos Trabalhadores (Brasil); Jair Bolsonaro; autoritarismo; fascismo; crise da democracia.

### Abstract

The essay addresses the rise and fall of the governments of the Workers Party (PT, 2003-2016) and discusses how the authoritarian perspective was underestimated in Brazil until the election of Jair Bolsonaro in 2018. Our argument is that the arrival of the PT in power in 2003 and its consequent success in government were interpreted in most of the academic literature as the result of an autochthonous national project that succeeded in creating an innovative party (the PT) out of an active and organized society. The essay highlights that point by emphasizing how the characteristics of PT democracy--the underground and latent strength of long standing Brazilian authoritarianism (eternal authoritarianism--plagiarizing Umberto Eco) was left in the background, which surprised everyone in 2018 with the election of Jair Bolsonaro.

**Keywords:** Worker Party (Brazil); Jair Bolsonaro; authoritarianism, fascism, crisis of democracy.

\* Doutora em Ciência Política, professora da PUC-Rio e pesquisadora do CNPq.

## Resumen

El ensayo aborda el ascenso y caída de los gobiernos del Partido de los Trabajadores, PT (2003-2016) y analiza cómo se subestimó la perspectiva autoritaria en Brasil hasta la elección de Jair Bolsonaro en 2018. Nuestro argumento es que la llegada del PT a el poder en 2003, y su consecuente éxito en el gobierno, fueron interpretados, para la mayor parte de la bibliografía académica, como el resultado de un proyecto nacional autóctono que logró crear un partido innovador (el PT) a partir de una sociedad activa y organizada. El ensayo destaca que, al enfatizar las cualidades de la democracia del PT, la fuerza clandestina y latente del autoritarismo brasileño longevo –autoritarismo eterno, plagio de Umberto Eco– quedó en un segundo plano, lo que sorprendió a todos en 2018 con la elección de Jair Bolsonaro.

**Palabras clave:** Partido de los Trabajadores (Brasil); Jair Bolsonaro; autoritarismo; fascismo; crisis de la democracia.

## Introdução

O título deste ensaio plagia um escrito de Umberto Eco. No dia 25 de abril de 1995, na Columbia University, Umberto Eco proferiu a conferência *O fascismo eterno* que veio a ser publicada pela primeira vez, em livro, em 1997, em italiano, reunindo outros quatro ensaios. No Brasil, *Cinco escritos morais*, incluindo o ensaio sobre fascismo, foi publicado em 1998. O título, *O fascismo eterno*, é um chamado para pensarmos o presente e foi publicado como obra autônoma do Brasil em 2018, ano em que vários livros estrangeiros sobre direita, nacionalismo, fascismo e correlatos começam a ser traduzidos e editados no país no calor da campanha e da eleição presidencial de Jair Bolsonaro. Vivia-se um *boom* literário que começara a se expandir com a eleição de Donald Trump em 2016 e com as crescentes reações racistas na Europa contra os imigrantes.

Este ensaio aborda a recente experiência política brasileira e tem como tema a ascensão e queda dos governos do Partido dos Trabalhadores, PT, (2003-2016) e a eleição de um candidato de extrema direita, Jair Bolsonaro, em 2018. Em curtas palavras, trata-se de examinar a interrupção de um processo democrático, internacionalmente reconhecido, e a emergência de uma proposta autoritária com forte viés militarista. Nossa tese é a de que a chegada do PT ao poder em 2003 e o consequente sucesso do governo foram interpretados, por grande parte da bibliografia acadêmica, como resultante de um projeto e de um processo nacional original que logrou criar um partido inovador, o PT, a partir de uma sociedade ativa. De outra parte, a crise de 2016, que interrompeu o mandato da presidente petista Dilma Rousseff, por meio de um *impeachment*, foi avaliada como fruto de uma

radicalização interna que opôs partidos e projetos sectários das classes médias brasileiras ao projeto popular do PT. O grande inimigo do PT, nessa ocasião, era o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), partido que havia governado o Brasil, por oito anos, sob a presidência de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). O PSDB era identificado então como o projeto conservador e de direita a ser combatido e, de fato, foi derrotado em quatro eleições: 2002, 2006, 2009 e 2014. A política eleitoral brasileira estava praticamente delimitada entre esses dois partidos, dentro de um mecanismo simplista que opunha esquerda e direita.

A eleição de Bolsonaro interrompeu essa polarização trazendo ao palco uma direita retrógrada no discurso e nos métodos. Um ator político adormecido que defendia tortura e torturadores, humilhava as mulheres, criminalizava as orientações sexuais que não fossem hetero, aderiu ao criacionismos (*design intelligent*), atacava a Constituição e o Poder Judiciário, entre outras coisas. Uma direita que em nada poderia ser comparada ao PSDB, um partido de centro-esquerda.

Rompida a antiga polarização o país mergulha na perplexidade e a academia busca alternativas que fossem além da dicotomia que até então se travava na política nacional. A saída foi entender a eleição de Bolsonaro, e seu consequente governo, como parte de um processo mundial que favoreceu os governos autocráticos, o populismo de direita e o fascismo. Este ensaio destaca como a produção acadêmica brasileira avaliou esses três momentos: o sucesso eleitoral e governamental do PT, a crise do governo em 2015/16 e a chegada ao poder de uma direita inesperada. Aponta-se para o fato de que, ao salientar as qualidades da democracia petista e a fraqueza de seus adversários, subestimou-se a força subterrânea e latente do autoritarismo brasileiro. Ao focar nesses tópicos, deixaremos de lado a análise sobre os rumos do governo Bolsonaro, internacionalmente conhecido, por sua face antidemocrática, racista, negacionista, misógina e messiânica.

Ao celebrar seus primeiros 100 dias à frente da Presidência da República, em 11 de abril de 2019, o presidente Jair Bolsonaro baixou o decreto N° 9.759, extinguindo os colegiados de participação popular, vinculados à administração pública federal, a partir de julho desse ano. O próprio governo informava não ter informação exata de quantos existiam e pedia aos ministros que, dentro de um mês, informassem à Presidência da República os que vigoravam nos órgãos ligados às suas pastas e quantos precisariam ser recriados por razões constitucionais.

O decreto era conciso. Referia-se a colegiados instituídos por decretos e atos normativos e os nomeava da seguinte forma: conselhos, comitês, comissões, grupos, juntas, equipes, mesas, fóruns, salas e “qualquer outra denominação dada ao colegiado”. Estavam excluídas as diretorias colegiadas de autarquias e fundações, as comissões de sindicância e de processo disciplinar e as comissões de licitação. O

texto também revogava o polêmico Decreto nº 8.243, de 23 de maio de 2014, da presidente Dilma Rousseff, que instituiu a Política Nacional de Participação Social e o Sistema Nacional de Participação Social embora ambos tivessem tido existência tumultuada e pouco frutífera.

Nessa ocasião, a grande imprensa, a partir de dados oferecidos pelo governo, transmitia informações variadas sobre os quantitativos dos colegiados a serem extintos. O total variou de 700 até 2.593.<sup>1</sup> O argumento de custos estava presente nas justificativas para extinguir os colegiados pois a reunião desses coletivos implicava gastos de transporte, estadia e pró-labores. Ao lado deste argumento, contudo, o mais importante era o novo governo imprimir sua marca avessa às experiências participativas dos governos anteriores liderados pelo PT. O governo Bolsonaro propunha-se a ser o reverso dos governos petistas no que toca à ênfase na mobilização social e democrática e sua conexão com políticas públicas. Numa expressão bastante usada pelo presidente recém-eleito, era necessário *despetizar* o governo e romper com as experiências socialistas e democratizantes do passado.

Surpreendentemente, a julgar pelo que foi noticiado na época, o decreto bolsonarista não foi tomado por grande convulsão nas hostes petistas. A perplexidade com a eleição do novo presidente era maior. A principal marca dos governos do PT, ou seja, a participação social na esfera pública, embora problemática quanto aos resultados, desaparecia silenciosamente entre as várias novidades (inquietantes) do noticiário da época.

Dado este quadro de desconstrução de um modelo de articulação Estado e Sociedade tão valorada como marca de um governo popular, três questões aparecem como fundamentais. A primeira diz respeito ao modelo que se quis construir a partir de 2003 para a articulação de interesses na formulação das políticas públicas em suas diferentes áreas, o que teria a ver com uma nova modalidade de democracia. A segunda, aponta para o esgotamento desse modelo e a crise de 2016 que levou ao impeachment da presidente Dilma Rousseff. Feito isso, passamos para o terceiro ponto, ou seja, o debate sobre “a crise” da democracia. Desta feita, os aportes intelectuais vieram principalmente da literatura estrangeira que examinava a conjuntura internacional. De comum acordo havia a percepção de que o modelo democrático fora abandonado pelo governo eleito em 2018, especialmente no que toca à sua face participativa e humanitária. Também de comum acordo, havia a interpretação inicial de que o bolsonarismo não era *home made*.

Em resumo, para cada um desses três momentos tivemos produções bibliográficas expressivas na academia brasileira. Inicialmente exaltou-se a nova democracia participativa e deliberativa seguindo orientações de vasta bibliografia internacional.

1 *O Estado de S. Paulo*. 2019; *O Globo*. 2019.

A academia, em sua grande parte, abraçou o governo do PT, legitimou suas ações e procurou mostrar sua positividade social. Em seguida, discutiu a traição das classes médias e das elites que teriam solapado o modelo emergente de democracia que o país adotara e violado a normalidade do sistema político. Finalmente, o debate sobre democracia parece paralisado frente à emergência de seu avesso, o autoritarismo, mas sem avançar nas causas profundas de seu *revival*.

O fim dos governos do PT teve, para grande parte da academia e das esquerdas, o mesmo impacto do golpe militar de 1964. A saber, uma sensação de derrota, de incapacidade de entender a força da oposição para além do quadro partidário vigente ou de encontrar modos de contê-la. Não se sabe se foi o fim de uma era, mas certamente foi a interrupção de um projeto de poder até então liderado pelo PT tendo como contraface o PSDB. Projeto que poderá ser retomado posto que estamos falando de um partido que mantém alento eleitoral num país que tem um sistema partidário com base razoavelmente sólida em partidos de centro-esquerda. Apesar disso, o certo é que a partir de 2016, ano do impeachment da presidente Dilma Rousseff, a reversão de expectativas só fez aumentar.

De fato, o modelo participativo dos governos do PT parecia estar em processo de exaustão já no segundo governo Lula da Silva (2007-10). Sinal disso foi a preocupação, desde 2009, em rever a política participativa de forma a lhe dar caráter mais orgânico e sistêmico (Lavalle e Szwako) 2014. Da euforia inicial da aproximação entre governo e sociedade mobilizada, passou-se por fases diversas que questionaram sua funcionalidade, inspiraram desânimo ou esforços malsucedidos de renovação e de fortalecimento.

## Democracia participativa como marca do PT

Do ponto de vista da bibliografia, houve um primeiro momento em que a academia saudou e apoiou o “novo modo de governar” partindo da premissa de que estava em vigor um modelo de democracia participativa com recortes deliberativos. Predominou a discussão teórica sobre modelos de democracia e sobre a novidade que o país trazia em termos participativos. A criação do PT, em 1980, ainda durante a ditadura militar (1964-1985), era citada como a grande novidade da emergente democracia brasileira.<sup>2</sup>

Segundo várias análises, o PT nascia a partir de fortes laços com sindicatos de classes médias, com o movimento operário e ainda apoiado por setores importantes

2 Nesta parte do trabalho sobre as origens do PT sou grata a Guilherme Leite Ribeiro pelas contribuições. Ver D’Araujo e Ribeiro 2019

da Igreja Católica. Colocava-se, inicialmente, como partido de oposição que questionava a ordem vigente e a nova Constituição, podendo mesmo ser caracterizado como uma subcultura política ou um partido antissistema (Roth 1979).

Margaret Keck (1991) e Rachel Meneguello (1989) foram as primeiras cientistas políticas a estudar o PT, ainda na década de 1980. Ambas, com metodologias diferentes, trabalharam com a ideia de “novidade” trazida pelo PT. O título do livro de Keck indica a tônica de sua obra: *A lógica da diferença*. Para a autora, o objeto de seu trabalho é o estudo de uma “anomalia”, pois, diferentemente de outros partidos, o PT tinha uma base sólida e inédita no operariado e em movimentos sociais. Da mesma forma, Meneguello inicia sua obra anunciando que estudará uma “novidade” no sistema político brasileiro, entendida a partir da “ruptura com os padrões de organização partidária conhecidos no país” (Meneguello 1989,15)

Fábio Wanderley Reis (2010) é outro a citar a palavra “novidade” como característica dos primeiros anos do PT. No entanto, adiciona outros elementos para definir esse caráter inovador, que, para ele, assentava-se em duas bases principais: (1) conjugação de “militância aguerrida” com forte disciplina partidária, somado à importância dada à questão ética e progressista; e, (2) o elemento populista que veio junto com o simbolismo de um líder carismático e popular, como Luiz Inácio Lula da Silva, principal figura do PT (Reis, 2010).

Em Celso Roma (2006), a inovação do PT também aparecia em outros aspectos: organização interna com núcleos de base, contribuição financeira dos filiados (autofinanciamento), possibilidade de existência de tendências internas e eleição direta de seus dirigentes. Também para autores como Maria do Socorro Braga (2009) e Lincoln Secco (2011) o partido era produto de inédita articulação com a sociedade, sem dependência financeira ou organizacional do Estado, perto daquilo que Richard Katz e Peter Mair (1995) chamaram de *party on the ground*.

Oswaldo Amaral (2010), entre outros, procura confirmar essa base social autônoma. Segundo pesquisa realizada por ele, em 2007, 71% dos delegados do PT eram provenientes de movimentos sociais. Autores com menos identificação ideológica com o PT, como David Samuels (2009, 243), vão na mesma direção, pois segundo ele “tendo dependido fortemente do apoio de sindicatos para crescer, o PT é o primeiro partido brasileiro importante a se consolidar com uma autonomia considerável em relação à influência do Estado e das elites políticas ou econômicas”. Indo além dessa interpretação, Braga (2009) ainda aponta que o partido seria no Brasil, um autêntico representante da social-democracia em moldes europeus.

A literatura registra, contudo, outra interpretação menos societária sobre as origens do partido. Neste caso enfatiza-se seus veículos com o Estado a começar pela estrutura sindical corporativa, que no Brasil, desde o primeiro governo de Getúlio Vargas (1930-

45) sempre foi regulada pelo Estado e por ele financiada. Leôncio Martins Rodrigues (1990) inaugura essa vertente e contradiz a tese de que seria um partido apoiado majoritariamente por organizações operárias autônomas e movimentos populares posto que os principais dirigentes do partido vinham de sindicatos de bancários, tipicamente de classes médias. Argumentava ainda que a Igreja Católica colocou parte de sua malha organizativa, as Comissões Eclesiásticas de Base, como suporte para o engajamento de setores populares por todo o país. Dessa forma, a mística da espontaneidade da sociedade na organização do partido era contestada.

Para ratificar seu argumento, o autor analisa a composição da Executiva Nacional eleita pelo partido em 1988, na qual, apenas três dos vinte membros, não tinham nível universitário. Na bancada federal eleita pelo PT em 1986, apesar da heterogeneidade na ocupação dos deputados federais, dos 16 parlamentares, cinco eram professores, dois economistas, dois médicos e um advogado (Rodrigues 2009, 13).

Outro autor que explora a aproximação do PT com o Estado é Pedro Floriano Ribeiro (2010) recorrendo à teoria de partido cartel de Richard Katz e Peter Mair (1995). A partir de vasta pesquisa demonstra que a maioria dos participantes em encontros nacionais e nas convenções do partido, entre 1997 e 2006, eram funcionários públicos. Além do mais, o partido recebia verbas do Estado conforme a Lei partidária em vigor no país. Ou seja, mesmo mantendo um vínculo político, moral e afetivo com trabalhadores, sindicatos e movimentos sociais, o PT se beneficiava, de diversas maneiras, de laços e de verbas oriundos das estruturas estatais.

As objeções dos dois autores, Leôncio Martins Rodrigues (1990 e 2009) e Pedro Floriano Ribeiro (2010), não rechaçam o caráter do PT como partido incomum para os padrões brasileiros. Mesmo que contasse com apoio de parte da forte estrutura da Igreja, da alta intelectualidade, de sindicatos oficiais corporativos e de cargos no Estado, isso não invalidaria a tese de “novidade”, principalmente quando o comparamos às demais organizações criadas ao longo dos anos 1980 que sempre contaram primordialmente com apoio de empresários e de proprietários rurais e urbanos. Era uma novidade bem-vinda.

Nos governos do PT, contudo, não houve ruptura com as diretrizes econômicas do governo anterior, especialmente no que toca ao controle da inflação e ao tratamento preferencial dado ao grande capital. O grande diferencial seria a ênfase no combate à pobreza por meio do slogan “fome zero” que ganhou as manchetes internacionais. Adicionalmente, o Programa Bolsa Família, era uma iniciativa assistencial que avançava nas políticas sociais desenhadas desde os anos 1980. O Programa, de caráter emergencial, ganhou tanta legitimidade social e eleitoral que continuou do governo Bolsonaro.

O governo Lula da Silva inicia-se em 2003 introduzindo uma séria de ações de recorte participativo. Entre elas as conferências nacionais de políticas públicas com participação social e direcionadas para várias áreas do governo em parceria com a sociedade. Segundo José Antonio Moroni (2009) até meados de 2009 foram realizadas 60 dessas conferências em 35 áreas temáticas, 25 das quais em sua primeira edição. Para o autor, o total de conferências realizadas até o fim do governo Lula somava 73. Paradoxalmente, nenhuma delas foi dedicada à reforma agrária, um dos temas mais nevrálgicos na política brasileira.<sup>3</sup>

Depois da euforia inicial, surgiram reflexões sobre os limites desse arranjo participativo em sua eficácia e a necessidade de rever estratégias para lhe dar mais consistência. Um documento sugestivo a esse respeito é o depoimento de Pedro Pontual ainda durante o governo Lula da Silva (Lavale e Szwako 2014). Nele, em 2009, Pontual, um dos grandes defensores e propagandista da democracia participativa, apontava para a necessidade de dar mais adensamento a essa prática inovadora que impactara positivamente os primeiros anos do governo, mas que parecia se perder em sua capilaridade pouco organizada e pela superposição de competências. Seria, segundo ele, necessário um plano, um sistema de participação o que só veio ocorrer, precariamente, em meados de 2014 quando a presidente Dilma Rousseff já enfrentava séria crise de legitimidade.

O ponto mais enfatizado dos governos do PT foi, como vimos, o combate à pobreza embora as taxas de desigualdade não tenham se alterado muito e tenham até aumentado no final do governo de Dilma Rousseff. Segundo o *Panorama Social da América Latina, 2019*, da Cepal, o Índice Gini baixou apenas de 0,579 para cerca 0,540, um dos piores índices de queda em toda a América Latina entre 2002 e 2018.

Em seu programa de governo, em 2014, Dilma Rousseff anunciava que 36 milhões de brasileiros haviam sido tirados da extrema pobreza. Esta era, e ainda é, a principal marca dos governos do PT. Ao fim de seu governo, contudo, devido à crise econômica e fiscal, o desemprego chegava a 10% produzindo nova onda de pobreza. A questão social, além do mais, fora associada ao combate à pobreza, mas não necessariamente a reformas estruturais em educação, desenvolvimento e saúde para que o combate à pobreza fosse sustentável. Mais desastroso foram as taxas de violência que aumentaram significativamente no país, especialmente no Nordeste e no Norte, regiões mais beneficiadas pelo Bolsa Família. Segundo o *Atlas da Violência* de 2019, do Ipea, entre 2003 e 2016 a violência na região Nordeste passou de 24,05 por 100 mil habitantes para 43,68. Na região Norte o drama se repete: aumenta de 23 para 44,55 por 100 mil habitantes. Parte dessa violência é tributada ao comércio de drogas e a guerras entre narcotraficantes. Houve, assim, uma

3 As 60 conferências realizadas até 2009 foram objeto de análise de Pogrebinski e Ventura 2017 e de Silva 2019.

disjuntiva entre democracia e segurança pública, um dos maiores problemas para a estabilidade política da maior parte dos países da América Latina.

## A força e a fragilidade da participação

Temas históricos, culturais ou políticos recebem tratamento diferenciado da imprensa e da academia, às vezes, independentemente do peso que tiveram em certas circunstâncias. Alguns são sobejamente estudados e citados e outros, não obstante seu relevo em dado momento, vão para escanteio, como assuntos malditos ou de segunda grandeza. Em certos momentos, o vencedor na política é também o vencedor da memória social. O exemplo típico, no Brasil, é Getúlio Vargas. Em outros, os derrotados do momento tornam-se os senhores da memória. Assim foi com a crise dos governos do PT. É, principalmente, pela ótica deste partido derrotado pelo *impeachment* de 2016 que o Brasil das últimas duas décadas ainda é examinado.

Se falamos de partidos políticos no Brasil, entre as dezenas que temos e já tivemos, os mais estudados foram o Partido Comunista e o Partido dos Trabalhadores. O primeiro, longevo, mas de pouca atuação parlamentar em função das restrições políticas a que foi submetido desde os anos 1920; o outro, recente, tornou-se sucesso eleitoral depois da ditadura militar (1964-1985). Antes mesmo de ser governo no plano nacional, em 2003, o PT já era um sucesso editorial quer em livros quer em artigos, teses e dissertações.

A crise de 2016 que levou ao *impeachment* de Dilma Rousseff, foi examinada na academia brasileira, majoritariamente, pelo eixo das injustiças, das traições que o partido sofreu. Mais conhecido como “golpe de 2016”, o fim do governo Dilma Rousseff, foi objeto de uma bateria de estudos mostrando que aquele desfecho foi produto de ações políticas desleais, direitistas e oportunistas. Nesta literatura, contudo, o que foi considerado como a força e a marca dos governos do PT, ou seja, suas práticas participativas e organizativas, desaparecem da análise quando se examina a queda do governo. A democracia participativa e seu conjunto de aparatos tão importantes para marcar a distinção dos governos em seu momento de ascensão, foram pouco ou precariamente acionados no momento da queda, quer em termos analíticos quer nos debates parlamentares. A análise da crise foi feita a partir da lógica da democracia procedural, ou seja, da competição partidária, do comportamento do Legislativo e das relações Executivo-Legislativo. Na literatura petista que trata da crise de 2016, as principais lideranças que deram a cara popular aos governos do PT, no sentido da articulação com a sociedade civil, não aparecem como atores importantes, alguns sequer são mencionados.

Na medida em que o foco do artigo é limitado, não há folego para enumerar as hipóteses para a crise do governo e as razões para ter-se chegado à situação tão polarizada que o país viveu em 2016. Vamos nos deter a analisar algumas obras, especialmente em formato de livro, que sintetizam a maior parte dos argumentos para definir o fim desse governo por meio de um “golpe parlamentar”. Sem definição ainda consolidada na ciência política, este tipo de afastamento contrapõe-se à noção clássica de golpe de Estado. Nestes casos temos mudanças constitucionais e ruptura nas instituições, muito além de troca de presidente em exercício. Por óbvio, também é sabido que nessa quadra do século XXI os “golpes” parlamentares foram praticamente rotinizados na América Latina. Aníbal Pérez-Liñán (2007), por exemplo, afirma que “golpes parlamentares”, na região, converteram-se, desde os anos 1990, no principal meio para depor presidentes impopulares ou que contavam com a desaprovação de parte das elites. Interrupções políticas, que nos anos 1950 tinham participação armada, foram sendo gradativamente substituídos por outras formas, semilegais ou constitucionais, garantindo a manutenção de novos caciques no poder ou a retirada de candidatos considerados inconiventes aos pactos dominantes.

A maior parte dos livros aqui mencionados partilha da impressão de que houve um articulado projeto das classes conservadoras e da direita envolvendo empresários, imprensa e Judiciário para demonizar os governos progressistas do PT e suas atribuídas políticas de combate às desigualdades. Seria uma aberta luta de classes, desta feita, dentro de um quadro partidário moldado pela democracia.

Nessa bibliográfica, o governo do PT caiu por seus méritos, não por seus defeitos; não teria havido incongruência do governo, mas incompreensão da sociedade para com um projeto que teria sido consistentemente igualitário e socializante. A sociedade, e em especial suas elites, não teriam entendido as virtudes da democracia igualitária. Expressão dessa tese é Wanderley Guilherme dos Santos (2017). O autor define a saída de Dilma Rousseff do poder, em 2016, como um “golpe parlamentar” e detém-se a explicar por que essa definição seria possível, embora a substituição de governantes (em alguns casos recondução) por meio desse tipo de “golpe” não tivesse sido submetido ao escrutínio de um grande debate acadêmico internacional. Segundo ele, nenhum conservador médio e sincero à época do impeachment, acreditaria que as deficiências do governo Dilma Rousseff recomendariam seu impedimento constitucional. Ou seja, embora fosse uma deposição engendrada legalmente pelo Parlamento, havia, segundo o autor, traços nítidos de que a Constituição estava sendo alvo de violações devido a traições cabotinas das elites. Esse tipo de golpe consistiria, segundo o autor, em valer-se dos mecanismos normais das instituições para alcançar objetivos ilegítimos e espúrios com resultados devastadores para a democracia pois se depôs um governo legalmente reeleito, em pleno segundo mandato.

Segundo esse raciocínio, por detrás dos ataques à presidente havia claramente uma indisposição das elites com as políticas sociais dos governos do PT e uma traição de “empresários oportunistas” que se beneficiaram dos governo do PT, mas não ousaram lhe dar suporte. Continuando, afirma que, ainda que tímidos, os programas sociais do governo de Lula da Silva suscitaram “incômoda alergia” nas classes médias e altas. Teria havido de fato um conflito de classes que encontrou no aparelho jurídico um argumento vitorioso, qual seja o da corrupção que vinha sendo denunciada desde 2006, com a Ação Penal 470, mais conhecida como “mensalão”.<sup>4</sup> A partir daí, segundo o autor, a convergência entre juízes, grande imprensa, empresários desleais e a maioria dos políticos, resultou no consenso contra a continuidade do governo de Dilma Rousseff. Seguindo essa ótica, a cada dia e a cada escândalo ficava mais explícito o repúdio às políticas petistas visando à redução das desigualdades nacionais. A exemplo dos demais autores que abordaremos neste tópico, Santos não destaca a grave crise econômica que o país enfrentava em 2015/16, em termos de taxas de crescimento (-3,77 em 2015), inflação e altas taxas de desemprego (cerca de 10%).

A centralidade das classes médias na crise de 2016 é objeto da longa análise de Adalberto Cardoso (2020) que começa um de seus livros perguntando-se como é possível que políticas de bem-estar social que alimentaram o apoio popular ao governo do PT tenham se tornado, anos depois, em alvo daqueles que se beneficiaram delas. Como resposta, afirma que é crucial fazer a análise sociológica da composição e da ação das classes médias nos últimos anos. Vai mais longe analisando as manifestações urbanas, violentas ou não, no Brasil, desde o início do século, quase todas centradas em demandas por melhores serviços públicos, mesma motivação que deu início aos movimentos de estudantes em todo o Brasil, em junho de 2013. Nesse momento o governo efetivava despesas colossais para construir estádios de futebol, providenciar meios de transporte terrestres e aéreos, hotéis e demais logística necessária para a realização da Copa Mundial de futebol de 2014 de acordo com os padrões milionários da Fifa, a Federação Internacional de Futebol.

Conhecidos como “jornadas de junho” esses movimentos de jovens pediam educação, saúde e transporte de qualidade no “padrão Fifa”. Era uma denúncia de que o país estava investindo em sua imagem internacional ao promover grandes eventos e descuidava dos serviços básicos da população. O descontentamento estudantil ganhou adesões diversas, de Black Blocks a grupos ainda desconhecidos da extrema direita agressiva. O embate deixava de ser entre PT e PSDB. A oposição ao governo ficou mais ostensiva e mais demarcada ideologicamente: para a direita que passou a dar o tom aos protestos, era preciso depor o governo comunista do PT, livrar

4 O termo “mensalão” é uma referência a pagamentos mensais que teriam sido pagos a parlamentares para votarem a favor do governo.

o país do comunismo. As “jornadas de junho” foram um *start* para que vozes de todos os matizes expusessem queixas e temores. Estes movimentos espalharam-se pelas 27 capitais do país. Com forte prevalência das classes médias, ganharam novas adesões e foram apropriadas por grupos da extrema direita, barulhenta e violenta, que se valeu do fracasso econômico do governo Dilma Rousseff para desqualificar a democracia. De fato, e seguindo Cardoso (2020) os movimentos mostravam aos mais pobres e às novas classes médias ascendentes que as mazelas da vida coletiva mercantilizada, que caracterizaram as políticas sociais do PT, estavam no limite. Não havia, contudo, noção de que por detrás disso, e por fora do sistema partidário formal, uma velha força era reativada: o autoritarismo eterno que marca o sistema de pensamento e o universo cultural de grande parte da sociedade brasileira.

Sem entrar em mais detalhes na análise das razões de 2013, o fato é que novos elementos inquietantes entraram no cenário. Manifestações passam a pedir “Fora Dilma”. Neste caso, segundo a bibliografia mencionada, houve uma convergência de ação contra o governo envolvendo o setor financeiro, grandes conglomerados da mídia e setores rentistas temerosos com os rumos da política econômica de Dilma Rousseff. O PT foi associado a mau governo, condenado no Judiciário e abandonado pelo Parlamento. Em suma, o processo político democrático foi interrompido por interesses econômicos retrógrados aos quais se associaram as classes médias, incluindo sua parcela ascendente.

Análise acurada a esse respeito é fornecida por André Singer (2018). O título da introdução é sugestivo da linha que o livro seguirá: “Do sonho rooseveltiano ao pesadelo golpista”. Crítico da timidez da política social do PT no governo, também entende que houve um golpe parlamentar, por dentro da Constituição, alimentado pelas classes médias tradicionais. Assim como Adalberto Cardoso (2020), detém-se por longas páginas e com muitos dados a discutir o conceito de classe média. Lembra, contudo, que o sonho de construir um país de classe média estava expresso no horizonte do PT como algo inovador e altamente positivo. O sonho de consumo de transformar o Brasil, uma das nações mais desiguais do mundo, num país de classe média empreendedora foi, aliás, enunciado Dilma Rousseff em seu discurso de posse em 2011.

De forma geral, para André Singer, o fim desse governo está associado a um fator estrutural, o sistema de classes, em particular as classes médias, “tradicionais” ou não, apesar das controvérsias sobre o conceito. Os embates contra governo que começaram em junho 2013, vindos da oposição de esquerda ao lulismo, agregaram o centro e a direita e levaram para as ruas, não só demandas por melhores serviços públicos mas também o tema da corrupção, mobilizando multidões vestidas de verde e amarelo, as cores da bandeira do Brasil. Começava, assim, segundo esses autores, o levante das

classes médias inquietas, conectado às recorrentes denúncias de corrupção evocadas no episódio conhecido como Operação Lava Jato, iniciada em março de 2014.

Note-se que nesta avaliação, não há ênfase na tradição autoritária do país, que desde os anos 1930, moldou o cerne da política brasileira até desembocar na ditadura militar (1964-1985). Um autoritarismo de Estado que impediu educação, saúde e terra aos mais pobres e que sempre confundiu mobilização popular com desordem. O crené das interpretações deslocou-se, como vimos, para a lógica da luta de classes.

Ademais, nessa bibliografia, a crise de 2016 é examinada detalhadamente em seus aspectos políticos formais. Nesta etapa os atores lembrados e citados são os partidos políticos, em especial o PT, o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), o Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), bem como lideranças políticas tradicionais, associações empresariais, ministros, o Judiciário e a grande mídia. Os atores, que em tese, garantiram o sucesso do governo, ou seja, os movimentos sociais, expressaram-se nas ruas sem muita organicidade. A força decisória ficou circunscrita à esfera da democracia representativa e, nas ruas, a democracia entra em descenso na medida em que grupos de direita ganham protagonismo.

Leonardo Avritzer (2019), intelectual profícuo no campo da esquerda, após a eleição de Jair Bolsonaro, lança livro seguindo a linha de um general da ditadura, o general Golbery do Couto e Silva (1981), interpretando a guinada no cenário político nacional como parte de um processo mais amplo da história do Brasil em que momentos de maior centralização e autoritarismo são intercambiáveis com outros de maior descentralização e mais democracia. Dessa forma, com o impeachment de Dilma Rousseff em 2016, o país estaria cumprindo seu *script*. O autor admite que esse roteiro não é apenas uma fatalidade, mas parte resultante das escolhas contraditórias dos governos Lula da Silva e Dilma Rousseff (2003-2016). Mesmo dando evidências de que suas políticas sociais estavam marcadas por um compromisso por mais igualdade, esses governos foram incapazes de manter coerência na escolha de certos projetos econômicos, produzindo incertezas nos mercados e entre as classes que precisavam ser convencidas da conveniência de políticas igualitárias.

Neste trabalho Avritzer naturaliza, a posteriori, os espasmos de autoritarismo no país sem explicar suas permanências ou seu surgimento com mais intensidade em certas situações. Mais do que isso, parece supor que há um revezamento dos dois projetos políticos no poder. Nosso ponto de vista é o de que o autoritarismo na sociedade brasileira tem sido uma constante, e, por isso, o chamo de eterno. É um cimento no qual se edifica a desigualdade, a hierarquia social, a violência, a concentração de renda e o desprezo pelos mais pobres. Um cimento que os governos do PT não conseguiu desestruturar.

## O “mito” Bolsonaro

A chegada de Jair Bolsonaro ao poder em 2019 correspondeu a um momento internacional de alta discussão sobre a resiliência da democracia ou sobre sua crise. Bolsonaro foi visto inicialmente, e com perplexidade, como um sinal do que acontecia em todo o mundo e sua explicação foi buscada, em grande parte, em fatores externos.

A seis meses da eleição de 2018 nenhum especialista ou consultoria eleitoral era capaz de antecipar sua vitória. Tudo fugia aos padrões da métrica teórica e intelectual que construímos sobre disputas eleitorais e se distanciava dos padrões de comportamento de nossos sistemas político e partidário.

Alguns estudos dedicaram-se a entender as dinâmicas das preferências eleitorais que levaram o eleitor a fazer essa escolha. Entre eles Fuks, Ribeiro e Borba (2021) o fizeram por meio de alentadas pesquisas sobre comportamento eleitoral demonstrando que o voto bolsonarista tinha a ver com antipetismo. mas também com antipartidarismo. Nas críticas da esquerda, contudo, havia principalmente a condenação moral a quem fizera essa escolha orientada por religiosidade, conservadorismo, moralismo e por um anticomunismo atávico. Acionou-se ainda o argumento de que o *revival* autoritário estava em toda a parte do mundo e que por aqui também desaguava. O importante é que ainda não se refletiu o bastante sobre como chegamos a isso. O debate internacional sobre a ascensão da direita na Europa e nos Estados Unidos era alimentado por temas como a imigração e o conservadorismo da eleição de Trump que enaltecia a supremacia branca. Essas não eram reflexões ou preocupações nacionais.

A academia deteve-se, desde os governos do PT, a uma pauta que visava a mostrar mudanças sociais mantendo o sistema político inerte, ou seja, na clivagem PSDB x PT, esdruxulamente chamada de direita e esquerda. Tratava-se o sistema eleitoral e partidário como variáveis independentes do mundo cotidiano. A sociedade, desde as manifestações de 2013, inquietava-se e dava sinais, em múltiplas direções, de que estava insatisfeita com os rumos da política nacional para além do sistema de partidos. A academia, em sua maior parte, reduziu esse embate a mais um confronto da direita brasileira contra o progressismo dos governos do PT, restringindo-se à arena partidária formada em tempos de democracia.

Em um processo de crise social e econômica, de inquietação na identidade partidária e de ruptura nos parâmetros dos embates políticos, a possibilidade de emergência de “salvadores” é comum. Não por acaso Bolsonaro foi identificado por seus eleitores como mito. Os mitos povoam a mente humana desde os tempos mais remotos, festejam a vida e evocam a morte, a glória e a força. Mostram as ambigui-

dades humanas, o desejo de força e poder, as paixões, as fraquezas, as virtudes etc. Normalmente, versam sobre rupturas, situações-limite sugerindo um ordenamento mágico para novas situações (Campbell 1990).

O conceito de mito político foi uma criação do século XX (Kedourie 2015). Surgiu em decorrência das críticas às formas de conhecer baseadas no racionalismo e à noção de autonomia e soberania individual. Foi ainda, segundo Elie Kedourie, uma criação intelectual com forte peso na Alemanha, que buscava valorar os símbolos e a cultura nacional em contraposição ao universalismo trazido pelo iluminismo. Mais especialmente, em contraposição à possibilidade de sociedade pautada pela participação popular. Por isso mesmo postulava-se que o governo deveria ser comandado pelos expoentes da sociedade, pelos técnicos mais preparados, legitimados por um mito que serviria de guia e base para seu comportamento político.

Levando essas percepções ao extremo, a teorização mais forte sobre o mito político veio do nazismo de Adolfo Hitler, que se transformou, em sua época, em base de referência para o sucesso da Alemanha. Em nome desse mito foram cometidas todas as atrocidades que conhecemos e que foram objeto de vários estudos de Hanna Arendt.

Bolsonaro recorrentemente evoca Deus e a Bíblia e se diz presidente pela graça divina. Com isso alimenta a ideia de mito salvador em um mundo pervertido nos costumes e na política. Quando demonstra tanta dificuldade em lidar com as instituições, Bolsonaro evidencia que seu poder pessoal deve ser superior. Enaltece um messianismo medieval, milenarista e belicista com hierarquia social e racial, censura religiosa e tirania. Sua eleição deu margem a que uma série de livros que estavam instigando a curiosidade intelectual na Europa e nos Estados fossem traduzidos no Brasil. A maioria eram *best sellers* no exterior e buscavam explicar a emergência da direita em situações em que a democracia era estável (Estados Unidos, Alemanha, França) ou parecia em processo de fortalecimento como na Itália. Na enxurrada de livros que chegaram em português ao Brasil até inícios de 2021, temos, por exemplo, Timothy Snyder (2018), Steven Levitsky e Daniel Ziblatt (2018), David Runciman (2018), Patrick Deneem (2019), Eric Fassin (2019), Yascha Mouch (2019), Roger Eatwell e Matthew Goodwin (2020), e Adam Pzeworski (2020). Todos, contudo, falam de situações muito distantes da realidade brasileira embora abordem valores universais da democracia e das artimanhas de seus detratores.

De toda essa bibliografia dois livros chamam atenção. O de Adam Pzeworski examina o ineditismo da atual crise da democracia e conclui que é a primeira vez que ela é atacada por dentro. Por isso, surpreendidos, não temos recursos imediatos para lidar com essa situação inédita. Em que pese a originalidade da tese, também neste caso podemos relativizar sua pertinência para explicar a emer-

gência de Bolsonaro como presidente do Brasil. De fato, desde 1988 temos uma Constituição democrática, sem golpes de Estado. Ao mesmo tempo tivemos sérias prerrogativas e controles militares que se sobressaíram como ameaças ao avanço democrático. Nossa democracia emergente sempre esteve sob ameaça. Outro livro a destacar, desta feita de autor nacional, é o de Pedro Doria (2020). Examinando nosso passado autoritário, conclui adequadamente, que o Brasil nunca teve de fato um regime fascista no que toca ao aspecto institucional. No entanto, traços autoritários foram uma constante e mantiveram a democracia em estado de alerta.

Em suma, a questão do autoritarismo saiu da pauta durante a primeira década no século XXI quando grande parte da academia celebrava o sucesso dos governos do PT e a promessa da democracia participativa. Ao fim da década seguinte a crise da democracia dava a tônica do debate político. Em meio à perplexidade fica a certeza de que o legado autoritário no país era maior do que se supunha e não se resume às clássicas análises da luta de classes. A crise social e econômica anunciada pela pandemia da Covid 19 trouxe ainda mais surpresas desagradáveis. Assim como o combate à pandemia exige a recusa do negacionismo e a confiança no saber iluminista, também as análises políticas sobre o Brasil de hoje, com seu autoritarismo eterno, estão a exigir mais rigor e menos ortodoxia.

## Referências

- Amaral, Oswaldo E. do. 2010. *As transformações na organização interna do Partido dos Trabalhadores entre 1995 e 2009*. Tese de doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp)
- Avritzer, Leonardo. 2019. *O pêndulo da democracia*. São Paulo: Todavia.
- Braga, Maria do Socorro S. 2009. “Partido dos Trabalhadores, condições de origem e variações estaduais”. Em *O Partido dos Trabalhadores e a política brasileira (1980-2006) – uma história revisitada*, editado por Vitor Amorim de Angelo e Marco Antonio São Carlos: EdufSCar, pp. 63-85.
- Campbell, Joseph. 1990. *O poder do mito*. SP: Pallas Athena.
- Cardoso, Adalberto. 2020. *À beira do abismo: Uma sociologia política do bolsonarismo*. Rio de Janeiro: Amazon.
- Cepal - *Panorama Social da América Latina*. 2019. [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45090/1/S1900909\\_pt.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45090/1/S1900909_pt.pdf). Acesso em abril de 2021.
- Couto e Silva, Golbery. 1981. *Conjuntura Política nacional, o Poder Executivo e Geopolítica do Brasil*. Rio de Janeiro: José Olympio Editora.

- D'Araujo, Maria Celina e Guilherme Leite Ribeiro. 2019. "Experiência parlamentar e trajetórias dos deputados federais eleitos por PSDB e PT em 1994 e 2002: quebrando mitos". *Revista Política e Sociedade*: v. 18, pp. 151-180.
- Deneem, Patrick J. (2019). *Porque o liberalismo fracassou*. Editora Âyiné.
- Doria, Pedro (2020). *Fascismo à brasileira*. Rio de Janeiro: Planeta.
- Eatwell, Roger e Goodwin, Matthew (2020). *Nacional-populismo: A revolta contra a democracia liberal*. São Paulo: Record.
- Eco, Umberto (1998). *Cinco escritos morais*. São Paulo: Record.
- Eco, Umberto (2018). *O fascismo eterno*. São Paulo: Record.
- Fassin, Eric (2019). *Populismo e ressentimento em tempos neoliberais*. Rio de Janeiro: Eduerj
- Fuks, Mario; Ednaldo Ribeiro e Julian Borba. (2021). "Do antipetismo ao antipartidarismo generalizado: o impacto da rejeição dos partidos políticos no voto de Bolsonaro em 2018". *BPSR*, 15: 3-28.
- Gramsci, Antonio. 1991. *Maquiavel, a política e o Estado Moderno*. São Paulo: Civilização Brasileira.
- Ipea. Atlas da Violência 2019. [https://www.ipea.gov.br/portall/index.php?option=com\\_content&id=34784](https://www.ipea.gov.br/portall/index.php?option=com_content&id=34784). Acesso abril de 2021.
- Katz, Richard; Peter Mair. 1995. "Changing models of party organization and party democ Changing models of party organization and party democracy: the emergence of the cartel party". *Party Politics*, 1 (1): 5-28.
- Keck, Margaret E. 1991. *PT - A lógica da diferença: o partido dos trabalhadores na construção da democracia brasileira*. São Paulo: Ática.
- Kedourie, Elie. 2015. *Nacionalismo*. Alianza Editorial: Madrid.
- Kinzo, Maria Dalva Gil. 1988. *Oposição e Autoritarismo. Gênese e Trajetória do MDB 1966-1979*. Rio de Janeiro: Vértice
- Lavalle, Adrian Gurza e José Szwako. 2014. "Origens da Política Nacional de Participação Social: Entrevista com Pedro Pontual." *Novos Estudos*, 99: 91-104.
- Levitsky, Steven e Daniel Ziblatt. 2018. *Como morrem as democracias*. Rio de Janeiro: Zahar.
- Meneguello, Rachel. 1989. *PT - A Formação de um Partido 1979-1982*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- Moroni, José Antônio. 2009. "O direito à participação no governo Lula". Em *Experiências nacionais de participação social* editado por Leonardo Avritzer. São Paulo: Cortez, pp. 107-141.
- Mouch, Yascha. 2019. *O povo contra a democracia*. São Paulo: Cia das Letras.
- O Estado de S. Paulo. 2019. "Decreto de Bolsonaro acaba com o Conade e mais 700 conselhos", 12 de abril. Acesso 2 de fevereiro de 2021.

<https://brasil.estadao.com.br/blogs/vencer-limites/decreto-de-bolsonaro-acaba-com-o-conade-e-mais-700-conselhos/>;

- O Globo. 2019. “Decreto do governo Bolsonaro mantém apenas 32 conselhos consultivos”, 29 de junho. Acesso 14 janeiro de 2021. <https://oglobo.globo.com/brasil/decreto-do-governo-bolsonaro-mantem-apenas-32-conselhos-consultivos-23773337>.
- Panebianco, Angelo. 2005. *Modelos de Partido - Organização e Poder nos Partidos Políticos*. São Paulo: Martins Fontes.
- Pérez-Liñán, Anibal. 2007. *Presidential Impeachment and the New Political Instability in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pogrebinschi, Thamy de e Tiago Ventura. 2017. “Mais Participação, Maior Responsividade? As Conferências Nacionais de Políticas Públicas e a Qualidade da Democracia no Brasil”. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, 60: 7-48.
- Pzeworski, Adam. 2020. *Crises da democracia*. Rio de Janeiro: Zahar.
- Reis, Fábio Wanderley. 2010. “Identidade política, desigualdade e partidos brasileiros”. *Novos Estudos Cebrap*, 87: 61-75.
- Ribeiro, Pedro Floriano. 2009 “O PT, o Estado e a sociedade (1980-2005)”. Em *O Partido dos Trabalhadores e a política brasileira (1980-2006) – uma história revisitada*. Editado editado por Vitor Amorim de Angelo e Marco Antonio São Carlos: EdufSCar, pp. 183-217.
- Ribeiro, Pedro Floriano. 2010. *Dos sindicatos ao governo a organização nacional do PT de 1980 a 2005*. São Carlos: EdufSCar.
- Rodrigues, Leôncio Martins. 1990. *Partidos e sindicatos: escritos de sociologia política*. São Paulo: Ática.
- Rodrigues, Leôncio Martins. 2009. “A composição social das lideranças do PT”. Em *Partidos e sindicatos: escritos de sociologia política*. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais.
- Roma, Celso. 2006. “Organizaciones de partido en Brasil: el PT y el PSDB bajo perspectiva comparada”. *América Latina Hoy*, 44: 153-184.
- Roth, Guenther. 1979. *The social democrats in Imperial Germany*. Nova York: Arno Press.
- Runciman, David. 2018. *Como a democracia chega ao fim*. Rio de Janeiro: Todavia.
- Samuels, David e Cesar Zucco. 2018. *Partisans, Antipartisans, and Nonpartisans Voting Behavior in Brazil*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Samuels, David. 2009. “A democracia brasileira sob o governo de Lula e do PT”. Em *O Partido dos Trabalhadores e a política brasileira (1980-2006) - uma história revisitada*. Editado editado por Vitor Amorim de Angelo e Marco Antonio São Carlos: EdufSCar, pp pp. 239-270.

- Santos, Wanderley Guilherme. 2017. *A democracia impedida: o Brasil no século XXI*. Rio de Janeiro: FGV Edit.
- Secco, Lincoln. 2011. *História do PT*. São Paulo: Ateliê Editorial.
- Silva, Golbery do Couto e. 1981. *Conjuntura Política Nacional o Poder Executivo & Geopolítica do Brasil*. Rio de Janeiro: José Olympio.
- Silva, Viviane Petinelli. 2019. “Alguns Condicionantes da Capacidade de Influência das Conferências de Políticas Públicas sobre os Programas das Respectives Políticas Setoriais”. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol.62 (1).
- Singer, André. 2018. *O lulismo em crise. Um quebra-cabeça do período Dilma (2011-2016)*. São Paulo: Edit. Schwarcz S. A.
- Snyder, Timothy. 2018. *Sobre a Tirania: vinte lições tiradas do século XX*. São Paulo: Cia das Letras.



# Libre determinación y representación política indígena en el Área Metropolitana de Monterrey

## *Indigenous self-determination and political representation in the Monterrey Metropolitan Area*

Kate del Rosario Rodríguez Alejandro\*, Víctor Néstor Aguirre Sotelo\*\*, José Fredman Mendoza Ibarra\*\*\*

Recibido: 31/01/2021 - Aceptado: 17/05/2021

105

### Resumen

En el presente artículo se analiza el ejercicio de la libre determinación y la representación política indígena durante las administraciones municipales del Área Metropolitana de Monterrey (AMM) entre 2018 y 2021. El estudio se realiza desde una perspectiva cualitativa, se aplicaron entrevistas semiestructuradas a representantes de organizaciones de la sociedad civil (OSC) en materia indígena y se enviaron solicitudes de información para conocer las acciones gubernamentales de seis de los municipios con mayor cantidad de habitantes de esa etnia. También se identifica la discriminación institucional y la brecha de implementación como variables que influyen en la representación política y la libre determinación de las poblaciones originarias en los distintos ayuntamientos del AMM. Se concluye que el desconocimiento de la ley de derechos indígenas dentro de las administraciones municipales en el AMM implica la obstaculización de la representación política y del ejercicio de la libre determinación, además, aumenta la discriminación institucional y se amplía la brecha de implementación de derechos.

**Palabras clave:** Área Metropolitana de Monterrey; brecha de implementación; discriminación institucional; libre determinación; representación política indígena.

### Abstract

This article analyzes the exercise of self-determination and indigenous political representation during the municipal administrations of the Metropolitan Area of Monterrey (AMM), 2018-2021. Using a qualitative approach, semi-structured interviews were applied to representatives of civil society organizations in topics related to indigenous people, and requests were sent for information in order to understand governmental actions in the six municipalities with the largest numbers of indigenous people. In addition, the study identifies institutional discrimination and gaps in implementation with variables that intercede in political representation and the exercise of

\* Universidad Autónoma de Nuevo León. Contacto: kate.rodriguez@uanl.edu.mx

\*\* Universidad Autónoma de Nuevo León. Contacto: victor.aguirrest@uanl.edu.mx

\*\*\* Universidad de Monterrey. Contacto: jose.medozai@udem.edu

free determination in native populations in different communities in AMM. It concludes that lack of understanding of the law of indigenous rights within the municipalities of AMM leads to obstacles in political representation and the exercise of free determination, as well as institutional discrimination and wider gaps in the implementation of rights.

**Keywords:** Self-determination; indigenous political representation; institutional discrimination; implementation gap; Metropolitan Area of Monterrey.

## Introducción

En México existen 68 grupos etnolingüísticos y 364 variantes lingüísticas dispersas en su territorio, refiere el Consejo Nacional de Población (CONAPO 2016). Además, se posiciona, en términos absolutos, como el país con más población indígena de América Latina (Pasquali 2019). Según la Encuesta Intercensal 2015 del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), en México viven más de 25,6 millones de personas que se autoadscriben como indígenas, es decir, más de un 20 % de la población total.

Las entidades federativas con mayor población hablante de lengua indígena son Oaxaca, Yucatán y Chiapas. Los procesos migratorios en la nación se vieron acelerados en la década de los 90, pues la movilización de la población rural hacia espacios urbanos e industriales, en aras del desarrollo, desencadenaron drásticos cambios políticos y sociales en los estilos de vida (Mendoza 2018; Wright y Aguirre 2018), como es el caso del Área Metropolitana de Monterrey (AMM), situada en el estado de Nuevo León, al noreste de México.

En Nuevo León habita una población de 5,11 millones de personas, de las cuales más de 410 000 son indígenas (INEGI 2015). Dentro de esa cifra, 352 000 se autoadscriben a la categoría étnica que se estudia en el presente artículo. Las personas indígenas representan en su totalidad el 6,88 % de la población del estado y radican mayoritariamente en el AMM. Esta migración proviene principalmente de los estados de San Luis Potosí, Querétaro, Oaxaca y Veracruz (García 2013).

El presente estudio tiene como objetivo analizar el ejercicio de la libre determinación y la representación política indígena en las administraciones municipales de los municipios del AMM durante el periodo 2018-2021, tomando en consideración algunas variables contextuales como la discriminación institucional y la brecha de implementación. El artículo se divide en cuatro secciones. En la primera, se realiza un esbozo teórico sobre las variables de libre determinación, representación política indígena, discriminación institucional y brecha de implementación, así como la contextualización del caso de estudio. En la segunda se describen el método, los

objetivos de estudio y la hipótesis de investigación. En la tercera se realiza el análisis de los datos, para finalizar con una cuarta sección donde se discuten los resultados y se establecen las conclusiones del estudio.

## **Apuntes teóricos sobre libre determinación y representación política indígena**

Dentro del proceso político-histórico en América Latina se describe y justifica la razón de la precaria y desigual representación de las personas indígenas, situación que aún se mantiene vigente. Las luchas emancipadoras por la independencia acontecidas en el cono sur del continente, solamente significaron la ruptura de las élites políticas criollas, pasando por alto la libertad de todos los habitantes. Así, quedaron fuera de esos planes de emancipación los indígenas y los negros, sometidos a la voluntad de los mestizos, pues se promulgaba, desde una perspectiva segregacionista, que estos eran incapaces de entender los beneficios de la civilización y se les consideraban sociedades temporarias destinadas a desaparecer (Tuaza 2020; Santamaría 2016).

Los legados coloniales y el divorcio entre personas no indígenas y pobladores originarios siguen vigentes, pues la reproducción del colonialismo interno (González 2006) representa una forma de opresión y dominación dentro de una misma comunidad política; se impone la cultura de ciertos grupos sociales sobre otros, del mestizo sobre el indígena. Por ello, es conveniente reconocer las herramientas jurídicas, políticas y administrativas necesarias para combatir aquellas estructuras discriminatorias, sistematizadas e institucionalizadas.

Surge la necesidad de una reconfiguración del Estado en América Latina, pues un ajuste estructural y de democratización (Assies, Van der Haar y Hoekema 2002) significa cambios de paradigma en la forma de operar desde el interior de las instituciones políticas, públicas y gubernamentales. Para ello, la adopción de un nuevo marco jurídico internacional, como el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en 1989, reflejó el progresivo reconocimiento de una discriminación étnica-histórica hacia los pueblos indígenas que acentuaba la exclusión de beneficios políticos, sociales y económicos, así como las carencias en materia de derechos colectivos (Martínez 2015). Posteriormente, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, adoptada en 2007, reconoció, a diferencia del Convenio 169, el derecho a la libre determinación en su artículo 3, así como el consentimiento previo libre e informado, especialmente en los artículos 19 y 32 (Llanes 2020).

A partir de allí, en México comenzaron las reformas constitucionales en materia indígena. En la Constitución de 1992 se reconoció la existencia de los pueblos indígenas en el artículo 4, disposición que fue posteriormente ampliada en el artículo 2 durante las reformas constitucionales de 2001. Además, la discusión sobre la relación entre el Estado mexicano y los pueblos indígenas se volvió un foco de atención internacional impulsado principalmente por el levantamiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) en 1994 (Llanes 2020).

No obstante, el reconocimiento jurídico de esas comunidades no acabó con las problemáticas político-sociales a las que se enfrentan. Elementos como la libre determinación y la representación política, en un contexto migratorio, continúan obstaculizados por fenómenos político-sociales como la discriminación institucional y las brechas de implementación generadas por las prácticas cotidianas opuestas a lo estipulado en los marcos legales mexicanos.

### **Justicia social: entre la discriminación institucional y la brecha de implementación**

El discurso de la justicia social (Fraser 2008) se puede analizar a través de dos corrientes reivindicadoras que están relacionadas con la libre determinación y la representación política: la redistribución económica dependiente de la clase y el reconocimiento dependiente de la política de identidad. Sin embargo, ninguna por sí misma reconoce a plenitud el problema social que enfrentan las minorías, en este caso los pueblos indígenas.

Taylor (2009) menciona la importancia de la construcción de la identidad, pues la falta de reconocimiento político y social repercute en individuos que sufren un reflejo degradante de sí mismos, causando una variante de opresión donde la identidad indígena se percibe deformada y reducida. En consecuencia, “la desigualdad social es, ahora, el efecto de una producción cultural que atenta contra el proceso de autoidentificación” (Palacio 2016, 71). Por lo tanto, la dicotomía del reconocimiento se ve compuesta por la esfera individual y colectiva (Appiah 2009). En la segunda se refleja una política del reconocimiento que deberá ser brindada por los poderes del Estado.

Algunos autores manifiestan que dentro de las democracias la legalidad deberá ser universalista y accesible para todos. Sin embargo, la contradicción impera donde se encuentran sectores de la población a quienes la pobreza, la desigualdad y la violencia les impide ejercer a plenitud sus derechos ciudadanos (O’Donnell 1993; Taylor 2009). Debido a la gran cantidad de migrantes que se asientan en aquellas

zonas de desigualdad ciudadana, las personas indígenas se ven en la necesidad de adaptarse a nuevos paradigmas de identidad o identidad subjetiva, referida a la búsqueda de nuevos factores que estructuren una reivindicación de la etnicidad dentro de contextos urbanos (Ávila y Jáuregui 2019; Bello 2004; Mendoza, Martínez y Rodríguez 2020).

Marta Ochman define a la ciudadanía como “el derecho y la disposición de participar en una comunidad política, a través de la acción autorregulada, inclusiva, pacífica y responsable, con el objetivo de maximizar el bienestar público” (2013, 66). En consecuencia, la ciudadanía es también la institucionalización de la relación entre la persona y el Estado (Martínez 2012), además de ser condicionante para acceder al reconocimiento de la metrópoli. Sin embargo, aquellos lineamientos sobre ciudadanía que fueron implementados “desde arriba” integran a personas indígenas bajo prácticas políticas occidentales y homogeneizadoras (Mendoza, Martínez y Rodríguez 2020), pues no promueven el ejercicio de ciudadanía étnica o diferenciada (Peña 1995; Sieder 2008) como una redefinición de reglas de la participación social y política de estos pueblos en los espacios públicos.

La libre determinación debe ser entendida en función de dos aspectos analíticos. En primer lugar, como una respuesta a la visión y a las prácticas de tutela de corte colonial ejercida por las instituciones políticas y las políticas públicas del Estado. Un segundo aspecto sería la reconceptualización del ejercicio de derechos, tanto individuales como colectivos, para poner en práctica la gestión de recursos políticos, económicos, sociales y culturales de las personas indígenas como sujetos colectivos en un marco de pluralismo jurídico (Aparicio 2009; Yrigoyen 2009). Es decir, la libre determinación promueve la construcción de espacios, donde el diálogo intercultural sea el que fundamente la legitimidad y la credibilidad de los distintos poderes y niveles de gobierno, bajo prácticas que respeten las identidades y diferencias culturales.

Siguiendo este esquema, la libre determinación resulta un proceso importante para comprender hacia dónde van dirigidos los esfuerzos del Estado en sus tres niveles en México (municipal, estatal y federal), y cuál es la posición y perfil de los actores involucrados en el mismo. En un contexto migratorio, como el de la población indígena en el AMM, ¿el ejercicio de la libre determinación, más allá de lo estipulado en las leyes, se fortalece o más bien se debilita? Ejemplos como la Jurisdicción Especial Indígena en Colombia invitan a reflexionar acerca de que el desconocimiento de las instituciones y actores gubernamentales sobre la importancia de la interculturalidad, y la falta de reconocimiento real de la población indígena como sujetos políticos, puede resultar en un debilitamiento del ejercicio de la libre determinación (Carrillo 2013).

Por lo tanto, la representación política es parte fundamental de una gramática de justicia social. Es imposible consolidar una redistribución económica equitativa y un reconocimiento de identidad diferenciada sin la expresión política de estos intereses ciudadanos (Iglesias 2013). En otros términos, se requiere abrir espacios al desarrollo de identidades indígenas politizadas que propicien la participación en los asuntos públicos (Cabrero 2013). No obstante, los pueblos indígenas sufren un grave problema de representación como consecuencia de la exclusión y desigualdad social, por lo que es necesario que el Estado realice las reformas necesarias para brindar estabilidad democrática (Bello y Rangel 2002).

Sin embargo, los problemas de ejercicio de ciudadanía persistirán o incluso se recrudescerán en un Estado esquizofrénico (O'Donnell 1993), pues se mezclan en él características de democracia y autoritarismo de manera compleja: la legalidad democrática “se desvanece en las fronteras de varias regiones y de relaciones interclasistas y étnicas” (O'Donnell 1993, 74). El régimen democrático no siempre se ve aplicado equitativamente en todos los sectores de la ciudadanía, algunos obtienen un trato institucional segregado e injusto.

Aun cuando las realidades de los contextos políticos y sociales de las personas indígenas no se han desarrollado en condiciones ciudadanas iguales y justas, se han implementado “nuevas formas de hacer uso del derecho consuetudinario hasta la utilización y/o combinación con el derecho estatal” (Martínez, Rodríguez y Leone 2019, 3). Estas nuevas formas de participación política utilizadas en la contemporaneidad mexicana, aunque no exclusivas, han trascendido la debilidad democrática que socava la ciudadanía étnica, generando condiciones óptimas que amplían sus capacidades de injerencia y decisión en los distintos niveles de gobierno, incluso hasta estadios transnacionales. Algunas estrategias de participación política eclosionan en la negociación de espacios institucionales que propician formas de competencia electoral, abriendo canales de libre determinación en el marco de un desarrollo social incluyente (Wright et al. 2018).

Para alcanzar una representación política justa es insustituible el ejercicio de la acción afirmativa (Dietz y Mateos 2008), también conocida como discriminación positiva. A través de esta figura se pregona el empoderamiento de los grupos étnicos en los procesos de emancipación política mediante “cuotas” en los cuerpos representativos. Así surgen oportunidades para el ejercicio del poder, en este caso, por vías de representación de aquellos actores que no pertenecen a la ciudadanía hegemónica. “La acción afirmativa puede contemplarse como la promoción, gubernamental y social, de la inclusión social de un grupo (...) tradicionalmente discriminado y excluido” (Rodríguez 2004, 35).

Por otra parte, el efecto de la ausencia del Estado democrático en los sectores de ciudadanía indígena se consolida en una discriminación institucional hacia los mis-

mos (Stavnhagen 2010). Esta va más allá de simpatías o antipatías interpersonales, manifestándose en niveles sistemáticos que se vuelven prácticas de gobierno tendientes a la segregación, como prestaciones de servicios públicos de menor calidad.

A ello se suman políticas públicas insuficientes, sostenedoras de un estado de exclusión que dificulta la movilidad social de los grupos minoritarios, perpetuando relaciones de explotación y dominación (Wieviorka 1992). A raíz de esto, surge de manera análoga una opresión política y social denominada “indigenización” de la marginación (Martínez 2015), la cual plantea que la exclusión política, la desigualdad social, la pobreza económica y la discriminación cultural se concentran de manera más radical en la población indígena que en el resto de la ciudadanía.

Asimismo, la “multiculturalización” del Estado (Sieder 2008) establece el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas en la teoría, pero en la praxis se desarrolla en un plano políticamente remoto que obstaculiza el respeto y la práctica de los mismos. Surge la brecha de implementación (Martínez 2015), que trata de dar cuenta y señalar que las prácticas político-administrativas se encuentran muy alejadas de la normativa jurídica internacional y, por lo tanto, del constitucionalismo multicultural (Van Cott 2000) como sinónimo del reconocimiento de derechos. La consumación de estos resulta ser poco efectiva dada la ausencia de recursos que deberían ser asignados, y de voluntad política para llevarla a cabo (Stavnhagen 2002), además de la falta de mecanismos para exigir los derechos reconocidos constitucionalmente (Aylwin 2014).

## **Contextualización de la representación y participación política indígena**

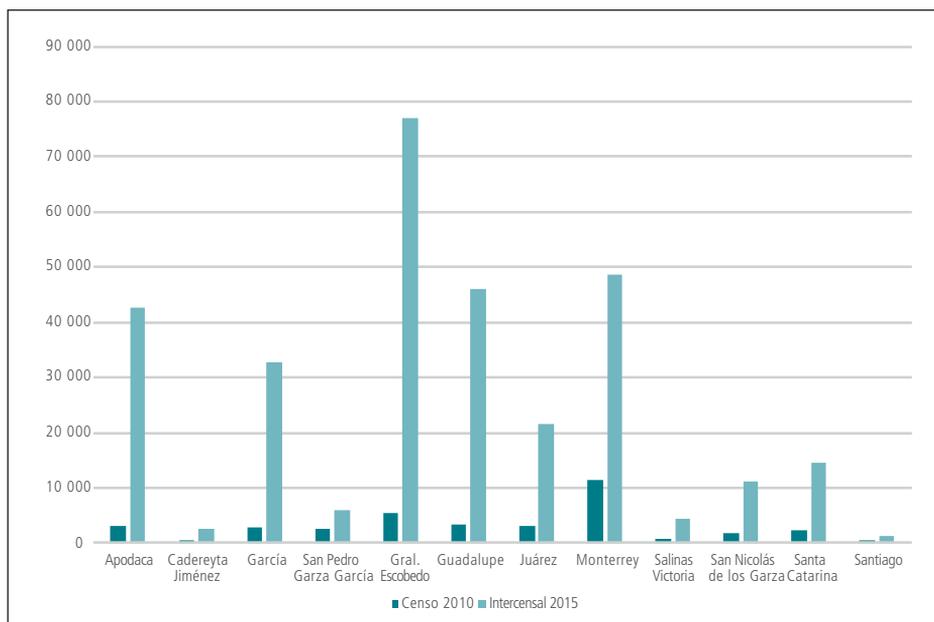
El AMM comenzó a ser receptora de grandes oleadas migratorias indígenas durante la década de los 70 del siglo XX, pues se volvió foco de atracción por su crecimiento económico y expansión urbana, con oportunidades laborales en los sectores industrial y de servicios (García 2013). En la década de los 90 el fenómeno migratorio se aceleró y acentuó en el AMM (Wright y Aguirre 2018) ocasionando cambios políticos y sociales en los estilos de vida de la población (Mendoza 2018), pues el proyecto-nación mexicano que había sido implementado trataba de integrar a los pueblos indígenas desde una perspectiva asimilacionista, que desconocía el carácter sociohistórico y político de la problemática étnica nacional (Gracia y Horbath 2019).

Nuevo León es el estado de la república con mayor crecimiento de población indígena entre 2000 y 2010 (Wright y Aguirre 2018), pasando de tener 15 400 a 40 500 hablantes de estas comunidades. La Encuesta Intercensal 2015 del INEGI añadió por primera vez un parámetro diferente al de hablante de lengua indígena

–identidad objetiva–, que es el de la autoadscripción –identidad subjetiva–, en el cual se sumaron 352 000 personas que se autoidentifican como tal, lo cual totaliza 410 000 personas indígenas en Nuevo León.

En el AMM residen 308 000 personas indígenas y 100 000 se encuentran dispersas en el resto del estado. Por lo tanto, los municipios del AMM con mayor población de esa etnia son General Escobedo con 77 079 habitantes, Monterrey con 48 581, Guadalupe con 46 094 y Apodaca con 42 580. Estos datos se amplían en el gráfico 1.

Gráfico 1. Población indígena en el AMM



Fuente: Elaboración propia a partir de INEGI (2010; 2015).

Por otro lado, los municipios del AMM que cuentan con mayor población indígena en términos porcentuales son Escobedo con 19,47 %, García con 16,91 % y Salinas Victoria con 10,86 %. Le siguen Juárez con 8,68 %, Apodaca con 7,83 %, Guadalupe con 7,43 %, San Pedro con 6,71 %, Santa Catarina con 6,31 %, Monterrey con 5,67 %, Santiago con 5,54 %, Cadereyta Jiménez con 2,82 % y San Nicolás de los Garza con 2,62 %.

Además, es preciso señalar que Nuevo León ha sido testigo de políticas en materia indígena desde la reforma del artículo 2 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en 2001, que hace hincapié en aspectos de consulta en los planes de desarrollo en los niveles nacionales, estatales y municipales, así como

de la representación y participación política en los ayuntamientos municipales. A partir de este constitucionalismo multicultural (Van Cott 2000) el Congreso del Estado de Nuevo León promulgó en 2012 la Ley de los Derechos de las Personas Indígenas y Afromexicanas, que hace referencia al derecho a la libre determinación, autonomía y representación indígena en su artículo 9:

En el ejercicio de la libre determinación, los indígenas y afromexicanos tienen el derecho de elegir, cada uno de esos pueblos, a quien los deberá representar ante el Ayuntamiento respectivo.

Los ayuntamientos de los municipios en los que estén asentados los indígenas y/o afromexicanos, deberán crear órganos o comisiones encargados de atender sus asuntos; sus titulares o integrantes deberán respetar en su actuación los usos y costumbres de los indígenas y afromexicanos (Congreso del Estado de Nuevo León 2012, art. 9).

La ley reconoce el derecho indígena y afromexicano de elegir un representante entre la población que vigile sus intereses frente a los ayuntamientos. El 2 de julio de 2020, siguiendo al artículo 28 de la misma ley, la Comisión Estatal Electoral de Nuevo León (CEENL) dio comienzo a un proceso de consulta libre e informada con el objetivo de precisar acciones afirmativas capaces de asegurar la representación política-electoral indígena en los ayuntamientos y en el congreso local del estado (CEENL 2020, 3). También se trató el tema de las candidaturas independientes indígenas, el principio de paridad de género, y mecanismos que faciliten y propicien el acceso a la participación política para dicha población.

Como resultado del proceso de consulta, el 21 de septiembre de 2020 se aprueba la implementación de acciones afirmativas para el proceso electoral 2020-2021, que renueva cargos a las diputaciones locales y a la gubernatura del estado, así como a los integrantes de los ayuntamientos. Tales acciones afirmativas aseguran la participación a una representación indígena dentro del congreso, una regiduría o sindicatura en siete municipios de Nuevo León: Apodaca, García, Ciénega de Flores, General Escobedo, General Zuazua, Guadalupe y Pesquería, de los cuales cuatro forman parte del AMM. Para la postulación se debe evidenciar el vínculo étnico del candidato con la población indígena, así como el cumplimiento de la paridad de género en las candidaturas (CEENL 2020).

Por ello es muy importante mencionar los resultados de las acciones afirmativas dentro del Proceso Electoral 2021 en Nuevo León, pues fueron 10 las fórmulas indígenas registradas a diputaciones locales, compuestas por una candidatura propietaria y una suplente, tal como se expone en la tabla 1. De las candidaturas propietarias, en cuatro fueron designadas mujeres.

El estado de Nuevo León cuenta con 26 distritos electorales, de los cuales solo ocho fueron competidos por candidatas indígenas, dado que en los distritos 1 y 19 se encontraban dos por cada uno. En este último caso una de las candidaturas propietarias no era indígena, pero se asume que la suplente sí lo era al encontrarse registrada en la lista de candidaturas con criterio étnico. Como no se brinda mucha información de quienes ocupan las suplentes, se desconoce si el resto era de personas indígenas o no. Por lo tanto, solamente nueve candidaturas indígenas eran propietarias.

**Tabla 1. Personas indígenas registradas en candidaturas para diputaciones propietarias del Proceso Electoral 2021 en Nuevo León**

Partido/Coalición	Distrito	Municipio	Candidato/a
Partido Acción Nacional	Distrito 1	Monterrey	Gema Villalobos Ante
Movimiento Ciudadano	Distrito 1	Monterrey	Galileo Hernández Reyes
Partido Verde Ecologista de México	Distrito 6	Monterrey	Luis Alberto Cruz Flores
Redes Sociales Progresistas	Distrito 7	Apodaca	Miriam Lucerito Martínez Sepúlveda
Fuerza por México	Distrito 8	Monterrey	Jessica Aurorita Arredondo Jiménez
“Va Fuerte por Nuevo León” Partido Revolucionario Institucional Partido de la Revolución Democrática	Distrito 9	San Nicolás de los Garza	Mireya Vera García
Partido Encuentro Solidario	Distrito 17	General Escobedo	José Ángel Montes Blanco
Partido del Trabajo	Distrito 19	Santa Catarina	Juan Augusto Castillejo Ramírez
MORENA	Distrito 19	Santa Catarina	Mario Alejandro Soto Esquer
Partido Nueva Alianza	Distrito 21	Sabinas Hidalgo	Carlos Ramiro Reyes C.

Fuente. Elaboración propia a partir de una solicitud de información realizada a la CEE.

En cuanto a las personas indígenas registradas en las candidaturas a regidurías, se presentaron 57 fórmulas en total, compuestas de una candidatura propietaria y una suplente. Siete fórmulas fueron postuladas al municipio de Apodaca, seis al municipio de Ciénega de Flores, nueve al municipio de García, 12 al municipio de General Escobedo, siete al municipio de General Zuazua, siete al municipio de

Guadalupe, uno al municipio de Montemorelos, uno al municipio de Aramberri, cinco al municipio de Pesquería, y dos al municipio de Santa Catarina.

Por otra parte, el artículo 9 atribuye a los ayuntamientos del estado la obligación de instituir órganos encargados de atender asuntos de materia indígena y afroamericana. El ayuntamiento de San Pedro Garza García contaba con la Comisión de Derechos Humanos y Asuntos Indígenas en la administración 2015-2018, según el Reglamento para la Orientación a Personas Indígenas o Migrantes del Municipio de San Pedro Garza García, Nuevo León, sin embargo, no se encuentra información al respecto dentro del portal web del gobierno. Mientras que la ciudad de Monterrey tiene una Comisión de Derechos Humanos y Asuntos Indígenas que sigue vigente.

Por último, el ayuntamiento de Juárez cuenta con la Comisión de Atención de los Derechos Humanos y Grupos Vulnerables, además de la Dirección de Grupos Vulnerables, que a su vez dispone del Servicio de Atención a Grupos Indígenas, Adulto Mayor y Personas con Discapacidad.

## Metodología

El objetivo general del artículo es analizar el ejercicio de la libre determinación y la representación política indígena en el AMM en las administraciones municipales 2018-2021. A partir de este, se desglosan los siguientes objetivos específicos de la investigación:

- Analizar la discriminación institucional en el AMM y su relación con la representación política y el ejercicio de la libre determinación.
- Identificar la brecha de implementación de la Ley de los Derechos de las Personas Indígenas y Afroamericanas de Nuevo León y su relación con la representación política y el ejercicio de la libre determinación.
- Determinar los efectos de las acciones afirmativas en el AMM y su relación con la representación política y el ejercicio de la libre determinación de las personas indígenas.

Como hipótesis de la investigación se plantea que la discriminación institucional y la brecha de implementación influyen en el ejercicio de la libre determinación de las personas indígenas y por ende en la representación política en el AMM.

Se establece como pregunta de investigación: ¿De qué manera las administraciones municipales 2018-2021 del AMM cumplen con la Ley de los Derechos de las Personas Indígenas y Afroamericanas en el estado de Nuevo León en cuanto al derecho de la libre determinación y la representación indígena?

El estudio se realiza desde la perspectiva cualitativa, por lo que se aplican entrevistas semiestructuradas a miembros o representantes claves de organizaciones de la sociedad civil que se encuentran en el AMM, como se expone en la tabla 2, puesto que se ha comprobado que la proximidad de la población indígena a la sociedad civil organizada incentiva a la participación política (Mendoza 2018). Se construyó la teoría subjetiva a partir de los relatos de los entrevistados desde la formulación de tres tipos de preguntas, según Uwe Flick (2007): preguntas abiertas, preguntas basadas en la teoría, y preguntas de confrontación, para dar paso a la construcción de la realidad social y política de las personas indígenas en el AMM.

Tabla 2. Perfil de informantes clave

Informante clave	OSC indígena/proindígena
Informante 1	Zihuakali (OSC indígena)
Informante 2	Zihuame Mochilla (OSC proindígena)
Informante 3	Fomento Educativo Intercultural (OSC proindígena)
Informante 4	Procuración de Justicia Étnica (OSC indígena)

Elaboración propia.

La recolección de datos de análisis se llevó a cabo siguiendo un modelo interpretativo, por tanto, se presentan las categorías de análisis utilizadas en esta investigación.

Tabla 3. Descripción de las categorías de análisis

Categorías dependientes	Descripción
Libre determinación	Injerencia de la población indígena en el proceso de toma de decisiones en los distintos niveles de gobierno.
Representación política indígena	Reconocimiento y representación de las demandas de las personas indígenas a través de acciones afirmativas dentro de las instancias de gobierno y procesos electorales.
Categorías independientes	Descripción
Discriminación institucional	Discriminación sistemática dentro de la estructura institucional que promueve prácticas de gobierno de exclusión a la población indígena.
Brecha de implementación	Reconocimiento jurídico de los derechos de las personas indígenas que, sin embargo, no se implementan o respetan en las prácticas político-administrativas de gobierno.

Fuente. Elaboración propia a partir de Stavenhagen (2002; 2010), Tomaselli (2016), Martínez (2015) y Dietz y Mateos (2008).

Las entrevistas se realizaron en una modalidad virtual a través de la plataforma Google Meet, debido a las normas sanitarias implementadas por la pandemia de COVID-19. Por ello, también se formularon solicitudes a los municipios del AMM a través de la Plataforma Nacional de Transparencia-INFOMEX NL, para identificar la población indígena residente en el municipio, y para solicitar la información relacionada con sus representantes y los organismos que atiendan sus demandas dentro de los ayuntamientos.

Para finalizar, el análisis de las entrevistas semiestandarizadas se realizó mediante el software Nvivo 12, que desarrolla categorías y sus relaciones a partir del texto, es decir, a partir de un método inductivo, facilitando el proceso de interpretación de los datos. Se realizó una codificación axial en dos niveles, pues se parte de la definición de la categoría y sus subcategorías (categorías dependientes y categorías independientes), que sirve para esclarecer la relación de un fenómeno con sus causas y consecuencias (Kvale 2011). Además, se utilizó el interaccionismo simbólico como perspectiva de investigación en el campo, permitiendo la interpretación y reflexión de los significados subjetivos de los entrevistados que construyen cierta realidad social y política (Flick 2007).

## **Análisis**

### **El ejercicio de la libre determinación y su relación con la representación política en el AMM**

La libre determinación ha sido el componente óptimo para conocer hasta qué punto la participación indígena se torna asequible. Es decir, la representación política sirve para determinar el grado de libertades individuales y colectivas, y para establecer qué prioridades de justicia social existen en los estados democráticos (Basave 2015).

Algunos autores han determinado que, si bien es cierto que la igualdad política es un aspecto fundamental de la calidad de la democracia, también resulta difícil de medir en términos sustantivos. Estos autores retoman la igualdad económica como el componente ideal para determinar la igualdad política y la capacidad de participación y representación política de la ciudadanía en contextos democráticos (Dahl 1996; Lijphart 2003). Resulta conveniente establecer que “el derecho a la autodeterminación, en términos generales, no puede ser sino continuo y evolucionario” (Tomaselli 2018, 26). La libre determinación deberá ser entendida desde lo local y a partir del contexto en que se sitúan las personas indígenas en un espacio como el del AMM.

Como ya se mencionó, la pregunta general de esta investigación es ¿de qué manera las administraciones municipales 2018-2021 del AMM cumplen con la Ley

de los Derechos de las Personas Indígenas y Afromexicanas en el Estado de Nuevo León en cuanto al derecho de la libre determinación y la representación de esos habitantes? A partir de la misma se aborda el análisis, en el cual confluyen las categorías dependientes libre determinación y representación política, mientras que como categorías independientes se incluyen brecha de implementación, discriminación institucional y acciones afirmativas.

Que los gobiernos municipales del AMM cuenten con organismos dirigidos a personas indígenas no es sinónimo de representación política, pues aquellos solamente implementan acciones institucionales que abordan cuestiones relacionadas con el origen étnico:

No hay representación como tal en estos momentos, García yo creo que la llegó a tener, pero hace dos administraciones y se perdió completamente (...) Escobedo ha tenido un buen acercamiento hacia las comunidades y un buen nivel de atención (...) pero no al grado de tener una representatividad. Para mí es muy claro la diferencia entre tener una política pública de atención a indígenas a tener una representatividad dentro del cabildo y, te digo, desafortunadamente le han sacado la vuelta. A veces hay lagunas en la ley por lo que no llegan a puntos de precisión de que lo tiene que ocupar una persona de origen indígena, simplemente les marca a los ayuntamientos que debe de tener como una representación (Informante clave 2, 2020).

Hay una regidora de asuntos indígenas pero la señora no es indígena, no ve la pertinencia cultural o la necesidad que tienen ellos de organizarse (Informante clave 1, 2020).

La carencia de representación ha sido reconocida en trabajos como los de Aldo Muñoz, quien establece que “en el mejor de los casos se les da acceso a cargos en los municipios, pero ello no ha incidido en la superación de su estatus de marginación” (Muñoz 2018, 190). Además, Fredman Mendoza (2018) señala que la participación política indígena deberá ir más allá de los formalismos jurídicos y administrativos, por lo tanto, la persona que represente estos organismos dentro de los ayuntamientos tiene un papel estrechamente relacionado al ejercicio de la libre determinación, pues su actuación indicará la implementación o simulación de este derecho: “Tú hablaste sobre la libre determinación, esto tiene que ver con los usos y costumbres de las comunidades” (Entrevista a informante clave).

Además, los informantes clave reconocen que algunas de las razones por las cuales no ejercen el derecho a la libre determinación en el AMM se deben a una suerte de invisibilidad que se genera como consecuencia de la aglomeración de pobladores de esa etnia en asentamientos irregulares. Son escenarios marcados por la deficiencia

de servicios públicos que el gobierno les debe de brindar, por tanto, concluyen que ello es un reflejo de la pobreza y una carga para el propio municipio:

Vienen de sus comunidades donde no hay trabajo porque no hay los medios económicos para salir adelante, entonces salen a migrar al estado. Obviamente llegan en una situación de vulnerabilidad porque no saben ni dónde establecerse, y por lo regular se establecen en lo que son los cinturones de pobreza, (...) o [en] las colonias que todavía no están regularizadas, [son] asentamientos irregulares. Entonces los municipios (...) los ven como una carga, con una carga sustancial de añadir pobreza a sus municipios (Informante clave 1, 2020).

Por otro lado, también se manifiesta que no ejercer el derecho de libre determinación se debe a una falta de voluntad política (Mendoza 2019) del gobierno para visibilizar las demandas en materia indígena en las distintas instituciones:

Pues se debe principalmente a que no hay voluntad política, así como no hay voluntad política para garantizar la paridad de género desde el congreso del estado, ese órgano colegiado, pues también en este tema no hay voluntad política para hacerlo (Informante clave 4, 2020).

En cuanto al gobierno estatal, se considera que llega a un punto en el que no existe allí la representatividad política indígena, pero tampoco se implementan acciones institucionales capaces y suficientes para resolver las demandas de las personas consideradas como tal, pues la discriminación persiste y el precario acceso a educación y servicios de salud de calidad es constante en Nuevo León (Mendoza y Rodríguez 2020). Brindar financiamiento a OSC indígenas o proindígenas no garantiza la solución de aquellas demandas dentro de los municipios, pues el problema de representatividad va más allá de eso:

El gobierno ha dado financiamientos a organizaciones civiles, y si en este momento alguien le dijera al gobernador:

“—Oye es que tú no estás apoyando.

—¿Cómo no?, a lo mejor no tengo aquí una plataforma de atención indígenas en todos los municipios, pero año con año he estado destinando 4,5 millones de pesos a organizaciones civiles, que hagan o no hagan el trabajo ya no es asunto mío” (Informante clave 3, 2020).

A continuación, se presentan las respuestas de seis municipios con más población indígena del AMM, que se obtuvieron a través de la Plataforma Nacional de

Transparencia-INFOMEX NL. Las solicitudes de información versaron en torno al reconocimiento de la población indígena en sus municipios y la creación de organismos dirigidos a atender sus asuntos dentro del ayuntamiento. El gobierno local en los municipios está obligado, por la Ley de Derechos de Personas Indígenas del estado de Nuevo León, a respetar los usos y costumbres en la implementación de esos mecanismos de atención. Además, se deberá contar con un representante elegido por la propia población.

Escobedo es el municipio del AMM con mayor número de personas indígenas. Reconoce su presencia, sin embargo, no cuenta con un departamento dirigido específicamente a ese segmento de habitantes, ni con un representante en su ayuntamiento:

No se cuenta con algún representante en específico de la comunidad, se trabaja en conjunto de manera grupal con las personas de procedencia indígena. No contamos con un departamento dirigido específicamente a la población indígena, pero sí dirigimos nuestros programas a este grupo de población como lo es el Programa de Atención y Prevención del Trabajo Infantil (PAPTI) (...) Dichas actividades se realizan en las colonias Fernando Amilpa y Colinas del Topo Chico, donde habitan miembros de las comunidades otomí y náhuatl (Ayuntamiento de General Escobedo 2020, vía INFOMEX NL).

Monterrey es el segundo municipio con más habitantes de esa etnia y cuenta con una Comisión de Derechos Humanos y Asuntos Indígenas. No obstante, su coordinador no fue elegido por la población a la cual debe representar:

El gobierno municipal cuenta entre sus comisiones del ayuntamiento con la Comisión de Derechos Humanos y Asuntos Indígenas, la cual tiene entre sus atribuciones la de proponer acciones, programas, normas y políticas en materia de grupos étnicos (Ayuntamiento de Monterrey 2020, vía INFOMEX NL).

De igual manera, el Ayuntamiento de Apodaca no cuenta con un organismo que responda a las demandas de las comunidades objeto de estudio que se encuentran en el municipio:

En vista de que en este municipio no se tiene identificado algún colectivo indígena, no existe ninguna dependencia o comité en particular que sea encargado, sin embargo, los programas que presta el municipio se llevan a cabo con igualdad para toda la población que reside en el municipio (Ayuntamiento de Apodaca 2020, vía INFOMEX NL).

Por otro lado, en el Ayuntamiento de Guadalupe sí se identifica la presencia de la población indígena. Al cuestionársele a su funcionariado si cuentan con algún organismo que la atienda específicamente, señalaron: “todo funcionario público municipal tiene el deber de atender a toda clase social del municipio de Guadalupe, Nuevo León, sin distinción alguna” (Ayuntamiento de Guadalupe 2020, vía INFOMEX NL).

El Ayuntamiento de Juárez también reconoce a la población indígena de su municipio y cuentan con una Dirección de Atención a Grupos Vulnerables donde se atienden las demandas de esos habitantes, aunque no esté específicamente dirigida a ellos. Sin embargo, tampoco tienen un representante de ese grupo poblacional:

El acercarse a la población indígena llevó a la creación de la Dirección de Atención a Grupos Vulnerables para que fungiera como organismo de enlace y consulta directa con la actual administración. Se tienen identificados en nuestro padrón los asentamientos indígenas y sus líderes en las siguientes áreas: Avenida Las Torres; Colonia Héctor Caballero, Camellón Central; Eloy Cavazos, Colonia Héctor Caballero; y Lomas de Arabia, Colonia Los Naranjos (Ayuntamiento de Juárez 2020, vía INFOMEX NL).

Para finalizar, el municipio de García no reconoce o identifica la presencia de pobladores originarios, por lo que no tiene ningún tipo de organismo ni representante a su favor: “el ayuntamiento no identifica presencia de población indígena hasta el momento, así mismo el ayuntamiento no cuenta con representación de la población indígena; y no se cuenta con departamento dirigido a la población indígena” (Ayuntamiento de García 2020, vía INFOMEX NL).

Tabla 4. Cumplimiento de los municipios con mayor población indígena del AMM con el derecho de libre determinación y representación indígena

Municipio	Cantidad/Porcentaje de población indígena	Sí cumple con la ley	No cumple con la ley
Escobedo	77 079 / 19,47 %		X
Monterrey	48 581 / 5,67 %		X
Guadalupe	46 094 / 7,43 %		X
Apodaca	42 580 / 7,83 %		X
García	32 801 / 16,91 %		X
Juárez	21 476 / 8,68 %		X

Elaboración propia.

## La brecha de implementación: factor para el ejercicio de la libre determinación y representación política

La brecha de implementación mantiene relación con la libre determinación y la representación política indígena en el AMM, pues las codificaciones analizadas en estas variables se ven relacionadas de manera similar. Si bien es cierto que el reconocimiento jurídico es el primer paso para el cumplimiento de la norma y la determinación de actores, instituciones y procedimientos, también la validación de los derechos ha constituido en ocasiones un paliativo a las demandas del sector indígena y de organizaciones nacionales e internacionales.

Como consecuencia de ese fenómeno, el contenido normativo se identifica como enunciativo y no transformativo (Avedaño 2020). Los informantes clave explican que el reconocimiento de los derechos por parte de los gobiernos no se implementa:

Se hizo ese reconocimiento por parte de las autoridades y se modificó la Constitución del estado de Nuevo León (...) Es una ley [de Derechos de Personas Indígenas] muy completa, se establecen una serie de derechos, pero si tú analizas la realidad, pues verás que no se cumple (Informante clave 2, 2020).

Sobre todo, en cuestiones de la representación política que se debería generar en los ayuntamientos del estado de Nuevo León y el AMM, algunos entrevistados consideran que se pierde entre los objetivos de organizaciones creadas con otro fin:

Los municipios están obligados a tener una representación indígena. La mayoría le pasaron Asuntos Indígenas a la misma Comisión de Derechos Humanos que sí tenía establecido un representante y entonces esto se diluyó (Informante clave 2, 2020).

No, hasta ahorita no se ha cumplido, nada más cuando recientemente salió la ley, algunos municipios se sumaron para implementarlo, pero ahí quedó en el camino, o sea, no se concretó (Informante clave 1, 2020).

Está el derecho a la representación en los ayuntamientos y hasta donde yo sé, hoy por hoy, en las actuales administraciones ninguna tiene a un representante indígena incluido en la nómina municipal y en el puesto correcto (Informante clave 2, 2020).

A través de las consideraciones expuestas por los informantes clave se demuestra que los cambios de administraciones municipales generan un retroceso en acciones institucionales encaminadas a la representación política. No existe un seguimiento en materia indígena por parte de la administración subsecuente, generando una

vez más la brecha de implementación donde los derechos de los pobladores de ese origen étnico y las prácticas político-administrativas se encuentran distantes (Martínez 2015).

Lo que veo es que no cumplen, y sobre todo no cumplen con tener habilitado una representación como lo marca la ley, que todos los municipios de Monterrey y sobre todo los que tienen presencia de nuestras comunidades indígenas. Se deben crear oficinas, instituciones que atiendan los asuntos indígenas (...) Medio cumplieron ese requisito nada más para tener palomita en ese rubro, pero no se ha mantenido, cambia de administración, cambian otras cosas (Informante clave 4, 2020).

En San Pedro, la administración anterior por primera vez abrió una oficina de atención a indígenas, en la cual había representantes indígenas (...) pero llegó la nueva administración y desapareció esa oficina que era de atención a indígenas y migrantes (Informante clave 2, 2020).

De igual manera, los informantes clave revelaron que las representaciones indígenas dentro de los ayuntamientos, más que estar reconocidas por la ley, se encuentran supeditadas a la voluntad política de la administración municipal. Queda a criterio de los presidentes municipales el cumplimiento o no de la ley, y la obligación de tener una dependencia que atienda a la población indígena: “Estas cuestiones, que no debieran, pero sí están sujetas a una voluntad política del alcalde en turno” (Informante clave 2, 2020).

### **La discriminación institucional: una realidad en el universo de la representación indígena**

En trabajos recientes se ha establecido que la discriminación hacia personas indígenas en zonas urbanas, como el caso del AMM, representa un problema dual: afecta su participación política y, en consecuencia, cercena la representación política, obstaculizando directamente el ejercicio de ciudadanía (Rodríguez y Mendoza 2020).

Para los informantes clave queda muy claro cuándo las instituciones de gobierno discriminan a la población indígena debido a falta de sensibilización y desconocimiento de la Ley de Derechos de Personas Indígenas. La discriminación se acentúa con la ignorancia de los funcionarios públicos, lo que conlleva al irrespeto de los derechos indígenas:

En cuanto a la ley indígena y afromexicana de Nuevo León, vamos a las instituciones del funcionariado público, a la fiscalía, a los ayuntamientos, a las di-

ferentes secretarías de desarrollo social que obviamente atienden problemáticas específicas sobre el desarrollo socioeconómico y cultural de las poblaciones y nos damos cuenta de que ni siquiera tienen conocimiento de que existe una ley, que los indígenas tenemos derechos (informante clave 1, 2020).

Del mismo modo, la invisibilización y discriminación de las personas indígenas recae no solamente en los ayuntamientos del AMM, pues la insuficiencia metropolitana de acciones institucionales se relaciona con la de las instituciones federales. Aquellas muestran incapacidad para hacer visibles las demandas indígenas que surgen en el estado y en los diferentes ayuntamientos, generando un retraso con respecto a esa materia en la localidad:

Para mí uno de los principales responsables es la ausencia o la inactividad del INPI (Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas) en relación con los municipios y con los estados. Quien es responsable de este retraso indigenista o intercultural es CDI (Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas) [el informante clave se refiere al INPI] y nadie más, porque es el principal organismo y enlace con la federación que tiene la obligación de formar comités municipales o regionales, o entre las distintas dependencias, y no tenían los perfiles quienes estaban ahí (Informante clave 3, 2020).

Se puede señalar que las instituciones u organismos gubernamentales incurren no solamente en un desconocimiento de derechos, sino también en graves abusos de autoridad, que se intensifica en las instancias policiales del AMM. Por lo tanto, se proyectan grados de discriminación transversales, hasta llegar a una violencia institucional:

Las autoridades son también reflejo de una sociedad, por un lado, por otro lado, la discriminación hacia la población indígena se da en diferentes grados en las instancias gubernamentales, no en todas las instancias gubernamentales se discrimina de igual manera, o sea, donde hay el mayor índice de discriminación es en la policía. La policía discrimina, roba, asalta, maltrata a la población indígena de manera continua, por la apariencia, por lo que quieras. O sea, el robo de la policía en la Alameda es algo bien conocido, porque los detiene por lo que quieras (...) los roban literalmente. Entonces pues esas son, digamos, las peores calificaciones de discriminación (Informante clave 2, 2020).

Hemos estado acompañando a las familias de las personas que fueron asesinadas y heridas por parte de Fuerza Civil, que son de comunidad indígena, y bueno, pues esa es como la más grave muestra de discriminación. ¿Por qué? Porque piensan que sus hechos, que el abuso no va a trascender y que es una población que pueden abusar de ella y no va a pasar nada (Informante clave 2, 2020).

Además, la falta de voluntad política se reconoce como común denominador en la discriminación institucional y en la brecha de implementación. Por lo tanto, las demandas de las comunidades indígenas no son resueltas directamente por el Estado, sino por otras OSC:

No están las comunidades indígenas gestionando sus necesidades y el Estado regresa a nosotros [OSC] para que nosotros apoyemos a gestionar. Si tuvieran la voluntad desarrollada ahorita hubiera traductores intérpretes en lenguas indígenas en el registro civil, en el ámbito educativo hubiera más, en el área de salud, en todas estas áreas. Entonces, de esa manera, se materializa la discriminación institucional (Informante clave 4, 2020)

### **Las acciones afirmativas: “factor esperanza” para la identidad indígena**

Las acciones afirmativas reflejan un avance positivo para la ciudadanía indígena del AMM, pues la representación política significa un aumento de la visibilidad de sus demandas en los ámbitos económicos, sociales y culturales de los que forma parte:

La gente que llegue ahí debe estar comprometida con la posición que va a ejercer, pero para mí sí es un buen comienzo que se tenga incluida una persona que le dé la perspectiva desde la pertinencia cultural, desde lo que las poblaciones quieren y necesitan para su desarrollo tanto económico, social y cultural, viendo esos tres ámbitos yo sí lo veo como algo positivo (Informante clave 1, 2020)

A través de acciones afirmativas, se avanzaría en la eliminación de los estereotipos sobre esta población en el AMM, pues sería un primer paso del reconocimiento indígena para hacerse notar como una fuerza laboral sustancialmente significativa: “Obviamente las autoridades ven a las comunidades y ven únicamente artesanos, a empleadas del hogar, pero no ven a toda la otra fuerza laboral que está ahí dispersa en este estado de Nuevo León” (Informante clave 1, 2020).

Además, las acciones afirmativas permitirían comenzar a construir un camino dirigido al ejercicio de la libre determinación: “Creo que es un camino para poder establecer canales para la libre determinación después, una vez que se abre el camino, pues lo demás va a venir solo, pero sí tiene que ser” (Informante clave 2, 2020).

Algunos de los informantes clave coinciden en que las acciones afirmativas son necesarias para visibilizar las carencias en materia indígena debido al rezago político

que hay en el AMM. Pero también existe cierta inconformidad con estas medidas, pues se implementan desde una lógica que busca contrarrestar la discriminación que sigue latente:

Cuando hay un rezago tan fuerte se requiere de acciones afirmativas; las acciones afirmativas no son el remedio, pero sí se requiere de acciones participativas de manera temporal, mientras se cierra la brecha de desigualdad o se compensan huecos que están abiertos desde el pasado. Para mí las acciones afirmativas no debieran existir, pero es necesario que existan para subsanar los huecos y visibilizar las carencias (...) en donde no se ha cumplido” (Informante clave 2, 2020).

La representación política indígena tampoco garantiza un beneficio para la población, premisa que puede constatarse en las acciones afirmativas que se implementarán en los comicios electorales de 2021:

En parte se cumple en el tema del ejercicio de una representación política indígena (...) pero no podemos asegurar a priori que la representación indígena va a traer beneficios de forma aparejada, ¿no? Por eso nosotros queremos que en este proceso de “representación” haya un compromiso de las personas que se han destacado en su trabajo comunitario, en el trabajo de las organizaciones, pues precisamente esas son las figuras que vamos a apoyar las comunidades indígenas (Informante clave 4, 2020).

Las acciones afirmativas tienen que ser implementadas, pero también abren oportunidades antidemocráticas que son reconocidas por los informantes clave y generan desconfianza:

Por ahí también tenemos la alerta de una organización que trae un proyecto a nivel nacional de casi vender candidaturas indígenas, y eso no nos parece para nada correcto. Incluso nos parece que desvirtúa totalmente la representación política y viene a confundir a la gente, a confundir a los actores políticos y a restar de verdad (Informante clave 4, 2020).

Para algunos de los informantes clave, las acciones afirmativas también implican una posibilidad de que las instituciones políticas no promuevan un beneficio a la ciudadanía indígena del AMM, pues la identidad puede ser vista simplemente como un requisito meramente formal:

En términos burocráticos es una salida fácil, en términos reales o sociales, no (...) Voy a dar algo que escuché, una opinión muy discriminatoria, pero tam-

bién con cierta realidad por cómo la expresó la persona. Dice: “pues es que vale madre, el partido va a agarrar a cualquier [se omite palabra discriminatoria] que se encuentre ahí y lo va a poner en la boleta y lo van a manipular”. Y pues sí, ¿o a poco crees que le va a convenir agarrar a alguien como ciertos o ciertas activistas que sabemos que hay aquí? (Informante clave 3, 2020)

Por lo tanto, se manifiesta la necesidad de que las acciones sean llevadas a cabo por representantes indígenas con una conciencia política:

Ojalá que haya partidos o figuras políticas que les interese tener perfiles con candidatos con una formación o con una conciencia política. También va a haber otros que con tal de cumplir ante el reglamento van a agarrar a una persona, sin subestimar, más manipulable (Informante clave 3, 2020).

También se registra una cierta insatisfacción y preocupación en cuanto a las acciones afirmativas que se implementarán en siete municipios del estado de Nuevo León para las elecciones de 2021, pues quedan fuera de los lineamientos impuestos por la CEE a Monterrey:

Nos preocupa profundamente que Monterrey no haya entrado en esa representación porque sabemos que muchos de los municipios de alrededor de Monterrey son los que tienen la mayor representación indígena, pero también sabemos que muchos de sus municipios aledaños son municipios denominados dormitorios, donde la gente va y prácticamente se va a dormir, porque su vida laboral y educativa se desarrolla en Monterrey (Informante clave 4, 2020).

Las acciones afirmativas se apoyan en dinámicas político-electorales, supeditadas a correlaciones de fuerzas alejadas de las particularidades de los derechos y cercanas a lógicas de rentabilidad electoral y de distribución de poder. Resulta conveniente retomar lo establecido por Fredman Mendoza (2018) cuando de participación de personas indígenas se trata: la representación de ese sector puede surgir desde la adhesión a las dinámicas de los partidos tradicionales, emerger como actores políticos organizados electoralmente del tipo partido étnico, o ampliar el sistema de usos y costumbres para obtener representación política.

Para el caso de las acciones afirmativas en Nuevo León en 2021, y una vez pasadas las elecciones, las candidaturas o fórmulas indígenas se implementaron vía partidos políticos tradicionales. El resultado fue desfavorable pues no resultaron electos en los distritos postulados. Además, ningún partido político incorporó alguna persona indígena en la representación proporcional y, en consecuencia, se

manifestó la ausencia de alguna agenda por parte de los partidos o los candidatos de esa etnia. Lo que significa que una vez más la representación política indígena en Nuevo León estará ausente.

## Discusión y conclusiones

Las administraciones municipales del AMM durante el periodo 2018-2021 han incumplido con los derechos de representación política y su relación con la libre determinación de las personas indígenas que permanecen en la localidad. De tal manera, se ha generado una grave confusión en el contexto social y político por parte de los ayuntamientos que cuentan con algún organismo dirigido a cumplir sus demandas, puesto que sus integrantes o representantes no pertenecen a ningún grupo étnico que se encuentre en Monterrey y su zona metropolitana, quebrantando el ejercicio de la libre determinación. Es decir, la población indígena no tiene ninguna injerencia en las tomas de decisiones que se ejecutan en los ayuntamientos, y existe segregación e invisibilización.

Invariablemente, la discriminación institucional acentuada hacia las personas indígenas influye en la perpetuación de ese fenómeno, pues las instituciones políticas y de gobierno de la Zona Metropolitana de Monterrey no propician una igualdad de oportunidades para solucionar las demandas ciudadanas. Múltiples razones determinan la existencia de esa situación, entre ellas se encuentran la discriminación a personas indígenas y a hablantes de lenguas ancestrales, o el desconocimiento de la Ley de Derechos de Personas Indígenas por parte de funcionarios públicos. La discriminación es transversal a las instituciones públicas y a su vez ejercida en distintos grados, que van desde el desconocimiento de la ley por parte de funcionarios públicos hasta una violencia institucional, intensificada en instituciones policiales que carecen de una sensibilidad encaminada al reconocimiento de la población indígena y sus derechos.

Durante la investigación se comprobó que los cambios de administraciones municipales generan retrocesos institucionales en cuestiones de apoyo a las poblaciones originarias, pues estas se encuentran supeditadas a una voluntad política y abren nuevamente la brecha de implementación que comenzaba a cerrarse. Las acciones afirmativas figuran como una suerte de “factor de esperanza”, pues abren canales para consolidar la libre determinación y por lo tanto garantizar la representación política de la etnia, lo cual generará un reconocimiento de sus demandas con oportunidad de posicionarlas en la agenda política. Sin embargo, ello también implica retos para la población en cuanto a los oportunismos de instituciones políticas con

respecto a las candidaturas y el indispensable requisito de identidad/autoadscripción que pudiera ser utilizado para fines antidemocráticos.

Para ejercer la libre determinación y alcanzar la representación es necesario reconfigurar la voluntad política de los gobiernos municipales. Resulta vital garantizar la representación indígena dentro de los ayuntamientos del AMM con la creación de organismos que atiendan sus asuntos y respeten los usos y costumbres de los grupos étnicos que habitan en los municipios, tal como establece la ley. Es insustituible la injerencia de personas indígenas en la toma de decisiones dentro de los ayuntamientos, pues la creación de organismos integrados y representados por quienes no poseen tal ascendencia perpetúan la lejanía y el desconocimiento, dado que las problemáticas de indígenas urbanos están lejos de comprenderse.

## Bibliografía

- Aparicio, Marco. 2009. “La libre determinación y la autonomía de los pueblos indígenas. El caso de México”. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado* 42(142): 13-38. <https://bit.ly/3AYxOEC>
- Appiah, Kwame. 2009. “Identidad, autenticidad, supervivencia. Sociedades multiculturales y reproducción social”. En *El multiculturalismo y la política del reconocimiento*, coordinado por Charles Taylor, 213-232. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Assies, Willem, Gemma Van der Haar y André Hoekema. 2002. “Los pueblos indígenas y la reforma del Estado en América Latina”. *Papeles de población* 8(31): 95-115. <https://bit.ly/3xBGzLO>
- Avedaño, Elia. 2020. “Los derechos indígenas en las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación”. En *Manual de Derecho Indígena*, coordinado por Jorge Alberto González Galván, 205-230. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Ávila Sánchez, María y José Jáuregui Díaz. 2019. “La desigualdad de Género en el trabajo en Mujeres migrantes Indígenas en Nuevo León, México”. *Revista Latino-americana de Geografía e Género* 10(1): 43-65. <https://bit.ly/2T3yBCO>
- Aylwin, José. 2014. “Los derechos de los pueblos indígenas en América Latina: avances jurídicos y brechas de implementación”. En *Derechos Humanos de los grupos vulnerables*, coordinado por Jane Felipe Beltrão, Jose Claudio Monteiro de Brito Filho, Itziar Gómez, Emilio Pajares, Felipe Paredes y Yanira Zúñiga, 275-300. Barcelona: Red de Derechos Humanos y Educación Superior.

- Basave, Agustín. 2015. *La cuarta socialdemocracia. Dos crisis y una esperanza*. Madrid: Catarata.
- Bello, Álvaro y Marta Rangel. 2002. “La equidad y la exclusión de los pueblos indígenas y afrodescendientes en América Latina y el Caribe”. *Revista de la CEPAL*, 76: 39-54. <https://bit.ly/3xBIBCx>
- Bello, Álvaro. 2004. *Etnicidad y ciudadanía en América Latina. La acción colectiva de los pueblos indígenas*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Cabrero, Ferran. 2013. “Ejercer derechos, refundar el Estado”. En *Ciudadanía Intercultural*, coordinado por Ferran Cabrero, 12-103. Quito: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Carrillo, Diana. 2013. *Jurisdicción Especial Indígena: ¿Mecanismo de fortalecimiento o debilitamiento del derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas?* Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- CDI (Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas). 2016. *Panorama General sobre la Población Indígena en Nuevo León*. Monterrey: CDI.
- CEE (Comisión Estatal Electoral de Nuevo León). 2020. “Acuerdo del Consejo General de la Comisión Estatal Electoral, por el que se da cumplimiento a la sentencia dictada por el Tribunal Electoral del Estado de Nuevo León, en el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano JDC-066/2020, que revoca en lo combatido el acuerdo CEE/CG/36/2020”. Publicado el 27 de octubre, Monterrey. <https://bit.ly/2VqxvSs>
- CONAPO (Consejo Nacional de Población). 2016. “Infografía de la población indígena, 2015”, 10 de mayo. <https://bit.ly/3ATyIYi>
- Congreso del Estado de Nuevo León. 2012. Ley de Derechos de Personas Indígenas y Afromexicanas. P.O. 80, Decreto n.º 325, 22 de junio.
- Dahl, Robert. 1996. “Equality versus Inequality”. *PS Political Science and Politics* 29(4): 639-648. <https://www.jstor.org/stable/420786>
- Dietz, Gunther y Laura Mateos. 2008. “Los estudiantes indígenas en las universidades latinoamericanas: ¿nuevos sujetos, nuevos enfoques?”. *Cuadernos interculturales* 6(10): 11-14. <https://www.redalyc.org/pdf/552/55261002.pdf>
- Durin, Severine. 2010. “Políticas neoindigenistas y multiculturalistas en el medio urbano. El Estado y los indígenas en el Área metropolitana de Monterrey”. En *Etnicidades urbanas en las Américas. Procesos de inserción, discriminación y políticas multiculturalistas*, coordinado por Severine Durin, 313-337. Ciudad de México: CIESAS.
- Flick, Uwe. 2007. *Introducción a la investigación cualitativa*. España: Ediciones MORATA.

- Fraser, Nancy. 2008. "La justicia social en la era de la política de identidad: redistribución, reconocimiento y participación". *Revista de trabajo* 4(6): 83-102. <https://bit.ly/3ea4CRa>
- García, Diana. 2013. "La espacialidad de los indígenas en el área metropolitana de Monterrey". *Relaciones* 34(134): 57-92. <https://bit.ly/3ecKP3z>
- González, Pablo. 2006. "Colonialismo interno". En *Sociología de la explotación*, coordinado por Pablo González Casanova, 185-205. Buenos Aires: CLACSO.
- Gracia, María y Jorge Horbath. 2019. "Exclusión y discriminación de indígenas en Guadalajara, México". *Perfiles Latinoamericanos* 27(53): 1-24. <https://bit.ly/36yGuTU>
- Granados, José. 2005. "Las nuevas zonas de atracción de migrantes indígenas en México". *Investigaciones geográficas*, 58: 140-147. <https://bit.ly/3wzDh17>  
[https://doi.org/10.1016/S0185-1918\(15\)30010-6](https://doi.org/10.1016/S0185-1918(15)30010-6)
- Iglesias, Clara. 2013. "Justicia como redistribución, reconocimiento y representación: Las reconciliaciones de Nancy Fraser". *Investigaciones feministas*, 3: 251-269. [https://doi.org/10.5209/rev\\_INFE.2012.v3.41149](https://doi.org/10.5209/rev_INFE.2012.v3.41149)
- INEGI (Instituto Nacional de Estadística y Geografía). 2015a. *Encuesta Intercensal. Panorama sociodemográfico de Nuevo León*. Nuevo León: INEGI.
- INEGI (Instituto Nacional de Estadística y Geografía). 2015b. *Encuesta Intercensal. Principales resultados*. Nuevo León: INEGI.
- INPI (Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas) y CEE (Comisión Estatal Electoral de Nuevo León). 2020. "Protocolo para el proceso de consulta previa, libre e informadas para la implementación de acciones afirmativas en materia de representación político-electoral de las colectividades integradas por personas de diferentes pueblos indígenas asentadas en el Estado de Nuevo León". Publicado el 2 de julio, Monterrey.
- Kvale, Steinar. 2011. *Las entrevistas en investigación cualitativa*. Madrid: Ediciones MORATA.
- Kymlicka, Will. 1996. "Derechos individuales y derechos de grupos en la democracia liberal". *Isegoría*, 14: 5-36. <https://doi.org/10.3989/isegoria.1996.i14.209>
- Lijphart, Arend. 2003. *Modelos de democracia. Formas de gobierno y resultados en treinta y seis países*. Barcelona: Planeta.
- Llanes, Rodrigo. 2020. "La consulta previa como símbolo dominante: significados contradictorios en los derechos de los pueblos indígenas en México". *Latin American and Caribbean Ethnic Studies* 15(2): 170-194.  
DOI:10.1080/17442222.2020.1748934
- López, Francisco. 2006. *Autonomía y derechos en México*. Ciudad de México: Ce-Acatl.

- Martínez, Christian, Patricia Rodríguez y Miguel Leone Jouaunny. 2019. "La vía política indígena: Agencia y nuevas formas de politización en América Latina". *Polis Revista Latinoamericana* 8(52): 5-9. <https://bit.ly/3xA1VA4>
- Martínez, Manuel. 2012. "La paradoja irresuelta. Apuntes para el estudio de los derechos y la ciudadanía de los pueblos indígenas en México". *Elecciones* 11(12): 235-263. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4435885>
- Martínez, Manuel. 2015. "Reconocimiento sin implementación. Un balance sobre los derechos de los pueblos indígenas en América Latina". *Revista mexicana de Ciencias Políticas y Sociales* 60(224): 251-277.
- Mendoza, Fredman y Rosario Rodríguez. 2020. "La participación política indígena y las organizaciones de la sociedad civil. Análisis de la zona metropolitana de Monterrey, México". *Revista Temas Sociológicos*, 27: 689-719. <https://doi.org/10.29344/07196458.27.2441>
- Mendoza, Fredman, Zaida Carolina Martínez y Kate del Rosario Rodríguez. 2020. "La construcción de ciudadanía en mujeres indígenas migrantes de las zonas metropolitanas de Monterrey y Guadalajara. ¿Continuidad o reconfiguración sociopolítica?". *Encuentros. Revista de Ciencias Humanas, Teoría Social y Pensamiento Crítico*, 12: 55-74. <https://doi.org/10.5281/zenodo.3951191>
- Mendoza, Fredman. 2018a. "Participación político-electoral de personas indígenas en ciudades industriales. Análisis de Monterrey y su Área Metropolitana". Tesis doctoral, Universidad Autónoma de Nuevo León.
- Mendoza, Fredman. 2018b. "Participación político-electoral indígena como elemento axial del sistema político. Una revisión teórica". En *Participación política indígena en México*, coordinado por Claire Wright, 63-96. Ciudad de México: ITACA.
- Muñoz, Aldo. 2018. "Reclutamiento y capacitación de funcionarios de casilla en comunidades indígenas. El caso de la región de Ixtlahuaca, Estado de México". En *Participación política indígena en México*, coordinado por Claire Wright, 161-193. Ciudad de México: ITACA.
- O'Donnell, Guillermo. 1993. "Estado, democratización y ciudadanía". *Nueva sociedad*, 128: 62-87. <https://nuso.org/articulo/estado-democratizacion-y-ciudadania/>
- Palacio, Martha. 2016. "Las políticas del reconocimiento en clave pragmatista". *Perspectiva filosófica* 2(43): 64-105. <https://doi.org/10.51359/2357-9986.2016.230319>
- Pasquali, Marina. 2019. "México, el país americano con más población indígena", 10 de octubre. <https://bit.ly/3i027ln>
- Peña, Guillermo. 1995. "La ciudadanía étnica y la construcción de los indios en el México contemporáneo". *Revista Internacional de Filosofía Política*, 6: 116-140. <https://bit.ly/3wA7pt6>

- Rodríguez, Jesús. 2004. ¿Qué es la discriminación y cómo combatirla? Ciudad de México: CONAPRED.
- Santamaría, Alejandro. 2016. “La consulta previa desde la perspectiva de la negociación deliberativa”. *Revista Derecho del Estado*, 36: 227-247. <http://dx.doi.org/10.18601/01229893.n36.08>
- Santos, Boaventura. 2010. *Refundación del Estado en América Latina: perspectivas desde una epistemología del Sur*. Ciudad de México: Editorial Siglo XXI.
- Sieder, Rachel. 2008. “Entre la multiculturalización y las reivindicaciones identitarias: construyendo ciudadanía étnica y autoridad indígena en Guatemala”. En *Multiculturalismo y futuro en Guatemala*, compilado por Santiago Bastos, 69-96. Ciudad de Guatemala: FLACSO.
- Stavenhagen, Rodolfo. 2002. *Derechos humanos y cuestiones indígenas*. Ciudad de Guatemala: ONU.
- Stavenhagen, Rodolfo. 2010. “Cómo hacer que la declaración de los derechos indígenas sea efectiva”. *Revista IIDH*, 52: 141-169. <https://corteidh.or.cr/tablas/r25564.pdf>
- Taylor, Charles. 2009. *El multiculturalismo y “la política del reconocimiento”*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Tomaselli, Alexandra. 2016. *Indigenous Peoples and their Political Participation*. Múnich: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Tomaselli, Alexandra. 2018. El múltiple derecho a la participación política de los pueblos indígenas. Una mirada desde el derecho internacional. En *Participación política indígena en México*, coordinado por Claire Wright, 21-61. Ciudad de México: ITACA.
- Tuaza, Luis. 2020. “Alcance de los derechos colectivos de los pueblos indígenas en América Latina”. *Revista de Ciencias Sociales* 26(4): 276-292. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=28065077022>
- Van Cott, Donna. 2000. *The friendly liquidation of the past: the politics of diversity in Latin America*. Pensilvania: University of Pittsburgh Pre.
- Wieviorka, Michel. 1992. *El espacio del racismo*. Barcelona: Paidós.
- Wright, Claire, y Néstor Aguirre. 2018. “La consulta previa como herramienta de la multiculturalidad en contextos migratorios: Evidencia desde Nuevo León, México”. *Revista Chilena de Derecho y Ciencia Política* 9(2): 178-201. <https://doi.org/10.7770/RCHDYCP-V9N2-ART1787>
- Wright, Claire, Víctor Néstor Aguirre Sotelo y Alejandro Rodríguez Cruz. 2018. *El derecho a la consulta en materia electoral de los pueblos y comunidades indígenas*. Toluca: Grupo Editorial Jano.
- Yrigoyen, Raquel. 2009. “De la tutela indígena a la libre determinación del desarrollo, la participación, la consulta y el consentimiento”. *El Otro Derecho*, 40: 11-54. <https://bit.ly/3r6TQQT>



# Voces sobre la salud en Twitter: Un análisis de los sentimientos acerca de los hospitales públicos en Quito

## Voices on health on Twitter: Sentiment analysis of public hospitals in Quito

Pablo Cabrera-Barona\*, Lorena Recalde\*\*

Recibido: 04/02/2021 - Aceptado: 17/05/2021

### Resumen

En el presente artículo se calculan y evalúan sentimientos positivos y negativos sobre los hospitales públicos de Quito, Ecuador, a partir de información recopilada en Twitter. Para ello se realizó una recolección de *tweets* y *retweets* (observaciones) sobre hospitales vía API de Twitter. Durante la investigación se clasificaron estos datos en puntajes de sentimientos positivos (de 1 a 5) y negativos (de -1 a -5), usando el algoritmo SentiStrength. También se hallaron las divergencias emocionales de los sentimientos de cada observación y se encontró que las modas de los puntajes positivos y negativos fueron 1 y -1 respectivamente. En el estudio no se obtuvieron diferencias marcadas entre promedios de divergencias emocionales. Se identificó un sesgo de lenguaje positivo en los tweets y retweets que se refieren a los hospitales. Los resultados también sugieren que Twitter es utilizada generalmente para comunicar diversos temas y no para incentivar una retroalimentación con pacientes de los hospitales.

**Palabras clave:** hospitales públicos; Quito; salud; sentimientos; Twitter.

### Abstract

The present article calculates and evaluates positive and negative sentiments about hospitals in Quito, Ecuador, which were derived from information in Twitter. We collected of tweets and re-tweets that referred to public hospitals through Twitter API. A total of 1,138 observations (tweets and re-tweets) were collected. We performed data classification in scores of positive (from 1 to 5) and negative (from -1 to -5) sentiments, using the SentiStrength algorithm, and calculated the emotional divergences of these sentiments. The modes of positive and negative sentiments were 1 and -1, respectively. There are no marked differences between the emotional divergence averages. A positive bias in the language was identified for the observations, and our results suggest that Twitter is used to communicate diverse topics and not for promoting feedback with patients.

**Keywords:** health; hospitals; Quito; Twitter; sentiments.

\* Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales Sede Ecuador. pfcabrera@flacso.edu.ec

\*\* Escuela Politécnica Nacional. lorena.recalde@epn.edu.ec

## Introducción

El tema de acceso y uso de servicios de salud se relaciona con las preferencias y percepciones de utilidad que tienen los usuarios, como también con la distribución y distancia de estos servicios respecto a las localizaciones poblacionales. En este sentido, la elección de un servicio de salud tiene un carácter racional. Sin embargo, está ligada a la elección emocional (Elster 2009), es decir, la elección racional depende de preferencias y creencias que se basan en la disponibilidad de información (Elster 1994). Es claro que la exploración de emociones o sentimientos facilita una mejor comprensión del comportamiento humano respecto a un fenómeno dado, en este caso el servicio público de salud.

Los mensajes publicados en Twitter constituyen una fuente de información útil para identificar los sentimientos de las personas en su vida cotidiana (Dredze 2012). En sentido general las redes sociales presentan un gran potencial para realizar comunicación y difusión de temas relacionados con la salud pública (Paul y Dredze 2011; Thackeray et al. 2012). Información obtenida de Twitter ha sido utilizada para clasificar síntomas y tratamientos de diferentes enfermedades, y también puede servir para identificar percepciones sobre temas de salud (Chew y Eysenbach 2010) o experiencias de pacientes en servicios de salud (Hawkins et al. 2016). Extraer información de esta red social proporciona un mejor entendimiento de tópicos no siempre cubiertos por fuentes de información tradicionales, y, por lo tanto, apoyar a la formación de nuevas habilidades de comunicación en el campo de salud pública (Dredze 2012).

A pesar de la importancia de la relación entre redes sociales y salud pública, los análisis centrados en servicios de salud específicos han sido muy limitados. De hecho, en una revisión de estudios de *sentiment analysis* (análisis de sentimientos) sobre servicios de salud en Twitter, Gohil, Vuik, y Darzi (2018) encontraron tan solo 12 artículos sobre la temática, la mayoría realizados en Estados Unidos y orientados a explorar áreas de salud pública (incluyendo calidad de hospitales), emergencias, y temas de enfermedades, analizando muestras de diversos tamaños y aplicando diferentes métodos cuantitativos útiles, pero que no han sido contrastados con un corpus de mensajes de atención de salud, con el fin de evaluar su precisión.

Si tomamos en consideración el reducido número de trabajos sobre esta temática y que el análisis de sentimientos es parte del análisis del lenguaje natural, que ha tomado auge en los últimos años, encontramos que el tema de estudio del presente artículo constituye un aporte inicial al campo de análisis de sentimientos sobre salud en América Latina y específicamente en Ecuador.

El análisis de sentimientos de temas relacionados con la salud y el bienestar permite evaluar narrativas generadas espontáneamente, como aquellas producidas

a través de la web 2.0, en este caso en Twitter (Zunic, Corcoran y Spasic 2020). Gran cantidad de hospitales públicos y departamentos de salud utilizan las redes sociales, especialmente para distribuir información a la comunidad (Griffis et al. 2014; Thackeray et al. 2012). Informar a través de espacios como Twitter podría convertirse en una importante herramienta para fomentar una retroalimentación comprometida y constructiva entre los servicios de salud y la sociedad. Esto podría ofrecer una visión más amplia de los servicios que ofrece el hospital y puede ayudar a visualizar el compromiso del mismo con la comunidad.

La opinión de los usuarios puede guiar a los planificadores y tomadores de decisión en la identificación de necesidades de salud de la población. Sin embargo, el análisis de sentimientos de *tweets* sobre hospitales ha mostrado que la información relacionada con la calidad del cuidado que brindan estos servicios de salud no es muy abundante (Greaves et al. 2014). A pesar de esta limitación el análisis de sentimientos permite encontrar opiniones de pacientes sobre hospitales (Greaves et al. 2013), sin embargo, los estudios no se han enfocado en comprender las experiencias de estos pacientes. La información encontrada en publicaciones de Twitter ofrece comúnmente ideas sobre el sentir positivo o negativo de la gente en relación con una diversidad de eventos (Thelwall, Buckley y Paltoglou 2011). Además, es importante señalar que un mismo texto de un tweet puede contener simultáneamente sentimientos positivos, negativos o neutrales, y estos a su vez se expresan en realidad con diferentes niveles de fuerza (Thelwall et al. 2010). A estos diferentes niveles de fuerza de emociones se les puede asignar valores numéricos por medio de algoritmos que miden intensidad de sentimientos (Thelwall et al. 2011).

Una investigación previa demostró que el uso de las redes sociales, incluyendo Twitter, varía entre distintos tipos de hospitales (Griffis et al. 2014). Adicionalmente, se estableció que los *tweets* sobre hospitales abordan no solo las experiencias de pacientes, sino también otros asuntos de salud (Greaves et al. 2014; Hawkins et al. 2016). Las investigaciones sobre salud pública en las que se utiliza información de Twitter permiten identificar eventos relacionados con la salud expresados desde la óptica de los pacientes, pero, el análisis de sentimientos ha sido muy limitado respecto a la información de redes sociales que se refiere a los hospitales.

Para llenar este vacío en la investigación acerca de sentimientos en Twitter sobre hospitales, aunque sea de manera parcial, el presente estudio realiza un análisis exploratorio donde se evalúan sentimientos positivos y negativos expresados en *tweets* sobre hospitales de Quito, Ecuador. Además, se analizan las variaciones de sentimientos positivos y negativos de cada uno de *tweets* y *retweets* recopilados, y se calculan las divergencias emocionales de estos sentimientos para cada uno. La siguiente sección explica la metodología aplicada durante la investigación.

## Metodología

Para el artículo se llevó a cabo un experimento en ocho hospitales públicos de Quito. Durante los meses de junio y julio de 2016 se realizó *data mining* (minería de datos) de *tweets* que mencionaban a alguna de estas instituciones y también de los *retweets* de estas publicaciones. Los ocho hospitales considerados fueron: el Hospital Carlos Andrade Marín (CAM), el Hospital Eugenio Espejo (EE), el Hospital Baca Ortiz (BO), el Hospital Isidro Ayora (IA), el Hospital Luz Elena Arismendi (LEA), Hospital Calderón (C), Hospital Enrique Garcés (EG), y el Hospital Pablo Arturo Suárez (PAS).

El CAM es un hospital que pertenece al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS), uno de los más grandes del país, pues cuenta con más de 40 especialidades y subespecialidades médicas. El EE es también una institución de importancia en Quito, posee decenas de especialidades médicas y pertenece al Ministerio de Salud Pública (MSP). El BO es el hospital pediátrico más grande del país y está adscrito al MSP. Tanto el IA como el LEA son hospitales gineco-obstétrico del MSP. El C es un hospital del MSP que además se enfoca en la docencia e investigación. El EG y el PAS son hospitales generales del MSP que cuentan con diversas especialidades médicas. El sistema de salud del Ecuador busca la integración de los servicios del MSP y del IESS, así como de otros subsistemas de salud.

La recolección de los datos utilizados se realizó a través de la API de Twitter. El criterio de búsqueda y extracción fue el de identificar *tweets* y *retweets* que mencionaran los nombres de los hospitales. Se recopilaron un total de 1138 observaciones y se realizó una clasificación de las observaciones en sentimientos positivos y negativos usando SentiStrength, un algoritmo de detección de fuerza de sentimientos que estima de manera simultánea las emociones positivas y negativas en un texto (TheWall et al. 2010). Además, se trabajó con los diccionarios base de SentiStrength para el idioma español. Esta herramienta permite trabajar con textos cortos e informales (aplicable al contexto de *posts* en redes sociales) para determinar el nivel de sentimiento con base en el vocabulario en español que ya ha sido preclasificado como positivo o negativo. El vocabulario especifica el grado de sentimiento para listas de términos, por ejemplo, odio, presenta una asignación de -5, mientras que solidaridad se clasifica en 4. Herramientas basadas en diccionarios o vocabulario preclasificado, como lo es SentiStrength, tienen de modo predefinido la “medida” de sentimiento para listas de términos, por ello su facilidad de aplicación a un texto corto, donde término a término, se busca en los diccionarios qué sentimiento o valor de sentimiento corresponde. Expertos en lingüística y psicología han contribuido a los diccionarios disponibles y predeterminados de SentiStrength para su uso general.

El algoritmo trabaja con un rango de puntajes de 1 a 5 para sentimientos positivos, y de -5 a -1 para los negativos. Valores cercanos a 5 y -5 significan sentimientos fuertemente positivos o fuertemente negativos respectivamente. Por su parte, los valores de 1 y -1 representan emociones neutras o no definidas. Independientemente de si una observación es un tweet o un retweet, el cálculo de sentimientos de estos datos permite la evaluación general de intensidad de sentimientos y de la identificación de patrones generales de emociones de las personas. Por ejemplo, para fines de este estudio, un tweet con un sentimiento positivo que recibe muchos *retweets* se asume de manera general como un mayor alcance de este sentimiento.

Por lo tanto, las observaciones del experimento realizado (*tweets* y *retweets* sobre hospitales), fueron expresadas en sentimientos positivos y negativos. Como ya se mencionó anteriormente, el algoritmo SentiStrength asigna dos puntajes a cualquier texto: uno positivo y otro negativo, que representan la fuerza de positividad y o de negatividad del texto.

Después de calcular los puntajes negativos y positivos de las observaciones se establecieron los porcentajes para cada hospital. Adicionalmente, dado que los puntajes de sentimientos son una variable ordinal, la mediana y la moda de los puntajes negativos y positivos fueron obtenidas. La divergencia emocional de cada sentimiento fue calculada para cada observación. La divergencia emocional es la diferencia absoluta normalizada entre los puntajes positivos y negativos obtenidos (Pfitzner, Garas y Schweitzer 2012):  $d = (p-n) / 10$ , donde  $p$  es el sentimiento positivo y  $n$  el negativo. La divergencia emocional identifica el nivel de contraste en la información emocional analizada. En otras palabras, captura la extensión entre las emociones positivas y negativas expresadas en un texto (Pfitzner, Garas y Schweitzer 2012). Un valor alto de divergencia indica entonces un mayor contraste entre los sentimientos positivos y negativos de una observación.

## Resultados

El número de observaciones obtenidas varía entre hospitales, tal como se exponen en la tabla 1. Los hospitales con el mayor número de observaciones fueron CAM, EE y BO. El número de observaciones obtenidas para el resto de los hospitales es significativamente menor: EG, IA, PAS, LEA y C se identificaron 67.

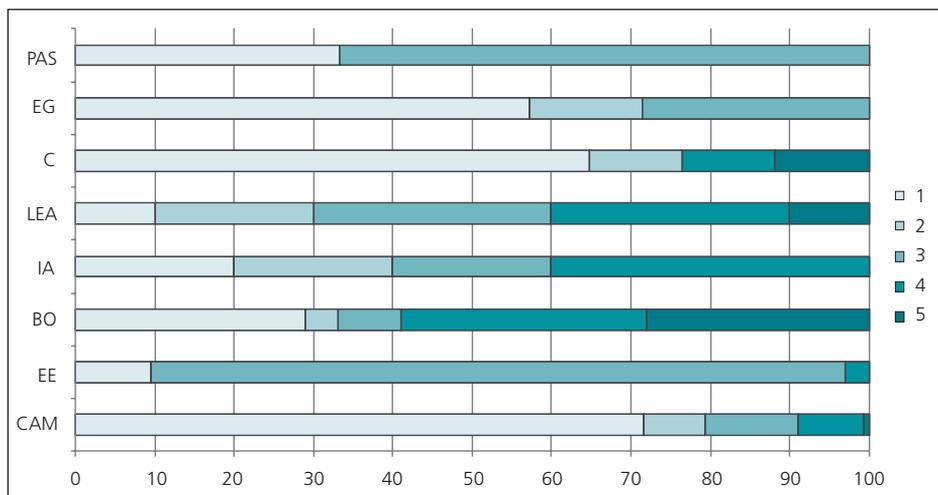
Tabla 1. Número de tweets y total de observaciones para cada hospital

Hospital	Tweets	Total de observaciones (incluyendo <i>retweets</i> )
CAM	63	696
EE	10	274
BO	13	100
IA	5	10
LEA	10	20
C	7	17
EG	6	14
PAS	2	6

Fuente: Autores

En sentido general los hospitales presentan puntajes positivos en un rango de 1 a 3, como se observa en la figura 1. Algunos como CAM, C, y EG tienen un valor de 1 (sentimiento neutro) en más de la mitad de las observaciones. El 67 % de las observaciones del hospital PAS y el 88 % de las de EE acumulan un valor de 3 (positividad media). Los hospitales EG y PAS no poseen sentimientos positivos en los rangos de 4 y 5, mientras que BO registra un 28 % de sentimientos de valor 5 (muy positivo). Tanto el valor de la mediana como el de la moda fue 1.

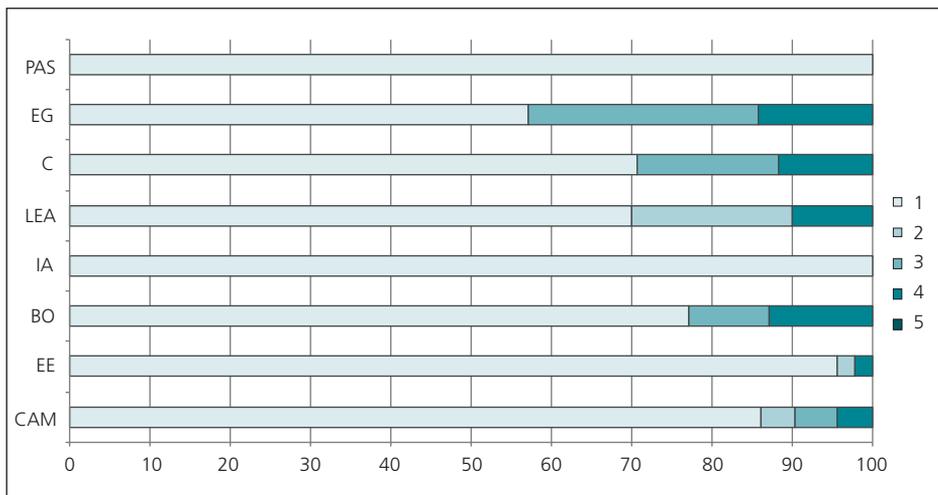
Figura 1. Porcentaje de observaciones con base en los sentimientos positivos



Fuente: Autores

La mayoría de los puntajes negativos varían de -1 a -3, es decir de sentimientos neutros a sentimientos de negatividad media. Los hospitales EE, IA, y PAS presentan valores de -1 (sentimiento neutro) en más del 90 % de sus observaciones. Entre el 70 % y el 86 % de las observaciones de los hospitales CAM, BO, LEA y C poseen valores de -1. En el caso del hospital EG el 57% de las observaciones tienen un valor de -1 y el 29 % de -3. El sentimiento negativo con puntaje de -4 se encuentra en la mayoría de hospitales: EG 14 %, BO 13 %, C 12 %, LEA 10 %, CAM 5 % y EE 2 %. Ninguna de las instituciones analizadas tuvo un sentimiento de -5 (muy negativo). Para estos casos el valor de la mediana y de la moda fue -1.

Figura 2. Porcentaje de observaciones con base en los sentimientos negativos



Fuente: Autores

Comparando las figuras 1 y 2 se puede apreciar que existen más sentimientos positivos fuertes (por ejemplo, 5) asignados a cada observación que negativos (no se obtuvieron sentimientos negativos de puntaje -5). Además, resulta importante recordar que el puntaje -1 que predomina en las observaciones de sentimientos negativos, es realmente ambiguo, pues se considera neutro ya que no necesariamente indica negatividad. En conclusión, se aprecia que los textos de los *tweets* sobre hospitales tienen un sesgo de positividad.

No existen marcadas diferencias entre la mayoría de los promedios de divergencias emocionales, como se puede apreciar en la tabla 2. Por ejemplo, los promedios de divergencias emocionales de IA y EG son los mismos. El promedio de divergencia emocional más bajo fue 0.28 (CAM) y el mayor correspondió al BO con un 0.48. Los valores máximos y mínimos de las divergencias son similares en la mayoría de los hos-

pitales. La divergencia emocional mínima para todos los hospitales es la misma, 0.20. Hospitales como IA y PAS registraron valores máximos de divergencias emocionales de 0.50 y 0.40 respectivamente. Es importante señalar que estas dos instituciones son las que presentan la menor cantidad de observaciones. La divergencia puede ser considerada como intermediaria de la incertidumbre en un sentimiento: a divergencia más alta, mayor es la incertidumbre sobre si un texto es positivo o negativo.

Tabla 2. Estadísticas descriptivas de las divergencias emocionales para cada hospital

Hospital	Mínimo	Máximo	Media	Desviación estándar
CAM	0,20	0,80	0,28	0,13
EE	0,20	0,80	0,39	0,08
BO	0,20	0,90	0,48	0,21
IA	0,20	0,50	0,38	0,12
LEA	0,20	0,80	0,46	0,15
C	0,20	0,90	0,36	0,23
EG	0,20	0,70	0,38	0,16
PAS	0,20	0,40	0,33	0,10

Fuente: Autores

## Discusión

En el presente artículo se ha propuesto una metodología para evaluar sentimientos extraídos de una red social en el contexto de servicios de salud. Además, se calcularon porcentajes de sentimientos positivos y negativos en cada observación de Twitter (tweet y retweet), y las divergencias emocionales. Este estudio no es un *Big Data analysis*, sino que debe ser considerado una investigación descriptiva y exploratoria de datos Twitter sobre hospitales en la ciudad de Quito.

Los resultados obtenidos en este estudio son importantes ya que poseen varias implicaciones. Se corroboraron hallazgos previos que muestran que el uso de redes sociales varía entre hospitales (Griffis et al. 2014) y que los *tweets* que los mencionan generalmente no están relacionados con experiencias de pacientes (Greaves et al. 2014; Hawkins et al. 2016). Es decir, idealmente se esperaría que en su mayoría existan expresiones de sentimientos específicos con base en experiencias de pacientes (gratitud, reconocimiento, protesta, censura, etc.), pero no es el caso de los datos Twitter recopilados.

Podríamos afirmar que gran parte los *tweets* y sus respectivos *retweets* no conforman productos sociales de un *output* de la atención de salud, sino que se convierten

en una especie de constructos socioculturales que ofrecen cierta información, si bien no útil en principio para la mejora del servicio, legítima en relación con las diversidades de sentimientos humanos. Esto podría tomarse en consideración al momento de implementar políticas públicas participativas en otras dimensiones sociales.

Los resultados obtenidos son consistentes con el sesgo positivo universal revelado en el lenguaje humano (Dodds et al. 2015). En otras palabras, aunque las emociones no siempre representan experiencias de pacientes, sí representan “experiencias de vida” expresadas a través de una tendencia que se inclina más hacia el positivismo. Este fenómeno lingüístico está enmarcado en nuestra naturaleza social y puede ser una propiedad a nivel de sistema, independiente de la frecuencia de palabras usadas (Dodds et al. 2015). Desde la perspectiva de la democracia deliberativa, los hallazgos de esta investigación muestran que la deliberación de una parte de lo público de la dimensión de salud (como un hospital), expresado en una red social, puede tomar otros intereses más allá del tema de la salud, y desde esta realidad se pueden realizar esfuerzos para fortalecer canales de comunicación entre el servicio público y el usuario mediante plataformas web 2.0.

Se ha demostrado que *tweets* y *retweets* apreciados como un conjunto de observaciones pueden ser analizados para encontrar tendencias generales de sentimientos positivos y negativos. Estas tendencias determinan los patrones emocionales del lenguaje humano en un medio digital relacionado al servicio hospitalario, que, en el caso de estudio, demostraron un predominio de sentimientos positivos. Este estudio provee una experiencia metodológica exploratoria que puede apoyar la creación de marcos metodológicos para investigar la influencia de las redes sociales en los hospitales de la comunidad.

En un estudio previo (Vilares, Thelwall y Alonso 2015), un número grande de *tweets* sobre política fueron extraídos en tan solo un mes, y esto permitió categorizar a líderes políticos. En el presente artículo, la minería de datos de dos meses posibilitó obtener un número intermedio de *tweets*, incluyendo *retweets*. Esta diferencia indica que existe una preferencia en Twitter de unos temas sobre otros. Por ejemplo, es común encontrar en esta red social discusiones sobre temas políticos, pero, la presencia de debates sobre un servicio de salud específico llega a ser peculiar. Desde esta perspectiva resulta importante considerar que existe una necesidad de mayor presencia en las redes sociales de profesionales de la salud pública, para impulsar temas de interés para la sociedad.

Un gran número de mensajes de Twitter de los hospitales analizados están relacionados con asuntos meramente informativos. Por ejemplo, uno de los *tweets* del hospital CAM (institución con el mayor número de *tweets* y *retweets*) decía: “en lo

que va del año el #HCAM ha realizado 7 campañas externas de donación de sangre #DíaMundialDelDonanteDeSangre”. Como se ha expuesto con anterioridad, los departamentos de salud pública pueden usar redes sociales para distribuir información y no para motivar conversaciones interactivas con la comunidad (Thackeray et al. 2012). El hospital EE presenta un considerable número de observaciones con sentimientos positivos. Sin embargo, una gran cantidad de las mismas fueron *retweets* de un mensaje de felicitaciones por el Día del Padre: “saludamos a todos los padres en su día!! Felicidades”. Este es un claro ejemplo de cómo los mensajes de redes sociales originados en los servicios de salud pueden representar ideas o sentimientos más allá de los asuntos tradicionales de la salud pública. Específicamente, en el caso de los hospitales analizados son muy limitadas tanto las expresiones de parte de pacientes como las experiencias específicas relacionadas con la atención recibida.

Las divergencias emocionales son comparables, pero hay que ser cuidadosos al interpretarlas. Un tweet con un sentimiento positivo de 5 y otro negativo de -1 posee una divergencia de 0.6, mientras que un tweet con un sentimiento positivo de 1 y un sentimiento negativo de -4 la divergencia emocional será de 0.5. Es decir, divergencias similares no necesariamente reflejan emociones similares en un tweet. Por esta razón, es importante el análisis de porcentajes de sentimientos positivos y negativos en los hospitales. Dos ejemplos de *tweets* ilustran positividad y negatividad: “gracias presidente @MashiRafael @hbacaortiz kevin está muy bien hoy sale gasto público del pueblo y para el pueblo”; “@IESSec @IESSHCAM @HolguerGuerrero si hay solo carcasas de pastillas que se hace no responden a mis mensajes”. Adicionalmente, se encontraron *tweets* ambiguos: “#Lomásleído Proyecto busca reducir el #cáncer de cérvix <https://t.co/lJcqfsVoSS> @IESSHCAM Informa @DiegosMF” Aquí el algoritmo puede mostrar sentimientos de negatividad por la palabra “cáncer”, aunque el texto del tweet sea claramente positivo.

Para este estudio, en el caso de puntajes negativos el valor ambiguo de -1 fue el más frecuente entre los sentimientos negativos de los hospitales. Esto marca un claro contraste con las observaciones de sentimientos positivos, donde un número importante tuvieron valores mayores a 1. Por este motivo se puede afirmar que, aunque las divergencias emocionales sugieren un patrón de neutralidad (ambigüedad) de sentimientos, y que existe un alto porcentaje de puntajes 1 y -1 (neutralidad), un sesgo hacia los sentimientos positivos puede ser identificado en los *tweets* sobre hospitales de Quito. Como se mencionó anteriormente con la muestra obtenida, este estudio ofrece más evidencias del sesgo positivo universal en el lenguaje humano (Dodds et al. 2015), además es consistente con investigaciones que ya han reportado sentimientos positivos en *tweets* referentes a hospitales (Griffis et al.

2014; Hawkins et al. 2016).

Este estudio también confirma que hospitales más grandes aparecen más en redes sociales (Griffis et al. 2014). En el caso de Quito se consideran hospitales grandes CAM y EE y la mayoría de las observaciones obtenidas se refieren a estas instituciones de salud. Este mayor número de *tweets* y *retweets* puede deberse no solo al tamaño de estos hospitales, sino a que los servicios que prestan son muy atractivos para la población en general. De hecho, en entrevistas que uno de los autores del presente artículo realizó en Quito en el año 2014 sobre acceso a servicios de salud, algunos entrevistados reportaron tener una preferencia por acudir a hospitales en lugar de a centros de salud, aun reconociendo que solo necesitaban atención de nivel primario. Otros entrevistados reportaron que accedieron a servicios de atención primara porque fueron referidos a esos servicios por parte del sistema de salud pública.

En términos de política pública el desafío de la interpretación de emociones radica en que las mismas forman parte de la construcción de capacidades de los intermediarios de la política, lo cual condiciona el éxito o no de esta (Durnová y Hejzlarová 2017). Los intermediarios podrían ser los usuarios de Twitter, los cuales a su vez contribuirían a conseguir un mejor servicio. En el presente estudio esta relación se vuelve difusa por la misma diversidad de mensajes (pocos se relacionan con la calidad de servicio), como también por ciertas ambigüedades y neutralidades lingüísticas expresadas de forma cuantitativa. Sin embargo, como expone Durnová (2018), la interpretación de emociones de datos de textos es complicada debido a posibles tensiones sobre qué son las emociones, y qué significan.

Pero más allá de esta posible tensión, la autora afirma que el análisis de emociones desvela conflictos, como también contradicciones y malentendidos, que pueden estar dentro de contingencias socioculturales (Durnová 2018). Esto es justamente lo que se aprecia en el presente estudio, una aparente contradicción sobre el no-uso de una red social para temas exclusivos de calidad de la atención de salud, pero que de todos modos demuestra contextos sociales y culturales interesantes, como el sesgo positivo en el lenguaje y la expresión de temas que no son de la atención de salud (por ejemplo, la felicitación por el Día del Padre), lo cual puede ayudar a una mejor comprensión de la complejidad social urbana para implementar políticas públicas más allá del ámbito de la salud.

La presente investigación presenta algunas limitaciones, aunque puede contribuir a la apertura de nuevas perspectivas que quizás sean abordadas en futuros estudios. Aunque los hallazgos de este estudio reafirman los resultados de investigaciones previas (sesgo del lenguaje humano a lo positivo, variación en el uso de redes sociales entre hospitales y mensajes no relacionados con la atención recibida), estos

deben ser considerados una primera exploración de análisis de sentimientos de redes sociales respecto a los servicios de salud en Quito. Reiteramos que esta investigación deber ser considerada como descriptiva y exploratoria. Analizar datos de otras redes sociales o realizar la minería de datos durante un espacio de tiempo más prolongado, podrá enriquecer los hallazgos de este estudio. Además, el análisis de datos de redes sociales debe ser considerado solo una oportunidad para identificar tendencias generales y correlaciones, mas no causalidades (Miller y Goodchild 2015). Respecto a esto último, creemos que futuros estudios, con el número de datos necesario, pueden orientarse a un contexto de *Big Data analysis*, aplicando técnicas de *machine learning* para la clasificación de hospitales en función de sentimientos.

Como cualquier otro estudio que se basa en datos de redes sociales, la investigación está sujeta a sesgos demográficos. Los usuarios de redes sociales no son representativos de una población entera (Dredze 2012). Las palabras, frases y tópicos en una red social pueden estar sesgados en cuanto a edades, género y personalidades (Correa, Hinsley y de Zúñiga 2010; Schwartz et al. 2013). Futuras investigaciones deberán complementar los datos de redes sociales con otro tipo de datos (como los demográficos), cuando se realice análisis de sentimientos.

Un aspecto que está fuera del alcance de este estudio es que no se han contrastado los sentimientos con características detalladas de cada hospital (servicios específicos, funcionarios, protocolos, etc.), por lo que en futuras investigaciones las emociones identificadas podrían ser analizadas en función de características del servicio de salud como número de médicos o número de camas disponibles. Además, es posible aplicar otros algoritmos de detección de sentimientos además de SentiStrength o su versión de modelo supervisado, con el fin de realizar comparación de precisiones y validación de resultados.

Sería interesante que estudios futuros utilizaran *hashtags* específicos para evaluar emociones e ideas de la comunidad en relación con temáticas de la salud (Palomino et al. 2016). La extracción automática de tópicos de *hashtags* permitiría identificar emociones relacionadas con enfermedades específicas (como la COVID-19). Adicionalmente, creemos que las metodologías basadas en datos Twitter que busquen comprender las dinámicas de atención de servicios de salud, pueden ser complementadas con entrevistas a usuarios de estos servicios con el fin de explorar en profundidad sentimientos que estén más directamente relacionados con la experiencia de la atención recibida.

## Conclusiones

Los hallazgos de este estudio aportan a un entendimiento de la comunicación y difusión de información por parte de los hospitales, que puede tener implicaciones en la generación e implementación de políticas públicas en el área de la salud. Los resultados obtenidos sugieren que existe un sesgo positivo de los textos de los *tweets* y que Twitter no está siendo usada por los hospitales para incentivar una retroalimentación con pacientes, sino que tiene un fin eminentemente informativo.

Podemos afirmar que, en el caso de estudio de esta investigación, la opinión expresada por la gente en materia salud no necesariamente es lo que verdaderamente piensan sobre el tema. Los tomadores de decisión podrían ser más activos en cuanto a monitorear las percepciones y sentimientos de la gente respecto a los servicios de salud, lo que puede convertirse en una herramienta para mejorar la calidad del servicio.

## Apoyos

Este es el artículo completo de la investigación *Sentiment Analysis of Hospital-Related Twitter Information* presentada en la conferencia GI\_Forum, que se celebró en julio de 2017 en Salzburgo, Austria. P.C.-B. concibió el estudio, escribió la mayoría del artículo y calculó las divergencias emocionales. L.R. realizó el *data mining* de datos Twitter, calculó los puntajes de sentimientos a través del algoritmo SentiStrength y también colaboró en la redacción del texto.

## Referencias

- Chew, Cynthia y Gunther Eysenbach. 2010. "Pandemics in the Age of Twitter: Content Analysis of Tweets during the 2009 H1N1 Outbreak". *Plos One* 5(11): 1-13. <https://doi.org/doi:10.1371/journal.pone.0014118>
- Correa, Teresa, Amber Willard Hinsley y Homero Gil de Zúñiga. 2010. "Who interacts on the Web?: The intersection of users' personality and social media use". *Computers in Human Behavior* 26(2): 247-253. <https://doi.org/10.1016/j.chb.2009.09.003>
- Dodds, Peter, Eric M. Clark, Suma Desu, Morgan R. Frank, Andrew J. Reagan, Jake Ryland Williams, Lewis Mitchell, Kameron Decker Harris, Isabel M. Kloumann, James P. Bagrow, Karine Megerdooimian, Matthew T. McMahon,

- Brian F. Tivnan y Christopher M. Danforth. 2015. "Human language reveals a universal positivity bias". *PNAS* 112(8): 2389-2394.  
<https://doi.org/10.1073/pnas.1411678112>
- Dredze, Mark. 2012. "How social media will change public health". *IEEE Intelligent Systems* 27(4): 81-84. <https://doi.org/10.1109/MIS.2012.76>
- Durnová, Anna. 2018. "Understanding Emotions in Policy Studies through Foucault and Deleuze". *Politics and Governance* 6(4): 95-102.  
<https://doi.org/10.17645/pag.v6i4.1528>
- Durnová, Anna y Eva Hejzlarová. 2017. "Framing policy designs through contradictory emotions: The case of Czech single mothers". *Public Policy and Administration* 33(4): 409-427. <https://doi.org/10.1177/0952076717709524>
- Elster, Jon. 1994. "Rationality, emotions, and social norms". *Synthese* 98(1): 21-49.  
<https://doi.org/10.1007/BF01064024>
- Elster, Jon. 2009. "Emotional Choice and Rational Choice". En *The Oxford Handbook of Philosophy of Emotion*, editado por Peter Goldie, 263-282. Nueva York: Oxford University Press.
- Gohil, Sunir, Sabine Vuik y Ara Darzi. 2018. "Sentiment Analysis of Health Care Tweets: Review of the Methods Used". *JMIR Public Health Surveil* 4(2): 1-10.  
<https://doi.org/10.2196/publichealth.5789>
- Greaves, Felix, Antony A. Laverty, Daniel Ramirez Cano, Karo Moilanen, Stephen Pulman, Ara Darzi y Christopher Millett. 2014. "Tweets about hospital quality: a mixed methods study". *BMJ Qual Saf*, 23: 838-846.  
<https://doi.org/10.1136/bmjqs-2014-002875>
- Greaves, Felix, Daniel Ramirez Cano, Christopher Millett, Ara Darzi y Liam Donaldson. 2013. "Use of sentiment analysis for capturing patient experience from free-text comments posted online". *Journal of Medical Internet Research* 15(11): 1-9. <https://doi.org/10.2196/jmir.2721>
- Griffis, Heather, Austin S. Kilaru, Rachel M. Werner, David A. Asch, John C. Hershey, Shawndra Hill, Yoonhee P. Ha, Allison Sellers, Kevin Mahoney, y Raina M. Merchant. 2014. "Use of social media across US hospitals: Descriptive analysis of adoption and utilization". *Journal of Medical Internet Research* 16(11): 1-11. <https://doi.org/10.2196/jmir.3758>
- Hawkins, Jared B., John S. Brownstein, Gaurav Tuli, Tessa Runels, Katherine Broecker, Elaine O. Nsoesie, David J. McIver, Ronen Rozenblum, Adam Wright, Florencia T. Bourgeois y Grebas de Felix. 2016. "Measuring patient-perceived quality of care in US hospitals using Twitter". *BMJ Quality & Safety*, 25: 404-413. <https://doi.org/10.1136/bmjqs-2015-004309>

- Miller, Harvey J. y Michael Goodchild. 2015. "Data-driven geography". *GeoJournal* 80(4): 449-461. <https://doi.org/10.1007/s10708-014-9602-6>
- Palomino, Marco, Tim Taylor, Ayse Göker, John Isaacs y Sara Warber. 2016. "The online dissemination of nature-health concepts: Lessons from sentiment analysis of social media relating to "nature-deficit disorder". *International Journal of Environmental Research and Public Health* 13(1): 1-23. <https://doi.org/10.3390/ijerph13010142>
- Paul, Michael y Mark Dredze. 2011. "A model for mining public health topics from Twitter". <https://bit.ly/3r6DQy5>
- Pfützner, René, Antonios Garas y Frank Schweitzer. 2012. "Emotional divergence influences information spreading in Twitter". En *The 6th International AAAI Conference on Weblogs and Social Media*. California: AAAI Press.
- Schwartz, Andrew, Johannes C. Eichstaedt, Margaret L. Kern, Lukasz Dziurzynski, Stephanie M. Ramones, Megha Agrawal, Achal Shah, Michal Kosinski, David Stillwell, Martin Seligman, Lyle H. Ungar. 2013. "Personality, Gender, and Age in the Language of Social Media: The Open-Vocabulary Approach". *Plos One* 8(9): 1-16. <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0073791>
- Thackeray, Rosemary, Brad L. Neiger, Amanda K. Smith y Sarah B. Van Wagenen. 2012. "Adoption and use of social media among public health departments". *BMC Public Health* 12(1): 1-6. <https://doi.org/10.1186/1471-2458-12-242>
- Thelwall, Mike, Kevan Buckley, Georgios Paltoglou, Di Cai y Arvid Kappas. 2010. "Sentiment Strength Detection in Short Informal Text". *Journal of the American Society for Information and Technology* 61(12): 2544-2558. <https://doi.org/10.1002/asi.21416>
- Thelwall, Mike, Kevan Buckley y Georgios Paltoglou. 2011. "Sentiment in Twitter Events". *Journal of the American Society for Information Science and Technology* 62(2): 406-418. <https://doi.org/10.1002/asi.21462>
- Vilares, David, Mike Thelwall y Miguel A. Alonso. 2015. "The megaphone of the people? Spanish SentiStrength for real-time analysis of political tweets". *Journal of Information Science* 41 (6): 799-813. <https://doi.org/10.1177/0165551515598926>
- Zunic, Anastazia, Pdraig Corcoran e Irena Spasic. 2020. "Sentiment Analysis in Health and Well-Being: Systematic Review". *JMIR Medical Informatics* 8 (1): 1-22. <https://doi.org/10.2196/16023>



Informe





**Un diálogo con los clásicos, a propósito del libro de José Luis Méndez “Políticas públicas. Enfoque estratégico para América Latina”. 2020. México: Fondo de Cultura Económica / El Colegio de México. 364 p.**

*A conversation with the classics: regarding José Luis Mendez’s book, “Políticas públicas. Enfoque estratégico para América Latina”. 2020. México: Fondo de Cultura Económica / El Colegio de México. 364 p.*

Guillaume Fontaine\*

Recibido: 24/09/2021 - Aceptado: 26/10/2021

**Resumen**

La publicación del libro de José Luis Méndez, *Políticas públicas. Enfoque estratégico para América Latina*, da la oportunidad de revisar algunos autores clásicos de los estudios de políticas públicas para entender la realidad latino-americana. Este diálogo con Max Weber, Harold D. Lasswell, Aaron Wildavsky y B. Guy Peters, entre otros, echa una luz nueva sobre la formulación e implementación de políticas, a partir de la “toma estratégica de decisión”, que el autor conceptualizó en obras anteriores. Este artículo presenta una síntesis de los capítulos y de las principales ideas que estructuran el libro, antes de entablar una discusión entre el enfoque estratégico de análisis de políticas y el marco analítico del diseño de políticas públicas. Luego ofrece unas breves reflexiones sobre la contribución del libro para la acción colectiva en América Latina. Se analiza el aporte de la toma estratégica de decisión al diseño de políticas públicas, en particular para superar la dicotomía entre estudios básicos y aplicados de las políticas públicas. Finalmente se discute la importancia de incorporar la evaluación al modelo contingente de toma de decisión, como una actividad de aprendizaje orientada a la mejora continua de las decisiones por el gobierno.

**Palabras clave:** Análisis de políticas públicas; estudios de políticas públicas; diseño de políticas públicas; formulación; implementación

\* FLACSO sede Ecuador. Correo electrónico: gfontaine@flacso.edu.ec

**Abstract**

The publication of *Políticas públicas. Enfoques estratégicos para América Latina*, by José Luis Méndez, provides an opportunity to revisit some classic works in policy studies in order to understand the Latin American context. This dialogue with Max Weber, Harold D. Lasswell, Aaron Wildavsky, B. Guy Peters, and others sheds new light on policy formulation and implementation through the concept of “strategic decision-making” elaborated by the author in previous books. The present article offers a synthesis of the chapters and the main ideas shaping the book before engaging in a dialogue between the strategic policy analysis approach and the policy design framework. It also briefly reflects on the book’s contribution to collective action in Latin America. The contribution of strategic decision making to the policy design framework is analyzed, especially in order to bridge the gap between basic and applied policy studies. Finally, the importance of including evaluation to the contingent model of decision making is discussed as a learning activity aimed at continuous improvement of governmental decisions.

**Keywords:** Policy analysis; policy studies; policy design; formulation; implementation

**Introducción**

Con la publicación del libro *Políticas públicas. Enfoque estratégico para América Latina*, José Luis Méndez, investigador senior del Colegio de México, comparte su amplia y destacada experiencia académica y práctica para invitarnos a visitar los clásicos de las ciencias sobre políticas públicas en el contexto latinoamericano. El argumento central del libro es que los Gobiernos de la región ganarían en eficiencia y eficacia al adoptar un enfoque estratégico en el cual las políticas públicas son el eje articulador de la acción colectiva.

Con este texto, cuyo estilo se ubica entre el antimanual y el ensayo, el autor encuentra un paso de la teoría a la práctica que evoca el estilo weberiano de hacer ciencias sociales en el campo pletórico de los libros de texto de políticas públicas. Primero, la experiencia del autor y su profundo conocimiento de la disciplina lo vuelven a la vez atento a las especificidades de los problemas de políticas encontrados por los Gobiernos de la región y consciente de los aportes teóricos y conceptuales de las disciplinas que han marcado la emergencia luego de la maduración del análisis de políticas a nivel mundial. Segundo, el enfoque estratégico adoptado está deliberadamente –aunque no dogmáticamente– marcado por el sello de la racionalidad instrumental, lo cual demuestra la complementariedad entre la ética de valores y la ética de responsabilidad en la gobernanza. Tercero, en cada capítulo el autor ilustra su punto de vista con numerosos y variados ejemplos tomados de la realidad latinoamericana, haciendo hincapié en la necesidad de adaptar teorías y métodos importados en lugar de copiarlos sin mayor reflexión. Cuarto, precisamente esta advertencia le lleva a adoptar una perspectiva realista y crítica, al cues-

tionar sistemáticamente el alcance y los límites de marcos analíticos elaborados en otros contextos sociales e históricos para así sacarles el mayor provecho. Quinto, y no menos importante, el libro se destaca por su estilo fluido, aunque rigurosamente documentado y a veces denso, lo cual lo vuelve accesible a un público amplio más allá de las aulas de escuelas de administración pública y de los departamentos de ciencia política.

En las páginas siguientes de la presente reseña se presenta una síntesis de los capítulos, luego se destacan las ideas principales que estructuran el libro, se entabla una discusión entre el enfoque estratégico de análisis de políticas y el marco analítico del diseño de políticas públicas y finalmente se ofrecen unas breves reflexiones en torno a la contribución del libro para la acción colectiva en América Latina.

## Síntesis de los capítulos

Al no ser que se especialicen en una u otra dimensión de la acción pública, los manuales de gobierno y administración suelen organizarse con base en el ciclo de políticas públicas, es decir, en la diferencia entre las etapas de formulación, ejecución o implementación y evaluación. El libro de José Luis Méndez no falta a esta tradición heurística, pero se posiciona en el debate más amplio de la contribución de las ciencias sociales al bienestar colectivo y entabla así un diálogo fructífero con la sociología, la economía y la ciencia política.

Tras una breve introducción dedicada a justificar la relevancia del enfoque estratégico de análisis de políticas, el capítulo uno presenta una magistral síntesis de la evolución del Estado y el Gobierno en América Latina desde La Colonia. En 50 páginas el autor revisa la herencia colonial y republicana que ha marcado la construcción del Estado y de la administración moderna en la región. Luego se dedica a mostrar la oportunidad de abordar la complejidad de la gobernanza desde el enfoque de las políticas públicas, es decir, desde un enfoque práctico pero sistemático.

El capítulo dos deja sentadas las bases de la construcción de problemas de políticas como un ejercicio interpretativo de creación de significado. Primero llama la atención en la importancia de las circunstancias, las etapas y los marcos referenciales en la puesta en agenda de gobierno de los problemas sociales. Más adelante, el autor propone una síntesis de los principales aportes de la literatura especializada –marco teórico– y formula algunas recomendaciones –marco prescriptivo– para aprovecharlas en la práctica.

En el capítulo tres se valora el análisis de políticas –y desde luego el rol de las y los expertos o especialistas al asesorar un Gobierno– en la formulación de solucio-

nes alternativas para resolver los problemas identificados anteriormente. El autor insiste también en la dificultad concreta de encontrar un vocabulario común entre los actores involucrados, por un lado, en la toma de decisión y por otro, en la academia o los centros de investigación y organizaciones de la sociedad civil.

El capítulo cuatro profundiza la reflexión en torno a la formulación, con una síntesis de los principales aportes de la administración pública a la toma de decisión. En particular, este capítulo se adentra en los debates sobre la política de la administración pública antes de combinar el marco analítico y el marco prescriptivo en un modelo de “toma estratégica de decisión”, complementado por un modelo contingente de planificación. Finalmente, el autor hace una breve incursión en la discusión sobre la participación de actores no estatales en las políticas públicas.

En el capítulo cinco se repasan los aportes de las ciencias de las políticas públicas desde la década de los setenta en cuanto a las fallas de implementación. Hace hincapié en la dificultad de llevar los planes de gobierno a la realidad, tomando en consideración la diversidad de los actores involucrados en el terreno y las premuras del contexto en el cual se llevan a cabo aquellos planes. El autor dedica especial atención a los problemas de coordinación institucional en la resolución de problemas y en la adaptación al contexto interno y externo que determina la suerte de las decisiones. El libro culmina con una breve reflexión sobre la evaluación y una síntesis de los principales argumentos expuestos en cada capítulo.

## Ideas principales

Las todavía jóvenes democracias latinoamericanas se destacan por la débil legitimidad de los Gobiernos frente a demandas difusas y a la precaria institucionalización de un Estado objeto de muchas presiones. En este contexto y salvo honradas excepciones el liderazgo político se caracteriza por una tendencia a la personificación del poder y a la politización, más que por su capacidad de innovar y actuar por el bien público. Sin embargo, la suerte de la gobernanza democrática no depende solo del Gobierno, resulta también de la participación de actores del mercado y de la sociedad en la puesta en agenda de problemas sociales, en la adopción de medidas para solucionarlos, en la ejecución de estrategias e, incluso, en la evaluación de los resultados.

Según José Luis Méndez, los Gobiernos de América Latina operan generalmente en un contexto de incertidumbre, corrupción y desconfianza generado por la sobrerregulación y la discrecionalidad, mientras se desarrolla un círculo vicioso de retroalimentación entre elitismo y autoritarismo (2020, 23-24). Ello se afianzó a

lo largo de la transformación histórica del Estado, que transitó del modelo oligárquico originario al populista a mediados del siglo XX, luego a los regímenes liberales posteriores a la Segunda Guerra Mundial antes del advenimiento de regímenes militares en varios países, para entrar finalmente a una irresuelta transición hacia regímenes democráticos en la década de los 80. En este contexto los Gobiernos de distintas orientaciones ideológicas responden a la demanda por un Estado fuerte, en el sentido de centralizado y omnipresente, pero que carece de capacidad administrativa y profesional de acción frente a los intereses privados. Para encarar esta complejidad el autor sugiere partir del proceso de las políticas públicas y adoptar un enfoque estratégico como se detalla a continuación.

El proceso empieza con reconocer la dificultad de definir y jerarquizar los problemas de políticas públicas. La vasta literatura sobre este tema provee un marco analítico relativamente claro que el libro presenta en tres momentos: definición, naturaleza y factores causales. Por naturaleza se entiende que los problemas de políticas presentan las características de operar como sistemas –“interdependencia”– dinámicos –“inestabilidad”–, productos de percepciones –“subjetividad”–, lo cual les vuelve complejos –“oscuridad” y “resistencia”–. Las causas de los problemas de políticas se dividen entre factores exógenos –eventos, empresarios públicos, redes, ciclos de opinión, presupuesto y vinculación problemática– y factores endógenos –cómo se designan o denominan, grado de aceptabilidad, complejidad y ciclo de vida–. Para encarar estas premuras, el autor recomienda a los Gobiernos adoptar una agenda estratégica (Méndez 2020, 124) que combina ética de convicción y ética de responsabilidad. De esta manera se pueden superar los riesgos asociados a la definición de problemas –“problematización”– y a su “estructuración”, ya sea esta “artificial”, “equivocada”, “desnivelada” o “rígida”.

En el proceso de toma de decisión que va de la adopción a la resolución de problemas de políticas, el análisis tecnocrático y la política se complementan a través de la conformación de equipos de actores políticos y burocráticos. Sin embargo, las interacciones entre estos grupos en la arena de las políticas públicas dependen de intereses y culturas organizacionales a menudo contrapuestas, que se traducen en concepciones diferentes de la eficiencia, la equidad y la distribución, en una valoración distinta de los insumos, resultados, beneficios y costos hundidos. Para avanzar hacia una movilización estratégica del conocimiento experto sobre las políticas públicas es necesario que cada actor entienda mejor la racionalidad del otro. En particular, la responsabilidad de hacer más asequible el análisis de políticas recae en los expertos y las expertas de la carrera administrativa, sean ellos consultores o servidores públicos.

El método Toma Estratégica de Decisiones (TED) constituye sin lugar a duda uno de los aportes más originales del libro. Este método, que alude “al manejo

adecuado de un grupo para tomar una decisión” (Méndez 2020, 220), se presenta en la etapa de formulación de la política. El autor parte de la racionalidad limitada con la cual el Gobierno toma decisiones y que le lleva a proceder empíricamente por el método de prueba error –heurística–. Ello trae consigo una serie de sesgos en la elección de soluciones, ya sea por su visibilidad y disponibilidad, o por los prejuicios –“sesgo por engaño”– y la inadecuada apreciación de los costos y beneficios –“sesgo informativo”–. La TED se basa en el liderazgo y la inteligencia colectiva –pensamiento grupal, del inglés *group think*, popularizado en la década de los sesenta por la administración estadounidense–. Al decir del autor se despliega en tres etapas, incluyendo la innovación en la definición del problema y las soluciones alternativas –“etapa inicial”–, el liderazgo en la conducción de la discusión y el ordenamiento de la información –“etapa intermedia”– y anticipación de posibles efectos y obstáculos en la ejecución –“etapa final”–. La TED recupera la idea del análisis de políticas como labor artesanal –que combina la improvisación y el saber experto– formulada por Aaron Wildavsky en su obra pionera *Speaking Truth to Power* (1987).

José Luis Méndez complementa este método con una síntesis elegante de cuatro modelos clásicos de toma de decisión –racionalidad perfecta, racionalidad limitada, incrementalismo y anarquía ordenada o tacho de basura–, que denomina un “modelo contingente”. En este modelo la racionalidad de las decisiones del Gobierno varía en función de la claridad entre los medios y fines y de la heterogeneidad de los actores involucrados (2020, 231). Esta propuesta ya había sido presentada por el autor en su “Estudio introductorio” a la traducción al español de la obra clásica de Guy Peters, *La política de la burocracia* publicada en 1999. Su inclusión en un tratado sobre el uso estratégico de las políticas públicas en América Latina arroja una luz nueva sobre las variaciones de los procesos de toma de decisión entre distintas áreas de políticas. En particular, el carácter tridimensional del “modelo contingente” restituye mejor la complejidad de dichos procesos que algunas tipologías basadas en costos y beneficios, en la complejidad política y técnica de las políticas, o en los tipos de problemas por acuerdo y certidumbre.

A continuación, el libro hace hincapié en la importancia de la coordinación institucional –“interorganizacional”– en la implementación de las políticas. Ello trae consigo una discusión muy oportuna en torno a la resolución de problemas al interior del aparato estatal y a la capacidad de gobernar en América Latina. Esta discusión atañe no solamente a las modalidades prácticas de la coordinación administrativa –“vertical”– en función de la densidad, la multiplicidad, la cercanía y la centralidad de las organizaciones, sino también a las implicaciones de la elección racional –por ejemplo, con la “estructura de incentivos” que motivan a los individuos–, a la colaboración y a las redes de políticas –“estructuras de interdependencia”–.

La explicación de cómo la coordinación institucional afecta la implementación de políticas se basa en tres aspectos complementarios: la definición, la complejidad de los problemas y los factores de elección. Más allá de las consideraciones semánticas o conceptuales, el debate académico gira en torno a las escalas como aquellas de los nueve niveles de independencia/integración de Metcalfe, y de los cuatro niveles de integración de Bouckaert, Peters y Verhoest (2010) que combinan los grados de coordinación y consolidación con aquellos de proliferación (Méndez 2020, 284-286). La dificultad de arbitrar entre un manejo independiente y uno jerárquico de las organizaciones administrativas se origina en la complejidad de la coordinación y la búsqueda del término medio entre especialización e integración. Sin embargo, José Luis Méndez insiste en que ambas dimensiones se pueden combinar en un modo de gobernanza versátil. Tal es el caso de los modos de gobernanza por redes, que combinan instituciones –o reglas– formales e informales, estructuras jerárquicas del tipo consejos, comisiones e intercambios personales.

Finalmente, la implementación se basa en las relaciones entre unos actores – principal y agente– que gozan de un acceso asimétrico a la información y de una capacidad de acción desigual en el plano político, profesional y económico. Por un lado, ello implica que la efectividad de las políticas públicas dependa de un diagnóstico objetivo de las relaciones de fuerza y un análisis prospectivo de trayectoria –“mapeo hacia adelante”–, al servicio de la TED y del modelo contingente descritos anteriormente. Por otro, invita al Gobierno a tomar en cuenta los factores de resistencia –“fricciones”– por parte de las personas y de las organizaciones –como los recursos de infraestructura, presupuesto, etc.–, susceptibles de generar fallas de implementación o de llevar a la reformulación de las políticas. La coordinación institucional intersectorial –“horizontal”– es también una respuesta a la fragmentación burocrática y a la persistencia en América Latina de una competencia nefasta entre agencias del Estado “por acumular poder y que se resisten a trabajar en conjunto o a apoyarse mutuamente” (Méndez 2020, 297).

## Discusión

La relación entre teoría y práctica ha sido un problema central de la investigación en políticas públicas desde que Harold Lasswell publicó en 1951 su artículo fundacional titulado “The Policy Orientation”. Las claves de esta relación, como se recuerda oportunamente en el capítulo uno, se encuentran en el origen multidisciplinario de las ciencias de las políticas, en su orientación práctica hacia la resolución de problemas sociales y en el tenor normativo de sus hallazgos que pretenden contribuir

al desarrollo y a la democracia. Sin embargo, este campo de investigación de las ciencias sociales y humanas está interceptado por una línea que separa la investigación básica o fundamental y la investigación aplicada. Lo que apareció inicialmente como una división provisional en un campo emergente ha dado lugar a dos tipos de literatura, de modo que algunos contraponen “el análisis de políticas” –de corte teórico y académico– a “los estudios de políticas” –considerados empíricos y prácticos–.

El problema con esta división artificial es que entra en contradicción con la esencia del análisis de políticas públicas y su razón de ser. En realidad, la autonomía de los llamados “estudios básicos” en políticas públicas –expresión que alude a la investigación básica en ciencias naturales y físicas– se origina en la emergencia de un dominio de la ciencia política de corte neopositivista tras el giro conductista de los años cincuenta: la política comparada. En otros términos, no es que el análisis de políticas se separó de los estudios de políticas públicas en una suerte de divorcio entre la teoría y la práctica, sino que ciertos estudios de ciencia política –aquellos interesados en las políticas públicas como procesos políticos– se constituyeron en un campo de investigación básica, lo cual llevó a una reificación de la toma de decisión. Por lo demás, el triple carácter de las ciencias de las políticas –multidisciplinario, práctico y normativo–, es constitutivo del desarrollo epistemológico y del alcance teórico y empírico del análisis de políticas que, dicho sea de paso, no es sino una modalidad particular de los estudios de políticas –como la sociología de las organizaciones, el análisis histórico o la economía política–.

Esta idea subyace en la propuesta de José Luis Méndez de adoptar un enfoque estratégico basado en las políticas públicas para gobernar en América Latina. En este sentido es un aporte a la reflexión iniciada a medianos de los años ochenta e inicios de los noventa por autores como Stephen Linder, Guy Peters, Davis Bobrow, John Dryzek, Anne Schneider y Helen Ingram, quienes reformularon el problema de la relación entre teoría y práctica en las políticas públicas en términos de “diseño” para así superar el falso dilema entre investigación básica y aplicada. Esta discusión ha llevado a algunos a considerar el diseño de políticas como un marco analítico, es decir, una manera de conceptualizar, observar, explicar y desarrollar las políticas públicas a partir de problemáticas comunes, lo cual permite a la vez entablar un diálogo entre teorías y desarrollar métodos de trabajo más eficientes tanto para la investigación como para la toma de decisión (Peters y Fontaine en prensa).

La TED y el modelo contingente de toma de decisión presentados en el libro *Políticas públicas. Enfoque estratégico para América Latina* hacen cuatro contribuciones importantes al desarrollo y a la consolidación del diseño de políticas públicas como marco analítico. Primero, consolidan el puente tendido por Lasswell, Wil-

davsky, Peters y otros autores entre la teoría y la práctica para así facilitar al aprendizaje social mediante la producción acumulada de conocimiento sobre las políticas públicas. Segundo, operacionalizan la teoría weberiana de la complementariedad entre el oficio del científico y el del político al dar pautas para la cooperación entre ambos actores en la problematización, la formulación y la implementación de políticas. Tercero, al hacer hincapié en la coordinación institucional arrojan luz sobre la complementariedad entre diseño de políticas y diseño institucional para pensar de manera sistémica la coordinación vertical –entre principal y agente– y la coordinación horizontal –entre agencias autónomas de mismo nivel jerárquico–. Cuarto, ofrece una solución parsimoniosa al problema del contexto en la toma de decisión con la articulación de tres ejes –claridad de fines, claridad de medios y heterogeneidad de los actores–, lo cual permite anticipar cuándo pueden esperarse o en qué áreas de políticas prevalecen los modelos convencionales de racionalidad –racionalidad perfecta, racionalidad limitada, incrementalismo y anarquía ordenada–, a los cuales cabe añadir la “lógica de lo adecuado” teorizada por el institucionalismo sociológico.

La diferencia entre la TED y el modelo contingente, por un lado, y el diseño de políticas por otro, radica en la importancia dada a la evaluación. José Luis Méndez considera la evaluación como una actividad distinta al análisis de políticas y la reduce a la evaluación *ex post* de los objetivos, del progreso, del personal y del impacto (2020, 15). Sin embargo, la evaluación forma parte integral del diseño de políticas públicas por ser una actividad continua que atañe tanto a los impactos como a los procesos. La relevancia de los modelos de evaluación para el diseño de políticas se observa en tres niveles. Primero, son modelos de interpretación o representación –*framing*– que definen los problemas de políticas públicas y las preferencias en la elección de soluciones. En este caso, la evaluación consiste en reconocer la importancia de los valores, las creencias y la subjetividad en la puesta en agenda, la formulación y la implementación. Segundo, son modelos de análisis de coherencia entre fines y medios y de congruencia entre medios, en particular entre los instrumentos de políticas. En este sentido la evaluación consiste en monitorear el cambio de políticas para retroalimentar las decisiones iniciales y, de esta manera, aportar los correctivos necesarios si cabe el caso. Tercero, son modelos de valorización de los impactos y procesos, basados en la relación entre costos y beneficios. Aquí, la evaluación permite ajustar el diseño de una política en función de configuraciones dinámicas de factores económicos, políticos y sociales, que inciden a nivel local, nacional o internacional y que varían de un área de política a otra.

Por estas tres razones la inclusión de la evaluación al marco analítico del diseño de políticas públicas trae consigo dos implicaciones metodológicas fundamentales.

Primero, se trata por definición u ontología de un ejercicio de análisis comparado, en el cual se aprende de un país a otro, de un Gobierno a otro, de un área de política a otra. En este sentido el diseño de políticas es a la vez un método y una teoría basada en la comparación de instrumentos, modos de gobernanza, estilos de implementación, capacidades de gobierno, espacios de diseño y demás. Segundo, a diferencia de las teorías convencionales del proceso de las políticas, el diseño de políticas analiza y pone en contexto cualquier problema de política de una manera sistémica. Ello equivale a comparar las actividades de un gobierno en un contexto dado, en lugar de comparar las etapas de un ciclo: la formulación de explicaciones causales, la evaluación resultados –impactos + procesos–, la instrumentación y la intervención en la administración pública.

## Conclusión

El libro *Políticas públicas. Enfoque estratégico para América Latina* cumple con el compromiso de su autor de vincular la teoría y la práctica desde un enfoque racional-instrumental, realista y crítico adaptado al contexto latinoamericano. Es una contribución original y rigurosa al análisis de políticas y a la toma de decisión que se dirige a un público amplio y diverso, procedente de la academia y de la administración pública. Cada quien encontrará lo suyo en función de sus conocimientos previos y de su nivel de lecturas, sea para descubrir o revisar algunos textos clásicos de la literatura especializada, o para entender mejor los tipos de racionalidad puestos en práctica en las políticas públicas fruto de las interacciones entre el Estado, la sociedad y la economía.

Por último, el libro encontrará su lugar en la discusión académica y profesional para avanzar en la operacionalización del diseño de políticas públicas como marco analítico. Por estas razones, el texto de José Luis Méndez se convertirá rápidamente en una obra de referencia para el estudio y el desarrollo de las políticas públicas en América Latina.

## Referencias

Bouckaert, Geers, Guy Peters y Koen Verhoest. 2010. *The coordination of public sector organizations: shifting patterns of public management*. Nueva York: Palgrave Macmillan.

- Lasswell, Harold. 1951. "The Policy Orientation". En *The Policy sciences: recent developments in scope and method*, editado por Daniel Lerner y Harold D. Lasswell, 3-15. Stanford: Stanford University Press.
- Méndez, José Luis. 2020. *Políticas públicas. Enfoque estratégico para América Latina*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica / El Colegio de México.
- Méndez, José Luis. 1999. "Estudio introductorio". En *La política de la burocracia*, editado por Guy Peters, 8-61. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Peters, Guy. 1999. *La política de la burocracia*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Wildavsky, Aaron. 1987. *Speaking Truth to Power: The Art and Craft of Policy Analysis*. Nueva Jersey / Oxford: Transaction Books.
- Peters, Guy, y Guillaume Fontaine. en prensa. "Introduction to the Research Handbook of Policy Design: Operationalizing the Policy Design Framework". En *Research Handbook of Policy Design*, coordinado por Guy Peters y Guillaume Fontaine. Cheltenham: Edward Elgar.



Reseñas





Javier Hurtado y Gerardo Aguilar.  
2021. **Regímenes de excepción en Iberoamérica por el covid-19: afectaciones al Estado de derecho y la democracia.** Guadalajara. Colegio de Jalisco - Tirant lo Blanch. 284 pp.

El texto estudia los regímenes de excepción creados para enfrentar las consecuencias derivadas del Covid 19 (SARS-CoV-2) en Iberoamérica. La estructura del documento examina la conceptualización y aplicación de las medidas de excepcionalidad declaradas constitucionalmente en Estados sociales de derecho, también aborda las medidas gubernamentales de excepcionalidad en países que no tienen consignada esta disposición en la carta constitucional, construyendo seis capítulos que poseen propuestas y recomendaciones a los sistemas de gobierno parlamentarios, presidenciales y semipresidenciales.

Los capítulos fueron organizados para mostrar la calidad (en términos de consistencia y vigencia) de los sistemas democráticos en Iberoamérica antes y después de la pandemia, el estudio señala las transiciones, cambios y transformaciones que surgen a partir de la pandemia del Covid – 19 en los Estados y las democracias de 18 países, mostrando una serie de contrastes que ayudan a ver las declaratorias de excepcionalidad generadas en cada país, unas situadas en acciones más reactivas (militaristas y restrictivas de las libertades individuales) y otras en medidas de corto y mediano plazo.

El texto aborda el problema de los regímenes de excepción en Iberoamérica,

a partir de la pandemia del Covid – 19 y sus afectaciones, no solo se observaron afectaciones sanitarias, también se establecieron una serie de limitaciones de orden jurídico-político, referidas a libertades individuales y colectivas en los Estados de derecho estudiados. El valor del libro se centra en este aspecto, el analizar los fines y propósitos de marcos constitucionales que se declaran garantes de la limitación de los detentadores del poder y de los órganos del Estado que lo componen.

Los autores también muestran las afectaciones producidas al Estado social de derecho y las democracias en Iberoamérica por el Covid – 19, planteado una serie de reflexiones sobre la calidad de las democracias y los derechos fundamentales en sociedades de corte neoliberal. Se observa la necesidad de fortalecer los procesos democráticos y su relación con los Estados de derecho, a mayor garantía de derechos, mayor cohesión y participación de la sociedad.

La pregunta central del libro se orienta a mostrar la relación entre Estado social de derecho y la democracia, es decir, a mayores garantías sociales, mayor bienestar, perfeccionamiento y mejora de las democracias. Según los autores, se requiere un sistema de valores y principios que garanticen la justicia social y la democracia, así como una cultura democrática de avanzada que permita afrontar los nuevos retos de bienestar en las sociedades Iberoamericanas.

Los autores muestran que, en Latinoamérica, existen una serie de transformaciones del Estado social de derecho y por supuesto de las democracias, asociadas con acciones antidemocráticas, injusticias

heredadas, y restricciones a las libertades individuales, las cuales son intervenidas con dispositivos autoritarios que se instauran como solución a los problemas públicos en Iberoamérica.

Los marcos teóricos de partida del texto se orientan a repensar el Estado social de derecho, como categoría analítica de la administración pública. Los aportes epistemológicos se orientan a repensar el Estado social de derecho en contextos pandémicos, se sugiere una serie de evoluciones, que no son de ahora, pero que se muestran con mayor claridad por la excepcionalidad de la crisis sanitaria global en: a) el aumento de conflictos asociados a la desigualdad, exclusión y alteración de las sociedades sin mediaciones institucionales, b) crecimiento de lógicas corporativas propias de los capitalismos neoliberales que mercantilizan lo público, y c) una serie de dificultades para implementar políticas sociales que garanticen mayor justicia y bienestar social de carácter universal en tiempos de crisis social, ambiental y sanitario.

El libro también examina la crisis pandémica, un periodo de transformaciones nacionales, regionales y globales que desnudan las desigualdades estructurales y emergentes que se reproducen en sociedades neoliberales. Es un trabajo que muestra el estado de las garantías sociales (reducidas por lógicas neoasistenciales) y por afectaciones a la calidad de las democracias, relacionadas con la corrupción, el patrimonialismo y la desconfianza hacia los gobernantes, analizando las disposiciones constitucionales y las políticas de emergencia al Covid 19 en la región.

El análisis empieza con una mirada histórica a los regímenes de excepción desde la república romana, pasando por los casos de

Estados Unidos, Francia y Alemania, hasta la situación de los Estados durante el 2020 y lo corrido del 2021. Los criterios usados para el análisis de los Estados de excepción se organizaron así: a) el diseño constitucional, b) las disposiciones legales, c) las declaraciones del Covid, d) las medidas ejecutivas y legislativas para mitigar los efectos económicos, e) las medidas para mitigar los efectos a la salud, y f) la prórroga de los procesos electorales.

Los hallazgos más importantes del trabajo son:

- a. Se presentan evidencias sobre la utilización reiterativa de mecanismos que permiten la excepcionalidad en los países estudiados, lo estipulado en la constitución política, es diferente, deficiente e incoherente con la práctica gubernamental ejecutada durante la pandemia.
- b. Los regímenes de excepción comparten una visión reactiva, militarista y policíaca de las amenazas de los Estados, ante sublevaciones, emergencias e invasiones de poderes externos, aunque se observe una ampliación del concepto de emergencia frente a la crisis climática y sanitaria del momento.
- c. Los países con menos medidas sociales y económicas para intervenir los problemas derivados de la pandemia son México y Brasil.
- d. La mayoría de los Estados carecen de una instancia legal o una figura constitucional que responda frente a la emergencia del COVID, lo que se muestra es entre improvisación o innovación gubernamental.
- e. La pandemia influyó en procesos electorales como los de Puerto Rico, Esta-

dos Unidos, Bolivia y Perú, al limitar o restringir, la participación política y restringir el debate de las ideas (políticas, estrategias y salidas a los problemas de las sociedades), a redes o medios de comunicación masivo sin controles por parte de la autoridad electoral.

- f. Los decretos de excepción incluyen limitaciones a los derechos y libertades fundamentales como el habeas Corpus, el derecho a la no autoincriminación, la presunción de inocencia, en democracias con fragilidades en materia de derechos humanos y garantías ciudadanas.

En síntesis, las evidencias del libro muestran una diversidad de problemas de los estados de excepción en los 18 países seleccionados. Las declaratorias de excepcionalidad develan una serie de conflictos, vacíos, y fallas, en materia de garantía de derechos y de cultura democrática, las medidas establecidas, por ejemplo, niegan los derechos fundamentales de los ciudadanos al tratar de protegerlos o garantizarle la vida.

La emergencia sanitaria evidenció que no hemos acumulado aprendizajes sobre cómo gestionar los riesgos y emergencias sociales de cara al futuro, las pandemias, sindemias, epidemias, no son nuevas, pero sus aprendizajes no son puestos en la escena global. Enfermedades sobre las cuales ya se conocían sus problemas y desafíos como el Sida, el Ébola, el SARS, el MERS y la gripe Aviar tienen una serie de aprendizajes en materia sanitaria, pero escasean las políticas sociales y sanitarias de carácter masivo en regiones como Latinoamérica.

Las medidas de la doctrina de la seguridad instituida fueron las más desarrolladas en estas declaratorias de excepcionalidad,

afectando las libertades individuales de la ciudadanía. Lo que se observa, es la implementación de políticas de carácter instrumental (de mano dura y super mano dura), sin un diseño institucional para intervenir el nuevo problema, lo que se estructura, son políticas públicas reactivas a la emergencia sin la innovación de mediano y largo plazo.

Con la revisión de los 18 países, lo que se muestra es un nuevo diseño institucional en términos de disposiciones legales y medidas ejecutivas, acciones que revelan débiles mecanismos y fórmulas para participación política, y la construcción de nuevas ciudadanías en la región especialmente en jóvenes y las mujeres. Las declaratorias de excepcionalidad no lograron fortalecer el aparato institucional, y tampoco el aumento de las expectativas por la democracia y el bienestar en materia de política social.

Hacia el futuro las investigaciones en este campo pueden fortalecer las miradas sobre los Estados de excepción, los riesgos sociales y ambientales del futuro, para ello se requieren procesos y sistemas democráticos sólidos con mayor transparencia y participación ciudadana, también se necesitan unas disposiciones de emergencia, con controles y equilibrios por parte de la institucionalidad pública acompañadas por ciudadanías activas.

**Referencias bibliográficas:**

- Bautista, Carolina, Anahí Durand, y Hernán Ouviaña. 2020. *Estados Alterados: reconfiguraciones estatales, luchas políticas y crisis orgánica en tiempos de pandemia*. Buenos Aires, Argentina: CLACSO. Muchos Mundos Ediciones. IEALC.
- Hurtado Javier y Gerardo Aguilar. 2021. *Regímenes de excepción en Iberoamérica por el covid-19: afectaciones al Estado de derecho y la democracia*. Guadalajara, México: Tirant lo Blanch.

Bairon Otálvaro Marín  
Trabajador social.  
Magíster en políticas públicas.  
Doctor en estudios políticos  
y relaciones internacionales.  
Profesor del Departamento de Administración y Organizaciones de la Facultad de Ciencias de la Administración de la Universidad del Valle.  
Director del programa académico de Administración Pública.

## 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