

# mundosplurales

Revista Latinoamericana de Políticas y Acción Pública • ISSN: 1390-9193  
Volumen 11 • Número 2 • noviembre 2024



Vol. 11 / N° 2

## Artículos

---

El teletrabajo como parte de una transición socioecológica urbana. El ejemplo del área metropolitana de Toulouse  
Corinne Siino

Adaptación de la planificación pública a las políticas de transición energética y del uso sostenible del suelo en Francia  
Hélène Nessi

La "gran transición": necesidad de cambios en la educación tecnológica superior  
Oscar Arturo Castro-Soto

Limites à institucionalização da política orgânica e agroecológica catarinense, Brasil  
Julie Rossato-Fagundes, Silvio Ferraz

El aluvión de 2022 en una comuna de Quito: Urbanización, vulnerabilidad y políticas interespecies  
Angélica Ordóñez-Charpentier

El comercio informal en Quito: características, retos y necesidades  
Francisco Enríquez-Bermeo

Teoría Feminista y Pensamiento Político: repensar los derechos, la libertad y la igualdad  
Anabella Di Tullio

Hacia una interculturalidad resurgente: generando hermandad, grietas decoloniales y sanación en la Amazonía ecuatoriana  
Alexandra J. Reichert, Ofelia Salazar Shiguango

El debate sobre la gestación por sustitución en Argentina: el vacío legal y sus consecuencias  
María Celina PENCHASKY

América Latina y la guerra de Gaza: posición entre lucha de clases, conflicto Norte-Sur y transformación del poder global  
Raina Zimmering

## Informe

---

Análisis de buenas prácticas internacionales en gobernanza y políticas públicas en relación con los servicios públicos  
María Pessina



**FLACSO**  
ECUADOR



# **mundosplurales**

---

Revista Latinoamericana de Políticas y Acción Pública  
Volumen 11, Número 2 - noviembre 2024



**FLACSO**  
ECUADOR



FLACSO ECUADOR  
1974 - 2024



# **mundosplurales**

Revista Latinoamericana de Políticas y Acción Pública  
Volumen 11, Número 2 - noviembre 2024

## **Editores**

Betty Espinosa (FLACSO Ecuador)  
André-Noël Roth (Universidad Nacional de Colombia)

## **Comité Editorial**

Betty Espinosa (FLACSO Ecuador)  
André-Noël Roth (Universidad Nacional de Colombia)  
David Post (Pennsylvania State University)  
Marcela Pronko (Fundación Oswaldo Cruz, Brasil)  
Jairo Rivera (Universidad Andina Simón Bolívar, Ecuador)

## **Anteriores Editores**

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

## **Consejo Editorial**

Guillermo Baquero (European School ESMT, Alemania)  
Eduardo Bedoya (Pontificia Universidad Católica del Perú)  
Vera Chiodi (Université Sorbonne Nouvelle)  
Robert Cobbaut (UCLouvain)  
Renato Dagnino (Universidad de Campinas)  
Verónica Egas (Universidad Católica del Ecuador)  
Alma-Amalia González (Universidad Nacional Autónoma de México - UNAM)  
Jean de Munck (UCLouvain)  
Matthieu de Nanteuil (UCLouvain)  
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 (UCLouvain)  
Geoffrey Pleyers (UCLouvain)  
Javier Roiz (Universidad Complutense de Madrid)  
Emmanuelle Sinardet (Université Paris Nanterre)  
Michael Uzendoski (FLACSO Ecuador)  
Unai Villalba (Universidad del País Vasco)  
Martha Zapata (Universidad Libre de Berlín)  
Cristina Zurbbirgen (Universidad de la República, Uruguay)

**Gestora de la revista:** Salomé Montenegro

**Diseño y diagramación:** Unidad de diseño-FLACSO Ecuador

© De la presente edición

**FLACSO, Sede Ecuador**

La Pradera E7-174 y Diego de Almagro

Quito, Ecuador

Telf.: (593-2) 294 6800

Fax: (593-2) 294 6803

www.flacso.edu.ec

ISSN: 1390-9193

E-ISSN: 2661-9075

Quito, Ecuador 2024

Ira. edición: noviembre 2024

Los artículos que se publican en *Mundos Plurales. Revista Latinoamericana de Políticas y Acción Pública* son de responsabilidad exclusiva de sus autores y autoras, y son de acceso abierto.



**Introducción** ..... 5

Artículos

---

**1. El teletrabajo como parte de una transición socioecológica urbana. El ejemplo del área metropolitana de Toulouse** ..... 9-24

Corinne Siino

**2. Adaptación de la planificación pública a las políticas de transición energética y del uso sostenible del suelo en Francia** ..... 25-48

Hélène Nessi

**3. La “gran transición”: necesidad de cambios en la educación tecnológica superior** ..... 49-69

Oscar Arturo Castro-Soto

**4. Limites à institucionalização da política orgânica e agroecológica catarinense, Brasil** ..... 70-93

Julie Rossato-Fagundes, Silvio Ferraz

**5. El aluvión de 2022 en una comuna de Quito: urbanización, vulnerabilidad y políticas interespecies** ..... 94-117

Angélica Ordóñez-Charpentier

**6. El comercio informal en Quito: características, retos y necesidades** ..... 118-145

Francisco Enríquez-Bermeo

**7. Teoría feminista y pensamiento político:  
repensar los derechos, la libertad y la igualdad . . . . . 146-157**  
Anabella Di Tullio

**8. Hacia una interculturalidad resurgente:  
generando hermandad, grietas decoloniales  
y sanación en la Amazonía ecuatoriana . . . . . 158-179**  
Alexandra J. Reichert, MA, Ofelia Salazar Shiguango

**9. El debate sobre la gestación por sustitución  
en Argentina: el vacío legal y sus consecuencias. . . . . 180-205**  
María Celina Penchasky

**10. América Latina y la guerra de Gaza: posición  
entre lucha de clases, conflicto Norte-Sur  
y transformación del poder global . . . . . 206-229**  
Raina Zimmering

Informe

---

**11. Análisis de buenas prácticas internacionales  
en gobernanza y políticas públicas en relación  
con los servicios públicos . . . . . 232-246**  
María M. Pessina Itriago

Reseña

---

**12. Reseña: Jamil Mahuad. 2021. Así dolarizamos al Ecuador:  
Memorias de un acierto histórico en América Latina . . . . . 249-251**  
Grace Yolanda Llerena Sarsoza

Política editorial . . . . . 252-255

# Introducción



---

André-Noël Roth, Betty Espinosa

El mundo parece cada vez más en un momento de transformación. A las preocupaciones generadas por las necesarias transiciones en materia ambiental, energética, ecológica y alimentaria, y demás, se han agregado en los últimos años y meses nuevas incertidumbres e inquietudes por las guerras y la emergencia de nuevos liderazgos políticos y gubernamentales. El mundo que nació con el ocaso de la Unión Soviética y seguido por un optimismo exagerado en relación con las democracias neoliberales mundializadas parece entrar en una fase de franca decadencia. El desafío no es “solamente” reorientar el rumbo de ciertas políticas públicas para hacerlas transitar -difícilmente- hacia más sostenibilidad o hacia un mayor reconocimiento de derechos para las personas. Ahora es la fase de una relativa estabilidad de los modelos políticos que parece terminarse. Con la elección de Milei, Trump y el crecimiento de la extrema derecha en Europa, están tambaleando los fundamentos y la naturaleza de los regímenes políticos democráticos capitalistas: parecemos haber entrado en una era nueva de autoritarismo, plutocratización y de militarización o “arsenalización” de la política que privilegia más las relaciones de fuerzas y las guerras híbridas que las relaciones de cooperación. Parece que pasamos de la fase de abordar varias transiciones necesarias mediante nuevas políticas públicas a un proceso de Transición mayúscula, general, tal vez civilizatoria.

Los artículos de este número dan cuenta a su manera de estas problemáticas de transición propicia al desarrollo de actitudes y situaciones barrocas, es decir contradictorias y ambiguas, de un futuro en gestación con un pasado que se resiste a desaparecer. Así, Corinne Siino analiza una transición socioecológica urbana posibilitada por el teletrabajo, mientras Hélène Nessi señala la adaptación de la planificación pública frente a la transición energética. Igualmente, la transición es abordada por Oscar Arturo Castro-Soto en el sector educativo. Posteriormente, una contribución de Julie Rossato-Fagundes y Silvio Ferraz analiza la institucionalización de una política de transición agroecológica en Brasil, y aquella de Angélica Ordóñez-Charpentier aporta un análisis de una de las consecuencias del cambio climática: el dramático aluvión de Quito del 2022. Siguen a estas problemáticas

asociadas a la transición climática y ambiental cuatro artículos relacionados con los derechos. Francisco Enríquez-Bermeo realiza una radiografía de un problema recurrente en América latina, el comercio informal, en este caso en la ciudad de Quito. Luego, los derechos son repensados desde la teoría feminista por Anabella Di Tullio. Alexandra Reichert nos ofrece un estudio sobre la interculturalidad desde la Amazonía ecuatoriana. A su turno, María Celina Penschasky analiza el vacío legal ante la gestación por sustitución en Argentina. Y, para terminar, la guerra de Gaza está también presente en este volumen gracias a la contribución de Raina Zimmering, quien nos ofrece un análisis de las posturas asumidas en América Latina frente al cruento y dramático conflicto genocida sufrido por el pueblo palestino ante la vergonzosa inacción cómplice del resto del mundo. Para cerrar este número se presentan, en primer lugar, un interesante informe de María Pessina relativo a las Buenas Prácticas Internacionales en Gobernanza y Políticas Públicas y, en segundo lugar, una reseña elaborada por Grace Llerena de un interesante libro sobre la dolarización en el Ecuador.

Esperamos que la variedad y originalidad de las contribuciones de esta edición sean de su interés y pueden motivar a otros autores a publicar sus investigaciones en próximas ediciones de nuestra Revista.

Artículos





# El teletrabajo como parte de una transición socioecológica urbana. El ejemplo del área metropolitana de Toulouse

## *Le travail à distance élément d'une transition socio-écologique urbaine ? L'exemple de la métropole toulousaine*

Corinne Siino\*

Traducido del francés al español por Luka Couvreur\*\*

Recibido: 29/08/2023 - Aceptado: 30/10/2023

9

### Resumen

En el presente artículo se cuestiona el trabajo a distancia como elemento de una transición socioecológica en las áreas urbanas. Se discuten las ventajas potenciales de esta modalidad de trabajo para cuestionar la limitación de las movilidades como un paso en la transición socioecológica. Teniendo en cuenta el desarrollo del teletrabajo en Francia, en el texto se define la transición socioecológica en cuanto a su relación con el teletrabajo. Después, siguiendo los resultados de una investigación en la aglomeración de Toulouse, se exponen las recomposiciones laborales causadas por el uso numérico en relación con las preocupaciones medioambientales de las personas que realizan teletrabajo. De manera más general, a partir de un enunciado de las posibles evaluaciones sobre las ventajas medioambientales del teletrabajo en las zonas urbanas y sus periferias, se cuestiona la posible medición de otros impactos medioambientales del teletrabajo, además de los gases de efecto invernadero.

*Palabras clave:* impacto ambiental; movilidad; políticas urbanas; trabajo a distancia; transición socioecológica.

### Résumé

Cet article interroge le travail à distance comme élément d'une transition socio-écologique en milieu urbain. Il aborde le débat des possibles avantages du télétravail pour questionner la limitation des déplacements comme une étape dans une transition socio-écologique. Avec le développement du télétravail en France, il s'agit dans un premier temps de définir la transition socio-écologique en ce qu'elle peut être en lien avec le télétravail. Les résultats d'une recherche dans l'agglomération toulousaine analysent ensuite les moteurs des recompositions du travail induites par le numérique au regard de l'implication des télétravailleurs pour des préoccupations environnementales. De manière plus générale, un point sur les mesures possibles des gains environnementaux du télétravail pour les espaces urbains et leurs périphéries questionne la prise en compte d'autres impacts environnementaux du télétravail que les seuls rejets de gaz à effet de serre.

*Mots clefs:* Empreinte environnementale; mobilité; politiques urbaines; transition, travail à distance.

\* Profesora de urbanismo y planificación urbana de la Universidad de Toulouse Jean Jaures LISST-CIEU ; corinne.siino@univ-tlse2.fr

\*\* ESPOL ( Escuela Europea de Ciencias Políticas y Sociales ), Universidad Católica de Lille (Francia) ; lukacouvreur27@gmail.com

## El trabajo a distancia, elemento de una transición socioecológica urbana. El ejemplo de la metrópoli de Toulouse: una introducción

El trabajo a distancia no es nuevo. Sus transformaciones y su importante crecimiento gracias a las redes informáticas han dejado huella en el espacio urbano a través de la multiplicación de los espacios compartidos de trabajo (ECT) y de otras formas de terceros lugares (T-L) (Liefoghe 2018), además, cuestionan una disminución del número y de la distancia de los desplazamientos domicilio-trabajo (Aguilera y Terral 2022). El empleo se ha visto muy afectado en su organización debido al COVID-19. El funcionamiento urbano basado en las movilidades ha sido alterado, especialmente para los desplazamientos domicilio-trabajo, obligando a las empresas a realizar un cambio rápido y masivo hacia el teletrabajo.

Modalidades como el trabajo desde casa o desde otro lugar, aún poco desarrolladas<sup>1</sup> hasta entonces en Francia, se han generalizado (DARES 2022) hasta el punto de provocar cambios en la organización de algunas empresas (Giotto y Thoemmes 2022). En un momento en que las ciudades, presionadas para limitar los gases de efecto invernadero (GEI), se esfuerzan por descarbonizar la movilidad de sus habitantes, ¿es posible considerar el trabajo a distancia, en particular a través de las redes informáticas, una puerta abierta para una transición socioecológica, para conseguir que las ciudades tengan menos impacto en el medio ambiente y que respondan socialmente a las expectativas de sus habitantes y usuarios?

En esta dirección, las acciones ponen en duda su implementación y supervisión por parte de las autoridades. A partir de una investigación en Toulouse, realizada en el marco del programa VILAGIL,<sup>2</sup> analizaremos en primer lugar las razones del trabajo a distancia basado en la tecnología digital en cuanto a que atestiguan o no una transición del trabajo correlacionada con una transición social. A continuación, se pone el énfasis en la manera en que los cambios en los estilos de vida causados por el trabajo remoto contribuyen a reducir la huella medioambiental. Por último, consideraremos en qué medida el uso de la tecnología digital en las políticas urbanas puede contribuir a esta transición. Los análisis se basan en entrevistas realizadas en 2022 a 27 personas que trabajaban a distancia en la zona metropolitana de Toulouse.

- 1 Distinguimos entre el teletrabajo que se realiza desde casa utilizando herramientas informáticas o redes de comunicación a distancia y el teletrabajo que puede llevarse a cabo en cualquier lugar (aeropuertos, trenes, instalaciones de terceros o incluso la propia oficina de la empresa en espacio abierto) lejos del puesto de trabajo propio.
- 2 Financiado por la Banque des Territoires (Programa Francia Territoire d'Innovation 2030) y por las autoridades metropolitanas de Toulouse.

## Definir y contextualizar una transición socioecológica urbana

El concepto de transición urbana, que a menudo sustituye en los discursos y análisis a la de desarrollo urbano sostenible, se ha aplicado en la ciudad desde inicios del siglo XXI. El objetivo es considerar una posible visión de la ciudad que integre en gran medida las ciencias naturales con las ciencias humanas y sociales y una reubicación local de las posibilidades de producción y de consumo (Krauz 2014). De hecho, modelos inspirados en esta transición urbana, entre ellos los planteados por de Rob Hopkins, se basan en una reducción del consumo de petróleo (Hopkins 2010) y fomentan la búsqueda de soluciones prácticas y de nuevos modelos económicos y sociales de consumo cuya eficacia depende de una movilización colectiva y colaborativa impulsada por preocupaciones medioambientales. La transición socioecológica consiste entonces en buscar una forma de hacer y de vivir en la ciudad, considerando desarrollos económicos y sociales estrechamente vinculados a los recursos locales y a las limitaciones medioambientales. Estos principios, esenciales ante los crecientes desequilibrios ecológicos, sociales y económicos, plantean una serie de problemas para su aplicación.

Las múltiples escalas locales, de un barrio a una región, se superponen sin proponer siempre orientaciones de desarrollo coherentes y no contradictorias. En el día a día la aplicación de principios de sobriedad plantea nuevas desigualdades. Finalmente, el ritmo y el plazo de ejecución de los proyectos y de las acciones para iniciar o llevar a cabo las transiciones no son los mismos según los temas previstos. A modo de ejemplo, el despliegue de paneles fotovoltaicos para calefacción y la renovación de pequeñas líneas ferroviarias de pasajeros, que no han sido objeto de la misma movilización de las autoridades públicas, están, para los primeros, ampliamente desarrollados y para los segundos, a menudo todavía en fase de proyectos. Mientras que algunos enfoques críticos de la transición exigen un cambio radical de valores y de los modelos, otros consideran transformaciones basadas en modelos negociados y a largo plazo (Grondeau 2022). En efecto, la transición socioecológica no puede concebirse sin la implicación y sin el apoyo de los ciudadanos y de todos los agentes implicados, que deben ser iniciadores, promotores o participantes de proyectos y que deben permitir la realización de este proceso de transición a partir del cual se beneficiarán a través de sus iniciativas, sus experiencias y de sus medios financieros.

La importancia de la movilización social para una transición socioambiental queda ilustrada por el desarrollo del teletrabajo durante la pandemia de la COVID-19 y por la fuerte adhesión que generó posteriormente. El teletrabajo, que apenas existía en Francia pues abarcaba al 4 % de los empleados en 2019 y al 27 % en 2021 (DARES 2022), atestigua una evolución irreversible, aunque no haya continuado

en la misma escala desde entonces. Estos cambios requieren adaptación y apoyo público basado en innovaciones técnicas y sociales, en aplicaciones seguras para reuniones y trabajo a distancia, en nuevas normas de organización y rotación de empleados en las empresas, etc. Sin embargo, en también innovaciones económicas como la reorganización del trabajo en las empresas y en marcos legislativos que ofrezcan mayor seguridad a empleados y a empresarios en situaciones que ya no son la excepción. Desde la década de los 90 el desarrollo de nuevas tecnologías en un gran número de tareas y del trabajo autónomo evidencian una transición social en el trabajo (Dubet 2019; Cingolani 2022), pero cuestionan su carácter ambiental tras el fin de las medidas sanitarias porque, aunque ahorra una parte de los desplazamientos hogar-trabajo (Marzloff 2021), el teletrabajo tiene “efectos rebote” aun difíciles de medir para el medio ambiente (consumo de energía en el hogar, aumento del número de trayectos más cortos, ahorro de superficie en oficinas) (Almosni y Carballes 2020).

### Trabajo remoto y teletrabajo: nociones a precisar

“La realización de una tarea remunerada (producto o servicio) que una persona realiza de forma regular o permanente en un local de su elección, distinto del local de trabajo del empleador” (OIT 1996, art. 1), es una antigua forma de producción (Castel 1999). Aunque la búsqueda de una productividad máxima y de la taylorización que reúnen a un gran número de personas en los talleres de fábrica, la hayan un poco eclipsado, no ha desaparecido y ha aumentado significativamente en los últimos años. Muchos empleados y autónomos trabajan a distancia desde sus hogares o en otros lugares distintos a una oficina fija gracias a las tecnologías de la información y de la comunicación (TIC). Pero el trabajo a distancia también está integrado en las plataformas digitales (espacios virtuales de venta de servicios a particulares o empresas) o en aquellas que realizan ventas telefónicas con empleados, lejos de sus clientes y de las instalaciones de la empresa para la cual trabajan.

Los hábitos de trabajo en lugares muy variables (un aeropuerto, una cafetería o una habitación de hotel) han existido para determinadas profesiones (vendedores, diplomáticos, ingenieros, etc.) desde que internet permitió las conexiones permanentes a escala internacional. Estos puestos de trabajo, ilustrados por Ravalet et al. (2014), se extienden ahora a muchas profesiones. No reducen la movilidad y su impacto ambiental ni en número ni en distancia, hasta el punto de que los empleados deben, la mayor parte del tiempo, recorrer muchos kilómetros y en ocasiones se ven obligados a conectarse durante varias etapas de su viaje.

Por el contrario, el teletrabajo se define como el trabajo desde casa u otro lugar fijo asignado por la empresa para los empleados que trabajan a distancia y desde casa pero que permanecen en contacto con la empresa mediante medios de comunicación informática. Se trata de “un trabajo asalariado que podría haberse realizado en las instalaciones del empleador pero que habitualmente se realiza fuera de estas instalaciones a escala local o regional, en lugar de en casa o en una oficina remota” (Aguilera et al. 2016, 250). Esta definición amplía el teletrabajo al *coworking*, en el que las personas acuden regularmente a un espacio de trabajo compartido para trabajar. Estas nuevas formas de trabajar no implican necesariamente mayor comodidad o menos desplazamientos. Corresponden a una gran heterogeneidad de lugares y públicos (Krauss y Tremblay 2019) que están cambiando los métodos de trabajo y planteando interrogantes sobre su desarrollo y su interés económico y social en función de los territorios donde aparecen (Francia terceros lugares 2021).

Nuestras encuestas han involucrado a empleados o autónomos y han considerado el trabajo asalariado o subordinado, realizado al beneficio de un comitente, fuera de los locales habituales de trabajo en casa o en terceros lugares con un enlace asegurado por las TIC. Para los geógrafos y planificadores estos avances están cobrando cada vez más importancia por tres razones. Una de ellas ya es antigua: la organización de la movilidad casa-trabajo en el espacio. La segunda, planteada más recientemente, es la posibilidad de limitar los desplazamientos en coche, lo que reduciría la huella medioambiental del trabajo. La última, se refiere a los posibles desarrollos inmobiliarios en ciudades de tamaño medio que la pandemia de la COVID-19 habría puesto de manifiesto una moda que aún está por confirmar (Talandier 2021). De hecho, el trabajo realizado a distancia puede, en teoría, cambiar las opciones de ubicación residencial o de lugar de trabajo. Minimizar o incluso cancelar la distancia de viaje de los empleados exige ahorros en las emisiones de gases de efecto invernadero, ganancias financieras y una mejora de las condiciones de vida de los empleados. Sin embargo, no parece haber un apoyo unánime a estos desarrollos como parte de una transición urbana ecológica y social.

## El teletrabajo: ¿qué beneficios aportan los desplazamientos casa-trabajo para limitar los gases de efecto invernadero?

En 2017, el 74 % de las personas que se desplazaban al trabajo utilizaban el coche. Para distancias inferiores a cinco kilómetros el coche sigue representando el 60 % de los desplazamientos casa-trabajo, aunque su proporción disminuye a favor de los

modos de transporte suave (Bruel y Pagès 2021; CEREMA 2021).<sup>3</sup> Sin embargo, el teletrabajo en casa no elimina la necesidad de desplazarse para llevar a los miembros de la familia al colegio, a instalaciones deportivas y de ocio o para ir de compras. Salvo en los centros urbanos, donde los desplazamientos a pie o en transporte público pueden sustituir al auto, las múltiples formas de movilidad organizadas en torno al trabajo y los desplazamientos de corta distancia se realizan mayoritariamente estos vehículos. Más del 21 % de los franceses con empleo utilizan sus autos exclusivamente para ir al trabajo en trayectos de menos de nueve kilómetros (Pearce et al. 2020).

De tal manera, el teletrabajo no carece de importancia para una transición que puede brindar la posibilidad de reducir los gases de efecto invernadero. Las empresas pueden contabilizar el número de kilómetros ahorrados en coche. Sin embargo, una proporción aún baja de teletrabajadores en Francia y el hecho de que el teletrabajo esté limitado a uno o dos días por semana minimiza la reducción de estos gases nocivos. También está marcado por dos formas de desigualdad. Una sigue siendo la imposibilidad de trabajar a distancia para determinados empleos. La otra refuerza las desigualdades residenciales entre las densidades urbanas de las ciudades centrales, que cuentan con buenas conexiones de transporte público y ahora están servidas por carriles para bicicletas, y las zonas periféricas, donde no hay alternativas al coche para los desplazamientos diarios, ni siquiera en distancias cortas.

## Trabajo desde casa o en terceros lugares: aspiraciones que no integran una preocupación medioambiental

### *Trabajadores a distancia con un perfil socioprofesional esperado en la aglomeración de Toulouse*

Estos resultados corresponden a uno de los aspectos de los trabajos que los investigadores del Centre Interdisciplinaire d'Études Urbaines (CIEU)<sup>4</sup> llevan a cabo en el programa Vilagil,<sup>5</sup> que afecta al área metropolitana de Toulouse y a otros dos Etablissements Publics de Coopération Intercommunale (EPCI) vecinos, en el marco de la política gubernamental Programme d'Investissement et d'Avenir (PIA). Este programa financia acciones para una movilidad más sostenible gracias a tecnologías

3 Se trata del Centre d'Études sur les Risques la Mobilité et l'Aménagement (Centro de Estudios sobre Riesgos, Movilidad y Desarrollo), el cual elabora informes especializados para el Gobierno francés y para las autoridades locales.

4 El CIEU es un equipo de investigación adscrito al LISST UMR 5193.

5 El objetivo de este programa es fomentar la aparición de nuevas formas de movilidad y de desarrollo económico sostenible basadas en el desarrollo de nuevas tecnologías y de servicios digitales, en particular los relacionados con la inteligencia artificial y con los datos.

innovadoras y a la reflexión sobre el impacto del teletrabajo a distancia o en terceros lugares. Una parte de la investigación analiza los cambios en la movilidad relacionados con el teletrabajo, a partir de los resultados de 27 entrevistas a personas que viven en las zonas cubiertas por el programa Vilagil, 24 de las cuales teletrabajan en casa y otras tres en terceros lugares (tabla 1). Estos trabajadores a distancia (quince hombres y doce mujeres) viven en el territorio Vilagil, excepto dos que solo trabajan allí. Los resultados de estas entrevistas se presentan aquí en relación con las razones del teletrabajo y su impacto sobre el número y el modo de desplazamiento. El perfil socioprofesional de estos teletrabajadores es relativamente homogéneo y coincide con el de las encuestas nacionales.

Tabla 1. Identidad socioprofesional de las personas y Edad de encuestadas

Categoría socioprofesional	Número de personas	Edad	Número de personas
Directivos y altos directivos	12	20-30 años	11
Profesiones intermedias	12	31-50 años	12
Estudiantes	3	Mas de 50 años	4

Fuente: Siino, López y Vidal (2023)

Casi la mitad de las personas encuestadas tienen entre 20 y 30 años (11). Doce personas son trabajadores activos de entre 31 y 50 años y cuatro tienen más de 50 años. A pesar de la baja cantidad de encuestados, estos perfiles son representativos del mercado laboral de Toulouse, pero también de los activos que podemos encontrar en los análisis sobre los teletrabajadores. Al igual que en el resto del país, durante la COVID-19 se produjo un aumento masivo del uso del teletrabajo en Toulouse tras el periodo de confinamiento. Solo cuatro empleados trabajaban a distancia, en casa o tercer lugar antes del confinamiento debido a una profesión (ingeniero, comercial) o situación (consultor, ilustrador de libros, etc.) que les impedía tener un lugar de trabajo asignado por una empresa.

Estas situaciones refuerzan la idea de que el teletrabajo no está muy extendido y que se considera una modalidad excepcional utilizada por las mujeres para ser compatible con la organización familiar (el único hombre de este grupo trabajaba en el tercer lugar de su empresa). Para los demás trabajadores la transición al teletrabajo poscovid es de un máximo de dos días a la semana y es objeto de un acuerdo plasmado en el contrato, negociado en el momento de la contratación o de la reanudación de las labores en las oficinas del empresario. Estos resultados destacan perfiles socioprofesionales de las personas de la aglomeración de Toulouse que aspiran al teletrabajo, o incluso al trabajo a distancia y a un contenido laboral que permita a las empresas responder favorablemente a sus demandas.

## Trabajar a distancia o desde casa para mejorar el estilo de vida

Ya sea en la periferia o en el centro urbano, en casa o en la oficina, el teletrabajo puede remodelar la movilidad hacia y desde el trabajo y a veces representa una forma diferente de integrarlo en el propio estilo de vida. Determinar qué contribuye a una mayor individualización basada en herramientas que favorecen aún más la flexibilidad en la organización de cada individuo o a una adaptación de los modos de vida y de producción a la urgencia climática, nos parece importante para considerar las dimensiones ecológicas y sociales de esta transición. De las personas entrevistadas, todas menos una trabajaba desde casa por elección propia para evitar lo que consideraban un desplazamiento demasiado largo a los locales de la empresa. Ganar tiempo, o no perderlo, en general busca mejorar la conciliación entre la actividad profesional y la vida personal, independientemente de la situación familiar.

Este tiempo se dedica con mayor frecuencia a la familia, al ocio, pero también a poder dormir más. Tres personas consideran que les permite trabajar más o ser más productivos. Pero la mayoría aseguró que el tiempo que ahorran es una oportunidad para controlar su organización diaria o semanal y disfrutar de una vida más cómoda gracias a un mejor equilibrio entre los ámbitos personal y profesional. Mientras que tres mencionaron también el argumento económico de reducir los costes de transporte como segunda razón, solo uno hizo referencia a la preocupación por el medioambiente entre sus motivos para no viajar. Por tanto, la búsqueda de la mejora de las condiciones en las que se desarrolla el trabajo constituye un elemento central de estos cambios. Para estas personas, se trata de “domesticar” la centralidad del trabajo al articularlo con un hogar que a veces es el ámbito familiar y otras un entorno cercano.

De este modo, la misma aspiración compartida por todos no responde ni a un objetivo ecológico ni social colectivo, sino a una centralidad del trabajo aparentemente mejor controlada, porque se ha desplazado, al menos parcialmente, al ámbito de la vida personal. Si los habitantes de las áreas periurbanas cercanas o rurales hacen referencia a menudo a la calidad del entorno de su lugar de trabajo a distancia, es para destacar la ventaja de estar fuera de la ciudad densa y de sus centros de empleo inmediatamente adyacentes y de no tener que desplazarse hasta allí porque tienen una imagen más negativa en comparación con su lugar de residencia. Con la excepción de las cinco personas que no salían de sus hogares los días de teletrabajo, trabajar desde casa conlleva una reorganización de los desplazamientos en la proximidad, y si es posible, en los horarios de su elección (tabla 2).

Sin embargo, el número de desplazamientos evitados, además del trayecto casa-trabajo, es bajo para más de la mitad de las personas. Solo seis realizaban uno

Tabla 2. Duración y número de viajes los días de trabajo en la oficina y los de teletrabajo

Tiempo de desplazamiento por persona	Días de trabajo en la oficina*	Días de trabajo en casa o en terceros lugares	Número de viajes diarios	Días de trabajo en la oficina	Días de teletrabajo en casa o en terceros lugares
	Número de personas			Número de personas	
Menos de 15 minutos	4	12	Ninguno	0	5
De 15 a 30 minutos	6	5	2 o 3	7	9
De 30 minutos a una hora	7	2	De 4 a 6	15	7
Una hora o más	8	0	7 u 8	4	0
No responde	2	6		1	

Fuente: Siino, López y Vidal (2023).

Nota: En días laborables cuatro personas realizan trayectos de 15 minutos. Los días de trabajo en casa 12 personas realizan trayectos de 15 minutos. Los días de trabajo en oficina nadie se desplaza. Los días de teletrabajo cinco personas no realizan ningún desplazamiento.

o dos trayectos (tabla 2). Los empleados parcialmente autónomos buscan ahorrar tiempo en desplazamientos para tener más clientes y posiblemente consideran desplazamientos mucho más largos, pero menos frecuentes, en tren o en avión. Para las otras personas, la eliminación de un viaje de ida y vuelta a la oficina corresponde con su deseo de pasar menos tiempo en viajando de la casa al trabajo y viceversa.

Las horas de trabajo de una hora o más, que normalmente afectan al mayor número de empleados, desaparecen cuando se teletrabaja, y predominan las más cortas. Trabajar desde casa no elimina la movilidad diaria, pues el número de viajes los días de teletrabajo disminuye poco. Esta movilidad en distancias cortas puede resultar en una posible reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero en la distancia recorrida más que en el número de los viajes evitados diariamente. Sin embargo, a nivel global “por el momento, la literatura concluye que las ganancias obtenidas en los desplazamientos al trabajo se han atenuado o incluso anulado” (Aguilera y Terral 2022, 36).

### Menos desplazamientos y menores distancias, pero un cambio modal depende del lugar de residencia

El cambio modal del coche hacia un modo activo o al transporte público es poco frecuente salvo en las personas que viven en Toulouse o en uno de los centros periféricos cercanos donde hay una gran densidad de oferta y muchas alternativas al vehículo. Para estas personas, las principales alternativas son los desplazamientos a pie

y el transporte público. Solo una persona utiliza la bicicleta en combinación con los desplazamientos a pie. Sin sorpresa, en las periferias más alejadas, el automóvil sigue siendo el principal medio de transporte, incluso para distancias y tiempos cortos. Doce personas aún utilizan su auto para desplazamientos de menos de 15 minutos.

Por tanto, el trabajo a distancia transforma en cierta manera la movilidad en lo que se refiere a las distancias recorridas diariamente y, en menor medida, al número de desplazamientos realizados, pero una reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero solo es posible en áreas densamente urbanizadas. De hecho, solo las personas que viven en el centro de la ciudad cambian al transporte público o a la caminata para sus desplazamientos. Estas observaciones positivas se confirman con los resultados de cuestionarios sobre el cambio modal realizados en el marco de la misma encuesta cuando los empleados se dirigían a un tercer lugar. Estos indican señales de mejora de calidad de vida en la ciudad, pero no deben ocultar la diferencia con las periferias, donde esta reducción es limitada y poco relevante en términos de las escalas a las que se consideran las contaminaciones atmosféricas.

En otro ámbito, la dificultad de las zonas rurales para lograr una reducción del consumo energético (Observatoire des Inégalités 2017)<sup>6</sup> llama a una estrategia de solidaridad entre la ciudad densa y sus periferias para considerar los impactos de la reducción del consumo de energía en los territorios a la escala de las cuencas de empleo. Además, una movilidad hogar-trabajo que consuma menos combustible y que genere menos gases de efecto invernadero es, en el mejor de los casos, un elemento secundario de un enfoque de transición socioecológica. Reflexionar sobre esta transición implica pensar en un sistema urbano y productivo que corresponda a una adhesión colectiva y a un proyecto más amplio que la eliminación de la restricción del desplazamiento hogar-trabajo, por más onerosa que sea, que resultaría de comportamientos individuales aleatorios.

## El teletrabajo, ¿un debate para repensar los lugares de producción urbana?

### *El teletrabajo energívoro e impactante en el medio ambiente*

La sobriedad energética y el impacto del uso de la tecnología digital en general, en particular para el trabajo, suscitan hoy numerosas críticas con respecto a los mecanismos sistémicos que consideran las herramientas, sus usos, pero también lo que

<sup>6</sup> Estas desigualdades en los costos de desplazamiento entre áreas urbanas y rurales fueron analizadas en 2010 por Orfeuil y retomadas y actualizadas en 2017 por el Observatorio de Desigualdades.

concierno a su producción y a sus residuos. Considerado en el análisis del ciclo de vida, el desarrollo del uso de la tecnología digital no limita su impacto a las emisiones de gases de efecto invernadero (ADEME y ARCEP 2022; De L'Estoile 2021). Así, la huella medioambiental del teletrabajo para una transición socioambiental no se reduce únicamente a la movilidad, sino que implica muchos factores. Considerando solo el aspecto energético, podemos abordar intuitivamente varias críticas al teletrabajo.

La primera es que los equipos domésticos duplican, al menos en parte, los equipos de oficina existentes. La segunda es que trabajar desde casa aumenta los gastos energéticos de iluminación y calefacción porque cada ubicación individual multiplica los gastos de los locales colectivos por los gastos individuales de los teletrabajadores. Por último, un mayor número de intercambios de información o reuniones a través de Zoom, y el envío de documentos por las redes que sustituyen los intercambios físicos, representan un costo ambiental probablemente difícil de cuantificar. Por lo tanto, el teletrabajo no limita el consumo energético ni el de recursos y puede dar una visión distorsionada de su carácter virtuoso (Longaretti y Berthoud 2021).

Además, el tiempo que se ahorra en los desplazamientos suele emplearse en viajes personales que generan gases de efecto invernadero. Desde la perspectiva del empresario, es más probable que el ahorro en los desplazamientos de ida y vuelta al trabajo se produzca en forma de ahorro de las emisiones de estos gases, que debería considerarse a lo largo de varios años. Por lo demás, alimentar las herramientas de trabajo supone un coste energético cuya carga financiera recae en los trabajadores y por el momento muy raramente se compensa. Por todo ello, el Centre d'Etudes et d'Expertise sur les Risques, la Mobilité et l'Aménagement (CEREMA) plantea la necesidad de la apertura de un campo de investigación más que de una evaluación clara. También cuestiona las comparaciones con otros empleados no teletrabajadores o entre teletrabajadores en sus días de trabajo en la oficina y en teletrabajo (CEREMA 2021).

## El teletrabajo: ventajas que se deben matizar según los territorios

El teletrabajo previsto para una transición socioecológica no puede abstraerse del funcionamiento de las zonas de empleo donde los desplazamientos diarios se desarrollan a una escala cada vez mayor, fomentando la expansión residencial en periferias lejanas. Para los empleados que residen en el centro de las ciudades y en los centros de empleo inmediatamente periféricos, el ahorro en desplazamientos es principalmente el tiempo ganado en el transporte público, especialmente en las grandes urbes con redes diversificadas y densas. Para los residentes de periferias lejanas y de pequeños centros rurales, el ahorro de emisiones de gases de efecto

invernadero y la huella de carbono pueden mejorar y son más importantes debido a que los desplazamientos en coche se ven reducidos por el tráfico cercano en el centro de las aglomeraciones. No se trata aquí de estigmatizar o de obstaculizar la movilidad en las periferias lejanas, sino de hacerla menos impactante para los empleados obligados a desplazarse hacia el centro de la ciudad.

La idea de desplazamientos más cortos a lugares de trabajo que pueden ser compartidos ha llevado a las autoridades francesas a fomentar la creación de los terceros lugares, espacios de oficina compartidos concebidos para trabajadores independientes que se desplazan ocasionalmente hacia sus clientes y que no pueden o no quieren trabajar desde casa y para incentivar a las empresas a expandir su uso entre sus empleados. En 2021, el primer ministro francés indicó que, como parte del plan de recuperación del país para impulsar la economía y la innovación, el Estado destinaba 130 millones de euros a la formación y al desarrollo en el sector digital y a la creación de actividades: servicio cívico o creación de pymes en terceros lugares. En lugar de reducir el número de desplazamientos motorizados individuales, el objetivo era que los trabajadores se turnaran para ocupar los locales y que los intercambios directos tuvieran lugar en estrecha proximidad física en áreas periurbanas y en las zonas poco pobladas, lo que supuestamente favorecería el desarrollo económico y social.

Esta iniciativa coincidía con las conclusiones de Aurore Flipo (2020) y Baceiredo (2021). Los terceros lugares de las zonas periurbanas y rurales también son el motor de actividades periféricas al trabajo gracias a vínculos de socialización que posiblemente fomenten nuevas dinámicas económicas, pero siempre y cuando cuenten con el respaldo del poder público y con la adhesión de colectivos a los proyectos propuestos. Por lo tanto, en estos aspectos la tecnología digital puede ser un elemento de transición socioambiental, pero según nuestras encuestas el hecho es que el teletrabajo remunerado en las zonas rurales o periurbanas sigue siendo principalmente practicado y atractivo cuando se realiza desde casa, lo que en el mejor de los casos solo tiene el efecto de minimizar el consumo de energía y los contaminantes utilizados en los desplazamientos. En este sentido, la noción de transición socioecológica solo puede utilizarse de forma muy limitada para describir estos cambios en la forma de organizar el trabajo.

## Conclusiones

La organización del trabajo y su localización siguen siendo elementos esenciales en la estructuración del desarrollo económico y en las relaciones sociales. Solo desde principios del siglo XXI se han considerado por su aspecto ecológico en nombre de

la sostenibilidad del desarrollo urbano y de los esfuerzos para limitar la contaminación relacionada con los desplazamientos entre el hogar y el trabajo. El teletrabajo de una parte de la población activa, que parece responder al menos en parte a estas preocupaciones, plantea interrogantes sobre la evolución hacia una transición socioecológica y sus fuentes. Siguiendo el ejemplo de Toulouse, varias ciudades grandes y medianas que están experimentando un aumento de los hogares que trabajan desde casa se limitan, en el mejor de los casos, a apoyar esta evolución con políticas que facilitan el despliegue de internet y de redes de banda ancha, cuyo impacto ecológico aún no se ha medido y que siguen estando impulsadas por la demanda de las empresas y de los hogares.

Más allá de eso, las limitaciones de las emisiones de gases de efecto invernadero, que se han convertido en una preocupación mayor para los políticos, solo son efectivas en los centros urbanos y en sus alrededores cercanos donde se están desarrollando infraestructuras y medios de comunicación (caminar, andar en bicicleta o transporte público) en sustitución del automóvil. En cuanto a Toulouse, los proyectos de desarrollo para reducir el impacto ambiental son, por tanto, comunes en una zona intercomunal que no se superpone con la del mercado laboral. A escalas aún más reducidas, el apoyo y la promoción de la creación de terceros lugares o de espacios de oficina compartidos en los centros urbanos corresponde, en gran medida, a una reutilización de terrenos e inmuebles, que en parte es una estrategia de marketing hacia ciertas empresas y categorías socioprofesionales. Estos lugares no siempre son accesibles financieramente ni atractivos para pequeños autónomos con proyectos y solo reciben empleados cuando son remunerados por su empresa. En todos estos aspectos, el trabajo a distancia no se trata de un proyecto colectivo, sino de estrategias diferenciadas que buscan minimizar o rentabilizar el costo de los espacios productivos.

Algunos beneficios medioambientales (la minimización de los espacios dedicados a oficinas) no forman parte de un proyecto colectivo o del deseo de los teletrabajadores de realizar su labor en un entorno socializador, aunque puedan apreciar sus beneficios posteriormente (Siino 2022). Por otro lado, la creación de terceros lugares en zonas periurbanas y rurales puede estar fundamentada en lógicas más colectivas de uso, ya que representan oportunidades de medios y espacios que permiten ahorros significativos. A menudo alentados y respaldados por los actores públicos, también son una manera de crear vínculos de conocimiento mutuo y de socialización entre hogares que buscan actividades y quieren llevar a cabo proyectos en la zona en la que viven (Siino, López y Vidal 2023). En este sentido, si bien el teletrabajo desde casa está aún muy lejos de formar parte de una transición socioecológica, los terceros lugares parecen ser más propicios para esta transición. Así, sin que esté completamente

ausente de las transformaciones urbanas y aunque a veces favorezca en ciertos momentos menos contaminación y los problemas de tráfico, la transición socioecológica, que podría haber dado paso a soluciones de movilidad más sostenibles en la organización de las relaciones entre el hogar y el trabajo gracias a la tecnología digital, solo se considera en territorios fragmentados y no corresponde con la lógica actual de las cuencas de vida que estructuran los desplazamientos entre el hogar y el trabajo.

## Referencias

- ADEME (Agence De l'Environnement et de la Maîtrise des Energies) y ARCEP (Autorité de Régulation des Communications Electroniques). 2022. "Evaluation de l'impact du numérique en France et prospective", 19 de enero. <https://lc.cx/pq-R8o>
- Aguilera Anne, y Terral Laurent. 2022. "Le télétravail réduit-il les déplacements?". *Urbanisme*, 6 de enero. <https://lc.cx/XkU2v0>
- Aguilera Anne, Virginie Lethias, Alain Rallet y Laurent Proulhac. 2016. "Le télétravail, un objet sans désir". *Revue d'Economie Régionale et Urbaine* 1: 245-266. <https://lc.cx/ScDIOG>
- Almosni, Jérémie, y Sandrine Carballes. 2020. "Etude sur la caractérisation des effets rebond induits par le télétravail". ADEME, Rapport final. <https://lc.cx/F5wu9C>
- Baceiredo Lauren. 2021. "Impacts territoriaux des tiers-lieux d'activité sur des espaces de faibles densités: analyse croisée des réseaux de tiers lieux Relais d'entreprises (France), Cowocat rural (Catalogne) et Villageoffice (Suisse)". Tesis doctoral, Université de Toulouse. <https://lc.cx/BGPh8O>
- Bruel Chantal, y Pages Jeanne. 2021. "La voiture reste majoritaire pour les déplacements domicile-travail, même pour les courtes distance". *INSEE* 1835: 1-4. [https://lc.cx/\\_KLqBo](https://lc.cx/_KLqBo)
- Castel Robert. 1999. *Les métamorphoses de la question sociale*. Paris: Gallimard.
- CEREMA (Centre d'Etudes et d'expertise sur les Risques, la Mobilité et l'Aménagement). 2021. "Télétravail et mobilité quotidienne: que sait-on réellement? Retour sur le webinaire du Cerema", 16 de marzo. <https://lc.cx/dPYHW5>
- Cingolani Patrick. 2021. *La colonisation du quotidien. Dans les laboratoires du capitalisme de plateformes*. Paris, Éditions Amsterdam.
- DARES 2022. "Télétravail durant la crise sanitaire. Quelles pratiques en janvier 2021? Quels impacts sur le travail et la santé?". Dares Analyses 9. <https://lc.cx/QjpRX0>

- De L'Estoile, Etienne. 2021. "Le télétravail permet-il vraiment de réduire les émissions de gaz à effet de serre? (note)". *BSI Economics*, 12 de enero. [https://lc.cx/3jJ\\_9B](https://lc.cx/3jJ_9B)
- Dubet François, ed. 2019. *Les mutations du travail*. París: Éditions La Découverte.
- Flipo, Aurore. 2020. "Espaces de coworking et tiers-lieux. Les réseaux d'une nouvelle ruralité?". *Etudes Rurales* 206: 154 -174. <https://lc.cx/EUbojD>
- Giotto, Timo, y Jens Thoemmes. 2022. "La négociation du télétravail. Dynamique, variété, fragilité". *Négociation* 38: 35-53. [https://lc.cx/8c7cv\\_](https://lc.cx/8c7cv_)
- Grondeau, Alexandre. 2022. *Altermetropolisation*. París: Edition La lune sur le toit.
- Hopkins Rob. 2010. *Manuel de transition: de la dépendance au pétrole à la résilience locale*. Montreal: Écosociété.
- Krauss, Gerhard, y Diane Gabrielle Tremblay. 2019. *Tiers-lieux: Travailler et entreprendre sur les territoires, espaces de coworking, fablabs, hacklabs*. Quebec: Presses de l'Université du Québec.
- Krauz, Adrien. 2014. "Les villes en transition, l'ambition d'une alternative urbaine". *Métropolitiques*, 1 de diciembre. <https://lc.cx/CapGZ8>
- Liefooghe, Christine. 2018. "Les tiers-lieux objet transitionnel pour un monde en transformation". *Observatoire des Politiques Culturelles* 52: 9-11. <https://lc.cx/U5GqvP>
- Longaretti, Pierre-Yves, y Françoise Berthoud. 2021. "Le numérique, espoir pour la transition écologique?". *L'Économie Politique* 90: 8-22. <https://lc.cx/LgzO6Y>
- Marzloff Bruno. 2021. "Les ailleurs du travail et la fin des bureaux". *Constructif* 2 (59): 73-76. <https://lc.cx/4QVyXS>
- Observatoire des Inégalités. 2017. "Inégaux face à la mobilité", 14 de diciembre. <https://lc.cx/vBcxbM>
- OIT (Organización Internacional del Trabajo). 1996. "Convenio sobre el trabajo a domicilio". Ginebra, 4 de junio. <https://lc.cx/zDW0A4>
- Orfeuill, Jean-Pierre. 2010. "La mobilité, nouvelle question sociale?". *Sociologies* 1-52. <https://doi.org/10.4000/sociologies.3321>
- Pearce, Marc, Sylvie Landrieve, Gay Christophe y Tom Dubois. 2020. "Enquête Nationale Mobilité et mode de vie 2020". Forum Vies Mobiles. <https://lc.cx/rlyw8c>
- Ravalet, Emmanuel, Stéphanie Vincent-Geslin, Vincent Kaufmann y Jean Leveugle. 2014. *Tranches de vie mobile. Enquête sociologique sur la grande mobilité liée au travail*. Lausana: Edition Loco.
- Siino, Corinne. 2022. "Les espaces de travail collaboratif, quelle dimension collective dans la fabrique urbaine? L'exemple de Toulouse". *Interventions Économiques* 68: 1-19. <https://doi.org/10.4000/interventionseconomiques.19833>

- Siino, Corinne, Claudia López y Mathieu Vidal. 2023. “Les tiers lieux outils d’animation des territoires, d’une réduction des fractures à une recomposition des inégalités?”. *Geovision* 9: 8-23. <https://lc.cx/nnUa77>
- Talandier Magali. 2021. “Télétravail et recompositions territoriales. Les Zoom Towns”. *Constructif* 60: 56-60. <https://lc.cx/E8jX8m>

# Adaptación de la planificación pública a las políticas de transición energética y del uso sostenible del suelo en Francia

## *Adapting public planning to energy transition and sustainable land use policies in France*

Hélène Nessi\*

Traducido del francés al español por Luka Couvreur\*\*

Recibido: 17/02/2024 - Aceptado: 01/05/2024

25

### Resumen

En el presente artículo se cuestiona la producción de proyectos de ordenación pública en relación con las órdenes ecológicas dirigidas a la sobriedad de la tierra, de la energía y a la descarbonización. Estas políticas de transición europeas imponen un verdadero viraje para la planificación en Francia. El aumento en potencia de los desafíos energéticos y por lo tanto técnicos, y la obligación de un enfoque de la tierra literalmente trastocada, interrogan al planificador sobre la cuestión del perímetro de legitimidad de los instrumentos territoriales, la necesidad de contar con una sólida competencia en ingeniería urbana y sobre el futuro del proyecto urbano como tal.

*Palabras clave:* descarbonización; eficiencia energética; proyecto de ordenación pública; renovación urbana; sobriedad de la tierra.

### Abstract

This article examines the production of public development projects in the light of ecological injunctions aimed at land and energy sobriety, as well as decarbonization. These European transition policies are forcing development in France to take a new direction. The growing importance of energy issues, and therefore of technical issues, and the need for a literally revolutionary approach to land use, raise questions for developers about the legitimacy of territorial tools, the need for strong urban engineering skills, and the future of the urban project as such.

*Keywords:* public development project, energy efficiency, land efficiency, decarbonization, urban renewal.

\* Profesora universitaria de la Universidad de París Nanterre-LAVUE - Laboratorio de Arquitectura Ciudad Urbanismo Medio Ambiente

\*\* ESPOL (Escuela Europea de Ciencias Políticas y Sociales), Universidad Católica de Lille (Francia) ; lukacouvreur27@gmail.com

## Introducción

En el presente artículo se cuestiona la producción de proyectos de planificación pública en Francia en relación con las exigencias ecológicas que buscan la sostenibilidad en el uso del suelo y la energía y la descarbonización. En la actualidad los debates sobre urbanismo se desarrollan en un contexto marcado por los avances en la integración de las políticas europeas, especialmente en el ámbito ambiental y en la crisis energética. La aplicación de los compromisos europeos a nivel nacional se concreta en un aumento de las exigencias ambientales y en una descentralización de competencias a nivel local. En Francia, una reconfiguración de los territorios con las leyes de Modernización de la Acción Pública Territorial y Afirmación de las Metrópolis (Maptam) y de Nueva Organización Territorial de la República (NOTRE) en 2018 acompañó esta nueva etapa de descentralización, transfiriendo competencias energéticas, de transporte, de agua y saneamiento a una escala intercomunal. Paralelamente, a partir del 2010 las leyes Grenelle 1 y 2, tras los compromisos ambientales europeos, brindaron al Estado la oportunidad de implementar mecanismos para gobernar a distancia el proceso de urbanización.

Esta evolución en las modalidades del ejercicio del poder debe contextualizarse con una de las características del poder del Estado francés, históricamente muy centralizado. En el marco del giro neoliberal, el Estado se ha visto impulsado a descentralizar sus competencias, primero con la delegación de prerrogativas urbanas a nivel comunal a raíz de las leyes aprobadas en 1983 y en 1985, y luego con la descentralización de competencias en el marco de la reconfiguración territorial en 2018 debido a las obligaciones europeas (liberalización de la energía a principios del siglo XXI y de los transportes, prevista entre 2023 y 2039). Para contrarrestar esta pérdida de poder, el Estado busca recuperar el control de estos sectores, pero de manera remota, a través de un marco legislativo que limita las posibilidades de estrategias de desarrollo que no se alineen con la visión nacional.

Todo sucede como si el Estado ya no necesitara estar presente a nivel local para actuar allí. Por el contrario, organiza su retirada de los territorios para gobernarlos a distancia. Esta toma de distancia permite al poder central protegerse de la influencia de los poderes locales, que restringen su margen de maniobra (Epstein 2005, 107).

Así, los objetivos de limitar la expansión urbana, reconstruir la ciudad sobre la ciudad y aumentar la densificación se traducen en cambios significativos, imponiendo nuevas reglas a los representantes locales en el marco de la ley sobre la artificialización neta cero (ZAN) y en el de las políticas de reinversión en el desarrollo de ciudades

pequeñas y medianas. Esta descentralización, el auge de los desafíos energéticos y de descarbonización y la obligación de una reestructuración literal del enfoque del uso del suelo, plantean a los planificadores la cuestión del alcance y la legitimidad de estas herramientas territoriales, la necesidad de competencias sólidas en ingeniería urbana y el futuro del proyecto urbano en sí mismo. Estos desafíos se enmarcan en una serie de controversias que contraponen la ciudad densa y la extendida (Bochet, Pini y Gay 2004; Nessi 2010, 2012) y los debates sobre la modernización ecológica (Béal 2016).

Atrapados entre objetivos no siempre conciliables de crecimiento propios del desarrollo neoliberal de las ciudades (Pinson 2020) y de las metas ambientales, analizamos las principales consecuencias de estas nuevas directrices que transforman las prácticas profesionales, las expectativas sociales y muchos imaginarios. Por un lado, nos centraremos en el paso de un contexto en el que la cuestión de los recursos energéticos y su producción no influía en el proyecto urbano, a otro donde estos aspectos determinan en parte su organización espacial, densidad y gobernanza, con la presencia de nuevos actores en la producción urbana (Tabourdeau y Debizet 2017). Por otro, de un entorno donde la expansión urbana era considerada posible, a uno en el que la construcción de la ciudad sobre sí misma se convierte progresivamente en la única solución para desarrollar y planificar la ciudad.

Por ello, cabría preguntarse: ¿se encamina el siglo XXI hacia un nuevo régimen de renovación urbana y a una ciudad tecnificada? Y, de ser así, ¿cuáles serían las consecuencias sociales, políticas, económicas, ambientales y urbanísticas de este cambio?

Comencemos analizando la apropiación de las políticas europeas de transición en torno al uso sostenible del suelo, a la eficiencia energética, a la descarbonización a nivel nacional y local y a la forma en que estas exigencias son asumidas por los planificadores en el proyecto de desarrollo urbano (tabla 1). Aunque este nuevo paradigma incluye una descentralización de competencias, en la segunda parte del artículo se demuestra de qué forma el Estado mantiene un cierto nivel de control mediante la implementación de ayudas, leyes y políticas de inversión y desarrollo local. Este control a distancia afecta profundamente la producción urbana y provoca una evolución acelerada de las prácticas profesionales.

En un contexto económico difícil, abordaremos la manera en que las leyes sobre transición energética y sostenibilidad del suelo debilitan el modelo económico de los proyectos urbanos y revelan la necesidad de una nueva ingeniería urbana. Finalmente, interrogaremos el futuro de la planificación y la necesidad de renovar estas herramientas ante el creciente poder de las movilizaciones de la sociedad civil. Los modelos de urbanización “sobrios” promovidos por los urbanistas suelen estar en desacuerdo con un imaginario colectivo que sigue dando tanta importancia, si no más desde la COVID-19, al modelo de vivienda unifamiliar y a la búsqueda de espacio y naturaleza.

Tabla 1. Leyes e instrumentos relacionados con la transición energética y la descarbonización.

Energía y descarbonización	Tierra/regulación de la urbanización	Tipo de urbanista
Estado		Establecimiento público de desarrollo en operación de interés nacional
RT 2012 Ley LTECV (2015) RE 2020 Ley de clima y resiliencia (2021)	SRU (2000) Leyes Grenelle 1 y 2 (2010) Ley Alur (2014) Ley de clima y resiliencia (2021) Ley cero artificialización neta (2023)	
Región		Sociedad pública local Sociedad pública local de desarrollo
SRADDET SRCAE (IdF y Córcega)	SRADDET SDRIF-E	
Intercomunalidad		Sociedad de Economía Mixta (SEM)
PCAET Competencia red de calor	SCoT PLUi	
Comuna		
Competencia red de calor	PLU	

Fuente: Elaboración propia de la autora.

Nota: Por un lado, cuestiones de suelo y regulación urbanística, por otro, así como los promotores implicados en proyectos urbanísticos a diferentes escalas de intervención.

El presente artículo se basa en 23 entrevistas semiestructuradas a urbanistas públicos y seis a urbanistas privados, todas realizadas entre 2022 y 2023. Se apoya también en participaciones en varias reuniones y discusiones en el marco de los encuentros del Club Ciudad y Urbanismo.<sup>1</sup>

## Implementación de políticas europeas de transición y sus repercusiones en el proyecto de planificación urbana pública en Francia

### Manejo de la expansión urbana y sostenibilidad del uso del suelo

La expansión urbana y la explosión de las ciudades (Brenner 2004) constituyen, independientemente de la escala urbana considerada, el modelo dominante de planificación y de desarrollo territorial. En Francia, la competencia en materia de

1 Desde hace casi 30 años es un espacio de intercambio permanente para los profesionales del urbanismo en Francia y sus contribuciones alimentan las reflexiones y los trabajos del Estado y de las entidades locales. El club se sostenía sobre un trípode: el Estado, los urbanistas y los investigadores.

urbanismo, transferida a las alcaldías a nivel comunal en la década de los 80, explica en parte el fenómeno de la expansión urbana. Estas pequeñas entidades locales que carecen de recursos técnicos, legales y humanos, han dejado en gran medida espacio a los promotores y a constructores. Estos últimos intervienen de manera puntual, superponiendo desarrollos residenciales sin una reflexión urbana adecuada. La promoción del desarrollo urbano está impulsada por los beneficios fiscales que obtienen las comunidades locales a través del impuesto profesional.

Los alcaldes se encuentran divididos entre dos caminos: desarrollar económicamente su territorio o preservarlo y limitar su atractivo para satisfacer a sus electores. De esta forma, se debaten entre mantener un entorno verde y tranquilo o aumentar la población para justificar la inversión en equipamientos y en actividades (Estèbe 2008). Hasta hace poco en Francia el debate sobre la necesidad de contener la expansión urbana y el consumo de espacios naturales y agrícolas se limitaba a disposiciones ordinarias relacionadas con la lucha necesaria contra la fragmentación del suelo y sus consecuencias negativas, especialmente las ecológicas. Entre estas se encuentran impermeabilización del suelo, riesgos de inundaciones, desaparición de tierras agrícolas, artificialización del suelo, deterioro del paisaje, aumento de las zonas de contacto entre la urbanización y la agricultura, etc. Aunque también se reportan consecuencias medioambientales: emisiones de CO<sub>2</sub> relacionadas con el aumento de los desplazamientos en automóvil, deterioro del paisaje y energéticas y sociales: declive de los pequeños centros urbanos, aislamiento, incremento del individualismo, entre otras.

No obstante, desde 1998 la Unión Europea (UE) cuenta con una política de protección de espacios naturales. La reflexión sobre la sostenibilidad en el uso del suelo se extiende a todos los países europeos, “aunque Francia se ha sometido durante décadas, más que otros países de Europa Occidental” (Barrier y Dumont 2023, 10). En 2011, la UE continuó esta reflexión y la Comisión Europea propuso entonces detener “todo aumento neto de la superficie de tierra ocupada” para 2050. En 2013 el Consejo Europeo y el Parlamento establecieron el horizonte para 2050 con el objetivo de evitar el *no net land take*. Basándose en una nueva publicación en 2016, y bajo el impulso del ministro de Transición Ecológica y Solidaria, Nicolas Hulot introdujo el concepto de ZAN en el plan de biodiversidad lanzado en julio de 2018. Luego, mediante la Ley de Clima y Resiliencia de 2021 se establecieron en los documentos de urbanismo y planificación las trayectorias para una mejor preservación de los suelos y alcanzar la ZAN en 2050. Las reglas para la aplicación de estos objetivos fueron reajustadas en 2023 y traducidas en una ley multipartidista en el Senado.

Estas reflexiones europeas se han traducido en Francia mediante leyes. Si bien las primeras especificaban objetivos estratégicos de densificación y preservación,

las más recientes se han formalizado en la ley más prescriptiva que es la ZAN. De esta manera las leyes Grenelle 1 y 2, tras los compromisos ambientales europeos, permitirán al Estado recuperar el control sobre las modalidades de gobernanza de la urbanización. Estas leyes buscan limitar la expansión urbana mediante un esfuerzo de densificación de los espacios abiertos en áreas de urbanización dispersa y a través de la renovación urbana.

Estas orientaciones transforman de manera más amplia el ámbito de la planificación urbana, lo que se traduce en cambios importantes que imponen nuevas reglas a los funcionarios locales a través de herramientas estratégicas como el esquema de coherencia territorial (SCOT), que establece por ejemplo umbrales de densificación cerca de las estaciones de tren. Por su parte, la ley de Acceso a la Vivienda y Urbanismo Renovado (ALUR) de 2014 tiene entre sus objetivos, fomentar la densificación de las áreas residenciales unifamiliares, permitiendo la posibilidad de realizar una división de parcelas<sup>2</sup> (Touati y Crozy 2015). Esta se utiliza generalmente para construir varias edificaciones en la misma parcela o para vender una parte del terreno. Además, la creación de nuevos lotes se ha vuelto más accesible: ahora, al no exigir una superficie mínima para los lotes separados, los terrenos de menos de 200 m<sup>2</sup> se vuelven edificables. El resultado de la aplicación de estas leyes ha sido menos positivo de lo esperado. Los pequeños propietarios o constructores han aprovechado este procedimiento para construir viviendas unifamiliares, impermeabilizando los suelos sin una verdadera ganancia en densificación y sin frenar, además, el desarrollo de lotes residenciales llevados a cabo por promotores en las periferias urbanas.

Aunque los municipios tienen la competencia de urbanismo a nivel local, su herramienta estratégica, el plan local de urbanismo (PLU), debe cumplir con las exigencias de apertura a la urbanización y de preservación de espacios rurales y forestales definidas en el SCOT a nivel de comunalidad, que a su vez es una extensión de los esquemas regionales de planificación, desarrollo sostenible e igualdad territorial (SRADDET) a nivel regional. La Ley de Clima y Resiliencia de 2021 modificó el marco legislativo, integrando los retos de la lucha contra la expansión urbana en las políticas de urbanismo y planificación del territorio. El objetivo apunta a poner fin a la artificialización del territorio para 2050. Se perfila así un nuevo paradigma, el de una producción urbana sin expansión territorial, lograda únicamente a través de la renovación urbana.

En este marco, el SRADDET debe establecer una trayectoria para alcanzar la ZAN en 2050, especificando en particular el objetivo de reducción del consumo de

2 Consiste en dividir una unidad de terreno para crear una o varias parcelas edificables, manteniendo en cada nueva parcela el mismo derecho de construcción que tenía la original. De esta forma, se multiplica el derecho de construcción por el número de parcelas creadas durante la división.

suelo en las diferentes áreas del territorio regional. Este documento, por lo tanto, deberá ser modificado o revisado para cumplir con dicho objetivo. Un procedimiento de evolución del SRADDET fue aprobado antes del 22 de agosto de 2023. La Ley de Clima y Resiliencia convierte así al SRADDET en el documento regional “emblemático” encargado de establecer los objetivos de reducción de la artificialización en las distintas zonas del territorio. Los SCOT, por su parte, deberán modificarse o revisarse antes del 22 de agosto de 2026; de lo contrario se reintroducirá un régimen comparable al principio de urbanización limitada en el territorio cubierto. Los países europeos también han desarrollado políticas públicas para regular la expansión urbana y reducir la artificialización del suelo. Sin embargo, de acuerdo con Charmes (2021) y Barrier y Dumont (2023, 24), Francia parece imponerse objetivos mucho más exigentes de los necesarios y sumamente restrictivos.

Pero es en vano buscar en otros países europeos el mismo nivel de fervor que muestra Francia en este ámbito. ¿Debe Francia ser la mejor alumna de la clase europea cuando, en realidad, está significativamente menos afectada que otros? ¿Ignorará Francia deliberadamente los recursos que ofrecen sus territorios en un momento de reindustrialización? (Barrier y Dumont 2023, 24)

En Francia, esta ley corre el riesgo de frenar el desarrollo de la producción de viviendas a precios accesibles para las clases más modestas que no son beneficiarias de viviendas sociales (Charmes 2021) y la reindustrialización, que permitiría reducir la dependencia del país en lo que respecta a productos esenciales (Allain 2020). Esta reindustrialización, más allá de la reconversión de terrenos abandonados, solo es posible mediante instalaciones en territorios que dispongan de grandes superficies.

### *Transición energética: descentralización de las competencias y territorialización energética*

La UE considera la independencia energética un tema crucial, la “arteria” del funcionamiento de nuestra sociedad, de la producción, del desplazamiento de personas, mercancías y empleos y de la viabilidad de nuestra organización urbana. La cuestión energética es central política, en economía, en el ámbito social y también desde una perspectiva ambiental. Para conciliar los desafíos ambientales y la dependencia energética, además de reducir el consumo de energía, la principal vía que propone la UE es el desarrollo de energías renovables (EnR). La UE, históricamente construida en torno a la cuestión energética y a la independencia energética, insta a sus países miembros a desarrollar una combinación energética y a limitar la

producción de gases de efecto invernadero (GEI). Para ello, solicita que se basen en la disminución del consumo de energía y en el desarrollo de las EnR. Para promover estas energías renovables, el modelo europeo de transición energética se apoya en la descentralización energética a nivel territorial (consumir recursos locales y desarrollar el autoconsumo).

Si bien Francia se destaca en cuanto a la sostenibilidad en el uso del suelo, es difícil decir lo mismo sobre la transición energética. A pesar de los esfuerzos ya realizados, el Alto Consejo para el Clima (2020) señala en su informe que la reducción de las emisiones de GEI derivadas del consumo energético es insuficiente en comparación con los compromisos asumidos a nivel europeo. Además, Francia es el único país europeo que no ha alcanzado sus compromisos de producción de EnR previstos para 2020. La contradicción entre este modelo energético descentralizado y el que emplea Francia, particularmente centralizado, explica en parte este retraso en la producción de EnR. Este modelo europeo requiere una delegación de competencias energéticas a nivel local. Esta delegación se concretó a nivel intermunicipal tras las leyes NOTRE y MAPTAM. Estos desafíos de transición se materializan especialmente en los proyectos urbanos encargados por las autoridades locales a urbanistas públicos o privados.

La difusión del modelo descentralizado, promovido por la UE, se manifiesta, en términos de acción pública, como una territorialización de la política energética en la que las autoridades locales asumen un papel operativo creciente bajo una lógica descendente (delegación de competencias) y ascendente (apropiación), pero siempre deben tener en cuenta una regulación nacional. Su implementación se concreta en la realización de proyectos de desarrollo urbano. Dentro de este marco, los esfuerzos deben centrarse en los sectores de la construcción y de la producción urbana.

Con el fin de lograr una mayor eficiencia energética, los urbanistas y todos los actores implicados deben asumir mayores ambiciones en términos de aislamiento y de transición tecnológica, promoviendo el reemplazo de inversiones de alto consumo energético por equipos más eficientes o el desarrollo de parques de actividades complementarios basados en una economía circular que consuma menos energía y materias primas (Gérardin y Damette 2020). Estas iniciativas forman parte de un proceso de transición energética más amplio que busca pasar del modelo actual de producción y consumo a uno nuevo económico, social y ambiental, el cual implica nuevas formas de consumo y de producción (Gérardin y Damette 2020). También forman parte de una transición urbana que promueve ciudades sostenibles.

Un proceso de territorialización de la transición energética está en marcha (Durand y Landel 2015), en el cual las ciudades desempeñan un papel cada vez más importante en la transformación de los sistemas energéticos en un contexto hasta

ahora dominado por actores nacionales. Los desafíos energéticos afectan no solo a los ciudadanos y a los consumidores, sino también a las estructuras públicas y privadas que se adaptan a las leyes europeas traducidas en leyes nacionales y en regulaciones térmicas (RT 2012) y ambientales (RE 2020). Siguiendo a los urbanistas y actores de la producción urbana consultados, esta abundante producción normativa ha permitido avances en términos de eficiencia térmica, pero el exceso de regulaciones en ocasiones podría resultar contraproducente y requiere, en cualquier caso, un tiempo de adaptación para cada cambio (Nessi 2023).

Para implementar la transición energética, las autoridades locales y los urbanistas disponen de una serie de herramientas estratégicas. Los objetivos de los documentos de planificación urbana han sido progresivamente enriquecidos por el legislador hacia una mejor consideración de los desafíos energéticos y climáticos, especialmente desde las leyes Grenelle (Tardieu 2015). Además, las leyes Grenelle han llevado a la creación de documentos de planificación específicos para abordar estos problemas: los balances de emisiones de gases de efecto invernadero, los esquemas regionales del clima, aire y energía (SRCAE) y los esquemas regionales de conexión a la red de energías renovables y los planes clima-aire-energía territoriales (PCAET). Parte de las implementaciones de estas estrategias descendentes se traducen a nivel del proyecto de desarrollo urbano.

Por ende, las acciones relacionadas con la transición energética se materializan a través de dos ejes de acción: la planificación de un sistema de producción energética a nivel del territorio de intervención; y la regulación térmica y ambiental a nivel de los edificios. Para respaldar el primer eje surgen herramientas operativas relacionadas con el proyecto de desarrollo: el estudio de viabilidad sobre el potencial de desarrollo de las energías renovables y el procedimiento de clasificación de las redes de calefacción. El compromiso con el desarrollo de las energías renovables y la posibilidad de considerar la recuperación de energía llevan a los actores a ver el territorio no solo como un lugar de consumo energético, sino también potencialmente como productor de recursos.

El segundo eje se refiere a la eficiencia energética del edificio, la cual se integra en un procedimiento de calidad ambiental relativamente clásico. Está sujeta a una regulación específica, la regulación térmica, cuyos objetivos se refuerzan cada cierto tiempo. Se buscan diferentes niveles de eficiencia a través de diversas etiquetas energéticas y de certificaciones ambientales. Así, la producción de energía se suma a los objetivos de eficiencia energética impuestos a los promotores y a todos los responsables de proyectos de construcción. En la última regulación, el costo del carbono asociado a la procedencia del material se suma a la medición del contenido de carbono de los materiales utilizados.

En el marco de la implementación de un modelo energético descentralizado, la producción de soluciones de energías renovables es clave (Gielen et al. 2019). Su uso responde a la necesidad de diversificar el combinado energético que debería reemplazar a los combustibles fósiles. Si esta medida abre nuevos mercados basados en la utilización y en el desarrollo continuo de tecnologías productoras de energías renovables (Gielen et al. 2019), el modelo nos lleva a cuestionarnos sobre la tendencia hacia el solucionismo tecnológico, la economización de la ecología (Béal 2016; Sartre y Doussan 2018) y el proyecto de desarrollo urbano (Florentin 2020). En la literatura esta evolución se discute a menudo a través de las teorías de la modernización ecológica (Lockie et al. 2013). La convicción de que necesitamos una solución tecnológica para continuar la transición energética ha sido objeto de numerosas críticas por la ausencia de un cambio profundo en el capitalismo (Charbonnier 2022), por la imposibilidad de abordar todos los problemas ecológicos a partir de una innovación tecnológica (Jänicke 2008) y por la desconexión de otros desafíos y actores, lo que genera nuevas desigualdades y efectos secundarios no deseados (Sovacool y Furszyfer Del Rio 2020; Forget y Bos 2022).

### *La RE 2020: un nuevo rumbo para la descarbonización y para el rendimiento ambiental de los edificios*

La cuestión del carbono surgió mucho más tarde en los debates europeos. No fue hasta 2024 que la Comisión Europea emitió una recomendación para reducir en un 90 % las emisiones de gases de efecto invernadero para 2040, en comparación con los niveles de 1990, como parte de la estrategia hacia la neutralidad climática que se espera alcanzar en 2050. Este marco, aún no vinculante, fomenta el debate público antes de las elecciones europeas mientras anticipa una legislación futura. También se recomienda implementar medidas entre las que se encuentra la captura y el almacenamiento de carbono, especialmente para la industria. Estas directrices se inscriben en una dinámica de incentivos a nivel nacional, invitando a los Estados miembros a integrar esta trayectoria en sus políticas climáticas.

La cuestión de los gases de efecto invernadero ya había sido abordada, especialmente con la obligación europea derivada de los compromisos del “paquete clima-aire-energía” (H 2020), seguida de las conclusiones del Consejo Europeo de octubre de 2014 que establecieron los objetivos para un acuerdo sobre el marco energético-climático europeo de 2030. Este compromiso se concretó con la evolución de los planes clima energía territoriales (PCET) en PCAET, integrando así la dimensión de la calidad del aire. Antes de la conferencia de París de 2021, la ley relativa a la transición energética para el crecimiento verde (TECV) de 2015 abrió el debate sobre dos

aspectos de la descarbonización que hasta entonces no habían sido explorados. Primero, introdujo la economía de bajas emisiones de carbono en tanto un pilar clave de la transición energética, principalmente mediante la implementación de un precio para el carbono. En segundo lugar, afectó directamente al sector de la construcción. Sin esperar la nueva regulación ambiental (RE 2020), la ley incentivó a los promotores a construir edificios de energía positiva (BEPOS) o de alto rendimiento ambiental, ofreciéndoles un bono de edificabilidad a manera de compensación parcial de los costos adicionales asociados al uso de tecnologías y de materiales alternativos.

A pesar de estos incentivos, es la preparación de la RE 2020 y el sello “E+C-” lo que marca un punto de inflexión en el enfoque de la descarbonización en el sector de la construcción. Aunque la RE 2020 promueve la integración creciente de energías renovables en la matriz energética imponiendo un límite máximo para el uso de energías no renovables y fomentando la producción de las mismas conforme a la norma BEPOS, por primera vez integra el desempeño ambiental de los edificios considerando su ciclo de vida completo. Este ciclo incluye la extracción de materias primas para la fabricación de productos de construcción y equipos hasta el fin de vida de los edificios, cubriendo también su demolición y el tratamiento de residuos. Además, se toma en cuenta el transporte entre cada fase.

En particular, el análisis del ciclo de vida (ACV) evalúa, entre otros indicadores, las emisiones de carbono asociadas con los materiales de construcción y con los equipos para calcular el impacto ambiental global del edificio. Finalmente, la aparición simultánea de estos paradigmas ambientales –sostenibilidad del uso del suelo, sostenibilidad energética y descarbonización– nos lleva a cuestionarnos sobre las principales consecuencias de estas nuevas exigencias en las prácticas profesionales de los planificadores urbanos y en la producción urbana en función de las expectativas sociales.

## Exigencias justificadas que impactan en la estructuración de las operaciones del planificador

Con el giro neoliberal, la intervención del poder público ya no depende únicamente de la hegemonía del Estado, sino que se transforma profundamente. La competitividad de los territorios viene acompañada de una descentralización significativa de competencias hacia niveles locales, especialmente en los ámbitos de la planificación territorial y de la energía. Algunas investigaciones han sugerido que los Gobiernos urbanos intervienen principalmente en áreas donde el Estado y el mercado están ausentes (Leca 1996). Sin embargo, varios estudios de casos franceses

muestran una presencia continua del Estado a través de una función estratégica (Bezès 2005), en particular en el sector de la energía (Poupeau 2013; Nessi 2022), y una práctica de gobernanza a distancia (Epstein 2005). De esta forma, las recientes exigencias en materia de contención del uso del suelo, con la política de la ZAN y en la transición energética con la norma RE 2020, están transformando el ámbito de la planificación urbana.

### *Recuperación del control del Estado a distancia sobre la producción urbana: la ZAN y la reinversión en pequeñas y medianas ciudades*

La profunda reestructuración de la intervención del Estado, caracterizada inicialmente en Francia por la descentralización de las competencias de urbanismo y de planificación del territorio, ha suscitado numerosas críticas sobre sus efectos en la expansión urbana. Esta planificación, a veces caótica, de los territorios periurbanos se relaciona con el debilitamiento de sus recursos financieros y técnicos y con la marginación de los servicios desconcentrados del Estado,<sup>3</sup> que en el ámbito local deberían actuar como enlace para implementar las decisiones de la administración central.

La casi inexistencia de servicios técnicos en las pequeñas comunas y la falta de apoyo y asesoramiento de estos servicios descentralizados del Estado para planificar y organizar dichos territorios periurbanos, ha llevado a las colectividades locales a dejar el desarrollo de estas áreas en manos de promotores y de constructores. Este desarrollo urbano caótico agrupa un mosaico de proyectos desconectados entre sí, alejándose cada vez más de una reflexión global de la planificación del territorio.

Adoptada el 22 de agosto de 2021, la Ley Nacional de Clima y Resiliencia (Ley 1104/2021) tiene como objetivo regular esta extensión y, para ello, estableció la trayectoria hacia la ZAN para 2050 con el fin de preservar los espacios naturales y de combatir las emisiones de dióxido de carbono. La ley busca reducir a la mitad la tasa de transformación de espacios naturales y agrícolas en zonas urbanas o comerciales entre 2021 y 2031 en comparación con la década anterior para lograr una artificialización neta de cero, es decir, al menos tantas superficies “renaturalizadas” como artificializadas. Esta ley suscitó numerosos debates, especialmente entre las autoridades locales y en los urbanistas. Aunque parece contar con un amplio consenso debido a la urgencia ambiental, los medios para su implementación están actualmente en discusión.

El 16 de marzo de 2023 el Senado aprobó, con una amplia mayoría, una propuesta de ley multipartidista destinada a facilitar la implementación de los objetivos

3 Estos servicios desconcentrados del Estado no deben confundirse con los servicios de las colectividades territoriales que están descentralizados y cuyos agentes pertenecen a la función pública territorial y no al Estado.

de la ZAN en los territorios. Las autoridades locales y los urbanistas solicitaron que los grandes proyectos de interés nacional se excluyeran del conteo de la ZAN (lo que afecta directamente a los urbanistas públicos) o la creación del derecho a una hectárea de artificialización para cada municipio. El texto también pospuso el plazo de un año para incluir en los SRADDET los objetivos territorializados de la ZAN, una medida muy esperada por las autoridades locales. El Senado y las autoridades locales, tras lograr que el tema se incluyera en el programa de la Asamblea Nacional en el verano de 2023, finalmente vieron culminar el debate parlamentario con la adopción de esta ley multipartidista en septiembre de 2023.

De esta forma, al ya no tener el Estado competencia en el desarrollo y en la urbanización, y ante la falta de capacidad para movilizar los recursos y competencias necesarios para la planificación y el diseño urbano de las expansiones periurbanas y rurales, “el ZAN parece ser una herramienta providencial para el Estado, un medio conveniente, económico y eficaz para recuperar el control del urbanismo en los pequeños municipios” (Charmes 2021). Este fortalecimiento del poder del Estado en la dirección de las políticas territoriales mediante la implementación de nuevos instrumentos y de herramientas de acción pública, coincide con los hallazgos señalados por Epstein (2015) en el contexto de la renovación urbana.

Además, de acuerdo con Éric Charmes (2021), la ZAN está vinculada a las políticas de revitalización de las ciudades en declive y su auge marca un cambio en las políticas de planificación territorial. Se puede establecer una conexión entre la ZAN y la relevancia de las políticas impulsadas para pequeñas y medianas ciudades. En 2017, el Estado lanzó el plan Action cœur de villes (Acción corazón de ciudades), seguido en 2020 por el programa Petites villes de demain (Pequeñas ciudades del mañana). Las tiendas de estas pequeñas ciudades han cerrado, su patrimonio inmobiliario se ha deteriorado al mismo tiempo que su población se ha empobrecido.

El proceso de expansión urbana es designado responsable de esta situación (Razemon 2016). Las investigaciones sobre el declive de estas ciudades muestran la atraktividad de las casas nuevas, en plena naturaleza, con jardín y cerca de un pequeño centro urbano con las prácticas de consumo que favorecen la frecuentación de centros comerciales en detrimento de los comercios del centro de la ciudad. “En este contexto, el ZAN es una forma de reducir la ventaja comparativa de los pueblos cercanos a las ciudades, para reequilibrar el mercado en favor de las ciudades pequeñas y medianas en detrimento de los pueblos” (Charmes 2021). Este nuevo régimen de producción urbana requiere sin embargo nuevos modos de producción, los cuales se exponen más adelante.

## *Impactos de la integración de la producción energética en el proyecto urbano: el solucionismo tecnológico*

El largo plazo específico de la implementación de proyectos expone particularmente a los actores a cambios en las normativas. Esta observación nos lleva a analizar la manera en que las profesiones de la producción urbana se ven alteradas por la implementación de la transición energética y se reconfiguran. Estos proyectos, impulsados por urbanizadores públicos o privados, suelen ser una oportunidad para introducir nuevas prácticas, nuevas herramientas y para integrar nuevos actores, iniciando un giro hacia un enfoque más transversal y urbano (Souami 2008). Así, asistimos progresivamente a una convergencia entre la experticia en planificación urbana y en energía (Colombert 2018).

Los modelos promovidos a nivel internacional: la autonomía energética de los territorios y el consumo de recursos energéticos locales (López 2019; Nessi 2019; Rifkin 2013), se utilizan con frecuencia en las directrices de los PCAET. En la práctica, el empleo de recursos energéticos locales es más complicado de implementar de lo que parece. Los urbanistas ahora deben integrar dispositivos tecnológicos en el proyecto de desarrollo urbano. Esta nueva dimensión técnica requiere conocimientos y competencias de ingeniería urbana para los que la generación actual de urbanistas públicos no ha sido formada.

Al igual que en el caso de la ZAN, el Estado en varios ámbitos ya no proporciona estos servicios técnicos descentralizados y la territorialización energética finalmente le impone a quien lleva a cabo la urbanización urbanizador costos adicionales en asesoría de ingenierías urbanas mediante una Asistencia a la Dirección de Obra en Desarrollo Sostenible (AMO DD). Para responder a estos requerimientos, el urbanizador también debe adquirir nuevas competencias y encontrar un delegado de servicio que pueda producir energías renovables. Además, acompañan poco a poco a los promotores para alcanzar los objetivos de producción de EnR establecidos en las sucesivas regulaciones térmicas (RT 2012) y ambientales (RE 2020).

Si bien la RT 2012, implementada tras los compromisos asumidos en la ley Grenelle 2, exigió que todos los edificios nuevos cumplieran con la norma de edificio de bajo consumo (BBC),<sup>4</sup> también introdujo de manera implícita, para alcanzar el coeficiente de consumo energético del edificio (Cep), la producción de energías renovables. Dado el modelo de descentralización energética promovido por Europa, los urbanistas han ido abordando progresivamente esta cuestión. Sin embargo, mientras que la ley Grenelle 2 ponía el foco de los urbanistas en los sistemas de calefacción urbana, una mejora significativa y concomitante en el aislamiento a raíz

4 Estos objetivos se traducen por un nivel de aislamiento más elevado.

de la RT 2012 frenó el desarrollo de grandes redes de calefacción. De hecho, un mejor rendimiento energético del edificio resulta en una disminución considerable de la necesidad de calefacción.

Los urbanizadores comenzaron entonces a cuestionar el rendimiento económico de las grandes redes de calefacción con geotermia como fuente de EnR, pues no resultaba rentable a la escala del proyecto de desarrollo. Ante la disminución de la demanda de calor, este tipo de producción requiere el despliegue de la red a una escala mayor que la del proyecto urbano. Así, el urbanizador establecía en su presupuesto para promotores y arquitectos objetivos de producción de EnR, dejando que cada uno los cumpliera de manera individual. Estas soluciones, propuestas y financiadas por el promotor, repercutían en el precio final de la vivienda y los costos de gestión recaían en la copropiedad de cada uno de los edificios. La instalación de paneles fotovoltaicos con reventa de electricidad fue la solución más comúnmente adoptada.

Sin embargo, los resultados de las experiencias fueron muy variados y destacaron los problemas y los costos de gestión, lo que a menudo llevó a la desconexión de estos paneles fotovoltaicos. Más recientemente, la ayuda financiera del Estado a través de las subvenciones del fondo de calor de la ADEME desde 2018, el aumento de los costos energéticos debido a la guerra en Ucrania, pero también la implementación de la RE 2020 que incluye el impacto de carbono de los materiales utilizados, hicieron que los urbanizadores públicos tomaran conciencia de la urgencia de intervenir desde el principio para buscar soluciones descentralizadas y compartidas en todo el proyecto. Así, desde 2020 se ha presenciado una verdadera evolución en la percepción del urbanizador y en la gestión de la producción de EnR, promoviendo un cambio de escala.

En la actualidad la red de calor centralizada es una solución prácticamente indispensable para alcanzar los objetivos de producción de energías renovables establecidos por la RE 2020. En comparación con las entrevistas realizadas en 2018, la estrategia de los urbanizadores ha evolucionado. Los interlocutores destacan que la red de calor es la única manera de proporcionar energía de forma masiva para la calefacción y para el agua caliente sanitaria. Por ello, los proyectos urbanos más recientes están prioritariamente conectados a una red de calor gestionada por la colectividad o la comunalidad y por su sindicato de energía.

Esta red de calor se extiende a una escala territorial que supera el ámbito del proyecto urbano y de la comuna, conectando varios barrios, a menudo aquellos incluidos en la política de la ciudad. En otros casos en los que la conexión no es posible, el urbanizador puede prever un proyecto privado de red de calor a escala de la ZAC (zona de urbanización concertada), con el acuerdo de la colectividad. Los urbanizadores han observado una fuerte demanda de proyectos sostenibles y

de certificaciones ecológicas por parte de las colectividades, y las redes de calor se imponen como las soluciones de referencia a diferencia de los paneles fotovoltaicos (PV), ya que permiten alcanzar fácilmente los objetivos de producción de energías renovables exigidos por la RT 2012.

El moratorio sobre las ayudas a los PV explica una primera interrupción en el desarrollo de esta tecnología, acentuada luego por los compromisos políticos que redirigen el interés de los actores del proyecto urbano hacia las redes de calor. Estos cambios, además alimentados por la reticencia de los promotores y de los arrendadores, siguen frenando el desarrollo de la energía fotovoltaica. Mientras se mantenía la obligación de vender la totalidad de la producción, la reventa de la electricidad generada por los sistemas PV dejó de ser económicamente atractiva. Más compleja de implementar debido a la legislación cambiante y restrictiva impuesta por el Estado sobre el autoconsumo colectivo (Coblence y Nessi 2024), la PV sería solo una solución complementaria.

En el contexto geopolítico, económico y climático actual, la dependencia de las importaciones de gas extranjero con precios en alza se convierte finalmente en un argumento importante para promover la implementación de redes de calefacción. Esto facilita el trabajo de los urbanistas y de los AMO DD para convencer a los actores del sector inmobiliario y a los arrendadores sobre la producción de EnR. A pesar de este gran avance, cabe señalar que las soluciones tecnológicas se ven constantemente debilitadas por los cambios en las leyes y en las ayudas financieras, lo que hace que algunas soluciones sean más competitivas. El largo plazo requerido para la implementación de proyectos expone particularmente a los actores a estas modificaciones en las normativas.

Por otro lado, al igual que con la ZAN, se observa el mantenimiento del control estatal a distancia sobre la cuestión energética con el fin de mantener una cierta dependencia de la energía nuclear. Las legislaciones restrictivas del Estado respecto al autoconsumo colectivo frenan el desarrollo del modelo energético descentralizado de la electricidad. La RE 2020 también parece favorecer las bombas de calor eléctricas debido a su bajo impacto de carbono. Ya sean individuales o colectivas, su instalación a nivel de edificio podría debilitar la visión de una red energética descentralizada. Finalmente, la reciente renacionalización de la empresa Electricidad de Francia en 2023, en contracorriente con las dinámicas europeas, confirma esta voluntad nacional de independencia energética basada en un combinado energético dominado en gran medida por la energía nuclear, que deja un espacio limitado a las EnR.

Esta observación nos ha permitido ver la manera en que las profesiones relacionadas con la producción urbana están siendo transformadas por la implementación de la transición energética y se reconfiguran hacia un enfoque de solucionismo

tecnológico en el proyecto urbano. La producción urbana ahora integra a una serie de actores propios de la ingeniería urbana: los AMO DD, oficinas de estudios en transición, expertos en energía, operadores de redes de calefacción y operadores de PV, a quienes el planificador debe consultar o con quienes debe cooperar, lo que implica nuevos gastos (Nessi 2023).

### *La integración de la descarbonización en las operaciones urbanas: problemas y desafíos de la RE 2020*

La RE 2020 marcó un paso decisivo al imponer la descarbonización como una nueva norma ineludible en el sector de la construcción. Por primera vez esta normativa evalúa el impacto ambiental de los edificios a lo largo de todo su ciclo de vida, desde la extracción de materias primas hasta la demolición, incluyendo el tratamiento de los residuos. Este cambio de enfoque obliga a los actores de la construcción a pensar de nuevo la eficiencia energética y ambiental de los edificios, no solo en función de su comodidad de uso, sino también de su comportamiento durante un periodo de 50 años. La integración de estos nuevos requisitos desde la obtención del permiso de construcción distingue a la RE 2020 de la RT 2012, que se centraba principalmente en el confort invernal. Otro aspecto fundamental de la RE 2020 es la implementación de umbrales progresivos (2025, 2028, 2031), que permiten a los actores de la construcción adaptarse gradualmente a los nuevos requisitos. Esto implica que los maestros de obra deben anticipar estas evoluciones en sus proyectos, teniendo en cuenta los futuros estándares desde el inicio de las operaciones.

La RE 2020 incita a elegir los materiales en función de su impacto ambiental, lo que provoca dos importantes cambios. En primer lugar, el orden de intervención de los actores se transforma: las oficinas de estudios, arquitectos y promotores deben evaluar la huella de carbono de los materiales desde la fase de diseño. Este proceso, que a menudo alarga la fase de discusión, complica la colaboración con los constructores. En segundo lugar, evolucionan los roles de los diferentes puestos. Según Vial, Champy y Specht (2022), los urbanizadores, antes enfocados en la forma, ahora deben considerar el impacto de carbono, convirtiéndose así en figuras centrales en la evolución de las prácticas de construcción. Este papel de árbitro implica discusiones con los promotores y la estructuración de las cadenas industriales, especialmente las de bajo carbono.

La elección de materiales, favoreciendo los de origen biológico y geológico, se vuelve esencial para alcanzar los objetivos determinados. La madera, por ejemplo, valorada por su capacidad de almacenar carbono, presenta desafíos en términos de seguridad contra incendios y disponibilidad. Las cadenas industriales, a veces mal

organizadas, luchan por satisfacer la creciente demanda (por ejemplo, del cáñamo y de la cerámica). Además, aunque aún poco desarrollada, la economía circular ofrece vías para reducir las emisiones mediante la reutilización de materiales.

Sin embargo, esta transición presenta obstáculos. El alto costo de algunos materiales y los retrasos en la entrega dificultan su adopción. Además, la mala calidad de los datos sobre materiales, especialmente los provenientes de las fichas FDES, genera una brecha entre el diseño y el rendimiento ambiental real. Paralelamente, los proyectos de desarrollo enfrentan dificultades para integrar plenamente la descarbonización debido a la diversidad de contextos locales, lo que complica la armonización de prácticas y la estructuración de las cadenas industriales.

De tal manera, la RE 2020 obliga a todos los actores a replantearse su enfoque, integrando el rendimiento de carbono desde la fase de diseño, además de desarrollar nuevas competencias y superar desafíos económicos y organizativos. Los urbanizadores buscan métodos para cuantificar este impacto, ya sea por operación, por superficie o por habitante (Dupont 2022) y también formas de evaluar la coherencia de las operaciones inmobiliarias con el PCAET.

### *Una coyuntura difícil: debilitación del modelo económico de desarrollo de proyectos y desafíos sociales*

Esta forma de intervención del Estado y su nueva estrategia de regulación plantean interrogantes sobre la producción urbana local. Una de ellas es ¿cómo conciliar el desarrollo de la oferta de viviendas, actividades y servicios con los objetivos de la ZAN y la RE 2020? Esta pregunta establece desafíos de tipo territorial, económico y social, y, por lo tanto, profundamente políticos.

Más concretamente, la ZAN fomenta el uso de superficies ya urbanizadas, promoviendo una densificación que implica aumentar la altura de los edificios para optimizar al máximo el suelo disponible. Además, impulsa la reutilización de superficies ya artificializadas y promueve la densificación. Este enfoque desestabiliza las prácticas tradicionales de uso del suelo y destaca la magnitud de los desafíos para los actores de la planificación, independientemente de su naturaleza (colectividades territoriales, sociedades de economía mixta, oficinas de estudios urbanos). El recurso del suelo, antes abundante y económico, ahora debe considerarse un bien escaso y, por ende, más costoso (D'Audeville et al. 2024).

Los proyectos de equipamientos públicos, desarrollos de viviendas y la creación de nuevas actividades económicas requieren una base de suelo. Esta base necesita siempre un mínimo de terreno para establecer los cimientos de las construcciones y también para las necesidades asociadas: circulación, accesos, estacionamientos, redes

de transporte y servicios públicos para la población (escuelas, guarderías, instalaciones deportivas, etc.). Estas necesidades se financian tradicionalmente con la renta del suelo al convertirlo en terreno edificable, una característica específica del suelo rural y periurbano. La adquisición de terrenos ya construidos o que requieren descontaminación resulta más costosa para un urbanizador que intervenir en un terreno nunca edificado o recién habilitado para la construcción (Barraud-Sarfaty 2024).

De hecho, al costo de adquisición del suelo se suma el del edificio ya construido, incluso si está destinado a ser demolido. Si bien el precio de adquisición del suelo varía según la operación y depende de la gestión del suelo, el análisis de Isabelle Barraud-Sarfaty (2024) muestra que los costos de descontaminación y rehabilitación de suelos reciclados impactan significativamente en los gastos de los urbanizadores, y por ende en su balance financiero. Este coste refleja, en última instancia, el valor de la “no artificialización,” ya que el reciclaje permite conservar recursos al evitar la expansión urbana. Dependiendo de los costos anticipados del reciclaje, los propietarios públicos suelen estar más dispuestos que los privados a negociar el valor de sus terrenos, y en ocasiones a reducirlo a solicitud de las autoridades. Los cargos de superficie de piso, ingresos que el promotor paga al urbanizador a cambio de la cesión de los terrenos y de los derechos de construcción, permiten financiar la adecuación del terreno. Sin embargo, los costos de descontaminación y de reestructuración implican un aumento considerable en los gastos financieros del urbanizador.

Cabe preguntarse entonces ¿cómo emprender la rehabilitación de terrenos abandonados en un contexto económico donde los márgenes presupuestarios de las autoridades locales están gravemente afectados, especialmente debido al fuerte retroceso de su autonomía fiscal? La atracción de estos territorios para los urbanistas corre el riesgo de debilitarse si no pueden lograr un equilibrio en su estructura financiera. Esta situación sugiere la intervención del mercado privado en proyectos a escala de edificios de forma puntual y sin una reflexión real sobre el reordenamiento de estos territorios reinvertidos y la mejora cualitativa del medioambiente.

Si bien estos objetivos parecen favorecer cuantitativamente la densidad o limitar la expansión urbana, la ZAN finalmente no parece abordar el verdadero problema de los tejidos urbanos dispersos: la falta de estructuras urbanas y la planificación del espacio público. En realidad, el control cualitativo de la artificialización requiere verdaderas competencias en ingeniería urbana con la movilización de servicios técnicos de las colectividades y oficinas de estudios, posibilidades que son en gran medida insuficientes en las pequeñas y medianas comunas, además de una evolución en la gestión del suelo.

Si la renta de terrenos disminuye, una posibilidad para que el urbanista logre este equilibrio financiero en su estructura operativa sería aumentar el valor de la

cesión de terrenos. Este aumento, sumado al de los costos de soluciones energéticas y de materiales con bajas emisiones de carbono, podría impactar seriamente los precios finales de las viviendas. De hecho, mientras que el paso de la RT 2005 a la RT 2012 resultó en un aumento estimado del 10 % en los costos de producción, la aplicación de la RE 2020 se estima en un 23 %. Además, actualmente la construcción también enfrenta un fuerte aumento en los costos de materiales debido a la crisis energética y a la escasez de ciertos recursos, entre ellos la madera, que ahora se utiliza ampliamente en las construcciones debido a su bajo impacto de carbono en el cálculo de la RE 2020.

Este aumento en el costo final de los hogares, junto con el alza de las tasas de interés, plantean un importante desafío social para el acceso a la vivienda. La producción de viviendas a precios asequibles, dirigida a satisfacer la demanda de las clases medias y modestas, ya sea asumida por los urbanizadores o realizada por promotores y constructores en zonas periurbanas alejadas del centro de la ciudad, corre el riesgo de desaparecer. Ciertamente, estos habitantes podrían acceder a una vivienda en alquiler, pero ser propietarios en el momento de la jubilación sigue siendo una manera bastante segura de asegurar un techo (Castel 2003), especialmente cuando se prevén bajas indemnizaciones de pensión.

Por último, la ZAN debería traducirse en políticas públicas a favor de la renovación e intensificación urbanas. Sin embargo, el modelo de ciudad densa no siempre genera consenso, y parece crucial repensar las formas de construir la ciudad en relación con los residentes y habitantes para reconectar con una ciudad deseable al tiempo que se contribuye a limitar la presión humana sobre los ecosistemas. La dificultad radica en conciliar el objetivo de preservación del suelo, los bienes de producción de vivienda y las aspiraciones de la mayoría de los franceses a vivir en una vivienda unifamiliar. En definitiva, este cambio requiere una reflexión más política y estratégica sobre el desarrollo de los territorios.

## Conclusiones

En un periodo de producción urbana cada vez más restringido en Francia, con la implementación de la ZAN y de la RE 2020, junto al fuerte aumento de los precios de los materiales, los desafíos energéticos y climáticos, así como la reinversión nacional en ciudades pequeñas y medianas en declive, parece instaurarse un nuevo régimen que apuesta más por la renovación urbana que por la construcción nueva. Este nuevo régimen lleva a una aproximación al proyecto urbano cada vez más tecnista, que exige un incremento en las competencias de los urbanizadores en

ingeniería urbana y financiera, alejándolo de las expectativas ciudadanas. Conscientes de estos cambios y de la gran brecha entre las expectativas sociales y un modelo de urbanización “sobrio” más inscrito en un enfoque de alta tecnología, los urbanizadores públicos plantean una serie de incertidumbres y buscan reorientar sus reflexiones sobre las herramientas de la producción urbana.

## Referencias

- Allain, Joël. 2020. “Réindustrialiser la France. L'exemple d'une ville moyenne, Bourges”. *Les Analyses de Population & Avenir* 28: 1-18. [https://lc.cx/0xq\\_fc](https://lc.cx/0xq_fc)
- Barraud-Sarfaty, Isabelle. 2024. “Transparence sur les ZAC”. <https://lc.cx/YurTIz>
- Barrier, Jérôme, y Gérard-François Dumont. 2023. “Les territoires français face à la sobriété foncière. Une révolution salutaire dans l'aménagement du territoire?”. *Les Analyses de Population & Avenir* 44 (2): 1-30. <https://lc.cx/Acutx8>
- Béal, Vincent. 2016. “Modernisation écologique”. En *Guide des Humanités*, editado por Aurélie Choné, Isabelle Hajek y Philippe Hamman, 223-234. Villeneuve d'Ascq: Presses Universitaires du Septentrion.
- Bezes, Philippe. 2005. “Le renouveau du contrôle des bureaucraties. L'impact du New Public Management”. *Informations Sociales* 6 (126): 26-37. <https://lc.cx/Y2CTsX>
- Béatrice, Bochet, Jean-Bernard Gay y Giuseppe Pini. 2004. “La ville dense et durable: un modèle européen pour la ville?”. *Géocoñuences*, 26 de julio. <https://lc.cx/5Yq3Ws>
- Brenner, Neil. 2004. *New State Spaces: Urban Governance and the Rescaling of Statehood*. Oxford: Oxford University Press.
- Castel, Robert. 2003. *L'Insécurité sociale. Qu'est-ce qu'être protégé?*. París: Seuil et La République des Idées.
- Charbonnier, Pierre. 2022. “Au-delà de la modernisation verte. Sommes-nous prisonniers de l'esprit de conquête?”. En *Dans l'urgence climatique: comment penser la transition énergétique*, editado por Michel Derdevet y Clémence Pèlerin, 196-217. París: Gallimard.
- Charmes, Éric. 2021. “De quoi le ZAN est-il le nom?”. *Foncier en Débat*, 25 de septiembre. <https://lc.cx/E7cP4k>
- Coblence, Alena, y Hélène Nessi. 2024. “Le photovoltaïque dans le projet urbain en France: lecture critique de l'utilisation normative de la modernisation écologique par les acteurs”. *Développement Durable et Territoire*. (En prensa).

- Colombert, Morgane, 2018. “Besoins énergétiques à l’échelle des projets d’aménagement urbain: du modèle à la décision, quels verrous?”. *Natures Sciences Sociétés* 26 (3): 345-353. <https://doi.org/10.1051/nss/2018048>
- D’Audeville, Thaïs, Marie-Odile Farineau, Catherine Goupil, Arnaud Le Lan, Romain Lucazeau, Anne-Catherine Ottevaere y Céline Préget. 2024. “Objectif ZAN. Réarmer l’intervention publique face au défi du Zéro artificialisation nette”. <https://lc.cx/DYm68j>
- Dupont, Florian. 2022. “Le carbone, à nouvelle mesure nouvelle méthode?”. *Urbanisme, numéro spécial* 2:14-15.
- Durand, Lucas, y Pierre-Antoine Landel. 2015. “L’émergence de l’opérateur territorial de l’énergie”. *Géocarrefour* 90 (4): 361-369. <https://doi.org/10.4000/geocarrefour.9980>
- Epstein, Renaud. 2005. “Gouverner à distance: quand l’État se retire des territoires”. *Revue Esprit* 391 (11): 96-111. <https://www.jstor.org/stable/24256234>
- Epstein, Renaud. 2015. “La gouvernance territoriale : une affaire d’État La dimension verticale de la construction de l’action collective dans les territoires”. *L’Année sociologique*, 65(2): 457-482. <https://doi.org/10.3917/anso.152.0457>
- Estèbe, Philippe. 2008. “III. Un conte de deux villes”. En *Gouverner la ville mobile. Intercommunalité et démocratie locale*, editado por Philippe Estèbe, 17-44. Paris: Presses Universitaires de France.
- Florentin, Daniel. 2020. “11. Réseaux, infrastructures et services urbains. Moteurs techniques de la fabrique urbaine”. En *Urbanisme et aménagement. Théories et débats*, editado por Sabine Bognon, Marion Magnan y Juliette Maulat, 197-211. Paris: Armand Colin.
- Forget, Marie, y Vincent Bos. 2022. “Harvesting lithium and sun in the Andes: Exploring energy justice and the new materialities of energy transitions”. *Energy Research & Social Science* 87: 102477. <https://doi.org/10.1016/j.erss.2021.102477>
- Gérardin, Hubert, y Olivier Damette. 2020. “Quelle transition énergétique, quelles croissance et développement durables pour une nécessaire transition écologique?”. *Mondes en Développement* 4 (192): 7-23. <https://lc.cx/iDQ0D3>
- Gielen, Dolf, Francisco Boshell, Deger Saygin, Morgan Bazilian, Nicholas Wagner y Ricardo Gorini. 2019. “The role of renewable energy in the global energy transformation”. *Energy Strategy Reviews* 24: 38-50. <https://doi.org/10.1016/j.esr.2019.01.006>
- Jänicke, Martin. 2008. “Ecological modernisation: new perspectives”. *Journal of Cleaner Production* 16 (5): 557-565. <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2007.02.011>

- Leca, Jean. 1996. "La démocratie à l'épreuve des pluralismes". *Revue Française de Science Politique* 46 (2): 225-279. <https://lc.cx/hG0CiX>
- Le Haut Conseil du Climat. 2020. *Redresser le cap, relancer la transition*. Rapport annuel. [https://www.hautconseilclimat.fr/wp-content/uploads/2020/07/20210330\\_hcc\\_rapports\\_annuel-2020.pdf](https://www.hautconseilclimat.fr/wp-content/uploads/2020/07/20210330_hcc_rapports_annuel-2020.pdf)
- Loi nationale Climat et Résilience. 2021. loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets. <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000043956924>
- Lockie, Stewart. Sonnenfeld, David. Fischer, Dana. (dir.). 2013. *Handbook of Environmental Sociology*. London: Routledge.
- López, Fanny. 2019. *L'ordre électrique. Infrastructures énergétiques et territoires*. Ginebra: Métis Presses.
- Nessi, Hélène. 2010. "Formes urbaines et consommation d'énergie dans les transports". *Étude Foncière* 145: 30-32. [https://lc.cx/2Q\\_KWu](https://lc.cx/2Q_KWu)
- 2012. "Incidences du contexte urbain et du rapport au cadre de vie sur la mobilité de loisir". Tesis doctoral, Université Paris. <https://lc.cx/iKD3-b>
- 2019. "La transposition d'un modèle de transition énergétique international à l'échelle locale. Entre solutions techniques standardisées et outil d'aide à la décision". *Annale de la Recherche Urbaine* 113: 220-233. <https://lc.cx/BCV33E>
- 2022. "La territorialisation de la transition énergétique: les paradoxes de la surenchère des normes et de la réglementation". *Territoire en Mouvement. Revue de Géographie et Aménagement* 55: 1-24. <https://doi.org/10.4000/tem.8480>
- 2023. "Le rôle-clé des promoteurs face aux stratégies de transition énergétique des collectivités". En *Vers une Île-de-France post-carbone? Dynamiques, freins et leviers d'une transition énergétique régionale*, editado por Olivier Coutard y Caroline Gallez, 287-311. París: Éditions L'œil d'or.
- Pinson, Gilles. 2020. *La ville néolibérale*. París: Presses Universitaires de France.
- Poupeau, François-Mathieu. 2013. "Quand l'État territorialise la politique énergétique. L'expérience des schémas régionaux du climat, de l'air et de l'énergie". *Politiques et Management Public* 30 (4): 443-472. [https://lc.cx/7RG\\_0x](https://lc.cx/7RG_0x)
- Razemon, Olivier. 2016. *Comment la France a tué ses villes*. París: Rue de l'échiquier.
- Rifkin, Jeremy. 2013. *La troisième révolution industrielle. Comment le pouvoir latéral va transformer l'énergie, l'économie et le monde*. París: Acte Sud.
- Sartre, Xavier-Aranud, e Isabelle Doussan. 2018. "Introduction. La fabrique de la compensation écologique, un approfondissement de la modernisation écologique?". *Natures Sciences Sociétés* 26 (2): 129-135. <https://lc.cx/fpFtNZ>
- Souami, Taoufik. 2008. "Le développement durable change-t-il le monde des urbanistes?". *Les Annales de La Recherche Urbaine* 104: 19-27. <https://lc.cx/787ntm>

- Sovacool, Benjamin, y Dylan Furszyfer Del Rio. 2020. "Smart home technologies in Europe: A critical review of concepts, benefits, risks and policies". *Renewable and Sustainable Energy Reviews* 120: 109663. <https://doi.org/10.1016/j.rser.2019.109663>
- Tabourdeau, Antoine, y Gilles Debizet. 2017. "Concilier ressources in situ et grands réseaux: une lecture des proximités par la notion de nœud socio-énergétique". *Flux* 109-110: 87-101. <https://lc.cx/Zh85ft>
- Tardieu, Charlotte. 2015. "Transition énergétique dans les projets urbains: conditions de mise en œuvre. Analyse des cas Paris Rive Gauche, Clichy-Batignolles et Paris Nord Est". Tesis doctoral, Université de Lille. [https://lc.cx/\\_ss0h3](https://lc.cx/_ss0h3)
- Touati, Anastasia, y Jérôme Crozy. 2015. *La densification résidentielle au service du renouvellement urbain*. París: La Documentation Française.
- Vial Virginie, Romain Champy y Henri Specht. 2022. "Le rôle clé de l'aménageur pour les filières bas-carbone". *Urbanisme* 2: 12-13. [https://lc.cx/jB\\_eBb](https://lc.cx/jB_eBb)

# La “gran transición”: necesidad de cambios en la educación tecnológica superior

## *The “great transition”: the need for change in higher technological education*

Oscar Arturo Castro Soto\*

Recibido: 29/05/2024 - Aceptado: 04/07/2024

49

### Resumen

La llamada “gran transición” es un momento histórico en el que la humanidad experimenta un cambio tecnológico exponencial en todas las áreas del conocimiento a partir del desarrollo de la tecnología. En el presente ensayo se busca aportar elementos para analizar los efectos producidos por la pandemia y el cambio tecnológico en la educación tecnológica superior. Además de la transformación tecnológica exponencial, la gran transición se caracteriza por un el consumo generalizado de productos digitales y la emergencia del capitalismo algorítmico. Desde una mirada epistemológica crítica y descolonizadora frente a tales cambios y a partir de experiencias alternativas digitales, pedagogías alternas y reivindicación de nuevos derechos con base en la tecnología, se reflexiona sobre la necesidad de reformar el sistema de educación tecnológica superior.

*Palabras clave:* cambio tecnológico exponencial; educación tecnológica; gran transición; mercado y desigualdad; pandemia.

### Summary

The so-called “great transtition” is a historical moment in wich humanity experiences an exponential technological change in all areas of knowledge based on an exponential development of technology. This essay seeks to provide elements to analyze the effects produced by the pandemic, technological change and in higher technological education. The great transition is characterized by exponential technological change, the widespread consumption of digital products, and the emergence of algorithmic capitalism. From a critical and decolonizing epistemological perspective, and in front of technological changes, and alternative digital experiences, alternative pedagogies and demands for new rights based on technology, this paper is in thought on the need to make changes in the higher technological education system.

*Keywords:* exponential technological change, technological education, great transition, pandemic, market and inequality.

\* Académico del Departamento de Ciencias Sociales y Políticas de la Universidad Iberoamericana Ciudad de México; oscar.castro@ibero.mx

## Introducción

La pandemia de la COVID-19 tuvo lugar en un periodo en el que la humanidad comenzaba a experimentar un cambio tecnológico exponencial en todas las áreas de conocimiento. A este cambio López-Portillo (2018) lo llama la “gran transición” y estima que se desarrollará en la primera mitad del siglo XXI. Las pautas de comportamiento y consumo de productos tecnológicos para la adquisición de bienes y servicios, cuya lógica está más vinculada más con el mercado que con el Estado (Parada 2009), no provoca la demanda al mismo ritmo con que se lanzan los productos.

La introducción de inteligencias artificiales, realidades aumentadas, actividades robotizadas, algoritmos capaces de aprender de sí mismos (*machine learning*), nodos de conectividad –entre ellos el 5G–, que se necesitan para disminuir la latencia de datos, tecnologías robóticas y de ingeniería genética en el área de la salud, la alimentación y la reproducción, la nanotecnología y otras innovaciones tecnológicas, así como el procesamiento de grandes cantidades de información (*big data*) eran productos y desarrollos poco conocidos y con bajo nivel de consumo antes de la pandemia. El confinamiento provocado por la COVID-19 en todo el mundo favoreció que se supiera más sobre estos cambios tecnológicos por la digitalización del comportamiento y por el consumo masivo de productos y servicios, aun en los países de América Latina (Moreira et al. 2021).

Entonces cabe realizar varias preguntas. ¿Existe un nuevo comportamiento mundial orientado a la producción, distribución y consumo de bienes y servicios y al desarrollo tecnológico después de la pandemia? ¿Hay cambios en las relaciones sociales, en las costumbres sobre la interacción, en los servicios de salud, en restaurantes, hoteles, en la educación, en el trabajo de oficina, en el pago de servicios públicos, etc., porque se dio paso a la automatización de nuestras principales actividades? ¿La pandemia provocó el entrelazamiento de desarrollos tecnológicos que encontraron un lugar en el mercado al popularizarse la virtualidad y la digitalización entre los seres humanos? Y ante estos cambios, ¿de qué forma responden las universidades y qué consecuencias laborales tienen para sus egresados?

Las preguntas no son ociosas desde el punto de vista sociológico y económico. Nos hacen cuestionarnos el papel de las universidades y de las profesiones técnicas y tecnológicas en los próximos años, su respuesta al mercado laboral y su cruce con nuevas formas de generar conocimiento, investigación, innovación y desarrollo (I+I+D).

## El cambio tecnológico exponencial o la "gran transición"

La tesis del cambio tecnológico exponencial postula que este se da por el crecimiento de las tecnologías de propósito general (TPG), caracterizadas por su creciente capacidad de procesamiento electrónico de información, por la computación y la memoria exacerbadas con el desarrollo de algoritmos, por su capacidad de reproducción y por la sinergia de varios desarrollos tecnológicos (López-Portillo 2018). Las TPG son altamente generalizables a partir de su inmersión y presencia en la economía, en la sociedad y en los sistemas políticos y culturales.

Su entrelazamiento con la realidad del mercado estriba en que pueden optimizar sus rendimientos físicos, incrementar la eficiencia de sus componentes y proyectar alcances masivos. Se insertan en el mercado y en el consumo masivo e impactan la cultura y los patrones de relaciones entre los individuos y las sociedades.

Las tecnologías de la información y de la comunicación (TIC) son la punta de lanza de las TPG al utilizar el procesamiento y la circulación masiva de datos para muy diversos fines y a escalas que el ser humano no puede desarrollar por sí mismo con sus capacidades cerebrales y biológicas. Las TIC han modificado nuestros comportamientos culturales, sociales y políticos, al grado que cada una de las últimas generaciones se han caracterizado por pautas totalmente disruptivas con respecto de sus predecesoras, algo nunca antes visto en la humanidad (Harari 2017). Pareciera común hablar de la generación *baby boomer*, X, Y o Z, milenial o centennial, para referirnos a las cuatro o cinco últimas generaciones que han experimentado cambios tecnológicos y pautas socioculturales muy distintas unas de otras. Lo paradójico es que todas coexisten en un periodo de tiempo muy corto en términos históricos. Es la historia del presente, compleja y condensada en tres generaciones coetáneas (Aróstegui 2004) que experimentan la "gran transición".

Por su utilidad práctica y monetaria, las TIC han penetrado cada generación hasta modificar sus pautas de consumo en casi la totalidad de la población del planeta. El abaratamiento de los costos y el desarrollo e innovación tecnológica han sido posibles gracias a que las TIC cumplen el rol de las TPG: sientan las bases para que los desarrollos científicos de las diversas disciplinas den lugar a innovaciones que por su utilidad producen la expansión del consumo de sus productos y servicios. De esta forma, se crean entramados sistémicos de gran complejidad e interdisciplinariedad y se desarrollan tecnologías específicas para un sinnúmero de nuevos campos de conocimiento y de aplicación.

Las TIC han dado lugar a desarrollos tecnológicos en el campo de la biotecnología y la química, la tecnología digital y la nanotecnología, la física óptica y la tecnología de partículas, la neurotecnología, el desarrollo de sensores, la tecnomedicina

y la farmacología cuántica; asimismo hay avances en la física de materiales, el almacenamiento de energía, la fisiología y la ingeniería genética. Todas ellas presentarán, con base en la inteligencia artificial, la robótica, la realidad virtual y la realidad aumentada, también TPG, nuevos desarrollos específicos que por su utilidad y generalización serán de consumo masivo.

El desarrollo de las TIC lo vemos en la vida cotidiana. Se basa en el uso de internet, el *big data* y su capacidad de procesamiento de grandes cantidades de información, la creciente digitalización y la hiperconectividad hacia la que avanza el conjunto de la humanidad. Son TPG en la medida que propician el flujo de la información y su utilización generalizada entre la mayoría de la población mundial. Estas tecnologías transitan hacia la automatización y autoaprendizaje de las máquinas a partir de su capacidad de procesar y administrar grandes bases de datos que, con los algoritmos adecuados, permiten que las aplicaciones y las computadoras puedan desarrollar bucles algorítmicos y aprendan de comportamientos repetitivos. Tales “comportamientos y aprendizajes de las máquinas” los podemos observar ya en las redes sociales, en las grandes corporaciones mediáticas como Netflix o Amazon, y en los grandes distribuidores de productos y servicios de logística, traslado y almacenamiento como Uber, FedEx o Airbnb, a través de sus aplicaciones y se han vuelto parte de nuestra vida cotidiana (Gómez Cruz 2022).

El desarrollo acelerado del *machine learning* provocará la automatización en la industria y en los servicios, y logrará que la robótica se desarrolle con una gran eficiencia. Combinada con otras TGP, como las derivadas de la neurociencia, se podrán producir robots con características humanoides. Estas aplicaciones se prueban para provocar las interfaces entre computadoras, el cerebro y el internet de las cosas. El almacenamiento masivo de información en la nube, la hiperconectividad en un espacio reducido, el *machine learning* y los sensores de movimiento convertirán espacios habitables en edificios o casas inteligentes que se combinan con la voluntad, presencia y sentidos humanos (vista, oído, habla, tacto y olfato); Alexa y Siri son ya ejemplos. La robótica neurocientífica trabaja para que sea el humano quien pueda incorporar en sí mismo habilidades que la naturaleza no le proveyó, pero que las nuevas tecnologías le han demostrado que son posibles. Es un movimiento inverso: antes las máquinas eran extensiones de los seres humanos, ahora, los seres humanos pueden aumentar sus capacidades sensoriales y de procesamiento de datos aprovechando los avances científicos del flujo de energía, la mecánica cuántica y sus aplicaciones tecnológicas en la producción de circuitos, nanopartículas y manipulación genética.

Los desarrollos I+D avanzan con tal celeridad que tienen un crecimiento exponencial con respecto del comportamiento humano individual y sus respectivas pautas culturales y de consumo. Algunos desarrollos tecnológicos no se dan a

conocer con la misma celeridad de la I+I+D, porque la dinámica de consumo la detiene. Un ejemplo son los mensajes de texto a través del teléfono móvil, una pauta cultural que durante una decena de años se desarrolló con un gran impacto en su consumo a principios del siglo XXI, a pesar de que los adelantos tecnológicos de generaciones anteriores nos permitían desde hacía más de cinco décadas hablar por teléfono y comunicarnos más efectivamente.

Las videollamadas, ya existentes también, quedaron rezagadas frente a los mensajes de texto, mientras que para las generaciones anteriores que solo hablaban por teléfono, estas parecían ciencia ficción. En tanto el público mundial se entretiene con los mensajes de texto para comunicarse, provocando enormes ganancias a Facebook, WhatsApp y aplicaciones similares, el desarrollo exponencial de la tecnología está rebasando las videollamadas con experimentos hologramáticos. Mientras se siga consumiendo y demandando una forma de comunicación por texto, no hay necesidad de introducir otras formas de comunicación virtual pues las grandes corporaciones se benefician de ese comportamiento. Según López-Portillo (2018, 81) las nuevas tecnologías ejercen presión sobre las corporaciones y sobre el mercado, pues al aletargar el comportamiento de la población en una comunicación textual, no se desarrollan las demás industrias colaterales que proveen de insumos a las nuevas tecnologías como la realidad aumentada y se encarecen por la falta de demanda.

Además de estos ejemplos se pueden mencionar algunos otros en la vida cotidiana: ¿quién se atrevería a ir en un taxi no tripulado, aunque esté comprobado que podría ser más preciso en la forma de manejar que un taxista humano?, ¿quién se dejaría operar por un brazo robótico, aunque esté comprobado que tiene menos riesgos de equivocarse que un cirujano? Estos experimentos ya los vemos en las redes sociales, sin embargo, la cultura y asimilación de los avances tecnológicos no van en correlación con la producción de los mismos, ya sea por la falta de confianza de los consumidores o porque no se ha logrado abatir costos de producción para su distribución masiva.

Andrés Oppenheimer (2018) se dio a la tarea de investigar la incipiente aplicación de los cambios tecnológicos en el comportamiento del consumidor en varios países, y así verificar el impacto de las TGP en las aplicaciones específicas de diversas profesiones. Visitó hoteles y restaurantes automatizados en Japón, indagó sobre el uso del *big data* en el periodismo y en los algoritmos que pueden producir notas periodísticas o reportajes a partir de búsquedas en grandes bases de datos. Constató los incipientes cambios en supermercados, bancos y establecimientos inteligentes en diferentes países y verificó el riesgo que tienen algunas profesiones, empleos de servicios y oficios frente a estos grandes cambios tecnológicos.

Los abogados verán disminuidas sus oportunidades de ingresos frente a *softwares* especializados en procesar jurisprudencia y elegir, entre varias opciones y con

formatos preestablecidos, los procedimientos y redacciones de demandas en muy diversas áreas del derecho. Del mismo modo, se prevén grandes transformaciones que se experimentarán en la docencia y la educación con programas de autoaprendizaje de las máquinas que pueden reproducir eficientemente las clases de los mejores docentes o las secuencias de las más diversas prácticas de laboratorios. Vale mencionar las innovaciones que se están dando en los deportes, la música y la producción de bienes culturales, así como en el traslado de mercancía y en el sector transportista y manufacturero.

No se puede negar que los avances tecnológicos están ahí, ya presentes en la humanidad, en el desarrollo de corporaciones que tienen desarrollos I+D, pero que han sido frenadas por las pautas de consumo de la población, por tanto, no son económicamente viables. Sin embargo, las TPG logran establecer una presión muy diversa sobre las corporaciones y encontrar vías para entrar en el mercado y competir a partir de innovaciones y estímulos nuevos. De esta manera las obligan a transformarse y reconvertirse. La “gran transición” postula que las grandes corporaciones no podrán con las innovaciones y las decisiones de nuevos inversores en ellas. Durante la pandemia se experimentó un repunte, en muy pocos meses, de dispositivos tecnológicos en los sectores de telecomunicaciones, servicios, distribución de productos y aplicaciones de medicina general.

Sin embargo, hay otras tecnologías en desarrollo. Se pueden citar la nanotecnología, que permitirá que diminutos dispositivos puedan hacer la diferencia en la fabricación de diversas manufacturas, el cuerpo humano o la desalinización del agua; las impresoras 3D y 4D, aparatos inteligentes que combinan el *machine learning* con la dimensión del tiempo, para aumentar la productividad; la biología genómica, de secuenciación genética, que ha sido provocada en los organismos genéticamente transformados en la agricultura y que puede extenderse al desarrollo de alternativas médicas para algunas enfermedades; y la neurociencia orientada al transhumanismo. El cambio exponencial de las nuevas innovaciones tecnológicas significa que existe una producción, innovación y desarrollo en tantas direcciones y con tantos entrelazamientos tecnológicos, que son difíciles de controlar por la humanidad, por los Estados e incluso, en algunas áreas, por los mecanismos tradicionales del mercado.

A este cambio tecnológico exponencial se le ha llamado la “gran transición”, aduciendo que la humanidad ha llegado a un estadio tecnológico digital que se puede comparar con una cuarta revolución industrial. Incluso, se sostiene que equivale a la puerta a un estadio evolutivo en el que la humanidad experimentará, en las próximas décadas, fusiones con sus propias creaciones tecnológicas a través de la nanotecnología y los desarrollos neurocientífico-tecnológicos (López-Portillo 2018).

López-Portillo (2018) explica tal fenómeno de dos maneras que resultan interesantes para esta argumentación. Por un lado, el desarrollo y progreso tecnológico de la humanidad se asemeja a la trampa de Robert Malthus, que argumentaba a finales del siglo XVIII, que la población mundial crece a un ritmo geométrico (2, 4, 8, 16, etc.) mientras que la producción de alimentos lo hacía linealmente (1, 2, 3, 4, etc.); siguiendo este ritmo, llegaría un momento en el que el mundo no tendría la capacidad de albergar a los seres humanos que habitaran en él porque no habría alimentos suficientes para todos (López-Portillo 2018, 46-47). Lo único que podría hacer que esto pasara, serían saltos tecnológicos capaces de dotar de insumos energéticos, recursos naturales y producción de alimentos que se desarrollaran al mismo ritmo que el crecimiento de la población. A lo largo de los siglos XIX y XX, los progresos científicos y tecnológicos hicieron que la soberanía alimentaria de la humanidad estuviera marcada por el crecimiento geométrico de la producción de alimentos a la par casi de la totalidad de la humanidad.

La agricultura tecnológica, la introducción de material genético y la producción tecnificada de cárnicos y pescado, así como de productos similares a los naturales, lograron crecer a partir de los desarrollos tecnológicos en la industria de alimentos. Ahora se puede afirmar que la cantidad de alimentos crece geométricamente al ritmo del crecimiento de la población. Sin embargo, este crecimiento ha sido a costa de la degradación oceánica, la deforestación, la utilización de energías no renovables, la ingeniería genética, la contaminación del aire, la pérdida de biodiversidad y las desigualdades de acceso a los alimentos. La nueva paradoja es la cantidad de gente que se encuentra con hambre, en situaciones de pobreza y que no puede satisfacer sus necesidades alimenticias habiendo tal cobertura de alimentos en el mundo. Los alimentos se encuentran en los países que tienen consumidores con suficiente poder adquisitivo y las corporaciones que los distribuyen manipulan las desigualdades en favor de sus propios intereses.

Pankaj Mishra (2017) argumenta que estas desigualdades y esta manipulación han dado lugar a las grandes afrentas entre los grupos humanos por el control de los recursos naturales, pero también por el desarrollo de creencias y justificaciones que las diversas civilizaciones se han dado a sí mismas para pelear por el control de alimentos y adquirir por la fuerza aquello que necesitan para sobrevivir. Vivimos, dice, en una edad de la ira, donde las civilizaciones buscan respuestas a la falta de comida, agua y servicios sanitarios en conflictos con sus vecinos, al tiempo que justifican sus diferencias en sus tradiciones.

Por otro lado, Noah Harari (2013), en cambio, ve en los avances tecnológicos, la satisfacción a los grandes deseos de la humanidad: longevidad, belleza, alimentación, ocio, salud eterna y *commodities* (bienes básicos que se utilizan para la creación

de otros productos). Los deseos humanos y el desarrollo de la tecnología pueden servir para resolver nuestros problemas, cada día más complejos, y nos han llevado a estadios de evolución en la que hemos transitado de animales a seres humanos con deseos de dioses, a costa de otros seres vivos y del planeta.

Estas dos visiones sobre el problema malthusiano de los alimentos a propósito del crecimiento de la tecnología para resolver problemas humanos son dos caras de la misma moneda: crecimiento tecnológico y desigualdad social. Podemos destruirnos entre nosotros, explicarnos religiosamente nuestra necesidad de volver a los orígenes, satanizar la tecnología o evidenciar los desastres colaterales de todos los avances. Al mismo tiempo, podemos endiosar la tecnología, utilizarla para resolver los problemas que nos provoca y utilizarla en diversos campos de conocimiento y problemas complejos que van surgiendo en la humanidad por su uso y desarrollo. Los escenarios pesimistas y optimistas por el desarrollo de la tecnología y el progreso humano han ido, hasta ahora, de la mano.

La relación entre el crecimiento poblacional y la capacidad de carga del planeta (alimentación y recursos naturales) han ido resolviéndose con las diversas revoluciones industriales que experimentamos en el siglo XX e inicios del siglo XXI: mecanización de la industria y la agricultura, uso de la electricidad y el magnetismo, informática y digitalización. Pero los escenarios catastróficos no solo se formulan por la inequidad en el acceso a los alimentos y servicios básicos sino en la degradación ambiental. Los avances tecnológicos también traen consigo un sistema extractivista de recursos naturales y las desigualdades y conflictos son producto de él. La paradoja de Malthus parece aún incierta: ¿los seres humanos tendremos la capacidad de mantener el equilibrio entre la extracción de los recursos, el crecimiento exponencial de las tecnologías y el crecimiento geométrico de la población?

López-Portillo (2018), en su segunda argumentación, habla de la “gran transición” porque reconoce que la tecnología tiene un crecimiento exponencial, la humanidad un crecimiento geométrico y la distribución de bienes y servicios tiende cada vez más a la desigualdad. Estamos en la puerta de un nuevo escenario de revolución cognitivo-digital con el que estamos enfrentando los problemas que la propia tecnología nos ha creado. Las teorías de la gran transición incorporan el principio del crecimiento exponencial de la tecnología con respecto de la capacidad de carga del planeta y el crecimiento geométrico de la población.

La nueva era tecnológica (el crecimiento de internet, el desarrollo del *big data* y la digitalización) y los nuevos desarrollos científicos que tienen grados complejidad cada vez más extensos, transdisciplinarios y profundos (nanotecnología, neurociencias, información cuántica y algorítmica) provocan una acelerada automatización, robotización y normalización de inteligencia artificial de manera cada vez más

generalizada. A esto se le llama crecimiento exponencial, producido por la democratización y no regulación del flujo de datos a lo largo del planeta, lo cual da lugar a un sinnúmero de investigaciones cuyos resultados son aprovechados por otros científicos y tecnólogos. El desarrollo de diversos conocimientos y productos se ha socializado provocando una cantidad de iniciativas nuevas que quienes desarrollaron las ideas originales no tenían idea de lo usos que se les daría a esos conocimientos y productos. La socialización de datos ha salido del control de las universidades, industrias e incluso de las grandes corporaciones. La explosión de descubrimientos y aplicaciones tecnológicas crece vertiginosamente y en todas direcciones; parece incontrolable y está enlazada al mercado y el consumo de productos y servicios (López-Portillo 2018, 64-67).

La gran transición pareciera dar lugar a un salto evolutivo que los seres humanos experimentaremos al combinar conocimientos, aplicaciones tecnológicas y neurobiología genética. Queremos ser, o estamos "jugando" a ser, *homo deus*, el ser humano convertido en Dios (Harari 2017). Los problemas de alimentos, de salud y de trabajo se solucionarán con estos nuevos descubrimientos, ¿pero estamos preparados realmente para ellos?, ¿tenemos las condiciones suficientes para asimilar tantos cambios y tan repentinamente?, ¿tenemos las estructuras sociales y políticas que controlen los excesos que este crecimiento desbordado pueden provocar?, ¿será posible que se implementen estos cambios tecnológicos para toda la humanidad, dadas nuestras desigualdades, nuestra diversidad, nuestros sistemas políticos y nuestra economía global? Los cambios en el comportamiento vital en relación con la tecnología digital se pueden observar en las generaciones más jóvenes. Su capacidad para interactuar con ellas ha provocado que el mercado utilice los algoritmos para la comercialización de los datos, la repetición de pautas culturales y la asimilación del cambio tecnológico que estamos viviendo (Gómez Cruz 2022).

Las grandes revoluciones industriales y tecnológicas se han dado en los últimos tres siglos. El crecimiento y la evolución social han sido determinados por la relación de los seres humanos con su entorno y sus sistemas alimentarios. Pero los cambios sociales, políticos y culturales han sido determinados por los cambios tecnológicos y económicos, por el sistema capitalista de mercado, y se han dado en sistemas aparentemente democráticos y liberales, donde la iniciativa y libertad individual, la competencia y el consumo se han entrelazado en el imaginario colectivo como avances de la humanidad, pese a las enormes desigualdades de acceso a los beneficios producidos.

La relación entre capitalismo, democracia liberal, conocimiento científico y desarrollo tecnológico es tal, que los cambios se experimentan en la medida en que las sociedades "desarrolladas" disfrutan sus beneficios y requieren que se reproduzcan

para poder avanzar en nuevos descubrimientos y necesidades tecnológicas. Aquí es donde entra la lógica del mercado. Para que las sociedades desiguales experimenten estos cambios se requiere reducir sus costos de producción y provocar un consumo masivo de los productos tecnológicos. El uso de los *smartphones* es el ejemplo más palpable. Su socialización masiva se debe a su entrelazamiento con internet, el almacenamiento de datos en la nube y el uso de la infraestructura física de la red para el traslado y procesamiento de grandes cantidades de datos, así como la necesidad de producir algoritmos adecuados que incrementen los tiempos de respuesta de los consumidores de entretenimiento, servicios o cualquier tipo de *commodities*. El fenómeno de la masificación del teléfono móvil ha dado lugar a un sinnúmero de aplicaciones, desarrollos y entrelazamiento de nuevas cadenas de suministros y clústeres de I+I+D en todo el planeta.

Abaratar los costos de producción con nuevos desarrollos tecnológicos y aumentar el consumo masivo de productos genera enormes ganancias. Quienes producen ciencia y tecnologías a los nuevos *commodities* tienen la oportunidad de seguir invirtiendo, desarrollando e innovando en nuevas tecnologías. Parece un sueño optimista que tarde o temprano su desarrollo y sus beneficios alcanzarán a resolver todos los inconvenientes que van dejando a su paso. Prometen que tarde o temprano alcanzarán a beneficiar a la totalidad de la humanidad en un ciclo sin fin (López-Portillo 2018, 83).

A pesar de este optimismo, el capitalismo por sí mismo está experimentando un ciclo de crecimiento que puede llegar a su límite: el ciclo Kondratieff. Según Wallerstein (2005), la economía capitalista no puede crecer indefinidamente y los ciclos estacionarios de estabilidad se dan en períodos de aproximadamente de cincuenta años en los que el desarrollo tecnológico se estabiliza con el consumo de la población. Desarrollar nuevas formas de mercado con una multiplicidad de tecnologías en franco crecimiento haría colapsar el sistema o bien provocar formas de mercado que sean incompatibles con el capitalismo tal y como lo conocemos. Michael Mann habla de la transición incluso a una era postcapitalista y totalmente digital que dará lugar a otras formas de economía y sociedad que, con nuevas desigualdades, incorporarán los avances tecnológicos y la inteligencia artificial a la biología humana (Wallerstein et. al. 2015, 115-122).

La gran transición y el cambio tecnológico exponencial nos enfrentan con escenarios que solo habíamos imaginado en las producciones literarias y cinematográficas distópicas o de ciencia ficción según el humor, pesimista u optimista, de quien las produce. Lo cierto es que varios analistas coinciden en que, en las próximas dos décadas, la combinación de los desarrollos tecnológicos exponenciales, la intensificación y diversificación del consumo de sus productos y el desarrollo de las neurociencias provocarán una gran transición evolutiva de la humanidad.

## El mercado y las desigualdades de la transición tecnológica

Todos estos adelantos científicos y tecnológicos tienen sus correlatos con dilemas éticos, políticos, educativos y de gobernanza por los riesgos que están presentando. Es un hecho que el desarrollo de tecnologías basadas en I+I+D es más rápido que el consumo de sus productos y los cambios en las pautas culturales de la población mundial. Pero es un hecho, aun de mayor preocupación, que los gobiernos, los sistemas políticos y las disposiciones legales, normativas, religiosas y reglamentarias van todavía más lentas que los cambios culturales que van abriéndose aceleradamente en la medida en que asimilan los cambios tecnológicos.

Podemos decir que los gobiernos, las religiones, las discusiones éticas, las regulaciones, y los cambios políticos y sociales van dos, tres o varios pasos atrás de los cambios tecnológicos. Mientras que los segundos se reproducen de manera exponencial, la humanidad y sus pautas culturales lo hacen de manera geométrica y las instituciones de manera lineal. El peso de las estructuras burocráticas, sumado a la idiosincrasia y los subsistemas de corrupción que se generan con ellas, y las lentitudes de procesamiento de información, deliberación y discernimiento humanos con respecto de las nuevas tecnologías hacen que las leyes queden obsoletas antes de ser votadas, los experimentos terminen siendo consumados antes de ser deliberados éticamente, y los comportamientos humanos y las pautas culturales se generalicen dejando las disposiciones y creencias religiosas como expresiones anacrónicas al momento de ser invocadas.

Esta relación de crecimiento asimétrico entre las disposiciones legales, normativas y religiosas, y el comportamiento humano, individual y colectivo pasó en los últimos dos siglos de esta manera, el primero uno lineal y el segundo geométrico; mientras que el crecimiento del desarrollo tecnológico también lo hacía geométricamente. Pudo verse en el estancamiento de legislaciones frente a la liberalización sexual y el protagonismo del género que las hicieron ver obsoletas. Otro ejemplo fue el uso masivo de los medios de comunicación frente a las legislaciones de regulación del espacio radioeléctrico. Pero más dramática ha sido la evidencia de la obsolescencia legislativa en los sistemas de procuración y administración de justicia frente a realidades de violencia, corrupción y falta de reconocimiento de derechos.

En América Latina, los casos dramáticos de violaciones a los derechos humanos, cuando las poblaciones incrementan pautas culturales para su exigibilidad, se encontraron con la lentitud en las transformaciones de sus entramados jurídicos para la justiciabilidad. La violencia generalizada, las desapariciones, la violencia de género, los despojos de territorios, la inseguridad, las desigualdades de acceso a

bienes y servicios, y las pautas culturales de resistencia y creatividad por parte de la población avanzan geoméricamente con respecto a las respuestas de las autoridades y sus marcos normativos.

Las mujeres tienen que luchar diez años para que se produzca una ley que les habilite los derechos a vivir una vida libre de violencia y otros quince para que un caso de feminicidio pase por todas las instancias de justicia nacionales hasta llegar a una recomendación de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y así la justicia se vuelva jurisprudencia en todos los casos similares –por ejemplo, el caso del campo Algodonero en Chihuahua, México (Vásquez 2011)–. En el “mientras tanto”, tienen que organizarse, movilizarse, tratar de generar y socializar pautas culturales diversas, con ayuda de la tecnología, para defender “realmente” sus derechos.

Algunos ejemplos similares se pueden observar en el mundo, donde las tecnologías y sus aplicaciones “simples” han sido utilizadas por las poblaciones para empujar a la democratización de sus espacios públicos y sistemas políticos y judiciales, como la Primavera Árabe, las movilizaciones sociales desatadas a través de las redes sociales o la filtración de documentos hackeados que visibilizan la corrupción e intereses de gobiernos y corporaciones. Las legislaciones, los gobiernos y las religiones han quedado anacrónicos frente a estas nuevas explosiones de creatividad y de exigencia de derechos. Pero también han dado un vuelco hacia las expresiones más conservadoras frente a los cambios tecnológicos y sus expresiones sociales. El resurgimiento de las derechas latinoamericanas y en las grandes potencias se explica por su incapacidad de someter la tecnología, el miedo que generan los escenarios pesimistas sobre el dominio de las máquinas sobre los seres humanos y las expresiones de repudio que desatan las nuevas pautas culturales de consumo y reivindicación de nuevos derechos. La satanización y la invocación de las normas prohibitivas y conservadoras, aunadas a las predicciones distópicas de los riesgos excesivos de la gran transición, les han generado un espacio importante en el debate público. Se puede observar una cercanía con el pensamiento conservador en los movimientos antivacunas, teorías de la conspiración sobre el nuevo orden mundial y en el repudio a los avances biotecnológicos y el transhumanismo.

Este crecimiento geométrico de los cambios culturales con respecto a los cambios lineales de las legislaciones mundiales es mucho menor que el crecimiento exponencial de las relaciones entre el mercado y la tecnología. Han aumentado las brechas de desigualdad en el interior de los Estados nacionales, pero las disposiciones y comportamientos del mercado han penetrado nuestras relaciones sociales con las nuevas tecnologías (Diomeadios 2020).

En la geopolítica mundial estas discusiones también tienen sus acentos. Las disputas éticas de la transición tecnológica se dan en los países desarrollados mientras

que el Sur Global está enfrascado en sus anacronismos culturales y legales. Se libran batallas por los derechos elementales mientras sus poblaciones se vuelven consumidores de los efectos simples de las TPG, como las redes sociales, los nuevos negocios digitales y los consumos enajenados del nuevo entretenimiento doméstico. Y mientras se desarrollan los debates éticos en el Norte Global, el mercado se encarga de ejercer presión en los Estados nación del Sur Global para generalizar las condiciones de infraestructura que permita a sus poblaciones acceder de manera directa a los nuevos productos comerciales.

La presión se centra en la democratización y generalización del uso de internet. El incremento de ancho de banda y la instalación del 5G como prerrequisito para acceder a los nuevos adelantos tecnológicos. Si todo el mundo está conectado a la red con una velocidad inusitada en el procesamiento de información y uso de datos, disminuyendo la latencia de respuesta entre el usuario y el uso de esa información, aunque sea en el ámbito del entretenimiento, esa misma tecnología podrá ir incrementando el uso de nuevos productos de consumo que se empiecen a generalizar en todo el mundo.

La deslocalización de esos servicios y conocimientos nuevos a los que se podría acceder por parte de la población no tendrían que estar instalados en los territorios nacionales, sino que podrían ser operados a grandes distancias, vía remota, y sin necesidades de inversión local extraordinaria de mano de obra o de capital de infraestructura. Los adelantos tecnológicos podrían estar disponibles para todas las personas a costos accesibles y con otro tipo de dependencias para la generación de economías capaces de producir consumidores con capacidad de pago. Mientras se generaliza un nuevo tipo de consumo global se desarrolla una nueva forma de extractivismo y colonización para extraer materias primas –litio y otros minerales–, que se utilizan para las baterías de las computadoras y demás dispositivos.

Los Estados estudian nuevas formas de gravar impuestos y redistribuir los ingresos entre la población para que puedan ser consumidores de estos productos a bajo costo. El ingreso universal, las tasas impositivas diferenciadas para las grandes corporaciones y sus negocios indirectos, el derecho universal al uso del internet, el establecimiento de la red 5G, la introducción paulatina y generalizada de la ingeniería genética, la patente de las posibles transformaciones genéticas derivadas de la extinción de las plantas y animales nativos que tenderán a su desaparición, y la generación de pautas culturales de consumo que reactiven toda la cadena de suministros podrían ser una estrategia global para despresurizar el avance exponencial de la tecnología sobre el mercado (Romero 2020).

En América Latina, los riesgos de esta gran transición también tocan puntos sensibles de la geografía del cuerpo social y político. Las tentaciones autoritarias y la

historia propia de cada uno de los países alertan sobre esta doble colonización histórica que hemos vivido. Las élites latinoamericanas producen desigualdades como en ninguna otra región del mundo. Los grandes empresarios locales compiten con los dueños de las grandes corporaciones, no por sus capacidades tecnológicas y desarrollo de clústeres I+I+D, sino por su capacidad de cooptación de gobiernos y dominio de los negocios en la esfera pública de sus países y de la región (Moreno 2020).

Las compañías de telecomunicaciones, los gobiernos y los bancos han emprendido un fuerte cabildeo en Latinoamérica y el Caribe para desarrollar infraestructura y conectividad en empresas de todo tipo, industrias, hogares y servicios públicos, estimulando un ecosistema digital con un marco regulatorio y políticas públicas adecuadas en los diferentes países (CAF 2017). La presión de estos agentes del mercado sobre los Estados se hace sobre la base del reconocimiento de las brechas digitales que se viven en los países latinoamericanos (Álvarez et al. 2021) y son necesarias de erradicar.

Se requiere, por un lado, que la población cuente con conectividad, dispositivos, infraestructura, cultura digital y normalización del consumo, y, por otro, con un robusto sistema educativo digital que trascienda la necesidad de la mera “alfabetización digital” (Coicaud y Belcastro 2022) hacia una educación superior que prepare individuos para nuevos requerimientos tecnológicos en el mercado de las profesiones y docentes con competencias digitales que comprendan estas nuevas dinámicas del mercado laboral (Agudelo, Parra y Zuluaga 2022)

## Los desafíos de la educación tecnológica superior

Uno de los grandes desafíos que se postulan, entre las profecías sociológicas y económicas de la cuarta revolución industrial, es que las nuevas tecnologías dejarán sin empleo a la gente, o que el perfil de las profesiones y empleos de mano de obra humana se verá desplazado hacia actividades intelectuales y de ocio. Los más optimistas los comparan con la sociedad ideal de la ciudadanía griega clásica que vive para la filosofía, las artes, la belleza y el disfrute corporal mientras los no ciudadanos, los esclavos o los robots realizan las tareas desagradables y rutinarias para la supervivencia humana. Los más pesimistas vaticinan el dominio de las máquinas y las inteligencias artificiales por encima de la raza humana. En todo caso, las teorías modernas predicen el fin del trabajo, como lo hizo Jeremy Rifkin (1996) a finales del siglo XX.

Los realistas miden los efectos inmediatos y los desajustes socioeconómicos que provoca el desplazamiento de la mano de obra humana por la automatización de la industria (Wallerstein et al. 2015). Lo cierto es que en el sector industrial la

automatización de la industria pesada va más lenta que el desplazamiento de la mano de obra en la manufactura, el sector primario y la economía terciaria con su sector de servicios.

La inteligencia artificial, el *machine learning* y el efecto de las nuevas tecnologías en los intercambios comerciales como el *blockchain* (Bartolomeo y Machín 2020) han desplazado mano de obra que se ha reacomodado en otros sectores dependiendo de la maleabilidad de trabajadores o profesionistas. Las *softskills* o habilidades blandas son ahora más requeridas para saber analizar las condiciones en las que se desarrollarán los cambios en el mundo laboral y adaptarse a las nuevas tecnologías que demandarán nuevas competencias laborales que sean fáciles de aprehender por parte de los sujetos que mudan de actividad. Los profesionistas están conscientes de que tarde o temprano tendrán que dejar de hacer lo que estaban haciendo para hacer otra cosa que resulte esencial en el nuevo esquema de trabajo. Tal es el caso de programadores que desarrollan *software* para solucionar cosas que ellos mismos hacían manualmente y ahora, con su propio desarrollo, serán remplazados por sus propios programas para acomodarse en otra parte de la estructura laboral.

El desarrollo de la tecnología, el desplazamiento de la mano de obra con el desarrollo de nuevas profesiones y ocupaciones humanas y el establecimiento de nuevos patrones de consumo son condiciones esenciales para la gran transición. Y también lo son los grandes rezagos político-culturales y la resiliencia de las sociedades con respecto de los efectos negativos inmediatos y reales de los cambios tecnológicos. Hay una gran inercia evolutiva en marcha provocada por la tecnología y su socialización. Pero también hay una gran profundización de las desigualdades existentes con esa inercia.

La maravilla de los sistemas complejos es que son susceptibles de cambios y nuevos estados estacionarios desde diferentes disruptividades (García 2005). El dinamismo de los sistemas complejos les hace maleables a muy diversas variables disruptivas que les producen cambios. Son imposibles de controlar desde una sola variable de control, por muy dominante que sea. Esta característica es la que los desarrolla y los multiplica. Los cambios tecnológicos exponenciales son disruptivos, encuentran estados estacionales y nuevas expresiones y dinanismos dependiendo del lugar y tiempo desde el que se producen. Pueden tener una intencionalidad, pero no una determinación mecánica. Operan un principio de incertidumbre sobre hacia dónde se moverá el sistema.

La clave de lectura está en la intencionalidad dominante que trata de acumular fuerza, inercia y determinación versus las intencionalidades disruptivas, múltiples, que generan nuevas dinámicas, abiertas, diversas, inciertas y disruptivas todas. Podría decirse que esta es la nueva disyuntiva de la humanidad: la evolución dominada por

una intencionalidad, o el devenir incierto de múltiples disrupciones que producen cambios y estados estacionarios de evolución en el juego de sus propios equilibrios. La realidad histórica, diría Ellacuría (1992), abierta a sus múltiples posibilidades y condicionada por sus múltiples determinaciones. Este es el terreno de juego en el que estamos viviendo: la voluntad de las élites por darle rumbo y transformación a la acumulación capitalista y el poder hegemónico, o el libre juego de las fuerzas sociales y tecnológicas en movimientos disruptivos a esa acumulación y hegemonía.

Desde América Latina, con su doble colonización (corporativa y de las élites internas) (Menéndez 2018) es imperativo el impulso de múltiples disrupciones en el entramado de la recepción de las nuevas tecnologías. Lo acelerado de los cambios tecnológicos en el mundo llegará a Latinoamérica por la imposición de las pautas de consumo de productos tecnológicos, antes que por la producción de nuevas tecnologías. Al menos que la región desarrolle inversiones y potentes clústeres I+D en diversas ramas de la economía, la ciencia y la tecnología, que impacten en su capacidad de exportación del *know how* a otras regiones del mundo; algo que no se ve ni en la intencionalidad de los Estados que la conforman ni en las élites económicas.

La competencia latinoamericana está en el juego de la apertura neocolonial extractivista, el desarrollo de infraestructura tecnológica por empresas nacionales que hacen posible la importación de avances tecnológicos dentro de sus respectivas demarcaciones territoriales y legales, y la producción de servicios que utilizan los nuevos software y aplicaciones digitales en los ámbitos público (*e-governance*) y privado (*e-commerce*).

Las universidades tecnológicas y los centros de investigación universitarios han quedado rezagados, estudiando los efectos de la introducción de las nuevas tecnologías en una lógica reactiva, crítica o de validación científica; se puede citar el caso de los transgénicos, los efectos secundarios del extractivismo, los daños a la salud debidos al desarrollo tecnológico en diversas áreas o la apropiación de códigos genéticos y saberes ancestrales de los pueblos indígenas. Pero poco se ha logrado en el desarrollo de nuevas tecnologías con base en investigación teórica, experimentación e innovación tecnológica. Lo más que se desarrolla es la exportación de talento humano hacia entidades públicas y privadas, universitarias o corporativas, a los países europeos, americanos o asiáticos del Norte Global.

La formación de tecnólogos o técnicos superiores universitarios está diseñada y condicionada hoy día por competencias que resultan anacrónicas entre el mundo laboral y las competencias adquiridas. Por ejemplo, el currículo de un técnico superior universitario suele establecer el desarrollo de habilidades prácticas y digitales orientadas al conocimiento rutinario en la industria y el sector laboral al que se pertenece, por encima de sus capacidades de análisis y solución de problemas. El perfil

profesional está orientado a producir obreros especializados en industrias con poco recambio tecnológico y no solucionadores e innovadores tecnológicos en industrias e instituciones de servicios que están mudando y automatizando continuamente sus procesos de producción, distribución y colocación de productos en el mercado.

La incorporación de innovaciones tecnológicas que aumentan la productividad en la industria y los servicios provoca cambios repentinos y despidos en la mano de obra por muy especializada que se conciba. En cambio, la incorporación del saber práctico en el currículo está orientado a la solución de problemas predeterminados por los programas y certificaciones prefiguradas para la utilización de ciertas herramientas blandas (*software*), duras (*hardware*) o de maquinaria automatizada, en prácticamente todas las profesiones. Tanto es así que las certificaciones de las grandes corporaciones para la utilización de su *software*, *hardware* o maquinaria automatizada son más valoradas en los centros de trabajo que los conocimientos adquiridos en los laboratorios universitarios y validados por los títulos expedidos. Las universidades tienen que complementar sus saberes con la promoción de certificaciones y competencias de organismos externos a ellas que suelen estar más actualizados para la demanda del mundo laboral. La tendencia en las grandes universidades es el desarrollo de laboratorios tecnológicos de tipo I+I+D que están vinculados a las empresas desarrolladoras de certificaciones diversas de sus propias maquinarias y programas informáticos, pero pocas universidades tecnológicas tienen esa capacidad instalada.

El gran desafío es abrir la visión educativa gubernamental a estas relaciones con la industria y las instituciones, para orientar la inversión tecnológica en educación superior de manera que desarrolle iniciativas y laboratorios del tipo I+I+D, al tiempo que actualice su visión pedagógica sobre las competencias requeridas para los tecnólogos en esta nueva época. Las discusiones sobre la gran transición nos hacen pensar acerca de lo anacrónico que resultan nuestros sistemas educativos frente a las nuevas realidades y transformaciones que se están experimentando. La decepción de lo prometido por la historia para las grandes mayorías, la contracción del trabajo, la manipulación de datos y la concentración de la información en quienes poseen las mayores bases de datos son efectos que traerán desigualdades.

Advierte el advenimiento de realidades que creíamos ciencia ficción o distopía: en la migración, el dominio de los cuerpos, la difuminación de los nacionalismos y las nuevas expresiones de la guerra, las religiones y los políticos, capaces de manipular a las grandes masas a partir de las noticias falsas y los llamados a la inmediatez (la era de la posverdad). En el Sur Global algunas de estas realidades y profecías se pasan por alto porque se desconocen. Las nuevas tecnologías y los problemas mundiales como la pandemia y los cambios tecnológicos como los celulares se reciben

e introyectan en cuanto mecanismos de enajenación y nuevos inconvenientes de la supervivencia diaria. Sin embargo, algunas experiencias de resistencia al nuevo capitalismo algorítmico interconectan experiencias en las que los problemas locales tienen soluciones digitales que provocan justicia social desde una perspectiva socio-técnica (Hernán, Albornoz y Picabea 2015).

Sin desconocer el tsunami tecnológico que se nos avecina, Ana Rivoir (2020) y otros investigadores del cono sur estudian las asimetrías del subdesarrollo informacional, el impacto en sociedades envejecidas y con jóvenes desempleados, así como en sistemas educativos anacrónicos que tienen entre sus objetivos de mediano plazo *one laptop per child* y conectividad a internet para todas las personas. El desarrollo de estas experiencias y programas se encuentra ya desfasada con la utilización de los *smartphones* y las redes sociales en educación (Cabello y Lago 2022). Los impactos tecnológicos en los sectores populares son tan disímiles, asimétricos y desiguales como las realidades de pobreza y violencia que se experimentan en diversos rincones urbanos, suburbanos, rurales e indígenas. Jóvenes de sectores populares y sus familias viven al día el recambio tecnológico, sin advertencias ni futurismos. La inmediatez de la supervivencia y la enajenación pone al alcance de sus manos productos de consumo tecnológico, y no oportunidades de empleo y vida digna. La realidad de esta población joven es que su educación formal, si es que la desarrollan, alterna entre el trabajo informal y la escuela. La educación tecnológica se ha visto cuestionada en sus saberes técnicos, en sus técnicas de enseñanza-aprendizaje y en su formación integral, porque las premisas con las que fue construido este sistema de enseñanza estaban orientadas a la formación de mano de obra especializada en una industria mecanizada.

La educación no debe ignorar los cambios tecnológicos, los impactos colonizadores y sus tipos de opresión en el mundo del trabajo (Guelman y Palumbo 2018). Pero también es pertinente y urgente la transformación de nuestros espacios y currículos educativos para la inserción en el mercado laboral de manera tecnológica, justa, esperanzadora e igualitaria.

## Conclusiones

Durante la pandemia por la COVID-19, hicimos *home office*, estudiamos en línea, pedimos comida, libros y enseres a domicilio, pagamos la luz, el agua y el gas en línea, consultamos nuestros estados de cuenta bancarios a través de aplicaciones, navegamos por internet y encontramos variedad de servicios culturales, deportivos y de esparcimiento. Nuestras relaciones a través de las redes sociales se incrementaron

y los diversos confinamientos en todo el mundo provocaron nuestra comunicación por Zoom, videollamadas y redes sociales. Los proyectos educativos de todos los niveles sufrieron una gran transformación y el miedo al contagio provocó la compra de dispositivos electrónicos para monitorear la salud: termómetros digitales, glucómetros, oxímetros, pulsómetros y baumanómetros digitales y otros, para no tener que ir a un hospital y disminuir el riesgo de contagios.

Estos nuevos comportamientos no son privativos de la era de la pandemia, existían antes en sociedades de los países del Norte Global, y entre las élites del Sur Global, pero no fueron generalizados en el conjunto de la población. En América Latina se pudo constatar el impacto diferenciado de los efectos de la pandemia en amplios sectores de la población que se quedaron sin trabajo, enfermaron o murieron en sus casas por presentar comorbilidades como diabetes, hipertensión u obesidad. Las posibilidades de consumo de bienes tecnológicos son profundamente desiguales en las poblaciones de estos países, porque la mayoría carecía de conexión a internet, acceso a paquetes de datos, o dispositivos electrónicos con los cuales llevar adelante actividades virtuales que se promovían como solución al confinamiento casi obligatorio.

Lo más probable es que los cambios tecnológicos ayuden a mitigar, en el mediano plazo, los efectos del cambio climático, disminuyan las enfermedades y aumenten la esperanza de vida de la población, así como sigan equilibrando la capacidad de carga de la tierra en relación con sus ecosistemas, los humanos y sus demás seres vivos y tecnológicos. Pero también es altamente probable que las desigualdades y las injusticias, la violencia y la guerra permanezcan con nuevas expresiones y nuevos efectos sobre la población, y a partir de nuevos reacomodos de los sistemas económicos y políticos, virtuales, digitales y electrónicos.

Las universidades tecnológicas y los sistemas educativos, en general, tendrán que transformar aceleradamente sus currículos y perfiles profesionales para atender no solo a la oferta y demanda de los empleadores, sino a la cambiante dinámica y exigencias de los cambios tecnológicos en el mundo laboral. Asimismo, deberán responder a los ajustes sociales que esta nueva dinámica de movilidad laboral demandará, en términos de análisis societales y resiliencia colectiva.

La "gran transición" exige seguir el ritmo de la aceleración de los cambios tecnológicos y ser críticos con las pautas vitales que la digitalización genera de manera desigual en las poblaciones latinoamericanas. La educación tecnológica superior tendría que velar por introducir las nuevas necesidades de los jóvenes en el mundo laboral al tiempo que incorpore una perspectiva crítica sobre las desigualdades que nos provocará el capitalismo algorítmico.

## Referencias

- Agudelo, Alejandra, Lina Parra y Jorge Zuluaga. 2022. “Retos y desafíos educativos digitales en las prácticas pedagógicas en educación superior”. En *Ciudadanía digital, desigualdades y transformación en América Latina y el Caribe*, editado por Roxana Cabello y Silvia Lago, 59-67. Buenos Aires: Red de Investigadores sobre Apropiación de Tecnologías Digitales. <https://lc.cx/UHQyIj>
- Álvarez, Isabel, Cipriano Quirós, Raquel Marín, Lisset Medina y Antonio Biurrin. 2021. “Desigualdad digital en Iberoamérica. Retos en una sociedad conectada”. Documento de Trabajo 50, Fundación Carolina. <https://lc.cx/hcQ6-I>
- Aróstegui, Julio. 2004. *La historia vivida: sobre la historia del presente*. Madrid: Alianza Editorial.
- Bartolomeo, Alejandro, y Gustavo Machín. 2020. “Introducción a la tecnología *blockchain*: su impacto en las ciencias económicas”. Ponencia presentada en Jornadas de Ciencias Económicas. Buenos Aires, 7, 8 y 9 de septiembre. <https://lc.cx/P98IzT>
- Cabello, Roxana, y Silvia Lago, eds. 2022. *Ciudadanía digital, desigualdades y transformación en América Latina y el Caribe*. Buenos Aires: Red de Investigadores sobre Apropiación de Tecnologías Digitales. <https://lc.cx/UHQyIj>
- CAF (Banco de Desarrollo de América Latina y el Caribe). 2017. *Hacia la transformación digital de América Latina y el Caribe: el Observatorio CAF del ecosistema digital*. Caracas: CAF.
- Coicaud, Silvia, y Josefa Belcastro. 2022. “La experiencia de la virtualidad en una enseñanza que se resignifica”. En *Ciudadanía digital, desigualdades y transformación en América Latina y el Caribe*, editado por Roxana Cabello y Silvia Lago, 26-35. Buenos Aires: Red de Investigadores sobre Apropiación de Tecnologías Digitales. <https://lc.cx/UHQyIj>
- Diomeadios, Dianet. 2020. “Los desafíos de los Estados nación en tiempos de internet”. *América Latina en movimiento*, 14 de octubre. <https://lc.cx/j9vZoq>
- Ellacuría, Ignacio. 1992. *Filosofía de la realidad histórica*. San Salvador: UCA Editores.
- García, Rolando. 2005. *Sistemas complejos. Conceptos, métodos, fundamentación epistemológica de la investigación interdisciplinaria*. Ciudad de México: Gedisa.
- Gómez Cruz, Edgar. 2022. *Tecnologías vitales. Pensar las culturas digitales desde Latinoamérica*. Ciudad de México: Universidad Panamericana / Puertabierta Editores. <https://lc.cx/VwAvBe>
- Guelman, Anahí, y María Palumbo, coords. 2018. *Pedagogías descolonizadoras y formación en el trabajo en los movimientos populares*. Buenos Aires: Editorial El Colectivo / CLACSO.

- Harari, Noah. 2013. *De animales a dioses. Breve historia de la humanidad*. Ciudad de México: Penguin Random House.
- 2017. *Homo Deus. A brief history of tomorrow*. Nueva York: Harper Perennial.
- Hernán, Thomas, María Belén Albornoz y Facundo Picabea, coords. 2015. *Políticas tecnológicas y tecnologías políticas. Dinámicas de inclusión, innovación y desarrollo en América Latina*. Buenos Aires: Editorial Atuel / Cara o Ceca.
- Juan Moreira Roca, Carlos Barcia Rodríguez, Deodato Loor Chávez y José Luis Morante Galarza. 2021. "La tecnología y su influencia en el comportamiento de consumo por grupos etarios en Ecuador". *Revista Caribeña de Ciencias Sociales* 10 (4): 77-99. [https://lc.cx/\\_ujoOQ](https://lc.cx/_ujoOQ)
- López-Portillo, José Ramón. 2018. *La gran transición. Retos y oportunidades del cambio tecnológico exponencial*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Menéndez, Eduardo. 2018. *Colonialismo, neocolonialismo y racismo. El papel de la ideología y de la ciencia en las estrategias de control y dominación*. Ciudad de México: UNAM.
- Mishra, Pankaj. 2017. *La edad de la ira. Una historia de presente*. Madrid: Traficantes de Sueños.
- Moreno, Alfredo. 2020. "Politizar las TIC: el sistema operativo humano, neuronas y algoritmos". *América Latina en movimiento*, 30 de septiembre. <https://lc.cx/gFaSkJ>
- Oppenheimer, Andrés. 2018. *¡Sálvese quien pueda! El futuro del trabajo en la era de la automatización*. Ciudad de México: Penguin Random House.
- Parada, Claudia. 2009. "Hacia un nuevo concepto de ciudadanía global". *Vía Iuris* 7: 98-111. <https://lc.cx/kueBHX>
- Rifkin, Jeremy, 1996. *El fin del trabajo. Nuevas tecnologías contra puestos de trabajo, el nacimiento de una nueva era*. Barcelona: Paidós.
- Rivoir, Ana Laura, coord. 2020. *Tecnologías digitales y transformaciones sociales. Desigualdades y desafíos en el contexto latinoamericano*. Buenos Aires: CLACSO.
- Romero, Juan José. 2020. "Economía social del conocimiento o mercantilización de los saberes". *América Latina en movimiento*, 25 de septiembre. <https://lc.cx/B9u7sq>
- Vásquez, Santiago. 2011. "El caso 'campo algodonero' ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos". *Anuario Mexicano de Derecho Internacional* 11: 515-559.
- Wallerstein, Immanuel. 2005. *Análisis del sistema mundo, una introducción*. Ciudad de México: Siglo XXI Editores.
- Wallerstein, Immanuel, Randall Collins, Michael Mann, Georgi Delurgian y Craig Calhoun. 2015. *¿Tiene futuro el capitalismo?* Ciudad de México: Siglo XXI Editores.

# Limites à institucionalização da política orgânica e agroecológica catarinense, Brasil

## *Limits to the institutionalization of the organic and agroecological policy of Santa Catarina, Brazil*

Julie Rossato Fagundes\*, Silvio Antonio Ferraz Cario\*\*,  
André Luis da Silva Leite\*\*\*

Recibido: 13/05/2024 - Aceptado: 31/07/2024

70

### Resumen

Santa Catarina foi o décimo quinto Estado brasileiro a aprovar uma Política de Agroecologia e Produção Orgânica, seguindo o mesmo movimento para constituição de outras políticas nacionais. Este artigo buscou contextualizar a trajetória histórica da Peapo catarinense e as variáveis da ação pública (atores, representações e instituições) presentes no processo, com o objetivo de identificar os principais limites à sua institucionalização, tendo abordagem qualitativa-descritiva do tipo Estudo de Caso. Mediante análise documental e entrevistas com atores participantes do processo, foi possível inferir que as convenções sociais se apresentam como elementos de avanço e de retrocesso, onde antigos problemas são superados, e concomitantemente outros surgem, dotados de path dependence.

*Palavras-chave:* agroecologia; economia institucional-evolucionária; instituições; políticas públicas; produção orgânica.

### Abstract

Santa Catarina was the fifteenth Brazilian State to approve an Agroecology and Organic Production Policy, following the same movement to establish other national policies. This article sought to contextualize the historical trajectory of Peapo Santa Catarina and the variables of public action (actors, representations and institutions) present in the process, with the aim of identifying the main limits to its institutionalization, using a qualitative-descriptive Case Study approach. Through documentary analysis and interviews with actors participating in the process, it was possible to infer those social conventions present themselves as elements of advancement and regression, where old problems are overcome, and at the same time others emerge, endowed with path dependence.

*Keywords:* agroecology; institutional-evolutionary economics; institutions; public policy; organic production.

\* Universidade Federal de Santa Catarina. julierfagundes@gmail.com

\*\* Universidade Federal de Santa Catarina. fecario@yahoo.com.br

\*\*\* Universidade Federal de Santa Catarina. andre.leite@ufsc.br

## Introdução

O Brasil possui reconhecimento internacional pelo avanço de políticas públicas voltadas à Agroecologia e à produção orgânica, em uma trajetória associada à atuação dos movimentos sociais, sindicais, profissionais e estudantis que impulsionaram (e ainda impulsionam) discussões e práticas de agricultura alternativa (Niederle et al. 2019).<sup>1</sup> A lei brasileira que regulamenta o sistema orgânico de produção foi publicada em 2003, e desde então tem servido de base para uma série de novas legislações (Portaria 52/2021).

A Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (Pnapo) foi outro marco importante, tendo sido reconhecida, principalmente, pela sua estrutura de governança (prêmio *Future Policy Awards* 2018, promovido pela ONU FAO e Ifoam - Organics International) (Guéneau et al. 2019). A Pnapo tem a proposta de promover a integração, a articulação e a adequação de políticas, programas e ações indutoras da transição agroecológica e da produção orgânica e de base agroecológica (Decreto 7794/2012).

Do lado do consumo, os orgânicos registraram acréscimo de 30% nas vendas em 2020, movimentando R\$ 5,8 bilhões de reais, avançando o consumo também em municípios do interior do país e corroborando uma ampliação do setor que ocorre desde 2003, com a publicação da lei nacional, de acordo com pesquisa realizada pela Associação de Promoção dos Orgânicos (Organis). Além das tradicionais feiras de produtos orgânicos, o incremento na oferta pelas redes de supermercados e os serviços de *delivery* contribuíram para essa ascensão.

Em Santa Catarina, as iniciativas de produção orgânica e agroecológica se originam e encontram maior aderência em representantes da agricultura familiar, que buscam atividades, mercados, arranjos institucionais e formas de organização que permitam manter condições sociais, econômicas e políticas de sobrevivência, como por exemplo, as redes de cooperação, organizadas em associações, condomínios ou cooperativas de produto descentralizadas. Essas redes têm obtido o apoio de políticas como o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) para sua estruturação e inserção nos mercados (Mior et al. 2019).

Na atualidade, Santa Catarina é o quinto Estado com maior número de Unidades Produtivas Orgânicas (UPOs) certificadas no Brasil. Do total de 23.479

---

1 Uma versão anterior deste artigo foi apresentada no I Encontro de Economia Institucional Original (EINST), em 2022, sob o título “Instituições e Desenvolvimento na Dinâmica da Política Estadual de Agroecologia e Produção Orgânica de Santa Catarina”. Os autores agradecem aos coordenadores do EINST pelos comentários na versão anterior.

registros no Cadastro Nacional de Produtores Orgânicos (CNPO), publicado pelo Ministério da Agricultura e Pecuária (Mapa) em setembro de 2024, 5,31% estão em Santa Catarina, totalizando 1.297 registros. Em 2021, a produção catarinense de alimentos orgânicos e de base agroecológica recebeu um novo estímulo com a publicação da Lei 18200/2021 que instituiu a Política Estadual de Agroecologia e Produção Orgânica (Peapo).

Com discussão iniciada ainda em 2013, a primeira proposta da Peapo foi construída em 2017, de forma coletiva pela sociedade civil e diversos atores públicos, em favor da consolidação de formas mais sustentáveis de produção e modo de vida. Para ilustrar essa constatação, foi necessário contextualizar a trajetória histórica da Peapo, por meio de análise documental dos Projetos de Lei que originaram a Peapo no Estado, identificando quem foram os atores desse processo, quais instituições estiveram presentes e por que a publicação da Lei demorou para ocorrer.

A próxima seção apresenta fundamentos da Economia Institucional-Evolucionária, um importante arcabouço para explicação do objeto de estudo. Posteriormente, encontram-se os procedimentos metodológicos com apresentação da matriz para análise de políticas agroecológicas no nível subnacional, uma breve sistematização da Política nacional de Agroecologia e produção orgânica e o processo de construção da Peapo catarinense, além da análise sobre os limites à sua institucionalização. Por fim, são expressas as principais considerações sobre o estudo.

## Instituições e políticas públicas na abordagem da Economia Institucional-Evolucionária

Há um núcleo teórico nem sempre convergente entre as diversas abordagens institucionalistas, que, pela própria diversidade que as caracterizam, define instituições de maneira igualmente heterogênea (ora como normas ou padrão de comportamento, ora como formas institucionais, ora como padrão de organização da firma, ou como direito de propriedade), o que não invalida a contribuição teórica de cada uma delas, mas constitui fonte de riqueza do pensamento institucionalista, pois cada conceito corresponde a uma abordagem (Conceição 2002).

No âmbito da Economia, o Institucionalismo tem origem no pensamento de Veblen, Commons e Mitchell, denominado de Antigo Institucionalismo ou Institucionalismo Original. Tais autores desenvolveram uma linha analítica mais descritiva, com foco sobretudo na crítica ao individualismo e ênfase nos instintos e hábitos. Posteriormente, outra linha denominada de Nova Economia Institucional (NEI), tendo como principais referências Coase, Williamson e North, cujos dois

primeiros tratam dos custos de transação e a governança; enquanto o terceiro incorpora categorias do velho institucionalismo, como a história, cultura e aprendizado, entre outros. E, a última linha, os Neo-Institucionalistas, cujos autores figuram Hodgson e Matheus, retoma principalmente o conceito vebleniano de hábitos, mas incorporam outros, dentre os quais o regramento social e a interação, em processo cumulativo indivíduo-ambiente para explicar o processo de desenvolvimento.

Cario, Azevedo e Borges (2021) observam que os instintos, os hábitos, as instituições e a mudança institucional são categorias analíticas fundamentais pelas quais a teoria institucionalista é constituída, tanto para os antigos como para os neo-institucionalistas. Os instintos são propensões inatas que estão presentes na conduta humana e definem os objetivos-fim do comportamento (Monastério 1998). Pioneiro, Veblen (1899; 1965) apresenta várias formas de manifestação dos instintos: o do trabalho, quando se busca eficiência; o predatório, com propósito de extração; o parental, relacionado aos cuidados coletivos; e o de curiosidade, voltado aos avanços da ciência. As formas como os instintos se manifestam e se concretizam em padrões de comportamento, geram hábito de vida. Por seu turno, os hábitos, considerados como instituições para Veblen, são decorrentes de ações, pensamentos e comportamentos repetidos, que permitem se comportar de determinada forma diante de ocasiões particulares. Tais comportamentos no seu curso vão gerando aprendizado, possibilitando se adequar às novas circunstâncias (Hodgson 2003, 2010).

Instituições são sistemas de regras que estruturam as interações sociais (Hodgson 2011). De forma mais abrangente, instituições são sistemas duradouros de regras sociais que estão presentes nas normas de comportamento e convenções, bem como nas estruturas legais. Além disso, compreendem restrições, práticas e ideias definidas que podem delinear os objetivos e as preferências individuais e que fornecem sustentação às interações sociais. As instituições não são estáticas, ao contrário, estão sujeitas a mudança. Movimentos e ocorrências em processo seletivo e coercitivo na sociedade permitem moldar e projetar o futuro. É nessa linha que os homens compreendem as coisas, podendo modificar ou fortalecer seus pontos de vista (Conceição 2002).

Ao compreender as transações como unidade básica dos acordos sociais, o institucionalista John Commons afirmava que toda transação é rodeada por conflitos que emergem da escassez de recursos. Para evitar a resolução desses conflitos por meio de força física, um controle coletivo deveria ser operado por meio de instituições – tanto desorganizadas (regras informais) quanto organizadas (regras formais por meio de Organizações). No entendimento de Commons (1931), toda ação individual é na verdade, uma transação, e o Estado é um exemplo de Organização com a função de regulação e controle das relações sociais (transações), assumindo assim, um papel instrumental.

Foi seguindo essa lógica, que Coase (1937) lançou as bases da NEI em seu artigo “The Nature of the Firm”, ao identificar a necessidade das instituições (empresas, mercado, Estado) como mecanismos de regulação e de redução de custos nas transações econômicas. A preocupação com as transações assume na NEI, em primeiro plano, o caráter de busca pela eficiência econômica pelos agentes. Posteriormente, seguindo essa perspectiva, Williamson (1975, 1985), introduziu nesse tratamento teórico-analítico novas categorias analíticas: incerteza, frequência, ativos específicos e estrutura de governança.

Em outro caminho explicativo acerca das relações dos indivíduos na sociedade, Veblen, do velho institucionalismo, quanto Hodgson do neoinstitucionalismo, demonstram que existe um processo cumulativo e interativo entre instituições e indivíduo. As interações são consideradas dialéticas e se posicionam em processo de realimentação. Assim, as ações têm importante contribuição para entendimento do processo de mudança, posto que enfatizam os efeitos reconstitutivos das instituições sobre os indivíduos, ao mesmo tempo que evidenciam a dependência da evolução institucional em relação à formação de hábitos individuais concorrentes. Em verdade, as instituições moldam as aspirações individuais, criando base para existência, mas dependem dos indivíduos e das interações entre eles, refletidas em hábitos compartilhados de pensamento.

Tanto para Veblen quanto Hodgson, as estruturas sociais ou instituições, não podem existir independentemente das concepções e ações dos agentes individuais. Se os indivíduos deixam de existir, as estruturas sociais também desaparecem, pois são as ações individuais, tomadas em conjunto, que reproduzem e/ou transformam as estruturas sociais (Pontes 2008). Nesses termos, Hodgson estabelece maior aproximação do conceito de instituição ao legado de Veblen, em que o mesmo deve estar inserido em um ambiente analítico que contemple os indivíduos, seus hábitos, normas e padrões de conduta – o que exige na análise, a inclusão de um ambiente de complexidade que contemple, de forma interativa, todos esses conceitos. Para tanto, requer que se avance na compreensão da noção de evolução, que tem em Veblen fonte teórica da aplicação dos princípios darwinianos às ciências sociais, sugerindo-se que a relação entre o conceito de instituição e o processo de mudança (e, conseqüentemente, de crescimento) opera em um ambiente evolutivo.

Esquierro e Cario (2022) recuperam as palavras de North na definição de instituições. Esse define instituições como “as regras do jogo em uma sociedade ou, em definição mais formal, as restrições concebidas pelo homem e que moldam a interação humana” (North 1990, 13). Em complemento, as instituições delimitam a forma “como o jogo vai ser disputado”, as regras. É preciso definir quem são os “jogadores”, as organizações. Esses são considerados “grupos de indivíduos vinculados

por algum propósito comum em busca da consecução de determinados objetivos” (North 1990, 16). É preciso ainda considerar que instituições são dotadas de uma trajetória prévia (*path dependence*) responsável por influenciar o presente e o futuro. Entender essa trajetória é importante para a compreensão dos processos de desenvolvimento (ou a falta deles) em uma sociedade e para novos arranjos institucionais.

Sob esse quadro, as instituições se expressam de duas formas restritivas: formal e informal. As restrições formais: “abrangem regras políticas (e jurídicas), regras econômicas e contratos passando por leis e por regulamentos específicos, até contratos individuais, estipula restrições que vão de regras gerais a determinações específicas” (North 1990, 86). Tais restrições evoluem, se modificam em consequência da transformação gradativa de costumes em regras. Restrições informais “são regras que jamais foram conscientemente delineadas e cujo cumprimento é do interesse de todos” (North 1990, 54). Abrangem valores, moral, tabus e costumes, e se expressam por meio da cultura. Assim como as restrições formais, as informais não são estáticas, evoluem e moldam o comportamento cotidiano dos indivíduos na sociedade (Esquierro e Cario 2022).

As duas formas de restrições se complementam, mas também geram tensões. As restrições formais podem complementar as informais. Por exemplo, reduzir os custos de informação, monitoramento e execução, colaborando para atenuar as restrições informais em problemas que venham ocorrer em trocas mais complexas. Assim como as restrições informais podem modificar, suplementar e ampliar o regramento formal, como por exemplo, a existência de determinado costume e comportamento facilitadores de aplicação de legislação em determinado ambiente. Nessa perspectiva, a complementariedade e tensões entre as restrições codificadas e tácitas definirão os direitos de propriedade, a redução das incertezas, as oportunidades disponíveis, a estabilidade institucional, ou outras condições propícias para o desenvolvimento (North 1990).

O Estado tem importância central, na medida em que define e cuida do *enforcement* da base legal de uma sociedade, respondendo diretamente pela manutenção e elaboração de suas regras formais (North 1990). Nesse sentido, a iniciativa das reformas institucionais deve partir com mais frequência do Estado, por meio de seus governos, que nesse curso, possuem responsabilidade pelo crescimento econômico, na medida em que, na sociedade moderna, cabe a ele definir, atribuir e garantir direitos de propriedade. Além disso, seguir no exercício de suas funções, barganhar com a sociedade a promoção do crescimento, em um clima de liberdade, não apenas econômica, mas também política e social (Esquierro e Cario 2022).

Em termos de abrangência de campo de estudo, Chechi e Grisa (2019) enfatizam que as instituições passaram a ter importância crescente em estudos de

economia, sociologia, ciência política, e políticas públicas nas últimas décadas, sendo observada uma virada institucionalista nas ciências sociais, vinculada principalmente à NEI em estudos de caso, mas também, presentes em análises interpretativas da realidade econômica social, e de aproximações com outras teorias, como a schumpeteriana e a keynesiana.

Sob a perspectiva Neo-Institucionalista, Hodgson (2010) e Nelson e Nelson (2002) enfatizam estudos em que as instituições são referenciadas em diversos termos - ambiente institucional, arranjo institucional, institucionalidades e inovação institucional. O último termo ganha expressão principalmente em Schumpeter (1989), um dos precursores do tratamento das inovações como alavanca do desenvolvimento. Nessa perspectiva, as inovações modificam, transformam e provocam mudanças no ambiente econômico, impulsionando assim, o desenvolvimento.

Na linha de ação do Estado, Chechi e Grisa (2019) recorrem a variáveis da escola institucionalista (figura 1) em demonstração dos potenciais desse tratamento no exercício das políticas públicas, já que a institucionalização de uma ação pública não é sancionada necessariamente por uma lei ou política, mas pelas normas, regras, rotinas e procedimentos que governam as interações (Sabourin et al. 2019). A combinação das três primeiras são determinantes dos processos que correspondem às formas de mobilização dos atores individuais ou coletivos e às dinâmicas de trocas entre esses atores, “para criar ou desfazer coalizões de ação” (Guéneau et al. 2019, 10).

Figura 1. Matriz institucionalista para análise do ciclo de políticas públicas



Fonte: Elaboração própria com base em Chechi e Grisa (2019).

Viana e Waquil (2020), reconhecendo a importância das instituições e com base em uma perspectiva interdisciplinar, inferem que o Institucionalismo passou a ser utilizado como referencial para estudos rurais recentemente, a partir dos estudos dos hábitos, tradições e normas de comportamento como parte (fundamental, *grifo nosso*) do sistema econômico, e não como apenas um ambiente institucional, como determinado pela NEI, tendo o caráter ativo do indivíduo como um conceito central do Institucionalismo Original, onde, a partir dele e de sua coletividade, se originam as instituições.

Moura (2017) corrobora observações de Monastério (1998) de que as instituições de Veblen podem estar internalizadas nos indivíduos na forma de hábitos de pensamento, ou ocorrem por pressão social para que sejam cumpridas, onde a internalização estaria em detrimento da coerção das instituições. Apesar disso, ainda é prevalente a carência de pesquisas sob os pressupostos do Institucionalismo Evolucionário, “tendo o processo de mudança, os desequilíbrios, o indivíduo como ser ativo, a importância de hábitos e costumes e a compreensão das instituições e da história como fatores fundamentais para entender o presente e projetar o futuro” (Viana y Waquil 2020, 45).

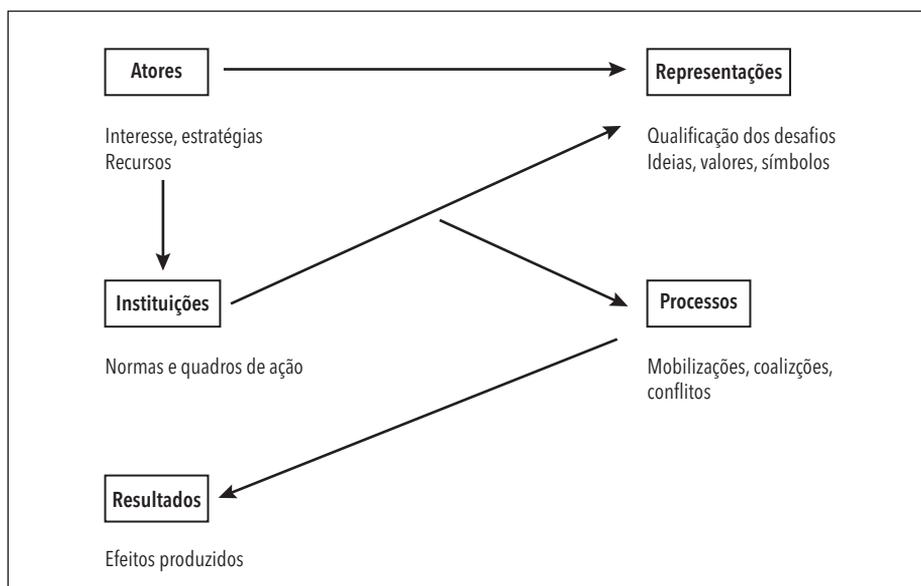
Considerando que o Institucionalismo Original é uma abordagem comportamental, que analisa os indivíduos diante de suas escolhas (Viana y Waquil 2020), a agenda de pesquisa institucionalista propõe uma reflexão sobre a relação entre os indivíduos, suas interações e difusão comportamental no ambiente social, “que permitem a formação e disseminação de determinados arranjos e conformações institucionais, nem sempre previsíveis e passíveis de classificação como mais ou menos adequados, eficientes ou duradouros” (Conceição 2020, 23). Na concepção do autor, é o processo que decorrerá destas mediações ou interações que explicará os êxitos ou fracassos das diferentes trajetórias escolhidas ou seguidas. Esse entendimento parece refletir a trajetória de constituição da Peapo de Santa Catarina, conforme demonstrado nas seções seguintes.

## Procedimentos metodológicos

Considerando as etapas de construção e institucionalização da Política de Santa Catarina, este trabalho se caracteriza em uma abordagem qualitativa-descritiva do tipo Estudo de Caso. Para atender ao objetivo, foram realizadas entrevistas semiestruturadas com atores participantes do processo legislativo e do movimento agroecológico no Estado.

Analiticamente, buscamos uma aproximação dos conceitos da Economia Institucional-Evolucionária com variáveis do “pentágono da ação pública” desenvolvido

Figura 2. Pentágono da ação pública



Fonte: Sabourin et al. (2019).

pelos teóricos Lascoumes e Le Galès (figura 2) e dispostas na matriz metodológica proposta por Sabourin et al. (2019) para análise de políticas agroecológicas no nível subnacional (quadro 1). Especificamente neste trabalho, as variáveis analisadas foram: atores, representações e instituições.

A variável *atores* considera abordagens individuais ou coletivas, com indivíduos dotados de recursos e estratégias, além de possuir certa autonomia de escolha, guiados por interesses materiais, simbólicos ou ambos. As *representações* englobam os quadros cognitivos e normativos que dão sentido, condicionam e refletem as ações dos atores. As *instituições* são o conjunto de normas, regras, rotinas e procedimentos que governam as interações desses atores (Sabourin et al. 2019).

Foi realizada análise documental dos Projetos de Lei que originaram a Peapo catarinense, além de entrevistas semiestruturadas com atores participantes do processo legislativo e do movimento agroecológico no Estado, como o representante parlamentar responsável pela apresentação do Projeto que deu origem à Lei; um representante de uma cooperativa de produtores agroecológicos do Estado; e um representante da Comissão de Produção Orgânica de Santa Catarina (CPOrg). A CPOrg é constituída por diferentes segmentos da sociedade, com o objetivo de fomentar e regular a produção orgânica.

Quadro 1. Matriz de análise das políticas de promoção da Agroecologia no nível subnacional

Variáveis do pentágono da ação pública		Elementos de análise
1. Atores	Interesse	Atores-chave na construção da Peapo
	Estratégias	Relação entre Estado e sociedade civil
	Recursos	
2. Representações	Qualificação dos desafios	Ideias e concepções prevalentes na Peapo
	Ideias	Tensões entre atores (confrontação das ideias)
	Valores	Destques nos debates e na agenda política
	Símbolos	
3. Instituições	Normas	Trajetória institucional e situação atual da Peapo
	Quadros de ação	Contexto político
		Nível de institucionalização

Fonte: Adaptado de Sabourin et al. (2019).

## Avanços e retrocessos da Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica: breve contextualização

A Pnapo tem raízes em diversas iniciativas desenvolvidas em todas as regiões do Brasil, protagonizadas por movimentos sociais, organizações não-governamentais e de agricultores familiares, ainda no final da década de 1970, o que resultou na multiplicação de redes locais, regionais e territoriais de gestão do conhecimentos agroecológicos, estabelecendo um diálogo entre a sociedade civil e o governo (União, Estados federados e municípios), “dando origem a uma pluralidade de dinâmica de institucionalização da Agroecologia” (Schmitt et al. 2017, 75).

Como diretrizes, a Pnapo possui: a promoção da soberania e segurança alimentar e nutricional e do direito humano à alimentação adequada e saudável, por meio da oferta de produtos orgânicos e de base agroecológica isentos de contaminantes que ponham em risco a saúde, a promoção do uso sustentável dos recursos naturais, a conservação dos ecossistemas naturais e recomposição dos ecossistemas modificados, a promoção de sistemas justos e sustentáveis de produção, distribuição e consumo de alimentos, a valorização da agrobiodiversidade e dos produtos da sociobiodiversidade e estímulo às experiências locais de uso e conservação dos recursos genéticos vegetais e animais, em especial àquelas que envolvam o manejo de raças e variedades locais, tradicionais ou crioulas, a ampliação da participação da juventude rural na produção orgânica e de base agroecológica e a contribuição na redução das desigualdades de gênero, por meio de ações e programas que promovam a autonomia econômica das mulheres.

Para que fosse possível à Pnapo avançar em seus objetivos, foi instituída junto a ela a criação de um Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (Planapo) e uma estrutura de governança responsável pela gestão do Planapo, com o desenvolvimento de diagnóstico, estratégias, objetivos, metas, indicadores e ações a serem realizadas. Como responsáveis por essa gestão, foram criadas a Câmara Interministerial de Agroecologia e Produção Orgânica (Ciapo), com o objetivo de articular os diferentes órgãos e entidades do Poder Executivo Federal, e a Comissão Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (Cnapo), órgão de composição paritária entre governo e sociedade civil organizada. A operacionalização da Pnapo foi concretizada por essas duas instâncias, a partir de 2013, com a criação do Planapo I (Ciclo 2013-2015), e do Planapo II (Ciclo 2016-2019), processo que desencadeou um grande esforço de articulação para convergência entre organizações sociais e gestores públicos, tanto do campo agroecológico, quanto da produção orgânica (Schmitt et al. 2017).

Os Planapos fizeram o país avançar em várias etapas na consolidação da Agroecologia e da produção orgânica, mas enfrentaram um processo de desconstrução do apoio à agricultura familiar, refletindo na paralisação de políticas e na redução de recursos (Guéneau et al. 2019), para a produção orgânica e agroecológica, desde quando Michel Temer assumiu a gestão federal em maio de 2016. Os primeiros movimentos foram a extinção dos Ministérios do Desenvolvimento Agrário e do Trabalho, e junto a este, da Secretaria Nacional de Economia Solidária (Senaes), que teve suas atribuições incorporadas pelo Ministério da Cidadania.

Com a gestão de Jair Bolsonaro, a partir de 2019, foi extinto o Conselho Nacional de Segurança Alimentar (Consea), órgão de controle social e participação da sociedade na formulação, monitoramento e avaliação de políticas públicas. Junto ao Consea, também foram extintas as Ciapo e Cnapo, gestoras do Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica, suscitando o desmonte da Pnapo e de outras estruturas extintas pelo mesmo Ato, prejudicando o desenvolvimento de territórios e comunidades tradicionais que desempenham importante papel no fortalecimento e manutenção da produção de alimentos saudáveis e sustentáveis.

Desde 2023, com a mudança da gestão federal, essas instâncias foram retomadas com ampliação da participação do governo e da sociedade civil, tendo como prioridade a construção do III Planapo, atualmente em andamento, além do resgate e fortalecimento de programas nacionais que visam incentivar a produção agrícola por meio de compras institucionais, e possibilitam a participação de produtores orgânicos ou agroecológicos, além de promover a segurança alimentar e nutricional dos beneficiários, como o PNAE e o PAA.

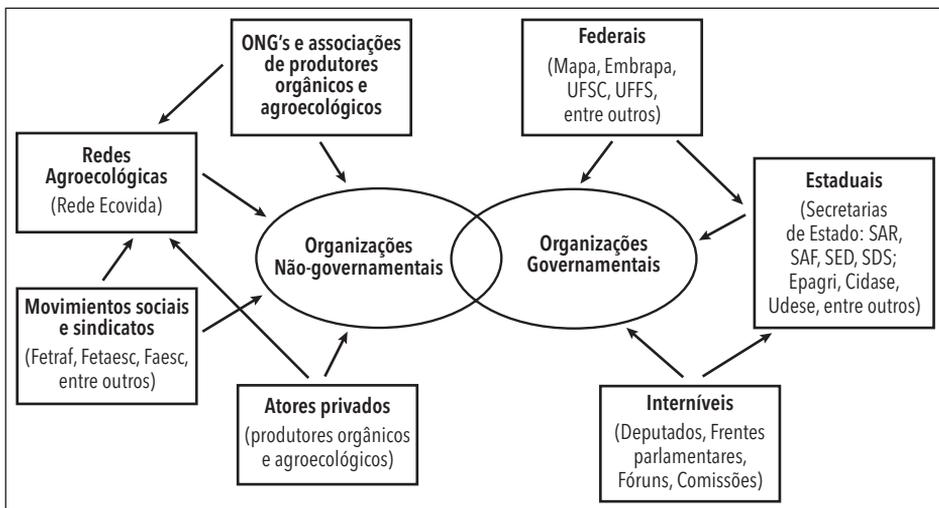
## Política catarinense de Agroecologia e produção orgânica

A partir da Pnapo, foram mobilizadas iniciativas de construção de políticas estaduais de Agroecologia e de produção orgânica (Peapos), além de iniciativas apoiadas por governos locais, espalhadas por todo o país. Santa Catarina foi o décimo quinto Estado brasileiro a aprovar uma Peapo. A proposta é resultado de anos de mobilização de produtores, movimentos sociais e outros atores da sociedade civil, como estudantes, técnicos e pesquisadores da área (figura 3), seguindo o mesmo movimento nacional para constituição da Pnapo e para as Peapos de outros Estados brasileiros.

O primeiro projeto de lei que buscou a institucionalização da Peapo no Estado foi proposto em 2017, elaborado em conformidade com o Planapo nacional e tendo como documento de referência o Projeto de Lei para institucionalização da Peapo da Bahia, além de contribuições do Grupo de Trabalho (GT) de Combate aos efeitos dos Agrotóxicos da Frente Parlamentar Ambientalista da Bahia, e das Peapos de Minas Gerais e do Rio Grande do Sul (ambas foram pioneiras no país, aprovadas em 2014).

Após a tramitação na Assembleia Legislativa de Santa Catarina (Alesc), e com base em manifestações de diversas Secretarias e órgãos estaduais, foram apontadas inconstitucionalidades na proposta, tendo sido rejeitada e arquivada no início do ano de 2019. Dentre as inconstitucionalidades apontadas à época, estava a criação de despesas ao Poder Executivo, previsto como uma das fontes de financiamento

Figura 3. Atores da construção da Peapo catarinense



Fonte: Adaptado de Guéneau et al. (2019)

para subsidiar a criação de linhas de crédito especiais, e o tratamento tributário, ambiental e sanitário diferenciado à produção orgânica e agroecológica.

No entanto, o ano de 2019 teve uma conquista importante para os produtores catarinenses: a publicação da Lei 17677/2019 que institui a Política Estadual de Incentivo às Feiras de Produtos Orgânicos. Essa Lei tem o objetivo de promover a segurança alimentar e nutricional e o direito à alimentação adequada e saudável, além de estimular o consumo de produtos orgânicos, o empreendedorismo, o cooperativismo e a economia solidária no Estado, e conscientizar a população sobre os benefícios de uma alimentação saudável. Apesar de aprovada por unanimidade, ainda encontra limites devido a dificuldades de organização da produção e de acesso dos produtores aos mercados.

### *Trajetória da Peapo*

Um dos principais espaços de discussão sobre a Agroecologia e a produção orgânica no Estado é o Seminário Catarinense de Agroecologia. Realizado de forma itinerante, o evento se caracteriza pelo engajamento de produtores, movimentos sociais, atores políticos, organizações públicas e sociedade civil, oferecendo uma reflexão sobre os caminhos percorridos pela Agroecologia e as formas de enfrentamento dos desafios hodiernos. Entre os anos de 1999 e 2022 foram realizadas dez edições do evento, em diversas regiões do Estado, abordando temáticas que vão desde a produção até a valorização da participação da juventude e das mulheres na Agroecologia, passando por discussões sobre políticas públicas, conservação ambiental, impacto dos transgênicos e necessidade de assistência técnica e extensão rural agroecológica (Kaufmann e Peixer 2022).

A VI Edição do Seminário, realizada em 2013 no município de Pinhalzinho, foi provavelmente a que deu início de forma institucionalizada à trajetória da Peapo aprovada no ano de 2021. O documento “Manifesto apresenta pautas e desafios da agroecologia em SC” (Seminário Estadual de Agroecologia 2013), sintetizou vinte propostas com foco na elaboração de políticas e programas para a consolidação da Agroecologia como agricultura sustentável, além de campanhas educativas para a produção e o consumo de alimentos saudáveis.

Em abril de 2019, foi criada a Frente Parlamentar em Defesa das Empresas Públicas de Santa Catarina, com o objetivo de debater sobre a situação dessas empresas mediante a reforma administrativa proposta pelo governo do Estado. Na ocasião, também foi criado o GT para o Fortalecimento de Empresas Agrícolas, composto por representantes dos sindicatos dos trabalhadores da Empresa de Pesquisa Agropecuária e Extensão Rural de Santa Catarina (Epagri), da Central de Abastecimento

do Estado de Santa Catarina (Ceasa) e da Companhia Integrada de Desenvolvimento Agrícola de Santa Catarina (Cidasc).

Esse grupo também foi o responsável pela reapresentação do Projeto de Lei para criação da Peapo, proposto em 2017, e mantendo as definições e os conceitos abrangentes da Agroecologia e da produção orgânica adotadas por outros Estados, e abarcadas, inclusive, pela Pnapo, incorporando interesses de grupos distintos (agricultores familiares e urbanos, povos e comunidades tradicionais - indígenas, quilombolas, entre outros), representados por organizações da sociedade civil, redes institucionais, redes sociais de economia solidária, cooperativas, associações e empreendimentos econômicos que promovem, assessoram e apoiam a Agroecologia, a produção orgânica e o consumo consciente e sustentável de alimentos, “evitando conflitos latentes” (Guéneau et al. 2019, 13).

Com alterações pontuais, o projeto foi novamente submetido à Alesc em setembro de 2019, tendo sido finalmente aprovado em setembro de 2021. As principais modificações em relação ao projeto original buscaram ampliar os itens referentes às restrições e fiscalização do uso de agrotóxicos, além de prever a obrigatoriedade do Estado em atender às diretrizes da Lei, mediante a criação de linhas de crédito específicas, convênios, tratamento tributário, sanitário e ambiental diferenciado, entre outros incentivos como financiamentos, editais de ensino e pesquisa, e preferência aos produtos orgânicos e agroecológicos em compras institucionais. Tais propostas ofereceriam à Agroecologia e à produção orgânica certo protagonismo e garantia de avanços com a aprovação da Lei, exceto pelo fato de que esses itens foram retirados da Política aprovada, gerando considerável esvaziamento da proposta inicial, e requerendo a necessidade de políticas complementares para atender a tais demandas, ilustrando o interesse de diferentes atores (Quadro 2).

Durante a tramitação na Alesc por um período de vinte e três meses, a proposta foi analisada por diferentes Secretarias e órgãos estaduais. Entre diversas manifestações apresentadas, os pareceres se mostraram favoráveis à aprovação da Peapo. Propostas substitutivas ao projeto, no entanto, suprimiam os artigos referentes à maior restrição ao uso de agrotóxicos e de transgênicos, e do artigo que previa garantias de execução dos objetivos da Lei. Estes seriam os pontos mais importantes e diferenciais da proposta, e a supressão tornou a Peapo catarinense uma norma “genérica” e bastante similar às Peapos adotadas em outros Estados da Federação. A principal exceção é que a Lei catarinense não cria, a exemplo de outras, a Comissão responsável pela elaboração do Plano Estadual de Agroecologia e Produção Orgânica (Pleapo), citado no Artigo 6 e um dos instrumentos essenciais de governança da Peapo. Esta Comissão ainda deve ser regulamentada por meio de Decreto específico do governo estadual.

Quadro 2. Modificações da proposta da Peapo catarinense

Proposta original	Proposta aprovada
<p>Art. 5º São diretrizes da PEAPO:</p> <p>XXII - implementação e fortalecimento de programas de restrição do uso de agrotóxicos e variedades transgênicas nos sistemas agroalimentares não orgânicos.</p>	<p>Art. 5º São objetivos da PEAPO:</p> <p>XX – Implementar, fortalecer e internalizar programas de redução do uso de agrotóxicos e variedades transgênicas e os programas de fiscalização do uso e monitoramento de resíduos de agrotóxicos.</p>
<p>Art. 8º Para atingir a finalidade e as diretrizes desta Lei, o Estado:</p> <p>I - Criará linhas de crédito especial, inclusive com subsídios, para a produção orgânica e agroecológica.</p> <p>IV - Financiará, por meio de editais públicos, projetos de agroecologia e de produção orgânica, de organizações não-governamentais, cooperativas e associações, e empreendimentos de economia solidária.</p> <p>VI - Estabelecerá para o produto agroecológico e orgânico critério de preferência nas aquisições institucionais e programas públicos.</p> <p>VII - concederá incentivos e apoios aos municípios e/ou regiões que criarem políticas municipais de Planos Municipais de Agroecologia e de Produção Orgânica e Planos Regionais de Agroecologia e de Produção Orgânica.</p>	<p>Art. 5º São objetivos da PEAPO:</p> <p>VIII – estimular e fortalecer a produção de insumos para produção orgânica e agroecológica.</p> <p>V – Ampliar e consolidar programas de pesquisa, assistência técnica e extensão rural e educação popular, estatais e não estatais, com foco na produção orgânica e agroecológica.</p> <p>XXX – priorizar produtos orgânicos e em conversão para produção orgânica nas compras Governamentais.</p> <p>XXIII – incentivar os Municípios a criarem e desenvolverem suas políticas municipais de agroecologia e produção orgânica e seus Planos Municipais de Agroecologia e Produção Orgânica.</p>
<p>Art. 8º Para atingir a finalidade e as diretrizes desta Lei, o Estado:</p> <p>III - concederá tratamento tributário, ambiental e sanitário diferenciado e favorecido para produtos, insumos, tecnologias e máquinas para a agroecologia e produção orgânica.</p>	<p>Art. 10. Fica o Poder Executivo autorizado a conceder tratamento tributário diferenciado aos produtos orgânicos, insumos, tecnologias, máquinas e equipamentos destinados ao desenvolvimento da produção orgânica.</p>

Fonte: Elaboração própria.

O processo de aprovação da Peapo catarinense ilustra o mesmo cenário apresentado por Guéneau et al. (2019) no país, marcado por tensões e coalizões entre grupos defensores de uma produção sustentável de alimentos, e grupos que defendem o modelo hegemônico de produção, demarcando uma trajetória de *path dependence* e de contextos políticos favoráveis à temática, considerando que as políticas propostas só tiveram aprovação a partir de uma mudança de gestão do governo, em 2019. Exemplo disso, é que a aprovação da Peapo se beneficiou de uma janela de oportunidade: ao mesmo tempo em que as políticas de restrição ao uso de agrotóxicos não avançam no Estado,

ações de incentivo à produção sustentável de alimentos são vistas com simpatia por atores políticos e pela sociedade civil, sem, no entanto, garantias de efetividade, visto que dependem cada vez mais de subsídios financeiros e aporte técnico, além de maior mobilização de representantes da sociedade civil para avançarem.

### *Limites à institucionalização da Peapo*

Por mais que possua uma longa trajetória de construção, a aprovação da Peapo catarinense foi favorecida por um movimento contrário às políticas de restrição ao uso de agrotóxicos no Estado, e avança para uma nova etapa de desafios. Aprovada em setembro de 2021, entrou em vigência no mês de janeiro de 2022, e ainda carece de regulamentação e criação de uma estrutura de governança para elaboração e implementação do Pleapo. Antes de estabelecer um sistema de governança da Política e da elaboração do Plano, é necessário avançar na construção de parcerias que viabilizem os objetivos da norma. Entrevistas realizadas no mês de novembro de 2021, evidenciaram essa necessidade. Para o representante parlamentar entrevistado:

há a necessidade de organizar o sistema de produção, para que as associações ou cooperativas tenham o sistema de recolhimento, separação, armazenamento, logística de distribuição e venda dos produtos, criando uma cadeia em Santa Catarina para isso, e com o objetivo de criar regiões agroecológicas em Santa Catarina, livres de agrotóxicos, a exemplo do que aconteceu com a eliminação da febre aftosa (entrevista com representante parlamentar, outubro de 2021, Chapecó, Santa Catarina).

Com a aprovação da Lei, se tornam ainda mais importantes as coalizões e mobilizações em prol da manutenção desse tipo de produção e da ampliação do acesso aos mercados consumidores. Conforme o representante da cooperativa de agricultores:

Nosso principal canal de comercialização atualmente é por venda direta, ou via distribuidoras em situações de reposição, devido ao custo de logística, que ficou inviável para venda direta (...) a venda direta fica concentrada em redes de supermercados no litoral de Santa Catarina e no Rio Grande do Sul, além do e-commerce, que ainda tem pouca representatividade, pois o custo do frete sempre é a maior dificuldade (entrevista virtual com representante de cooperativa de agricultores, novembro de 2021).

A Associação de Promoção de Orgânicos (Organis) revelou que esses produtos registraram aumento de vendas de 30% em 2020, chegando a um patamar de R\$ 5,8

bilhões de reais, com ampliação da oferta de produtos em supermercados, lojas de conveniência e no comércio eletrônico. Apesar do custo superior em relação aos produtos convencionais, o aumento da preocupação do consumidor com a saudabilidade e a segurança alimentar se tornou o principal fator na compra de produtos orgânicos. Para o representante da cooperativa de agricultores:

O conceito do alimento orgânico já está pulverizado (...) quando iniciamos o trabalho, essa era a maior dificuldade, tivemos que abrir todas as portas (...) a fase agora é de oferecer um produto com qualidade e preço competitivo (...) hoje as pessoas já sabem que é um alimento com mais qualidade e se tiverem oportunidade, vão consumir (...) o que impacta ainda é o custo (...) e com o cenário de mais consumidores querendo consumir orgânicos, as grandes empresas percebem essa oportunidade e conseguem inserir produtos com escala no mercado (entrevista virtual com representante de cooperativa de agricultores, novembro de 2021).

86

De acordo com a Organics, a previsão é que o mercado global de alimentos e bebidas orgânicos obtenha crescimento de 11,4% até 2024, chegando à cifra de U\$ 211 bilhões - projeção que tem recebido atenção e ações efetivas da indústria produtora de alimentos, com maior capacidade de produção e potencial de escoamento. O representante da cooperativa complementa:

Ao mesmo tempo que temos clientes dispostos a pagar menos pelo orgânico, temos outros que não aceitam embalagens mais simples (...) na linha de mercearia de modo geral, essa oferta tem crescido muito, mesmo sendo produto importado, o preço é muito competitivo, aí nosso dever de casa acaba sendo produzir bem a matéria-prima, ter uma indústria que saia um pouco do artesanal para o semiindustrial para ganhar um pouco de escala e utilizar embalagens mais econômicas (...) esse é o cenário, e mesmo sendo mais simples, nosso sachê tem custo trinta, quarenta por cento superior em relação ao custo da grande indústria (...) Já tentamos fazer planejamento de longo prazo, mas o horizonte tem sido cada vez mais reduzido devido às inovações que estão surgindo e precisamos incorporar, precisamos ter uma estratégia de guerra (entrevista virtual com representante de cooperativa de agricultores, novembro de 2021).

Do parágrafo anterior, chama atenção aos desafios que se colocam no enfrentamento das inovações propostas por grandes conglomerados, como a dedicação na produção de orgânicos em grande escala, que gera maior competitividade à indústria e amplia as dificuldades de inserção dos produtos artesanais, deixando os pequenos produtores à margem do mercado e dependentes de apoio institucional. Outro relato do representante da cooperativa ressalta essa situação:

Na linha de frangos por exemplo, tivemos que sair do mercado, pois o impacto com a entrada da grande indústria foi muito grande (...) nosso tempo de maturação da carne era de sessenta a oitenta dias, enquanto que eles fazem o produto com o tempo de quarenta dias (...) utilizando a mesma plataforma convencional e fazendo a conversão (...) isso reduz muito o custo (...) eles chegaram no mercado com embalagem diferenciada e com os preços promocionais, próximos do convencional, não conseguimos segurar (...) e boa parte da carne orgânica produzida pela agroindústria nacional é para exportação, e nós precisaríamos de muito tempo para conseguir encher um contêiner, então não dava pra pensar em exportar (entrevista virtual com representante de cooperativa de agricultores, novembro de 2021).

O mercado institucional tem sido um importante canal de acesso dos consumidores a esses produtos, principalmente devido às variações climáticas que restringem cada vez mais a produção e a presença dos pequenos produtores em feiras livres, casas coloniais e outros canais de proximidade para a comercialização. A suspensão de atividades escolares durante a pandemia de COVID-19 também foi prejudicial aos produtores que tinham o maior escoamento com a venda institucional por meio do PNAE. O relato a seguir registrado pelo representante da cooperativa ilustram esse quadro de ação.

Durante um tempo atuamos com o mercado institucional, mas agora ele está bem reduzido (...) atualmente, nosso principal canal de venda são as redes supermercadistas, quem tem uma dinâmica mais linear de compra, já que a venda em feiras é limitada para a inclusão de muitas famílias e precisamos aproveitar todas as oportunidades (...) por isso a grande sacada hoje seria melhorar a competitividade com a questão tributária, essa é a nossa grande expectativa (...) a partir de assistência técnica e de mobilização é importante, mas via parcerias ela acontece, a maior dificuldade é mesmo a parte comercial (entrevista virtual com representante de cooperativa de agricultores, novembro de 2021).

De acordo com o representante parlamentar entrevistado, o Estado de Santa Catarina dispõe de uma lei que só permite parcerias com cooperativas associadas à Organização das Cooperativas do Estado de Santa Catarina (Ocesc), restringindo o acesso de pequenos grupos ou associações aos recursos públicos, criando a necessidade de programas específicos para atendê-los. Ele ressalta: “por isso, a questão de organizar Centrais é realmente um caminho, mas vai depender do incentivo, de apoio do Estado para avançar, (...) e do olhar da sociedade civil para irmos melhorando a Lei” (entrevista com representante parlamentar, outubro de 2021, Chapecó, Santa Catarina).

Em relação à Peapo, cabe lembrar que a obrigatoriedade de tratamento tributário diferenciado foi retirada da proposta original durante a tramitação e análise das Comissões da Alesc, sendo substituída pela possibilidade de concessão, o que não apresenta nenhuma garantia de redução da tributação. Para o representante da cooperativa de agricultores:

O que a Política aponta são realmente as demandas que a gente percebe de todas as organizações, pode haver especificidade de uma ou outra região, mas ela traz a necessidade do conjunto (...) um ponto importante na Lei, que geraria impacto direto é a possibilidade de concessão de tratamento tributário diferenciado (...) o Estado do Rio de Janeiro tem essa Política, as coisas que são produzidas lá e vão para o supermercado são isentas de ICMS, e isso dá uma diferença muito grande (...). Como trabalhamos com a comercialização via cooperativa, a carga tributária é bastante alta, então se tivéssemos essa redução da carga tributária, já seria um benefício muito grande (entrevista virtual com representante de cooperativa de agricultores, novembro de 2021).

Outro limite apontado pelos entrevistados é a oferta de crédito a essas iniciativas, necessário para que se obtenham avanços efetivos dos objetivos da Peapo. Para o representante da CPorg-SC, sem a garantia da disponibilidade de recursos para a regulamentação da Lei, vai virar “letra morta”. O desafio, portanto, também é de incentivar a criação de outros marcos regulatórios para acondicionar essa Lei. Embora a Peapo tenha como foco a produção livre de agrotóxicos, a continuidade do uso desses defensivos deve continuar permeando as discussões para sua regulação, demandando um olhar atento dos atores.

O representante da CPorg acrescenta a necessidade de elaboração de um estudo de outras regulamentações, para entender como outros Estados estão atuando, e destaca que a normativa catarinense carece de melhor elaboração dos aspectos relacionados ao bem-estar animal e do uso de transgênicos, já que estes pontos também sofreram modificação da proposta original. A complexidade e a qualificação dessas limitações são reveladas pela demanda de maior envolvimento institucional e ampliação da discussão com grupos de interesse, além de políticas municipais para avançar na regulamentação da norma. Para o representante parlamentar,

a ideia seria que agora cada Câmara Municipal baseado nessa lei vá construindo leis municipais adaptando-as, melhorando para reprodução em seus municípios (...) evitando que grandes empresas se apropriem dos espaços de compras institucionais, como já vem acontecendo em alguns municípios (...) e evitando que os produtores virem integrados dessas, como acontece em outras

áreas (entrevista virtual com representante da Comissão de Produção Orgânica de Santa Catarina, novembro de 2021).

Quadro 3. Síntese dos principais limites à institucionalização da Peapo catarinense

Construção de parcerias	Capacitação e treinamento
Discussão com grupos de interesse	Acompanhamento e monitoramento de propriedades
Maior envolvimento institucional	Criação de programas de incentivo
Maior acesso a crédito	Tratamento tributário diferenciado
Manutenção da produção	Ampliação do acesso aos mercados consumidores
Criação de políticas municipais	

Fonte: Elaboração própria.

Apesar das limitações, o representante da cooperativa de agricultores se mostra otimista com a aprovação da Lei: “A gente sempre recebe a notícia com gratidão e alegria, mas fica na expectativa para ver como ela será executada” (entrevista virtual com representante de cooperativa de agricultores, novembro de 2021).

Apesar de ser inegável o avanço obtido no processo de elaboração da Peapo catarinense, essa trajetória é marcada pelo reconhecimento de que as convenções sociais se apresentam como elementos de avanço e de retrocesso, onde, em cada fase desse ciclo, antigos problemas são superados, e concomitantemente outros surgem, dotados de características de *path dependence*. O Quadro 3 sintetiza essa emergência de demandas, que não são necessariamente “novas”, pois já se apresentavam durante a trajetória de elaboração da Peapo, e permanecem prioritárias.

Além dos limites apontados para a institucionalização da Política, cabe ressaltar a necessidade urgente de indicadores sobre a produção orgânica e agroecológica no Estado. Desde 2022, a Epagri, por meio do Observatório Agro Catarinense, tem publicado mensalmente um painel com levantamento de preços recebidos pelo produtor orgânico, referente a diversas culturas, no entanto, o volume de produção e comercialização de orgânicos e agroecológicos ainda é desconhecido. Como o CNPO não apresenta informações completas sobre os produtos e atividades dos produtores orgânicos, os dados divulgados pela Epagri são importantes para compreender o panorama mercadológico. Ainda assim, as informações continuam incompletas e limitadas, como o desconhecimento do volume de produção e de comercialização anual, por exemplo. Essas lacunas também interferem no avanço de políticas públicas de apoio ao desenvolvimento do setor no Estado.

## Conclusões

A aprovação da Peapo catarinense pode ser considerada uma vitória da mobilização de atores públicos e da sociedade civil organizada, após um processo histórico de mobilizações, envolvendo produtores, movimentos sociais, sindicatos, estudantes, pesquisadores e outros representantes de organizações governamentais e não-governamentais. Diante da potencialidade que se apresenta a partir da aprovação da norma, sua consolidação continuará demandando forte mobilização desses atores, evitando grande janela temporal para implementação, a exemplo do que tem ocorrido em outros Estados, que tiveram suas Leis aprovadas há algum tempo, mas ainda dependem de regulamentação e de elaboração de seus Planos para se efetivarem.

O processo de construção da Política catarinense corrobora com os elementos da matriz institucionalista para análise do ciclo de políticas públicas apresentada, ao considerar as relações de poder e de *path dependence* estabelecidas entre representantes do Estado e dos grupos de interesse na elaboração da agenda orgânica e agroecológica, refletindo os processos de acumulação decorrentes da interação indivíduos-instituições, conforme Veblen e Hodgson. Contudo, essas relações, apesar da aparente dialética, apresentam mais características de realimentação que de retroalimentação, e refletem a necessidade de proposição e execução de políticas públicas com (e não para) os produtores orgânicos e agroecológicos.

Apesar do extenso aparato técnico, há visível vulnerabilidade política na trajetória de construção, que deve incorrer na mesma fragilidade para a implementação da Peapo catarinense, ressaltando limites nos instrumentos de gestão para sua consolidação, como o fomento e o crédito, a assistência técnica e logística, a organização da comercialização, e a atuação ativa das instâncias de participação, uma vez que as garantias de execução dos objetivos da Lei foram suprimidas do documento. Se os hábitos, decorrentes de ações, pensamentos e comportamentos repetidos geram aprendizado, este deve ser colocado em prática em busca de um novo arranjo institucional para a viabilidade da norma recentemente publicada.

## Referências

- Cario, Silvio Antônio Ferraz, Paola Azevedo e Willian José Borges. 2021. “Aproximações teóricas neoschumpeteriana e institucionalista: uma visão complementar”. Documento não publicado.
- Cechi, Leticia Andrea, e Cátia Grisa. 2019. “Abordagens institucionalistas e as contribuições na análise de políticas públicas”. *Revista de Políticas Públicas* 2 (31): 735-753. <https://doi.org/10.18764/2178-2865.v23n2p735-753>

- Coase, Ronald. 1937. “The Nature of the Firm”. *Economica* 4 (16): 386-405.  
<https://doi.org/10.1111/j.1468-0335.1937.tb00002.x>
- Commons, John Rogers. 1931. “Institutional Economics”. *American Economic Review* 21: 648-657. <https://lc.cx/0PSI3t>
- Conceição, Octávio Augusto Camargo. 2002. *Instituições, crescimento e mudança na ótica institucionalista*. Porto Alegre: Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser.
- 2020. “Instituições, regras e hábitos: reflexões sobre a interação entre instituições e a economia na agenda institucionalista”. Em *Instituições, regras e hábitos: proposições teóricas e aplicadas para estudos rurais*, editado por João Garibaldi Almeida Viana e Paulo Dabdab Waquil, 19-41, Curitiba: Editora CRV.
- Decreto 7794/2012. Que institui a Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica. DOU 162, 21 de agosto. <https://lc.cx/-GrwZt>
- Esquierro, Leon Cardoso, e Silvio Antônio Ferraz Cario. 2021. “As trajetórias do pensamento econômico de Douglas North: uma interpretação analítica”. Apresentação apresentada no XIV Congresso Brasileiro de História Econômica e IV Conferência Internacional de História de Empresas, Varginha.
- Guéneau, Stéphane, Eric Sabourin, Julianna Colonna, Guilherme de Freitas Ewald Strauch, Marc Piraux, Claire Lamine, Mario Lucio de Ávila, Paulo Niederle, Flaviane de Carvalho Canavesi, Edson Diogo Tavares, William Santos de Assis, Yamira Rodrigues de Souza, Barbosa y Claudia Job Schmitt. 2019. “A construção das políticas estaduais de Agroecologia e produção orgânica no Brasil”. *Revista Brasileira de Agroecologia* 14 (2): 7-21. <https://doi.org/10.33240/rba.v14i2.22957>
- Hodgson, Geoffrey Martin. 2003. “The hidden persuaders: institutions and individuals in economic theory”. *Cambridge Journal of Economics* 2 (27): 159-175. <https://doi.org/10.1093/cje/27.2.159>
- Hodgson, Geoffrey Martin. 2010. “Choice, habit and evolution”. *Journal of Evolutionary Economics* 20 (1): 1-18. <https://doi.org/10.1007/s00191-009-0134-z>
- 2011. “Qué son las instituciones?”. *Revista CS* 8: 17-53.  
<https://doi.org/10.18046/recs.i8.1128>
- Kaufman, Marielen Priscila, e Zilma Isabel Peixer. 2022. “O caminho da agroecologia no estado de Santa Catarina: uma análise a partir das cartas e manifestos dos seminários estaduais de Agroecologia”. *Revista Ambientes em Movimento* 2 (2): 29-37.
- Lei 17677/2019. Da Política Estadual de Incentivo às Feiras de Produtos Orgânicos. DOE 20933, 14 de janeiro. <https://lc.cx/hSfqqK>
- Lei 18200/2021. Da Política Estadual de Agroecologia e Produção Orgânica. DOE 21605, 14 de setembro. <https://lc.cx/EyurU>

- Mior, Luiz Carlos, Dilvan Luiz Ferrari, Janice Maria Waittuch Reiter, Marcia Mondardo, Jurandi Gugel, Marcelo Sá, Antonio Marcos Feliciano y Tabajara Marcondes. 2019. “Redes de Cooperação na agricultura familiar de Santa Catarina: acesso aos novos mercados e políticas públicas”. Apresentação apresentada no VIII Encontro da Rede de Estudos Rurais, Florianópolis.
- Monastério, Leonardo Monteiro. 1998. *Guia para Veblen – um estudo sobre economia evolucionária*. Pelotas: Editora Universitária.
- Moura, Ana Carolina. 2017. “O papel do indivíduo na evolução institucional de Veblen”. Tese de mestrado, Universidade Federal de Santa Maria.  
<https://lc.cx/hTpkIS>
- Nelson, Richard, e Katherine Nelson. 2002. “Technology, institutions, and innovation systems”. *Research Policy* 31 (2): 265-272. [https://doi.org/10.1016/S0048-7333\(01\)00140-8](https://doi.org/10.1016/S0048-7333(01)00140-8)
- Niederle, Paulo André, Eric Sabourin, Claudia Job Schmitt, Mario Lúcio de Ávila, Paulo Petersen e William Santos de Assis. 2019. “A trajetória brasileira de construção de políticas públicas para a agroecologia”. *Redes* 24 (1): 270-291.  
<https://doi.org/10.17058/redes.v24i1.13035>
- North, Douglass. 1990. *Instituições, Mudança Institucional e Desempenho Econômico*. São Paulo: Três Estrelas.
- Pontes, Renato Ferreira. 2008. “O restabelecimento do institucionalismo evolucionário de Thorstein Veblen e uma perspectiva realista da filosofia da ciência: para além do positivismo”. Tese de mestrado, Universidade Federal do Paraná.  
<https://lc.cx/J0uWca>
- Portaria 52/2021. Que estabelece o Regulamento Técnico para os Sistemas Orgânicos de Produção e as listas de substâncias e práticas para o uso nos Sistemas Orgânicos de Produção. DOU 55, 23 de março. <https://lc.cx/ff2m1S>
- Sabourin, Eric, Stéphane Guéneau, Julianna Colonna e Luiz Raimundo Tadeu da Silva. 2019. “Marco teórico e metodológico: a ação pública para a Agroecologia”. Em *Construção de Políticas Estaduais de Agroecologia e Produção Orgânica no Brasil: avanços, obstáculos e efeitos das dinâmicas subnacionais*, editado por Eric Sabourin, Stéphane Guéneau, Julianna Colonna e Luiz Raimundo Tadeu da Silva, 17-26, Curitiba: Editora CRV.
- Schmitt, Claudia, Paulo Niederle, Mario Ávila, Eric Sabourin, Paulo Petersen, Luciano Silveira, William Assis, Juliano Palm e Gabriel B. Fernandes. 2017. “La experiencia brasileña de construcción de políticas públicas a favor de la agroecología”. Em: *Políticas públicas a favor de la agroecología en América Latina y El Caribe*, editado por Eric Sabourin, Maria Mercedes Patrouilleau, Jean François Le Coq, Luis Vasquez e Paulo Niederle, 73-122, Porto Alegre: Editora Criação Humana/Red PP-AL/FAO.

- Schumpeter, Joseph Alois. 1989. *Teoria do desenvolvimento econômico: uma investigação sobre lucros, capital, crédito, juro e o ciclo econômico*. São Paulo: Nova Cultural.
- Seminário Estadual de Agroecologia. 2013. “Manifesto apresenta pautas e desafios da agroecologia em SC”. <https://lc.cx/FJtUgJ>
- Veblen, Thorstein. (1899) 1965. *A teoria da classe ociosa: um estudo econômico das instituições*. São Paulo: Pioneira.
- Viana, João Garibadi Almeida e Paulo Dabdab Waquil. 2020. “Instituições e a Economia Rural: elementos analíticos a partir do Institucionalismo Evolucionário”. Em *Instituições, regras e hábitos: proposições teóricas e aplicadas para estudos rurais*, editado por João Garibadi Almeida Viana e Paulo Dabdab Waquil, 43-63, Curitiba: Editora CRV.
- Williamson, Oliver Eaton. 1975. *Markets and hierarchies: analysis and antitrust implications*. Nova Iorque: Free Press.
- 1985. *The economic institutions of capitalism: firms, markets, relational contracting*. Nova Iorque: Free Press.

## Entrevistas

- Entrevista com representante parlamentar, outubro de 2021, Chapecó, Santa Catarina.
- Entrevista virtual com representante da Comissão de Produção Orgânica de Santa Catarina, novembro de 2021.
- Entrevista virtual com representante de cooperativa de agricultores, novembro de 2021.

# El aluvión de 2022 en una comuna de Quito: Urbanización, vulnerabilidad y políticas interespecies

## *The flood of 2022 in a commune of Quito. Urbanization, vulnerability and interspecies policies*

Angélica Ordóñez Charpentier\*

Recibido: 17/05/2024 - Aceptado: 01/08/2024

94

### Resumen

En el presente artículo se analiza el aluvión ocurrido en enero de 2022 en la comuna Santa Clara de San Millán, ubicada en Quito, Ecuador. El objetivo es reflexionar acerca de las políticas públicas dirigidas a enfrentar los desastres naturales, las cuales deberían reconocer la interacción entre ambiente, animales y humanos. Además de considerar a todo desastre como producto de las condiciones sociales y de las desigualdades estructurales, se debate teóricamente sobre la manera en que se despliegan los desastres, el rol de la desigualdad y la construcción de la vulnerabilidad. De esta manera, se propone imaginar, a partir de un enfoque interespecies, nuevas formas de habitar la ciudad que asuman –desde la justicia ambiental– los riesgos urbanos exacerbados por un contexto de degradación ecológica y de cambio climático a nivel mundial.

*Palabras clave:* aluvión; ambiente; desastres; desigualdad; interespecies; urbanización; sostenibilidad; vulnerabilidad.

### Abstract

This paper aims to analyze the landslide that unfolded in January 2022, at La Comuna de Santa Clara de San Millán (Quito, Ecuador). The main objective is to reflect on public policies directed to cope with disasters that consider the interaction between environment, animals, and humans. This text argues that a disaster is the result of structural inequalities and social conditions. It presents a theoretical debate on how disasters unfold, the role of inequality, and the construction of interspecies vulnerability. It proposes to imagine, from an interspecies perspective, new forms to inhabit the urban place that include environmental justice in a context of global ecological degradation.

*Keywords:* landslide; environment; disasters; inequality; interspecies; urbanization; sustainability; vulnerability.

\* Doctora en Ciencias Sociales por la Escuela de Altos Estudios en Ciencias Sociales, EHES (Francia). Docente-investigadora, Universidad Andina Simón Bolívar, sede Ecuador.; [angelica.ordonez@uasb.edu.ec](mailto:angelica.ordonez@uasb.edu.ec)

## Introducción

Las intensas lluvias registradas en el Distrito Metropolitano de Quito a principios de abril de 2024 ocasionaron al mediodía del día 2 de ese mes un aluvión en las quebradas de El Tejado, Rumipamba y La Pulida. Entre las consecuencias hubo una persona fallecida, cuatro heridas, 21 evacuadas y 68 afectadas. Este movimiento de masa se repitió en el mismo sector del devastador aluvión del 31 de enero de 2022, que dejó 29 muertos, 52 heridos, 12 desaparecidos y 160 familias afectadas en la comuna Santa Clara de San Millán. En el año 2024 la cantidad de precipitaciones registradas en Quito superó en casi el doble las de 2022. Sin embargo, la afectación y la respuesta municipal frente a estos dos aluviones fue sustancialmente distinta.<sup>1</sup>

En este artículo, además de considerar que todo desastre tiene como elemento constitutivo condiciones sociales que lo precipitan, se analiza el aluvión de 2022 en la comuna Santa Clara de San Millán para reflexionar acerca de las políticas públicas dirigidas a enfrentar desastres que reconozcan la interacción entre ambiente, animales y humanos. Es decir, se propone pensar nuevas formas de habitar la ciudad desde el enfoque interespecies, con el fin de enfrentar la desigualdad y la vulnerabilidad en un contexto de cambio ambiental.

En el texto se exponen los hallazgos de un estudio realizado entre septiembre de 2022 y abril de 2023 en la que se indagó sobre la relación entre la vulnerabilidad en contextos urbanos, los desastres siconaturales y las relaciones interespecies. Además, se problematizan teorías sobre la desigualdad al momento de enfrentar los desastres y sus consecuencias. La investigación, de carácter cualitativo, hace énfasis en el contexto sociohistórico y en el análisis de las experiencias de sus actores y desde sus puntos de vista. Con el diseño, de carácter exploratorio, se pretendió caracterizar la visión de la vulnerabilidad interespecies.

La elección de la población partió de un mapeo de actores previo para identificar grupos involucrados en el desastre dentro de la comuna. En este proceso, se definieron los aspectos del fenómeno social, y los individuos, grupos y organizaciones que resultaron directamente afectados (incluyendo personas y animales). Todo esto para garantizar su inclusión en la investigación y, eventualmente, en la toma de decisiones y en la elaboración de políticas públicas. Los actores se identificaron

---

1 Aunque en el presente artículo no se pretende establecer una comparación, hay que señalar que en 2022 los pobladores denunciaron la ausencia de atención municipal en las horas críticas del desastre. En 2024, en cambio, además de la presencia inmediata del alcalde, se estableció un Puesto de Mando Unificado operativo que aglutinó a todas las dependencias del Municipio de Quito, a la Policía Nacional, al Cuerpo de Bomberos, a la Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos y a la Prefectura de Pichincha. También se realizó una limpieza de escombros, la evacuación controlada de agua y se establecieron cuatro alojamientos temporales (Quito Informa 2024a).

considerando grupos que buscaron resolver un problema con base en demandas, en la discusión y en el alcance de un consenso. Los actores clave son los pobladores afectados, las organizaciones civiles y las autoridades locales. Para seleccionar a las personas entrevistadas de cada grupo de actores se hizo un muestreo intencional de casos políticamente relevantes, es decir, se escogió a personas que intervienen directamente en la acción y que pueden aportar riqueza testimonial (Izcara 2014).

Las técnicas de recopilación de información que se emplearon fueron las entrevistas abiertas, la observación y el análisis documental. Los testimonios que se exponen en el texto pertenecen a las entrevistas a dos autoridades municipales, a dos moradoras de la comuna y a tres rescatistas de animales. Durante el proceso de investigación se solicitó un consentimiento informado, se mantuvo la privacidad y la confidencialidad y se evitó revictimizar a las personas afectadas para minimizar los riesgos de quienes aceptaron participar en el estudio. El acceso a la información oficial fue parcial porque cuando tuvo lugar el desastre las páginas web municipales se encontraban desactualizadas o presentaban enlaces que no funcionaban. Más aún, hasta el fin de la investigación (abril 2023) hubo escasa información municipal de acceso público y esta fue una limitante en el hallazgo de datos básicos.

Para el análisis se realizó una codificación y categorización. Se identificaron líneas temáticas centrales en las entrevistas basadas en las nociones conceptuales usadas en la investigación. Así, se indaga en la construcción social de los desastres, para lo que se recurrió a conceptos como calibración; facilitación y marginación, los cuales ayudan a entender el manejo intencionado de los efectos de los desastres, basados en la injusticia ambiental y en la desigualdad social. Como elementos para la reflexión, se proponen la construcción de una sostenibilidad interespecies y la perspectiva “una salud”, además de asumir en la elaboración de políticas públicas que la vulnerabilidad de personas, animales y ecosistemas se interconectan y que no se pueden entender por separado.

## Urbanización y ambiente

Los deslizamientos de tierra debido a las lluvias causan miles de muertes anualmente. La mayoría de estos eventos ocurren en Asia, Sudamérica y Centroamérica. Además de muertes de personas y animales, estos fenómenos producen daños en las infraestructuras y en la subsistencia de las comunidades afectadas (Dixon, Smith y Pietz 2022). El cambio climático, junto con la urbanización no planificada y la falta de acceso a la vivienda adecuada, incrementan la prevalencia de los deslizamientos de tierra y sus consecuencias (Fidan et al. 2024).

En la actualidad los eventos climáticos son más severos y ocurren con mayor frecuencia. Además del calentamiento global y del cambio climático, experimentamos la extinción masiva de especies, la contaminación atmosférica, del suelo y del agua, la oxidación de los océanos, la pérdida de hábitats y de biodiversidad y la sobrepesca, entre otros fenómenos que atentan contra la vida de todos los seres del planeta.

El cambio ambiental global es un problema sociopolítico relacionado con la economía capitalista, cuyas industrias, como uno de sus múltiples efectos, emiten gases de efecto invernadero (GEI) y provocan toda una serie de consecuencias negativas para el entorno, para los ciclos biogeoquímicos y para los seres vivos. El modo de producción capitalista agudiza problemas estructurales entre los que sobresalen la pobreza y la inequidad en todas las escalas, los que a su vez agravan conflictos los socioambientales (Castree 2022). Existe una diferencia en los patrones de emisión de GEI entre poblaciones y regiones y por ello en las responsabilidades ambientales. Es decir, los cambios biogeológicos y la producción económica se vinculan a la esfera de lo político de forma desigual.

En esta época del capitaloceno,<sup>2</sup> en la que el capitalismo es una forma de organizar la naturaleza, se regulan las relaciones entre trabajo, reproducción y condiciones de vida en función de la acumulación de capital (Moore 2017). El concepto de naturaleza que gobierna el capitalismo la define como externa, susceptible de ser fragmentada, racionalizada y cuantificada al servicio del crecimiento económico. En el siglo XXI la naturaleza se ha convertido en una estrategia de acumulación capitalista de manera más contundente (Smith 2007, 773), pues continúa siendo absorbida en el capital y circula a través de los circuitos económicos. Lo inverso también ocurre: el capital circula a través de la naturaleza (Moore 2017, 774).

En un contexto de eventos climáticos severos, frecuentes e impredecibles, se desencadena un mayor número de desastres de creciente letalidad. En el caso de los aluviones, su ocurrencia se concentra alrededor de áreas montañosas en regiones tropicales. El número promedio de fatalidades por estos fenómenos es mayor cuando un aluvión se produce de forma natural<sup>3</sup> que cuando es de origen antropogénico (Fidan et al. 2024).

Los procesos de urbanización tienen su origen en un desarrollo desigual que se asocia a los patrones disímiles de crecimiento metropolitano que reproducen fenómenos entre los que se encuentran la segregación por raza y clase, la desinversión pública, la expansión de la mancha urbana, la competencia interurbana por financiamiento y

---

2 El capitaloceno se define como un sistema de poder, ganancia y reproducción en la red de la vida (Moore 2017).

3 Los llamados desastres naturales están mediados socialmente. La mención del adjetivo natural para hablar de desastres se refiere a aquellos causados por fenómenos ambientales y exacerbados por desigualdades sociales. En ese sentido, no se puede marcar una división neta entre desastres naturales y sociales. Por claridad, se omiten las comillas para mencionar lo natural y lo antropogénico.

las inequidades dentro de las ciudades. El desarrollo desigual es destructivo porque amenaza los sistemas sociales y ambientales básicos que se necesitan para la reproducción de la vida. Uno de los efectos más contundentes de los ciclos históricos del desarrollo desigual es la disminución de protecciones contra desastres de todo tipo y el consiguiente incremento del riesgo. Esto implica que se traslada el manejo del riesgo desde los Gobiernos hacia los ciudadanos, es decir, se privatiza.

Los procesos de urbanización están marcados por las crisis. En ellos se configuran espacios de lucha de intereses opuestos, los cuales pugnan por interpretar, regular e intervenir el espacio (Gotham y Greenberg 2014, 9). Las crisis son producto de vulnerabilidades con origen en el capitalismo neoliberal, concatenadas con desequilibrios y eventos contingentes. Bajo el neoliberalismo las políticas urbanas ignoran una serie de principios por ser considerados ajenos al mercado –democracia, igualdad, justicia social y protección ambiental– (Gotham y Greenberg 2014, 13).

Los riesgos y los peligros ambientales afectan de forma distinta a las clases sociales. Unos grupos pueden ubicarse en lugares con pendientes inestables, pero cuentan con la infraestructura necesaria para prevenir un desastre, mientras que otro grupo ubicado en el mismo espacio verá los peligros transformarse en desastres debido a su situación de vulnerabilidad social. En este contexto, los grupos racializados y empobrecidos están más expuestos a los efectos de los riesgos socioambientales. Es decir, las cargas y los beneficios ambientales no se distribuyen de manera justa y equitativa.

La injusticia ambiental estudia la vinculación del medio natural con los ejes de desigualdad, entre los que se encuentran la etnia, el género, la clase social o la especie. Una mayor exposición al riesgo es el resultado de las relaciones de poder existentes en la sociedad (Campos-Vargas, Toscana-Aparicio y Campos 2015). Las políticas públicas locales o nacionales pueden afianzar las desigualdades existentes generadas por procesos sociales.

La distribución de bienes y de males ambientales, además de afectar a la población humana, también incide en todos los seres vivos que habitan la biosfera. Los animales son más susceptibles a los riesgos y se ven más afectados por los desastres (De Paula y Anthony 2021). Los efectos del cambio climático y de la degradación ambiental han incrementado la vulnerabilidad de todos los animales a las sequías, a la escasez de comida y a la carencia de refugio. Por otro lado, la urbanización extendida también se relaciona con la pérdida de hábitats de animales silvestres y con la propagación de incendios generados en la urbe. En el capitaloceno la vulnerabilidad de los animales no humanos ha crecido exponencialmente (De Paula y Anthony 2021, 229). La mayor cantidad de fenómenos climáticos y sus impactos sobre humanos, animales y el ambiente evidencian la necesidad de considerar en conjunto a estos tres elementos en el manejo de un desastre.

## Discusión teórica

Los desastres se despliegan en el espacio y en el tiempo, empujados por presiones económicas, sociales y políticas que operan a nivel local, regional o global. Un desastre ocurre cuando un número significativo de personas vulnerables experimentan un peligro y sufren daños severos o interrupción de su subsistencia (Wisner et al. 2004). Desde el enfoque de la ecología política, los desastres están caracterizados por el riesgo, la exposición de las personas ante un peligro y por la vulnerabilidad que surge frente al propio riesgo, el cual se agudiza debido a un contexto socioeconómico, histórico y de factores que se expresan en la vida cotidiana (Oulahen et al. 2019). El riesgo equivale a la vulnerabilidad multiplicada por la amenaza. Así, analizarlo implica estudiar los procesos sociales que generan condiciones para que un evento climático, por ejemplo, se convierta en un desastre (Campos-Vargas, Toscana-Aparicio y Campos 2015).

En la actualidad, la acumulación desastrosa del capital (Smith 2007) tiene de trasfondo el auge de la ideología neoliberal. Esta ideología, que se ha implementado en distintas escalas y con diferente intensidad desde las últimas décadas del siglo XX, manifiesta escepticismo frente a la planificación gubernamental a largo plazo y a la elaboración de políticas para eliminar las desigualdades sociales. Además, se reemplaza la idea de bien público por la de responsabilidad individual y el compromiso en todos los niveles de Gobierno se dirige a ayudar al crecimiento y a la prosperidad del sector privado en detrimento de la obra pública. En este contexto, la vulnerabilidad aumenta.

Para entender la forma en la que opera la injusticia ambiental y espacial, Timothy Collins sugiere la existencia de una dialéctica entre facilitación y marginación. La marginalización de un grupo poblacional alude a que las desigualdades sociales limitan sus opciones de subsistencia, llevando a la degradación de paisajes y a la ocupación de espacios donde existen más peligros y disminuyendo sus habilidades para lidiar con el cambio ambiental (Collins 2010, 259). Frente a la marginalización de una población existe la facilitación de otra, donde facilitar connota procesos mediados institucionalmente que permiten a grupos geográficamente poderosos minimizar las externalidades negativas y apropiarse de externalidades ambientales positivas en lugares particulares (Collins 2010, 265). Sin embargo, las externalidades negativas y positivas de un lugar concreto no siempre son fácilmente separables.

Existen mecanismos institucionales que permiten a las elites externalizar sus riesgos y apropiarse de las recompensas a expensas de intereses sociales más amplios y de la integridad de los ecosistemas. Estos mecanismos permiten que las geometrías socioambientales de poder redistribuyan, exporten y concentren riesgos entre

individuos, grupos, lugares y ecosistemas en distintas escalas. En efecto, el mercado y el Estado tienen responsabilidad en la producción de geografías desiguales y en la transferencia de riesgos a poblaciones concretas (Collins 2010, 283).

Los desastres no son eventos puntuales, sino que se despliegan a lo largo del tiempo. Existen desastres ambientales lentos, crónicos y espacialmente difusos e imperceptibles que demandan mejorar la infraestructura para enfrentarlos (Chahim 2022). Sin embargo, en América Latina se recurre a dosificar los desastres en lugar de resolver los problemas estructurales que los causan. Es decir, se produce una calibración que se transforma de manera dinámica, estratégica y material de los problemas ambientales de acuerdo con el nivel de tolerancia de las personas que sufren el desastre. Estos umbrales de tolerancia no son fijos, sino que cambian según el poder político y la cohesión de la población, su memoria colectiva y su percepción (Chahim 2022, 23). La calibración de los desastres demuestra que estos no se previenen, sino que se redistribuyen en función de las relaciones de poder que rigen a las poblaciones.

Con la idea de la calibración se plantea que los arreglos de tecnología y del ambiente se diseñan para obtener efectos políticos. Además, controla las materialidades de los procesos y los flujos ambientales de forma transitoria y no ofrece soluciones de forma permanente ni a largo plazo. La calibración se usa mientras el desastre se desarrolla en el contexto de las capacidades de infraestructuras desbordadas. En ese sentido, expresa una forma de gobernar más allá de las capacidades existentes, de manejar poblaciones o de mantener el control en un desastre que el Gobierno local no tiene (o nunca tuvo) la capacidad de prevenir (Chahim 2022, 23). En esta calibración las poblaciones más afectadas son las más vulnerables, o sea, aquellas en las que se acumula la distribución desigual de los peligros (Faas 2016).

Estudiar la vulnerabilidad social ayuda a comprender que el desastre es más que un evento porque relaciona a las personas, su ambiente, las fuerzas sociales, a las instituciones y los valores culturales que los sostienen o desafían (Oliver-Smith 2004). La vulnerabilidad social revela las tensiones fundamentales que existen en nuestras relaciones socioambientales, pues evidencia la causa de los desastres y el tipo de relación sociedad-entorno. O sea, el tipo de elecciones que hacemos acerca del mundo en el que vivimos y la manera en la que nos relacionamos con otros (Oliver-Smith 2013). Añadimos a este argumento que el término “otros” incluye a todos los seres vivos con quienes cohabitamos el espacio.

En ese sentido, afirmamos que la vulnerabilidad de los animales, de los humanos y de los ecosistemas está interconecta y es interdependiente (Stoddard y Hovorka 2019). En consecuencia, la vulnerabilidad sería el grado en el que un sistema animal-humano-ambiental experimenta un daño debido a la exposición a un peligro,

sea por una perturbación o por estrés. Se sugiere un enfoque triple animal-humano-ambiente que sirva de herramienta para analizar el contexto y las condiciones en que los animales viven diariamente, para evaluar la forma en que estas condiciones aumentan su vulnerabilidad a los peligros y con el fin de medir las consecuencias directas de la vulnerabilidad animal y su capacidad adaptativa interdependientes con humanos y con ecosistemas. Además, se propone que los animales sean considerados agentes, es decir, seres capaces de influir en una situación, con un rol importante en las vidas humanas y en su subsistencia y que todos los seres vivos sean respetados bajo una misma consideración ética (Stoddard y Hovorka 2019, 154).

De ahí que el dilema entre salvar vidas humanas o no humanas en el manejo del desastre muestra la creencia de que las personas están primero y separadas de las consideraciones animales. En consecuencia, en la mayoría de desastres todo lo que implica rescate animal ha tenido una importancia secundaria (De Paula y Anthony 2021, 230). Sin embargo, la seguridad humana y la de los animales se retroalimentan durante un desastre porque existe un lazo humano-animal ineludible fraguado por la evolución (Thompson et al. 2015).

Un enfoque innovador para orientar el rescate en situaciones de desastre es el de “una salud”, propuesto por la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), que busca generar un equilibrio sostenible entre la salud de las personas, los animales y los ecosistemas. Este enfoque reconoce que “la salud de las personas, animales domésticos y salvajes, las plantas y ecosistemas están estrechamente relacionados y son interdependientes” (FAO 2024, párr. 1) y debe acompañarse de una ética del cuidado (Anthony y De Paula 2022).

La ética del cuidado se refiere al sentimiento moral más básico y a la fuente de nuestro sentido de responsabilidad respecto a los otros. Esta ética incorpora un acompañamiento atento y un compromiso por y con los otros, al tiempo que promueve el desarrollo de virtudes morales: confianza, fortaleza comunitaria o fiabilidad en la gestión de lo animal (Anthony y De Paula 2022, 181). La ética del cuidado permite el surgimiento de una solidaridad relacional que sería la comprensión de nuestro lugar social respecto a los otros de manera formal, interpersonal o comunal y las formas en las que los humanos son influidos por relaciones pasadas o presentes por estructuras de riesgos, vulnerabilidad o marginalización. La solidaridad relacional involucra la atención de las necesidades de los más vulnerables y sistemáticamente desaventajados (Anthony y De Paula 2022, 183).

Sumando el enfoque de “una salud” y la ética del cuidado, se proponen seis principios para la inclusión de los animales en el tratamiento de un desastre. El primero es salvar vidas y mitigar daños, el segundo proteger y respetar a los animales considerando estándares veterinarios, el tercero identificar a personas y animales

con mayor vulnerabilidad en un lugar determinado, el cuarto permitir y potenciar el trabajo de cuidadores, rescatistas y comunidad a través de la educación y del intercambio, el quinto sería procurar una justicia distributiva y de reconocimiento para visibilizar a los animales y el sexto priorizar el profesionalismo veterinario y de salud pública (De Paula y Anthony 2021, 247).

Por último, el enfoque interespecies es una forma de entender el mundo en tanto interacción entre especies tomando en cuenta las perspectivas de múltiples poblaciones (Locke 2017). Un enfoque interespecies establece que los animales son parte de un ensamblaje que constituye lo multinatural. También se asume que todos los seres vivos emergen, habitan y existen en comunidades interespecies, porque la vida no se sostiene en aislamiento (Van Dooren, Kirksey y Münster 2016). Los espacios son interespecies porque en ellos se interconectan humanos y otros organismos (Oliver 2021). Desde este punto de vista hay una crítica inherente a la idea del excepcionalismo humano que lo situaría en una escala superior al resto de animales.

Para resumir, una investigación basada en una ética interespecies va a resaltar la interacción humana con el resto de los animales, ecosistemas y seres vivos. Desde esta ética se asume que los seres vivos realizamos alianzas y lazos, aunque la visión antropocéntrica no lo reconozca (Van Dooren, Kirksey y Münster 2016, 4). Transitar hacia este tipo de investigaciones reconoce la agencia y la subjetividad que expresan los animales no humanos y se convierte en un elemento clave de la generación de políticas públicas urbanas para la prevención de desastres.

## Quito y sus quebradas

En el Distrito Metropolitano de Quito se registra un aumento de la temperatura en 1,1 °C y un incremento del 13 % en el promedio anual de precipitaciones entre 1960 y 2010. Además, se han intensificado los eventos climáticos extremos: entre 2005 y 2018 se registraron 1576 episodios de este tipo. Esto pone en situación de riesgo a la población de la ciudad y también la infraestructura y la provisión de servicios públicos. En la actualidad, el rango extremo de precipitaciones en Quito está entre los 60 y 70 mililitros por hora. Las proyecciones estiman que se podrían superar los 100 mililitros diarios si las tendencias actuales de cambio climático se mantienen o se agravan (Pabón y Zambrano 2022, 239).

Históricamente, las fuentes de agua de Quito provenían de la cadena montañosa del Pichincha. Para la ciudad, tres quebradas eran los principales canales de distribución: Ullaguanguayco (quebrada de Jerusalén), Pilishuayco (quebrada de El Placer) y Huanacauri (quebrada de El Tejar). Desde el periodo colonial las lagunas y ciénagas

fueron desecadas y solo algunas se mantuvieron para uso doméstico y de agricultura (Luzuriaga 2013, 31-34). Las quebradas marcan la intrincada topografía de la ciudad: son arroyos de montaña con fuerte pendiente que pueden llegar a tener crecidas violentas durante las precipitaciones más intensas, pero solo las importantes tienen un escurrimiento permanente. Frente a esta realidad geográfica, rellenar las quebradas fue una de las “soluciones” para lidiar con la escorrentía (Luzuriaga 2013, 43).

Así, en el transcurso del siglo XIX se impulsó desde el municipio políticas que alentaban el relleno de las quebradas. En el siglo XX se rellenaron las quebradas “arterias de la ciudad”. La ciudad se transformó, pues el relleno de quebradas y la desecación de lagunas permitió la expansión de la urbe hacia terrenos antes no habitados. Las quebradas sirvieron de alcantarillas naturales por donde el agua drenaba y desde principios del siglo XX las tres grandes quebradas que atraviesan Quito han sido el destino de las aguas servidas de la ciudad (Luzuriaga 2013, 44).

Uno de los mayores problemas del sitio urbano se relaciona con el reemplazo del sistema natural de drenaje de las quebradas por una red de alcantarillado que no tiene el tamaño adecuado para evacuar el agua que baja torrencialmente cuando la lluvia es intensa (Luzuriaga 2013, 46). Es que, además de regular la escorrentía, las quebradas son sitios que cumplen con funciones ecológicas y socioambientales: recargar acuíferos y ríos o la estabilización de taludes. Estas son hábitat y corredores ecológicos, fuentes de plantas silvestres y también lugares espirituales (Cuvi 2022).

Los límites físicos de la ciudad de Quito han frenado (parcialmente) su expansión longitudinal hacia las laderas del volcán Pichincha en la parte occidental, sin embargo, siguen produciéndose asentamientos en barrios no regularizados. Estos suelen carecer de servicios básicos y de una construcción adecuada de viviendas, están localizados en los márgenes, incluso a más de 3000 metros de altura. Estos lugares, entre ellos los asentamientos en las laderas del Pichincha, son zonas de riesgo por su excesiva pendiente o por ser espacios inundables (Gómez y Cuvi 2016, 110). En tiempos de precipitaciones extremas la cantidad de agua lluvia sobrecarga y tapona el sistema de alcantarillado, satura los suelos por la escorrentía que se produce en la superficie y en lugares de pendiente pronunciada se producen movimientos de masa con flujos de lodo y agua (Gómez y Cuvi 2016, 111).

Reconociendo la importancia de las quebradas y de los taludes en la prevención de desastres y en la reproducción de la fauna y la flora, en las ordenanzas municipales 171 y 172 se establece que las quebradas vivas constituyen áreas de intervención especial y de recuperación, en el marco del Sistema de Áreas Protegidas y Corredores Ecológicos. Adicionalmente, en la Resolución C-350 se declara patrimonio natural, histórico, cultural y paisajístico al sistema de quebradas de Quito. Así, se establece que la secretaría encargada del ambiente, en coordinación con secretarías

a cargo de la seguridad y la gobernabilidad, del ordenamiento territorial y de la Empresa Pública de Agua Potable y Saneamiento de Quito (EPMAPS), promoverán actividades de manejo, conservación, uso, recuperación y restauración de las quebradas (Concejo Metropolitano de Quito 2012).

En este punto, es pertinente preguntarse si la información existente sobre la importancia de las quebradas, el mayor riesgo frente al aumento de precipitaciones, las ordenanzas municipales de protección, el mantenimiento de quebradas y la vulnerabilidad existente de los asentamientos en las laderas del Pichincha fue usada para prevenir el aluvión de 2022. Dicho de otro modo, ¿de qué forma se producen los aluviones y qué maneras hay de prevenirlos?

La definición de aluvión más usada proviene de David Cruden (1991, 27), quien establece que se trata del “movimiento de masa de rocas, tierra o escombros que descienden bajo una pendiente”. Mientras que todos los deslizamientos de tierra tienen múltiples causas, el movimiento ocurre cuando la fuerza de gravedad empuja en dirección descendente. Los deslizamientos pueden ser causados por lluvia, terremotos, erupciones volcánicas y otros factores que hacen que la gradiente de una cuesta sea inestable. Está ampliamente comprobado que una cantidad copiosa de precipitaciones incrementa la vulnerabilidad ante la amenaza de un aluvión. Con herramientas de mayor afinación tecnológica se puede determinar el umbral de lluvia en términos de duración e intensidad<sup>4</sup> que podría iniciar un proceso de inestabilidad en una pendiente (Salciarini y Tamagnini 2015).

Además, una zona que ha sufrido un deslizamiento es más susceptible de sufrir otro en el futuro, por eso un registro histórico puede ayudar en su predicción (Murillo-García y Alcántara-Ayala 2015). Si a este hecho histórico de ocurrencia previa se le añade un análisis de las condiciones topográficas, geológicas y morfológicas del terreno, la predicción de los deslizamientos se hace más efectiva (Murillo-García y Alcántara-Ayala 2015, 182). Es importante que para prevenir los deslizamientos se usen una serie de medidas que combinan la tecnología, los registros históricos y la participación comunitaria.<sup>5</sup>

En síntesis, todo asentamiento bajo las laderas del Pichincha es vulnerable frente al riesgo de movimientos de masa. La historia de la ciudad muestra una política municipal de relleno de las quebradas, sumada a la deforestación de zonas altas

4 Para determinar la inestabilidad del terreno se toman en cuenta características topográficas y morfológicas de las pendientes, las propiedades físicas y mecánicas del suelo (grado de saturación, permeabilidad) y el radio entre la duración de la lluvia y las características del proceso de infiltración del agua en el suelo. Las ecuaciones de análisis físico de la propensión de una pendiente a sufrir un deslizamiento de tierra pueden implementarse en códigos de GIS para identificar áreas críticas y desarrollar sistemas de alerta temprana (Salciarini y Tamagnini 2015, 254-263).

5 La oficina de las Naciones Unidas para la Reducción de Riesgo de Desastres ha promovido el desarrollo de sistemas de alerta temprana de bajo costo y de uso comunitario con el objetivo de salvar miles de vidas.

de la montaña (con fines de construcción) que interactúa con fenómenos de altas precipitaciones para producir continuos movimientos de tierra. Para comprender la manera en que se articula la teoría sobre deslaves y la presencia de quebradas en Quito, a continuación, se presenta el contexto de la comuna Santa Clara de San Millán, afectada por un aluvión en 2022.

## El aluvión en la comuna Santa Clara de San Millán en 2022

La Ley de Organización y Régimen de Comunas de 1937 (modificada en 1973, 1975 y 2004) en el primer artículo establece que una comuna es “todo centro poblado que no tenga la categoría de parroquia, que existiera en la actualidad (...) con el nombre de caserío, anejo, barrio, partido, comunidad, parcialidad” (Jácome 2019, 111). Con esta ley se reconoce la propiedad colectiva de los recursos y su usufructo. El reconocimiento de las comunas respondía a la visión de inferioridad que existía respecto a los pueblos indígenas. La visión gubernamental establecía que estos grupos necesitaban evolucionar para ejercer la ciudadanía y se les adjudicaron espacios exclusivos en los que se pudiera ejercer control sobre ellos. En ese contexto, con el paso del tiempo las comunas se convirtieron en una anomalía rural en la ciudad, una vez que fueron absorbidas por la mancha urbana.

Santa Clara de San Millán, ubicada en las laderas del Pichincha, fue reconocida legalmente por el presidente Eloy Alfaro el 26 de julio de 1911 (Argüello 2015) y en 1942 se ratificó su condición de comuna (Jácome 2019). En 1976 el Municipio de Quito construyó la avenida Mariscal Sucre, más conocida como Avenida Occidental, la cual dividió a la comuna en la parte baja (más urbanizada) y la parte alta, con prácticas agrícolas y menores servicios básicos (Jácome 2019, 118).

La comuna se encuentra entre los barrios La Gasca y Las Casas, pero se presume que sus límites eran más amplios y que podrían haber abarcado los alrededores de la Iglesia de Santa Clara (en la calle Marchena y la Avenida 10 de agosto) y en la parte occidental de las faldas del Pichincha en dirección a Míndo (Argüello 2015). Esta comunidad ha experimentado, a lo largo de más de un siglo, desplazamientos territoriales (Argüello 2015, 8). Su marco legal de comuna “reconoce a este territorio como asentamiento indígena con derecho a la administración autónoma de su territorio” (Argüello 2015, 9). De esta forma la esta comuna reivindica su identidad y su derecho a existir con sus prácticas y su historia dentro de la ciudad (Argüello 2015, 98).

La idea de lo urbano para impulsar la modernidad y dejar atrás la comuna (otra rural), fue uno de los argumentos para impulsar en la década de 1970 la disolución de estas formas de organización territorial. En 1986, luego de años de lucha y

de resistencia, se logró el acuerdo ministerial que buscaba la disolución de la comuna Santa Clara de San Millán. En esa acción se estableció que ninguna comuna se podía poner a la venta para impulsar la propiedad individual (Jácome 2019, 131).

A pesar de los intentos de eliminar las comunas, en la actualidad esta forma de organización social y territorial se encuentra en zonas rurales, urbanas y periurbanas debido a la expansión de las ciudades (Cuvi 2022). En 2013 existían 73 comunas en el Distrito Metropolitano de Quito, 21 eran ancestrales y 52 fueron conformadas a partir de la ley de 1937. De las comunidades ancestrales, 3 se encuentran en el área urbana y 19 en sectores periurbanos. Debido a la demanda creciente de proyectos de construcción de viviendas se está intentando desaparecer aquellas que se ubican en zonas periurbanas (Cuvi 2022, 94).

En el artículo 57 de la Constitución de la República del Ecuador (2008) se reconoce y se garantiza a las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas derechos colectivos entre los que se encuentran conservar la propiedad imprescriptible de sus tierras comunitarias, las cuales serán inalienables, inembargables e indivisibles. Además, estas tierras están exentas del pago de tasas e impuestos.

## Cronología del desastre

El aluvión de 2022 no es el único ocurrido en ese sector. El 25 de febrero de 1975 se produjo un fenómeno de este tipo desde la quebrada de Pambachupa que afectó la avenida La Gasca hasta La Mariscal y dejó dos fallecidos y cinco heridos. Además de las razones geológicas y climatológicas, la explicación cronológica y causal del aluvión de 2022 se conecta con el ordenamiento territorial del Distrito Metropolitano de Quito y con elementos ambientales y políticos.

1. El 20 de junio de 2021 el Municipio de Quito otorgó la licencia al proyecto Urkupamba para la construcción de un camposanto con énfasis en cremación de al menos 35 hectáreas, localizadas sobre la comuna Santa Clara de Millán.
2. El 3 de febrero del 2021 habitantes de la comuna Santa Clara de San Millán se manifestaron contra el proyecto Urkupamba.
3. En junio de 2021 el alcalde Jorge Yunda suspendió la licencia al proyecto de camposanto.
4. En diciembre de 2021 el alcalde Santiago Guarderas volvió a autorizar la licencia y el proyecto.
5. Las lluvias torrenciales de los días anteriores al aluvión reunieron 35 000 metros cúbicos de agua en la quebrada El Tejado.

6. El 31 de enero de 2022 a las 18:30 un flujo de lodo y escombros descendió por la quebrada el Tejado hacia la comuna Santa Clara de San Millán y el barrio La Gasca.
7. El saldo final del aluvión fue de 29 personas fallecidas (14 menores quedaron huérfanos), 52 heridos y 160 familias afectadas.

Dos concejales en funciones en el momento del aluvión denunciaron la falta de mantenimiento de las quebradas por parte de la Empresa Pública Metropolitana de Aseo de Quito (EMASEO) y de la EPMAPS. Además, días antes del aluvión se realizaron movimientos de tierra y cortes de árboles relativos a la construcción del proyecto Urkupamba. El día del aluvión no hubo presencia de bomberos, ni del Gobierno local o nacional. Once concejales impidieron la fiscalización de la gestión (u omisión) del alcalde. En síntesis, se reclamó que no se pudo investigar en profundidad las causas del aluvión. Los denunciantes aseguraron que la inestabilidad política en la que estaba sumida la alcaldía en ese entonces dificultó las acciones preventivas y paliativas oportunas.

Así, a pesar de la existencia de una normativa relativa a la protección del sistema de quebradas de Quito, no se llevaron a cabo acciones de prevención ni de mantenimiento de estas, ya fuera por descoordinación institucional o debido a pugnas políticas que se estaban suscitando en el municipio meses antes del desastre. Estas luchas de poder político que parecen inocuas no solo llevan a la inacción y a la omisión municipal, sino que desencadenó de un desastre que pudo evitarse.

En un desastre los escenarios de evacuación son complejos. A las pérdidas humanas hay que añadir las muertes de animales, sobre todo de compañía, que fueron arrastrados por la corriente de agua y fango del aluvión. En el caso de los animales de compañía, existen afectos hacia ellos, pues se les considera parte de la familia. Este apego se hace más evidente en un desastre, con reportes de sufrimiento prolongado por parte de los humanos cuando pierden sus animales. Los estudios también revelan que no existe preparación, planificación o discusión familiar sobre la necesidad de considerar a los animales en una emergencia. Sin embargo, al momento de realizar la evacuación hay familias que asumen riesgos personales y que se niegan a dejar sus viviendas (o regresan al sitio del desastre) porque no quieren abandonar a sus animales (Taylor et al. 2015).

Por ello, los refugios habilitados para personas afectadas por el desastre deben contemplar la inclusión de animales de compañía en las instalaciones. Además, en el momento posdesastre se debe facilitar el tratamiento de animales heridos y su adopción en otras familias (Hesterberg, Huertas y Appleby 2012). En América Latina no existen registros claros sobre la cantidad de hogares interespecies y en situación de

vulnerabilidad frente a un desastre. Algunos estudios han determinado que las personas con menores recursos económicos son más proclives a abandonar a los animales si su seguridad personal se ve afectada. A nivel público es necesario levantar esta información y la evidencia debe ser considerada por los equipos de rescate.

En la ciudad de Quito la Ordenanza Metropolitana 19 señala en su artículo 16 la existencia de la Unidad de Bienestar Animal (UBA), la cual diseña e implementa protocolos de actuación en rescate y asistencia de animales en casos de catástrofes y de emergencias, en coordinación con los Gobiernos autónomos descentralizados (GAD), los ministerios competentes y las organizaciones veterinarias (Concejo Metropolitano de Quito 2020). En los artículos 36, 37 y 38 se detallan las acciones coordinadas, el plan de implementación a ser emitido por la Secretaría Metropolitana de Salud y la capacitación de voluntarios especializados por parte de veterinarios profesionales (o en formación) y personas de la sociedad civil con experiencia en la gestión de riesgos (Concejo Metropolitano de Quito 2020).

De acuerdo con las entrevistas realizadas, luego del aluvión de 2022 directivos de la UBA y de organizaciones civiles en favor de los animales afirman que no hubo una coordinación competente y sinergia en las acciones para salvar más vidas. Según el veterinario encargado y la directora de la UBA, luego de ocurrido el desastre se contactó a la Asociación de Médicos Veterinarios de Pequeñas Especies (AMVEPE) para trasladar a diferentes clínicas a los animales heridos. Los albergues permitieron la presencia de animales de compañía junto con sus familias, se entregó alimento para animales de compañía y se acogió a animales que carecían de tutores para cuidarlos y ponerlos en adopción. Dos meses más tarde la UBA realizó una campaña de esterilización a 375 perros y gatos de la comuna. La UBA asegura que actuó en coordinación con los Bomberos y con la Secretaría de Seguridad y cuestionó la intromisión de grupos rescatistas que, por carecer de experiencia, entorpecieron este trabajo.

Por su parte, tres entrevistados de organizaciones rescatistas afirmaron que la UBA no realizó el trabajo que debía, pero sí se llevó el crédito de las acciones de rescate. Estas organizaciones señalan que las campañas de esterilización del municipio no son suficientes para la cantidad de animales abandonados que existen y que tampoco llegan a los lugares que más lo necesitan. Dos rescatistas señalan un elemento clave: en Quito la urbanización cada vez se acerca más a los sectores rurales (y muchas veces a territorios protegidos), por lo que en estos espacios confluyen a la par las problemáticas urbanas y rurales.

En el aluvión de 2022 las organizaciones rescatistas actuaron con fondos provenientes de donaciones y acudieron a estudiantes de veterinaria de la Universidad Central del Ecuador para atender a los animales heridos. Señalaron que la comuna

es un área con gran cantidad de perros comunitarios y abandonados. En el momento del desastre el aluvión desplazó a perros cientos de metros, por lo cual la búsqueda de animales heridos y de sus tutores fue compleja.

Pese a todos los animales fallecidos y accidentados,<sup>6</sup> los voluntarios señalan que este desastre fue menos devastador que el terremoto de 2016 con epicentro en Manabí, donde dos de estas organizaciones también actuaron. Unos días después del aluvión de 2022, ocurrió otro en La Maná (Cotopaxi) y semanas después se produjo uno en Alausí con catastróficas consecuencias. Los rescatistas señalan que la atención y los recursos se mantienen en la capital del país y que hay menos atención y dinero cuando los desastres se producen en otras provincias.

## Discusión: nuevas formas de habitar

Para analizar lo ocurrido en el aluvión de 2022 en la comuna Santa Clara de Millán se recurre al concepto de calibración, planteado por Dean Chahim (2022), y que es la forma de administrar y dosificar los desastres hacia distintos grupos, de acuerdo con el capital político de la población afectada. Así, el desastre provocado por el movimiento de masa venía calibrándose de forma deliberada por la ausencia de mantenimiento y por la omisión en los trabajos de prevención. En situaciones de injusticia ambiental, los funcionarios evalúan el nivel de protesta o de cobertura mediática que puede tener una decisión u otra. Los barrios más empobrecidos tienen menor capacidad de negociación política y van a ser los receptores de mayores cargas ambientales. En suma, la calibración no previene los daños, sino que los guía, dosifica los impactos y difumina los efectos en el espacio y en el tiempo para mantenerlos imperceptibles. Para evitar las protestas, la calibración establece que los problemas ambientales son crónicos, diluyendo el descontento que podría generar un desastre colosal (Chahim 2022, 31).

El concepto de calibración evoca otras elaboraciones teóricas, entre ellas la marginación y la facilitación, desarrolladas por Timothy Collins. Estos postulados teóricos sintetizan la idea de la distribución desigual de riesgos, de beneficios y de cargas ambientales sustentada en decisiones políticas afianzadas en dogmas neoliberales o en la discriminación y la explotación estructural de una población. Además, la capacidad

---

6 No se pudo acceder a ningún dato de los animales comunitarios o particulares afectados. La UBA contabiliza unos, sumados a aquellos atendidos por las organizaciones rescatistas. El número total es incierto. La presidencia de la comuna no tiene un censo de animales que habitan en ese espacio. En contraste, en el año 2024 la UBA acudió a la zona del desastre para buscar animales heridos. Encontraron un perro fallecido y otra perra desaparecida, cuya búsqueda se efectuó con publicaciones en las redes sociales de la institución (Quito Informa 2024b).

de organización, de protesta y de negociación que tiene el grupo que sufre los efectos de un desastre se debilita y se anula en contextos de segregación urbana.

Existen poblaciones más vulnerables frente a las amenazas, entre ellas la animal. Un texto fundamental en la propuesta de una ciudad inclusiva con los animales es “Zoöpolis”, de Jennifer Wolch, quien imagina un futuro urbano ecosocialista, feminista, antirracista y antiespecista.<sup>7</sup> En este nuevo espacio urbano el derecho a la ciudad es interespecies, no atañe únicamente a los humanos. Las prácticas, políticas y la ética de cuidado hacia los animales y hacia el entorno necesitan “renaturalizar” las ciudades e invitar el de los animales regreso a estas. Este proceso es uno de reenchantamiento de la ciudad, es la creación de una Zoöpolis (Wolch 1996, 30).

Para desarrollar esta agenda de políticas públicas interespecies es necesario analizar los impactos de la urbanización de la ciudad capitalista en los animales, la manera en que los residentes se comportan con los animales, las adaptaciones ecológicas de los animales a las condiciones urbanas y las políticas y prácticas que se generan alrededor de los animales urbanos. El objetivo de este análisis es comprender las consecuencias para los animales de la urbanización capitalista en una economía globalizada (Wolch 1996, 31).

La distribución desigual de los riesgos, la vulnerabilidad diferenciada y la calibración gubernamental de los desastres requieren la práctica de una sostenibilidad interespecies que alcance las diversas necesidades, cambiantes, interdependientes e inseparables de todas las especies del presente mientras se mejora la habilidad de las futuras generaciones de todas las especies para alcanzar sus propias necesidades. La sostenibilidad interespecies se basa en asumir que las necesidades de una especie no se pueden alcanzar de forma independiente porque la vida y el bienestar dependen de una serie de relaciones complejas modeladas por la agencia y por el potencial transformativo de todos los involucrados –aunque la agencia y el potencial se manifieste de formas distintas– (Rupperecht et al. 2020).

La transición hacia nuevas formas de habitar implica la ruptura de paradigmas angulares en la sociedad. Señala la necesidad de reflexionar sobre el modelo neoliberal y las consecuencias en los procesos urbanos y de desastres. Además, implica pensar que la ciudad sostenible no puede existir sin remediar las desigualdades: sean económica, de acceso a la vivienda adecuada o de inclusión social y cultural interespecies. La vulnerabilidad ante los desastres no desaparece únicamente por una adecuación de la infraestructura, sino mediante la inversión pública que afiance el acceso universal a todos los bienes sociales.

<sup>7</sup> El especismo es la discriminación por pertenencia a una especie. Este concepto plantea que no todas las especies animales tienen el mismo estatus moral, derechos, relevancia o destino en la sociedad humana. En esta jerarquía, el animal humano aparece en la cúspide. Este término fue acuñado por Richard Ryder y Peter Singer en la década de los 70 y ha sido desarrollado en décadas posteriores (Caviola, Everett y Faver 2018).

Por último, existen diversas poblaciones excluidas que han experimentado históricamente discriminación, explotación y exclusión. Entre ellas, las animales, que aún carecen de reconocimiento como agentes indispensables en la vida de la ciudad. Las políticas públicas dirigidas a nuevas formas de habitar tendrán que enfrentar las barreras del especismo para alcanzar ciudades inclusivas, sostenibles y menos desiguales.

En el presente artículo se constató que en 2022 la comuna no recibió la atención municipal para prevenir el desastre. Además, se trata de un territorio relativamente desatendido en cuanto a sus necesidades básicas pues hay numerosas viviendas no adecuadas con personas y animales viviendo en situaciones de precariedad. En efecto, el empobrecimiento económico les ha obligado a construir y a reconstruir de modos inseguros.

Las laderas del Pichincha siguen siendo un espacio de interés comercial, como lo demuestra la pugna por aprobar la construcción del Cenizario de Urkupamba en un sector de riesgo donde toda edificación es vulnerable. Si a esto se suma la degradación ambiental y la práctica de relleno de quebradas (y su falta de mantenimiento), la población queda altamente expuesta a peligros causados por procesos de cambios ambientales globales. Todos estos elementos expresan la estratificación socioespacial que caracteriza a Quito y que se revela en su desigualdad e injusticia ambiental en el momento del despliegue de un desastre.

Si bien la afectación de este desastre tuvo consecuencias en áreas que van más allá de la comuna, esta investigación se enfocó en estudiar los efectos del aluvión en un espacio que ha sido disputado políticamente y donde habitan personas de origen rural e indígena, históricamente excluidas. En las entrevistas a las pobladoras de la comuna se evidenció la idea de que es un sector menos atendido porque la ley exige de impuestos a quienes forman parte de esta organización territorial. En ese sentido, el impacto del desastre en la comuna podría mostrar que las políticas de riesgos no operan de forma homogénea, sino que su aplicación diferenciada (por calibración o marginación) profundiza las existentes desigualdades sociales, ambientales y espaciales.

A partir del análisis documental realizado, se evidencia que las políticas existentes, las normas, las leyes y protocolos que incluye una sinergia interinstitucional, son adecuadas para prevenir y lidiar con desastres. Por una parte, las quebradas (su mantenimiento y restauración) están protegidas bajo las ordenanzas. Los protocolos de actuación frente a desastres y el cuidado de animales de compañía en este contexto son adecuados. La comuna está también protegida y amparada en derechos. La tecnología para prevención de movimientos de tierra existe y se puede implementar a bajo costo.

El conocimiento histórico sobre los aluviones pasados y la organización comunitaria están presentes como factor de prevención. Sin embargo, la débil o nula aplicación de las ordenanzas, leyes y normativas, más la descoordinación institucional,

la desinversión estatal en infraestructura y la falta de atención en problemas del cambio ambiental por privilegiar pugnas políticas, hacen que un desastre tenga consecuencias devastadoras y sea experimentado de forma diferenciada. Las desigualdades estructurales y la injusticia ambiental tienen más influencia en la manera en que se vive el desastre cuando no existe acción pública o cuando esta se dirige a la calibración de los desastres.

## Conclusiones

La falta de capacidad para enfrentar desastres tiene múltiples razones que se retroalimentan entre sí: austeridad fiscal, crecimiento poblacional, urbanización (sobre todo si es desordenada, abrupta y masiva), ausencia de planificación y los innegables cambios ambientales. La mayoría de las ciudades latinoamericanas, entre ellas Quito, han experimentado los efectos de las políticas neoliberales como la desinversión pública. En la ciudad esto se manifiesta en una infraestructura que no recibe mantenimiento y que se torna obsoleta, insuficiente o vetusta. La segregación residencial no solo implica la localización de una población en sectores carentes de servicios básicos o de infraestructura, también se trata de un espacio afectado por la degradación urbana y ambiental, donde se produce la desmoralización de los habitantes, la ruptura de lazos con los vecinos y la restricción de las actividades colectivas. Todo esto socava la cohesión local, amenaza la movilización colectiva y genera atomismo (Wacquant 2010).

El aluvión de 2022 en la comuna Santa Clara de Millán tuvo un coste altísimo en vidas, en infraestructura perdida, en familias afectadas y en medios de subsistencia destruidos. Si bien la política de embaular o rellenar quebradas se viene realizando desde la época colonial —y es, básicamente, irreversible—, también es verdad que existen otros métodos para el desfogue del agua lluvia, para regenerar ecosistemas en los barrancos y corregir las pendientes susceptibles de deslizarse y reconstruir el tejido comunitario. Además, es indispensable instalar los sistemas comunitarios de alerta temprana de bajo costo en zonas vulnerables (Dixon, Smith y Pietz 2022).

La idea de sostenibilidad interespecies puede ser un paradigma para alcanzar la igualdad distributiva y para superar la inequidad. No obstante, mientras se propongan soluciones de ingeniería para los problemas socioambientales sin la eliminación de la desigualdad, no se podrá construir una verdadera sostenibilidad urbana (Hidalgo, Paulsen y Paulsen 2022).

Las ciudades y la sociedad están construidas sobre la división humano-animal. Sin embargo, la filosofía ha propuesto cuestionar la excepcionalidad humana que

lo separa y lo coloca en un lugar superior frente a los animales. Al mismo tiempo, cada vez existe un mayor entendimiento de lo que significa el pensamiento de los animales y la complejidad de su comportamiento. Una ciudad que incluye a los animales busca recuperar la subjetividad de estos como obligación ética y política para comprender las problemáticas que surgen durante los procesos de urbanización.

El riesgo de no tomar en cuenta una sostenibilidad interespecie como concepto analítico o como guía para la elaboración de políticas públicas nos lleva a una realidad en la que las necesidades humanas insaciables, promovidas por el sistema capitalista, amenazan la vida planetaria con el sobreconsumo, la contaminación global, el cambio climático y la reducción de la biocapacidad hasta el punto de impulsar su colapso (Rupprecht et al. 2020, 6).

Las operaciones de rescate animal también sufren los efectos de la desinversión estatal y es en ese contexto que proliferan organizaciones ciudadanas que actúan sobre las omisiones de la acción pública. A pesar de la aceptación tácita de la sintiencia animal en nuestras sociedades, se sigue considerando el rescate animal algo secundario en relación con el humano, en lugar de complementario o interdependiente. Aparte de los programas de esterilización, no hay políticas claras de inclusión de los animales considerándolos agentes en la vida urbana.

La perspectiva “una salud”, acompañada de la ética del cuidado, despliega una solidaridad relacional interespecie que en situaciones de amenaza y de desastres integran intereses mutuos y colectivos. La interconexión entre animales, ecosistemas y humanos demuestra que el bienestar y la sostenibilidad son posibles si se consideran las necesidades e intereses de todos los seres vivos por igual (Anthony y De Paula 2022, 183) y se aplican políticas públicas dirigidas a enfrentar la vulnerabilidad en tiempos de cambios ambientales globales.

## Apoyos

La investigación en la que se basa este artículo contó con el apoyo del Comité de Investigaciones de la Universidad Andina Simón Bolívar, sede Ecuador.

## Referencias

Anthony, Raymond, y Andreia de Paula. 2022. “One Health Animal Disaster Management: An Ethics of Care Approach”. *Journal of Applied Animal Welfare Science* 25 (2): 180-194. <https://doi.org/10.1080/10888705.2022.2040360>

- Argüello, Gabriela. 2015. “Memoria social e identidad comunal: el festejo conmemorativo del centenario de la comuna de Santa Clara de San Millán”. Tesis de maestría, Universidad Andina Simón Bolívar. <https://lc.cx/OffHt2i>
- Campos-Vargas, Milagros, Alejandra Toscana-Aparicio y Juan Campos. 2015. “Riesgos siconaturales: vulnerabilidad socioeconómica, justicia ambiental y justicia espacial”. *Cuadernos de Geografía* 24 (2): 53-69. <https://doi.org/10.15446/rcdg.v24n2.50207>
- Castree, Noel. 2022. “The politics and science of climate change – revisiting Demeritt (2001)”. *Progress in Human Geography* 46 (3): 926-931. <https://doi.org/10.1177/03091325221079566>
- Caviola, Lucius, Jim Everett y Nadira Faber. 2018. “The moral standing of animals: Towards a psychology of speciesism”. *Journal of Personality and Social Psychology* 116 (6): 1011-1029. <https://doi.org/10.1037/pspp0000182>
- Chahim, Dean. 2022. “Governing beyond capacity: Engineering, banality, and the calibration of disaster in Mexico City”. *American Ethnologist* 49 (1): 20-34. <https://doi.org/10.1111/amet.13052>
- Collins, Timothy. 2010. “Marginalization, facilitation, and the production of unequal risk: The 2006 Paso del Norte floods”. *Antipode* 42 (2): 258-288. <https://doi.org/10.1111/j.1467-8330.2009.00755.x>
- Concejo Metropolitano de Quito. 2012. Resolución 350. Declarar patrimonio natural, histórico, cultural y paisajístico al sistema de quebradas del distrito metropolitano de Quito. Distrito Metropolitano de Quito, 18 de junio. <https://lc.cx/BnX9VL>
- 2020. Ordenanza Metropolitana 019. Del bienestar animal en el Distrito Metropolitano de Quito sustitutiva del título VI, libro IV.3, de la Ordenanza Metropolitana 001 sancionada el 29 de marzo de 2019, que expide el código municipal para el Distrito Metropolitano de Quito. Registro Oficial 1148, 18 de enero. <https://lc.cx/GaKTjo>
- Constitución de la República del Ecuador. 2008. Registro Oficial n.º 449, 20 de octubre. [https://lc.cx/\\_Ivf3v](https://lc.cx/_Ivf3v)
- Cruden, David 1991. “A simple definition of a landslide”. *Bulletin of the International Association of Engineering Geology* 43: 27-29. <https://doi.org/10.1007/BF02590167>
- Cuvi, Nicolás. 2022. *Historia ambiental y ecología urbana para Quito*. Quito: FLAC-SO Ecuador / Abya-Yala.
- Dixon, Neil, Alister Smith y Matthew Pietz. 2022. “A community-operated landslide early warning approach: Myanmar case study”. *Geoenviron Disasters* 9: 1-15. <https://doi.org/10.1186/s40677-022-00220-7>

- Faas, A. J. 2016. "Disaster vulnerability in anthropological perspective". *Annals of Anthropological Practice* 40 (1): 14-27. <https://doi.org/10.1111/napa.12084>
- FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura). 2024. "Una sola salud". Acceso el 25 de abril de 2024. <https://lc.cx/5584U1>
- Fidan, Seckin, Hakan Tanyaş, Abdullah Akbaş, Luigi Lombardo, David N. Petley y Tolga Görüm. 2024. "Understanding fatal landslides at global scales: a summary of topographic, climatic, and anthropogenic perspectives". *Natural Hazards* 120: 1-19. <https://doi.org/10.1007/s11069-024-06487-3>
- Gómez, Andrea, y Nicolás Cuvi. 2016. "Asentamientos informales y medio ambiente en Quito". Áreas. *Revista Internacional de Ciencias Sociales* 35: 101-119. <https://lc.cx/u8n6jU>
- Gotham, Kevin, y Miriam Greenberg. 2014. *Crisis Cities: Disaster and Redevelopment in New York and New Orleans*. Oxford: Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199752225.001.0001>
- Hesterberg, Uta, Gerardo Huertas y Michael Appleby. 2012. "Perceptions of pet owners in urban Latin America on protection of their animals during disasters". *Disaster Prevention and Management: An International Journal* 21 (1): 37-50. <https://doi.org/10.1108/09653561211202692>
- Hidalgo, Rodrigo, Alex Paulsen y Abraham Paulsen. 2022. "Environment and the City in Latin America and the Caribbean. The Clash of Inequality and Urban Sustainability". En *Routledge Handbook of the Latin American City*, editado por Jesús González-Pérez, Clara Irazábal y Lois González, 404-426. Nueva York: Routledge.
- Izcara, Simón. 2014. *Manual de investigación cualitativa*. Ciudad de México: Editorial Fontamara.
- Jácome, Víctor. 2019. "El proceso fallido de disolución de las comunas urbanas en Ecuador: el caso de Santa Clara de San Millán, 1973-1986". En *Las comunas del Ecuador: autonomía, territorio y la construcción del Estado plurinacional*, editado por Jeremy Rayner y Juan Mérida, 107-137. Quito: IAEN.
- Locke, Piers. 2017. "Elephants as persons, affective apprenticeship, and fieldwork with nonhuman informants in Nepal". *Journal of Ethnographic Theory* 7 (1): 353-376. <https://lc.cx/6Wb88O>
- Moore, Jason. 2017. "The Capitalocene, Part I: on the nature and origins of our ecological crisis". *The Journal of Peasant Studies* 44 (3): 594-630. <https://doi.org/10.1080/03066150.2016.1235036>
- Murillo-García, Franny e Irasema Alcántara-Ayala. 2015. "Landslide Susceptibility Analysis and Mapping Using Statistical Multivariate Techniques: Pahuatlán, Puebla, México". En *Recent Advances in Modeling Landslides and Debris Flows*, editado por Wei Wu, 174-194. Berna: Springer.

- Luzuriaga, Sofía. 2013. *Quito y sus recorridos de agua: abastecimiento, discursos y pautas higiénicas modernizantes*. Quito: Corporación Editora Nacional / Universidad Andina Simón Bolívar.
- Oliver-Smith, Anthony. 2004. "Theorizing Vulnerability in a Globalized World: A Political Ecological Perspective". En *Mapping Vulnerability: Disasters, Development and People*, editado por Greg Bankoff, Dorothea Hilhorst y George Frerks, 10-24. Londres: Earthscan.
- 2013. "Catastrophes, mass displacement and population resettlement". En *Preparedness and response for catastrophic disasters*, editado por Rick Bissell, Steven Jensen y Shirley Feldman-Jensen, 185-224. Nueva York: Taylor & Francis.
- Oliver, Catherine. 2021. "Beyond-human ethics: The animal question in institutional ethical reviews". *Area. Royal Geographical Society* 53 (4): 619-626. <https://doi.org/10.1111/area.12738>
- Oulahen, Greg, Gordon McBean, Dan Shrubsole y Stephanie Chang. 2019. "Production of risk: multiple interacting exposures and unequal vulnerability in coastal communities". *Regional Environmental Change* 19: 867-877. <https://doi.org/10.1007/s10113-018-1440-5>
- Pabón, Diego, y Carolina Zambrano. 2022. "Acción frente a la emergencia ambiental climática en Quito". En *Quito: realidades, desafíos y alternativas*, coordinado por Gustavo Endara, 231-256. Quito: Pontificia Universidad Católica del Ecuador / Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Paula, Andreia de, y Raymond Anthony. 2021. "Reimagining Human Responsibility Towards Animals for Disaster Management in the Anthropocene". En *Animals in Our Midst: The Challenges of Co-existing with Animals in the Anthropocene*, editado por Bernice Bovenkerk y Josef Keulartz, 223-254. Berna: Springer.
- Quito Informa. 2024a. "Aluvión de La Gasca: Municipio despliega todo su contingente las 24 horas", 3 de abril. <https://lc.cx/aT018B>
- 2024b. "UBA brinda ayuda en zonas afectadas por aluvión en La Gasca", 2 de abril. <https://lc.cx/TBapQV>
- Rupprecht, Christoph, Joost Vervoort, Chris Berthelsen, Astrid Mangnus, Natalie Osborne, Kyle Thompson, Andrea YF Urushima, Maya Kovskaya, Maximiliano Spiegelberg, Silvio Cristiano, Jay Springett, Benedicto Marschütz, Emily J. Moscas, Steven R. McGreevy, Lařna Droz, Martín F. Breed, Gan Jingchao, Rika Shinkai y Ayako Kawai. 2020. "Multispecies sustainability". *Global Sustainability* 3: 1-12. <https://doi.org/10.1017/sus.2020.28>
- Salciarini, Diana, y Claudio Tamagnini. 2015. "Physically Based Critical Rainfall Thresholds for Unsaturated Soil Slopes". En *Recent Advances in Modeling Landslides and Debris Flows*, editado por Wei Wu, 253-264. Berna: Springer.

- Smith, Neil. 2007. "Disastrous accumulation". *South Atlantic Quarterly* 106 (4): 769-787. <https://doi.org/10.1215/00382876-2007-045>
- Stoddard, Elisabeth, y Alice Hovorka. 2019. "Animals, vulnerability, and global environmental change: The case of farmed pigs in concentrated animal feeding operations in North Carolina". *Geoforum* 100: 153-165. <https://doi.org/10.1016/j.geoforum.2019.01.002>
- Taylor, Melanie, Erin Lynch, Penelope Burns y Greg Eustace. 2015. "The preparedness and evacuation behaviour of pet owners in emergencies and natural disasters". *Australian Journal of Emergency Management* 30 (2): 18-23. <https://lc.cx/cmOPhw>
- Thompson, K., Leighton, M., & Riley, C. 2015. Helping hands, hurting hooves: Towards a multidisciplinary paradigm of large animal rescue. *Australian Journal of Emergency Management* 30(2), 53-58.
- Van Dooren, Thom, Eben Kirksey y Ursula Münster. 2016. "Multispecies Studies: Cultivating Arts of Attentiveness". *Environmental Humanities* 8 (1): 1-23. <https://doi.org/10.1215/22011919-3527695>
- Wacquant, Loïc. 2010. "Urban Desolation and Symbolic Denigration in the Hyperghetto". *Social Psychology Quarterly* 73 (3): 215-219. <https://doi.org/10.1177/0190272510377880>
- Wisner, Ben, Piers Blaikie, Terry Cannon e Ian Davis. 2004. *At Risk: Natural hazards, people's vulnerability, and disasters*. Londres: Routledge.
- Wolch, Jennifer. 1996. "Zoöpolis". *Capitalism Nature Socialism* 7 (2): 21-47. <https://doi.org/10.1080/10455759609358677>

# El comercio informal en Quito: características, retos y necesidades

## *Informal commerce in Quito: characteristics, challenges and needs*

Francisco Enríquez Bermeo\*

Recibido: 29/06/2024 - Aceptado: 20/08/2024

**Resumen**

En 2023 el sector informal en Ecuador representaba dos tercios de la población económicamente activa del país. Por tanto, ni el Estado ni el sector privado proporcionan trabajo a la mayoría de personas que realizan actividades por cuenta propia para sobrevivir. El comercio de la calle ha sido y es perseguido; muchas veces lo ven como rezago del pasado que retrasa la modernización de la economía y de la sociedad. Pero lo informal no va a desaparecer, es parte de los modos de producción ancestrales de pueblos colonizados que han sabido adaptarse al modo de producción impuesto por la modernidad europea. El Estado, incluso mediante los Gobiernos municipales, ha intentado terminar con este tipo de actividades económicas al tratar de retirarlas del espacio público y reubicarlas en espacios cerrados: mercados, centros comerciales de sectores populares, etc. En este artículo se aborda esta problemática en Quito desde una visión que asume el comercio de la calle como parte del sistema económico de la ciudad y para el cual se deben adoptar políticas públicas que valoren su aporte económico, comercial y cultural, permitiendo la ocupación del espacio público de manera planificada y ordenada. Solo así el Estado, en lugar de ser obstáculo, contribuiría a que la economía urbana informal se integre al entramado urbano, de su planificación y de su sistema económico.

*Palabras clave:* comercio en la calle; derecho a la ciudad; derecho al trabajo; economía informal urbana; espacio público; trabajo por cuenta propia.

**Abstract**

In recent years, Ecuador has endured cycles of economic boom and bust. The average GDP growth rate has suffered decreases that have had an impact on unemployment and underemployment. By 2023 the informal sector reached 2/3 of the national EAP and its cause lies in factors such as inequality, excessive concentration of wealth, limited public and private investment, which limit the opportunities of the most vulnerable: young people and women. Neither the State nor the private sector provides work for the majority, who must generate activities on their own to survive, which historically have been seen from the modern western culture, as typical of backward societies. Street commerce has been and continues to be persecuted, as it is seen as a remnant of the past that delays the modernization of the economy and society. But the informal economy is not going to disappear; it is part of the ancestral modes of production of colonized peoples who have been able to adapt to the mode of production imposed by European modernity, which has not been able to consolidate itself. The informal urban economy will not disappear, it is part of a syncretic mode of production that is not the modern European one, but the "baroque" of which Bolívar Echeverría spoke. The State, including municipal governments, have adopted public policies against street commerce whose characteristic has been to remove them from public space, relocating them in closed spaces such as markets, popular shopping centers and others, when historically they occupied open public spaces. This article addresses this problem in Quito from a vision that assumes street commerce as something that should be part of the city's economic system, for which public policies should be adopted that value its economic, commercial and cultural contribution, allowing the occupation of public space in a planned and orderly manner. Only in this way will the State, instead of being an obstacle, contribute to making the informal urban economy part of the urban fabric, its planning and its economic system

*Keywords:* urban informal economy, self-employment, street commerce, right to the city, public space, right to work.

\* Economista por la Universidad Central del Ecuador, Master en Desarrollo Local por la Universidad Complutense de Madrid-ISEAD y Diplomado en Gobernanza de la cooperación transfronteriza por El Colegio de México. Investigador asociado de FLACSO Ecuador

## Introducción

La economía informal viene a ser la antítesis de la economía formal y se refiere a todas las actividades económicas que operan fuera del marco regulador de la segunda. Se trata de una actividad muy antigua dado que tiene que ver con el precapitalismo y con todos sus rezagos. Desde la década de los 70 en América Latina la OIT (Organización Internacional el Trabajo), a través del Programa Regional de Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC), introdujo la noción de sector informal urbano para referirse al trabajo no asalariado propio del capitalismo. El comercio informal o de la calle en Quito ha sido abordado tradicionalmente desde dos enfoques que han generado algunas políticas públicas que se analizan a continuación.

El primer enfoque tuvo una perspectiva urbanística y patrimonialista, mientras que el segundo ahonda más en temas sociales y culturalistas. El primero cobró importancia a partir de 1978 cuando la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) declaró al centro histórico de Quito patrimonio cultural de la humanidad. Las políticas derivadas de ese enfoque buscan impedir que el comercio informal se ubique en calles y espacios públicos abiertos y se traslade a lugares cerrados: mercados, ferias, centros comerciales populares u otras edificaciones por considerar que atentan contra el patrimonio tangible de la ciudad. De ese modo, la política urbana ha privilegiado la preservación del patrimonio tangible localizado predominantemente en el centro histórico de Quito y ha menospreciado al patrimonio intangible. Alan Middleton (2003) plantea al respecto que se trata de una perspectiva que celebra los edificios e ignora una historia de relaciones sociales, lo que tergiversa la historia.

El segundo enfoque, formulado desde una perspectiva social y culturalista, enfatiza en el derecho que toda persona tiene a realizar una actividad económica que le permita generar los medios de vida para su subsistencia y la de su familia. Se encuentra amparado por la Constitución y expresamente establece el derecho a trabajar en espacios públicos (Constitución de la República de Ecuador 2008, art. 329).

Desde lo culturalista se considera que el uso de la calle y de los espacios públicos abiertos para el comercio en Quito forma parte de una antigua tradición que se remonta al periodo preincaico y que se ha mantenido durante siglos, adecuándose a las condiciones de cada etapa. El centro histórico de Quito ha sido un espacio en el que concurren las comunidades que le rodean y al que acuden a realizar prácticas sociales de creación y de reproducción social y cultural. A través de estas expresiones se realizan intercambios bienes en plazas y calles y se llevan a cabo una serie de actos rituales propios de la religiosidad popular.

Dichas prácticas se mantienen vivas en la actualidad mediante la ocupación de mercados, calles y espacios públicos y se manifiestan a través del denominado comercio informal, que constituye una “fuente inagotable de comunidad, cultura y patrimonio” (Kingman y Bedón 2022, 15). Mercados, ferias y comercio informal en espacios públicos abiertos que, además de generar ingresos que permiten sobrevivir a las familias que lo realizan, posibilitan también la socialización y con ello la construcción de identidad. Fruto de estas actividades hay un patrimonio tangible (arquitectónico y monumental) e intangible expresado en “saberes y tradiciones que reafirman nuestra identidad” (Kingman y Bedón 2022, 18).

Para Kingman y Bedón los mercados:

Son lugares de sociabilidad, de identidad y solidaridad excepcionales, cuyos valores tangibles como el orden y la arquitectura no somos capaces de entender; sin embargo, cuando los visitamos se activan inmediatamente las percepciones relacionadas con sentidos –olores, sabores, texturas, matices, colores– y con los aspectos emocionales (Kingman y Bedón 2022, 17).

Las políticas derivadas de este segundo enfoque han enfatizado en el derecho al trabajo y en el reconocimiento de que se trata de estrategias de sobrevivencia de comunidades que “ni el Estado ni los sectores productivos privados los pueden resolver” (Enríquez 1990, 128) excluyéndolos del moderno mercado de trabajo. Su límite está en tratar al comercio desde las políticas sociales y no desde las económicas y culturales, lo que es acertado parcialmente, pero insuficiente, por lo que es indispensable un mayor apoyo y regulación estatal.

Los dos enfoques han contribuido a entender su dinámica y podrían ser complementarios, aunque en algunos aspectos son contradictorios y han generado más de una fricción con respecto al uso del espacio público, todo ello a consecuencia de políticas públicas insuficientes y sesgadas por determinados intereses. Middleton (2003) establece que existe conflicto entre los planificadores urbanos y los vendedores ambulantes, pero que pueden solucionarse si se los hace formar parte del sistema de comercio de la ciudad. Si los ayuntamientos no eligen una vía no violenta para la satisfacer las demandas conflictivas sobre el uso del espacio en los centros históricos de las ciudades, contribuirán a una percepción de inestabilidad de la urbe (Middleton 2003).

Para superar esas dificultades es indispensable adoptar una visión más integral, armonizando los enfoques urbanístico, patrimonialista, social y culturalista anodados y agregar una perspectiva económica y comercial que revalorice el comercio informal y dé cuenta de la función que cumple en el sistema de reproducción social y económico, y por tanto, en el desarrollo humano y productivo de la ciudad y de

la sociedad. Desde esa perspectiva, se podría avanzar hacia una comprensión más amplia del fenómeno que incluya lo social, lo cultural, lo económico, lo urbanístico y lo arquitectónico. Lo anterior debería contribuir a enriquecer el patrimonio tangible e intangible de la ciudad, pero para ello se requiere de políticas públicas que incluyan la economía urbana informal<sup>1</sup> dentro del sistema y no sea un apéndice que en perspectiva deba ser eliminado.

El comercio informal o de la calle ha sido y es parte sustancial del sistema de comercio de Quito junto con mercados, ferias, fruterías, verdulerías de barrio, tiendas y centros comerciales populares que complementan a los modernos micromercados, supermercados y demás modalidades vinculadas a las grandes cadenas comerciales. El sistema de comercio de una ciudad debe articular todas sus modalidades, buscando su complementariedad, regulando su ubicación y funcionamiento, sin dejar de reconocer que la competencia es propia del libre mercado, pero que mediante políticas públicas municipales que establezcan límites a quienes pretendan monopolizar el mercado o apropiarse de espacios públicos.

Con ello se garantizará un abastecimiento oportuno y saludable para la comunidad, que vaya en beneficio de la ciudad y del ambiente con bienes y servicios perecibles y no perecibles de calidad a precios convenientes y asequibles para todos. Además, el sistema de comercio de la ciudad debe abastecerse preferentemente de productores locales del distrito, de la región y del país (ahorrando combustibles y tiempo destinados a su transportación desde lugares remotos), que proporcionen alimentos frescos (frutas y verduras), preparados y procesados y bienes entre los que se encuentran ropa, zapatos, confecciones etc., a fin de fortalecer las estructuras productivas y de comercialización locales, regionales y nacionales, pero sin dejar de importar lo indispensable y de lo que carece el país.

## Cinco nociones clave para entender la dinámica del comercio de la calle

Para tratar esa complejidad de problemas derivados del comercio informal, aquí se recurre a cinco nociones clave que contribuyen a analizar el tema y a buscar soluciones que permitan atenuar o superar los problemas derivados. Las nociones son las siguientes: derecho al trabajo, derecho a la ciudad, espacio público, patrimonio cultural y economía sustantiva.

---

<sup>1</sup> De acuerdo con Julio Calderón Cockburn (2019, 96), la diferencia entre economía ilegal e informal es que en el caso de la primera se trata de prácticas colectivas o individuales que trasgreden los códigos existentes, mientras que la segunda son actividades generadoras de ingresos no reguladas por el Estado en un ambiente social en que actividades similares están reguladas.

## *Derecho al trabajo*

Es el derecho que toda persona tiene de realizar una actividad económica lícita que le permita generar los medios de vida para su subsistencia y la de su familia. Surgió a raíz de la industrialización en Europa y Estados Unidos a finales del siglo XIX e inicios del XX con la reivindicación de los trabajadores por sus derechos laborales y exigiendo al Estado su cumplimiento. Esta noción asume que entre patronos y trabajadores hay una relación asimétrica en favor de los patronos que debe ser mediada por el Estado para evitar abusos. El derecho al trabajo está garantizado nacionalmente por la Constitución y por distintas leyes, mientras que a nivel internacional se han suscrito tratados y convenios amparados por la ONU y la OIT.

El objetivo fundamental es proteger a los trabajadores dependientes de sus empleadores, pero el Código de Trabajo vigente desde 1938 omite los derechos de los trabajadores informales o por cuenta propia puesto que no tienen un patrono. Por esta razón, los trabajadores por cuenta propia y entre ellos los del comercio informal tienen muy poca o ninguna protección del Estado a pesar de que la Constitución ecuatoriana establece en el artículo 325 que “el Estado garantizará el derecho al trabajo. Se reconocen todas las modalidades de trabajo, en relación de dependencia o autónomas” (Constitución de la República de Ecuador 2008, art. 325).

Por su parte, en el artículo 326, numeral 5, se establece que todo trabajador autónomo tiene derecho a un lugar para prestar sus servicios, garantizando su seguridad, salud, higiene y bienestar y tratando de que sean sitios adecuados para prestar el servicio (Constitución de la República de Ecuador 2008, art. 326). Finalmente, el artículo 329 se indica que los trabajadores autónomos y por cuenta propia tienen derecho a realizar sus labores en lugares públicos regulados por la ley Constitución de la República de Ecuador 2008, art. 329).

Dado que ni el Estado ni el sector privado han logrado proporcionar a la mayoría de la población el derecho a un trabajo bajo relación de dependencia, los trabajadores por cuenta propia tienen que crear su propio derecho a trabajar, por lo que muchos se dedican al comercio informal o de la calle. Generalmente lo realizan en condiciones muy precarias que usualmente son vistas por el Estado y por una parte de la sociedad como defecto o anomalía propias de sociedades que no logran superar el pasado premoderno y subdesarrollado.

Por eso la informalidad y el comercio informal constituyen, para estos, un “fenómeno de algunas economías, especialmente de aquellas más atrasadas, cuya existencia desbordaba el arquetipo de cómo deberían funcionar las economías modernas” (Sandoval 2014, 11). Desde esa perspectiva, la economía urbana informal ha buscado ser eliminada o al menos reducida y con ello el comercio

informal, al tratarse de una actividad “atrasada” que dificulta la modernización de la economía y de la sociedad.

La informalidad y sus actividades no van a desaparecer. Lo demuestra lo acontecido durante cinco siglos en las economías andinas nativas del continente, las cuales se sobrepusieron a la economía colonial moderna europea que inicialmente usufructuó las riquezas acumuladas por esas culturas y luego cuando se terminaron continuaron explotando minas, haciendas y principalmente a personas que fueron sometidas a formas de trabajo muy precarias y violentas.

De esa forma, han convivido durante siglos las formas de producción de los pueblos conquistados con otras traídas por la modernidad europea que han sido impuestas y que no han logrado consolidarse. De ahí que la presencia de la economía urbana informal, y por tanto del comercio informal, no va a desaparecer al formar parte de un modo de producción sincrético<sup>2</sup> que no es el moderno europeo, sino el “barroco” del que habló Bolívar Echeverría:

Lo barroco se desarrolló en América en medio de una vida cotidiana cuya legalidad efectiva implicaba una transgresión de la legalidad consagrada por las coronas ibéricas, una curiosa transgresión que, siendo radical, no pretendía una impugnación de la misma; lo hizo sobre la base de un mundo económico informal cuya informalidad aprovechaba la vigencia de la economía formal con sus límites estrechos. Y lo barroco apareció en América primero como una estrategia de supervivencia, como un método de vida inventado espontáneamente por aquella décima parte de la población indígena que pudo sobrevivir al exterminio del siglo XVI y que no había sido expulsada hacia las regiones inhóspitas (Echeverría 2008, 8).

Por eso, las políticas públicas dirigidas al comercio informal pretenden sacar de la calle a estos comerciantes y regularizarlos, por ejemplo, en Riobamba “una de las metas para la administración municipal es reubicar y regularizar a los comerciantes informales en los distintos mercados de la ciudad (Quispe et al. 2018, 4). Para ello, privilegian su reubicación geográfica territorial en espacios cerrados dentro de mercados y centros comerciales populares, entre otros lugares. Sin embargo, Kingman y Bedón (2022, 64) plantean que en la actualidad esto ya no funciona, pues “si observamos cualquiera de los mercados existentes en Quito y en otras ciudades andinas desde la primera mitad del siglo XX, veremos que, si bien su modelo de diseño interior estaba basado en la diferenciación civilizatoria con respecto a la calle, este modelo entró en crisis desde el comienzo”.

---

2 El sincrétismo cultural es un proceso de mestizaje en el que dos o más culturas se fusionan y que para América Latina implicó la imposición de la cultura dominante occidental sobre otra dominada, la nativa americana, cuyo resultado es una cultura mestiza heredera de ambas tradiciones.

Frente a ello, de lo que se trata es de reconocer la importancia económica, cultural y social del comercio informal o de la calle para conseguir mantenerlo de forma organizada en espacios públicos abiertos adecuados que formen parte de la trama urbana, dotados de mobiliario ligero, desmontable y estéticamente acorde con el paisaje de la ciudad. De ese modo se contribuiría a que el comercio de la calle, a pesar de ser un rasgo del pasado, se adecúe y forme parte del presente de la ciudad, de la planificación urbana y de su sistema de comercio. Además, generaría servicios, espacios de sociabilidad y de creación de cultura que enriquezcan la vida de la ciudad, puesto que se trata de un modelo distinto al de la ciudad europea moderna.

Una característica de los trabajadores por cuenta propia que llevan a cabo el comercio informal es que operan con bajos niveles de organización, con poca división del trabajo, con escaso capital, con mano de obra poco calificada y con tecnología a veces obsoleta. Se los asocia con pobreza y son vistos “como una barrera para el crecimiento económico por sus efectos negativos sobre las condiciones de trabajo, la productividad y la financiación del sistema de protección social” (Moreno 2012, 8).

Para la CEPAL “el trabajo informal es la fuente de ingresos de muchos hogares de América Latina y el Caribe, donde la tasa media de informalidad es de aproximadamente un 54 %, de acuerdo con estimaciones recientes de la OIT” (CEPAL y OIT 2020, 5). El trabajo informal aumenta o disminuye, en dependencia de la tasa de ocupación y del crecimiento económico, que en los últimos 10 años ha reflejado cifras bajas, por lo que se ha generado un muy poco empleo. Si bien el derecho al trabajo es responsabilidad del Estado, el Gobierno municipal debe contribuir a mejorar las condiciones del comercio informal y del trabajador por cuenta propia, proporcionando espacios públicos abiertos y adecuados sin afectar el derecho de todos a la ciudad.

### *Derecho a la ciudad*

El derecho a la ciudad es una noción que surgió a finales de la década de los 60 (Lefebvre 1968) debido a una reacción social ante la ejecución de grandes proyectos inmobiliarios en varias ciudades europeas luego de la Segunda Guerra Mundial. Los enormes beneficios económicos obtenidos por Estados Unidos y sus aliados en este conflicto bélico, principalmente por la venta de armas a las naciones involucradas, fueron destinados en parte al financiamiento de grandes proyectos urbanísticos, muchos de ellos realizados en zonas históricas donde vivían cientos de miles de personas.<sup>3</sup> Con ello se produjo una enorme destrucción de barrios tradicionales que

3 David Harvey afirma que “la urbanización ha desempeñado un papel particularmente activo, junto con fenómenos como los gastos militares, a la hora de absorber el producto excedente que los capitalistas producen perpetuamente en su búsqueda de beneficios” (Harvey 2008, 25).

fueron invadidos por “gigantes de altura”, lo que significó el desplazamiento de sus ocupantes para dar paso a una reestructura urbana a la que se denominó “destrucción creativa” (Harvey 2008, 33).

En París y en otras ciudades europeas fueron desgajados de los viejos barrios pobres, recurriendo a la expropiación en nombre de la mejora y de la renovación urbana y con ello expulsar a buena parte de sus habitantes que generalmente pertenecían a sectores subalternos y que habían ocupado esas zonas durante generaciones. Las urbes fueron demolidas no solo destrozando viviendas, sino también las pertenencias de los que las habían construido y sus terrenos se convirtieron en suelo de gran valor (Harvey 2008, 34).

Las administraciones locales fueron paulatinamente abandonando la planificación para concentrarse en atraer inversión inmobiliaria, con lo cual la lógica del mercado era la que primaba en los cambios de la estructura urbana de las ciudades (Carrión y Dammert-Guardia 2019, 21). Con la vigencia de las políticas neoliberales a partir de los años 80 ese enfoque se acentuó y además promovió la idea de la “libertad para construir”, que partía de una crítica a las políticas públicas denominadas burocráticas, reduciendo la visión de ciudad al dejarla a iniciativa del individuo y haciendo a un lado la consideración de que la producción de la ciudad es un proceso social (Calderón Cockburn 2019, 99). El discurso de la libertad individual de los más desfavorecidos liberaba al Estado de su responsabilidad y se consideraba el camino para alcanzar el éxito económico y social. Esas políticas neoliberales no necesariamente debilitaron al Estado, más bien lo organizaron en función de la lógica del mercado y convirtieron su poder represivo en uno de sus soportes fundamentales, cuya misión era y es reprimir lo que denominan competencia desleal, de la que muchas de las actividades de la economía urbana informal forman parte.

La Constitución del Ecuador establece en el artículo 31 que “las personas tienen derecho al disfrute pleno de la ciudad y de sus espacios públicos, bajo los principios de sustentabilidad, justicia social, respeto a las diferentes culturas urbanas y equilibrio entre lo urbano y lo rural” (Constitución Ecuador 2008, art. 31). Por su parte, en la Constitución de Ciudad de México se señala que “el derecho a la ciudad es un derecho colectivo que garantiza el ejercicio pleno de los derechos humanos, la función social de la ciudad, su gestión democrática y asegura la justicia territorial, la inclusión social y la distribución equitativa de bienes públicos con la participación de la ciudadanía” (Constitución Política de la Ciudad de México 2017, art. 12).

La Agenda Urbana de Hábitat III de la ONU, emitida en Quito, plantea que la ciudad es para todos (refiriéndose a la igualdad en el uso y el disfrute), promueve la inclusión y garantiza que todos los habitantes, de las generaciones presentes y de las futuras, sin discriminación de ningún tipo, puedan crear ciudades y asentamientos

humanos justos, seguros, sanos, accesibles, asequibles, resilientes y sostenibles para habitar en ellos, promoviendo la prosperidad y la calidad de vida (ONU 2016). El derecho a la ciudad sigue siendo un intento por modificar las condiciones de producción de lo urbano, generando otras que permitan un acceso equitativo o “justo” a los bienes valiosos que esta produce (Carrión y Dammert-Guardia 2019, 12).

Pero, ¿qué se puede sacar en limpio del derecho a la ciudad con respecto al comercio informal? La idea de la que se parte es que el trabajo es un derecho humano que en el capitalismo clásico implica una relación de dependencia entre trabajador y empleador, mientras que el trabajo por cuenta propia, especialmente el comercio informal, es un sistema de producción que opera bajo el control de los comerciantes. De ahí que el derecho al trabajo en América Latina debe plantearse también desde el trabajo informal, pues las causas que lo originan son la negación del derecho al empleo formal.

Que la mitad de la población tenga trabajos precarios da cuenta de la inexistencia de un Estado social y de una cotidiana violación del derecho al trabajo y a la ciudad. No obstante, buena parte quienes laboran en la calle reivindican el derecho a la ciudad. No lo hacen desde su situación de marginalidad, miseria y segregación, tampoco asumiendo una postura realista del ahí están y hay que apoyarlos, sino desde la revalorización de su actividad basada en su propio esfuerzo por generar trabajo por cuenta propia e ingresos para sostener sus familias, al margen y muchas veces en conflicto con el Estado.

Se debe revalorizar el comercio informal desde el aporte que hace a la reproducción social de la ciudad. El comercio informal no cumple solo una función para quienes realizan esa actividad, sino también para aquellos que demandan sus bienes y servicios. En ese contexto, el derecho a la ciudad antes que un derecho individual es un derecho colectivo que se encuentra tejido de demandas de nueva ciudadanía en lo civil, en lo social y en lo político. Se trata de demandas surgidas de una lucha por la democratización de la sociedad y del Estado donde la planificación o remodelación de lo urbano depende del ejercicio de un poder colectivo en el que los comerciantes informales, al igual que otros actores, deben ser incluidos.

Ese es el sentido del derecho a la ciudad desde la perspectiva del trabajo por cuenta propia y del comercio informal, los cuales reconocen su derecho a trabajar y su aporte a la ciudad. Sin embargo, para ello se les debe brindar espacios públicos abiertos donde realizar sus actividades, las cuales deben estar organizadas de acuerdo con la trama urbana, debidamente reguladas, planificadas y controladas, no solo por el Gobierno local y por sus fuerzas de seguridad, sino también por la comunidad, incluyendo a los propios comerciantes de la calle y a sus organizaciones. Con lo que se preservará un contrato social que ponga de manifiesto el derecho de todos a la ciudad.

## *Espacio público*

El espacio público es anterior al surgimiento de la ciudad y fue el punto de partida para su aparición. La ciudad se estructuró desde sus inicios a partir del espacio público. “Antes de ser un emplazamiento residencial, la ciudad fue un lugar de encuentro donde los hombres se reunían periódicamente” (Carrión y Dammert-Guardia 2019, 17). Por eso el espacio público es la ciudad en sí, ya que permite el encuentro de voluntades y de expresiones sociales diversas que pueden converger y convivir porque es el espacio de la representación y del intercambio (Carrión 2019, 199).

La ciudad es una construcción social con una gran diversidad y heterogeneidad respecto a sus miembros, lo que le demanda contar con espacios de encuentro: plazas, calles y mercados que permitan a los diversos actores reconstruir la unidad, la ciudad misma. Se trata de lugares que constituyen el componente fundamental de la organización de la vida colectiva (integración, estructura) y la representación de la sociedad (cultura, política), que es uno de los derechos fundamentales a la ciudad.

El espacio público es el territorio de la ciudad donde cualquier persona puede estar y circular libremente, sean abiertos (plazas, calles, parques, ferias, etc.) o cerrados (bibliotecas públicas, mercados, centros comunitarios, entre otros). Es un territorio visible y accesible para todos. Aun si no lo utilizan de manera directa, las personas entienden que constituyen una parte de la ciudad que los acoge sin ofrecer resistencia y que les permite realizar una multiplicidad de actividades. Es la apropiación de parte de todos del espacio colectivo lo que le otorga su condición de espacio público. La dinámica que encontremos en cualquier espacio público de la ciudad depende directamente del nivel de apropiación de la gente. La calificación de espacio público es aportada por la gente y no por el planificador.

La ciudad es un espacio público, un lugar donde diferentes grupos sociales se encuentran, interactúan y conviven y en el que se generan tensiones e incluso enfrentamientos por tratarse de personas que ocupan distintas posiciones en la estructura social. En la moderna ciudad del siglo XXI esa función del espacio público se ha invertido, puesto que son los espacios privados los que definen la organización de la urbe, por lo que no son las políticas públicas las que prevalecen.

Desde lo urbanístico e inmobiliario especulativo, el espacio público es lo residual, lo que queda después de construir viviendas, comercios y administraciones. Esa visión reduce el espacio público a la idea de vincular a los otros a través de lo vial, del comercio, de la administración, de la creación de lugares para la recreación y el esparcimiento de la población, entre ellos plazas y parques. Sin embargo, también se relaciona con el intercambio de productos (centros comerciales,

ferias), con adquirir información (centralidad) y con la producción de hitos simbólicos (monumentos) (Carrión 2019, 196).

El derecho al espacio público es fundamental para la ciudadanía, pues no solo se necesitan espacios para el encuentro, sino también para construir tolerancia y para aprender a convivir de manera pacífica (Carrión 2019, 200). Para ello, deben coincidir las múltiples voces, manifestaciones y expresiones de la ciudad y hacerlo en armonía, para lo cual se requiere de una institucionalidad y de políticas (urbanas, sociales) que procesen las diferencias y construyan la integración y la convivencia.

La tarea del urbanismo es organizar la ciudad a partir de lo público y no de lo privado, de lo colectivo y no de lo individual (Carrión 2019, 201). En otras palabras, la ciudad es un espacio público, un conjunto de puntos de encuentro, un sistema de lugares significativos donde la sociedad puede representarse y visibilizarse. El espacio público no está asociado únicamente a lo físico-espacial, es también un ámbito de la conflictividad social que se agudiza en función de los pesos y contrapesos sociales y políticos.

A pesar de que han surgido nuevas centralidades en la ciudad, el caso del centro histórico de Quito sigue siendo importante porque se trata del “espacio de todos” y otorga a la ciudad el sentido de identidad colectiva que vive más allá del centro (espacio) y del presente (tiempo). Su condición pública trasciende el tiempo (antiguo-moderno) y el espacio (centro-periferia), produciendo un legado transgeneracional y transterritorial que produce una “ciudadanía por herencia” (Carrión 2019, 214). El centro histórico de Quito es un espacio público simbólico que está relacionado con lo patrimonial tangible e intangible. Es un espacio donde se representa la sociedad y permite resignificar lo público y fortalecer identidades.

Es la gente quien le otorga sentido al espacio público, cualificándolo y dándole escala humana, ya sea este un espacio de cordialidad o de conflicto. Aquí se intercambian bienes (tianguis), servicios (comercio) e información (museos) y son sus centralidades (el caso del centro histórico de Quito) los espacios públicos de mayor carga simbólica y que concentran la mayoría de los medios de intercambio y de comunicación.

Al espacio público hay que defenderlo, pero también transformarlo en el marco de un nuevo urbanismo que satisfaga simultáneamente varias necesidades y que sea de alta calidad estética. Proyectos municipales de la actual administración, por ejemplo, los senderos seguros, constituyen esfuerzos por transformar la urbe y por construir otros espacios públicos. Sin embargo, estos proyectos deberían considerar el comercio informal parte del nuevo urbanismo, pues no tomarlo en cuenta e ignorarlo significa seguir excluyéndolo.

El comercio informal es parte intrínseca de los espacios de encuentro que demanda la ciudad, por lo que sus políticas no deben buscar disminuir la diferencia

sino más bien respetarla mediante la inclusión de lo diferente. El comercio informal puede contribuir en ese encuentro entre diferentes ocupando espacios públicos abiertos planificados, ordenados, regulados, controlados y dotados de mobiliario y servicios que contribuyan a la estética arquitectónica de la ciudad.

### *Patrimonio cultural*

El patrimonio cultural es un conjunto determinado de bienes tangibles, intangibles y naturales que forman parte de prácticas sociales y se les atribuyen valores que son transmitidos y resignificados de una época a otra y de una generación a las siguientes. Además, otorgan identidad propia a una comunidad, la cual es claramente percibida por las demás (Ministerio de Cultura y Patrimonio 2023). Es el producto de un proceso social permanente, complejo y polémico de construcción de significados y sentidos. De ahí que el patrimonio cultural se hereda, aunque también se modifica, se funcionaliza y se protege.

Hay de dos tipos, el natural y el cultural, este último se desagrega en tangible material e intangible inmaterial. El tangible material es el que tiene que ver con los bienes que integran la comunidad y pueden ser muebles e inmuebles. Los primeros son los que se pueden mover o trasladar de un lugar a otro, por ejemplo, manuscritos, documentos, artefactos históricos, colecciones científicas, naturales o tecnológicas, grabaciones, películas, fotografías, obras de arte, artesanía, vestidos o utensilios de una época, etc. El tangible inmueble es el conjunto de bienes culturales que no se pueden mover, entre los que se destacan monumentos, sitios arqueológicos e históricos, conjuntos arquitectónicos, monumentos públicos, artísticos, de culto (cementeros), paisajes culturales, centros industriales, entre otros (Ostelea 2021).

El patrimonio cultural intangible es el que hace referencia a los bienes históricos o culturales que no se pueden tocar, pero sí se pueden percibir a través de los sentidos. La importancia del patrimonio cultural intangible e inmaterial recae en la propia identidad de la comunidad porque constituyen los aspectos que la hacen única: la lengua, los patrones de comportamiento, la gastronomía, la forma de vivir, la literatura, la música, las artes escénicas, los usos sociales, los rituales, los actos festivos, los saberes, las técnicas o las formas de elaboración transmitidas y aprendidas de generación en generación y que pueden ser ordenadas en tres pilares.

Saberes, tradiciones y creencias, es decir conocimientos y maneras de elaborar arraigadas en la vida cotidiana de las comunidades y que se han transmitido de forma oral, o mediante rituales, leyendas, mitos, celebraciones comunitarias y familiares.

Celebraciones y conocimientos, es decir ceremonias con festejos, festividades donde se expresan música, danza, folklore, teatro, propios de la comunidad y que muchas veces adquieren el carácter de ritos sociales, espirituales, religiosos, etc. Esos conocimientos se transmiten oral, gestual e intuitivamente, con lo que se logra hacer, entender, elaborar, maniobrar, cocinar, tejer. Son conocimientos que generalmente se expresan en oficios artesanales, gastronomía, remedios curativos, entre otros.

Lugares sociales que son espacios donde se celebran eventos sociales, culturales, técnicos, científicos, pero también son los ambientes donde se respira la vida de los mercados ambulantes, callejeros, la plaza, la forma de jugar de los niños en la calle, los mercados al aire libre, todos ellos son ejemplos de lugares donde se realizan prácticas sociales típicas, con rasgos propios de la comunidad difícilmente repetibles. Dentro de este grupo se incluyen los cementerios y las formas de rendir culto a sus muertos (Ostelea 2021, 9-11).

Resulta importante señalar que los objetos y los bienes patrimoniales resguardados adquieren razón de ser cuando se abren a nuevos sentidos y se asocian con la cultura presente que los contextualiza, los recrea e interpreta de manera dinámica. El valor de los bienes y manifestaciones culturales no está en un pasado rescatado de modo fiel, sino en la relación que en el presente establecen las personas y las sociedades con dichas huellas y testimonios. De ahí que el patrimonio sea un conjunto dinámico, integrador y representativo de bienes y prácticas sociales creadas, mantenidas, transmitidas y reconocidas por las personas, comunidades, comunas, pueblos y nacionalidades, colectivos y organizaciones culturales.

Al ser el comercio informal o de la calle una actividad que ha estado presente en la vida de Quito desde tiempos inmemoriales, incluso anteriores a la llegada de los españoles principalmente en el actual centro histórico, este forma parte de la tradición e historia de la ciudad. Alrededor de la Plaza de San Francisco, lugar donde las comunidades indígenas cercanas a Quito acudían a intercambiar alimentos y utensilios y luego a vender a los pobladores circundantes de barrios que surgieron en su entorno, se fueron fraguando los valores que forman parte del patrimonio cultural intangible del pueblo de Quito, pero también del tangible, toda vez que allí siguen presentes lugares de ritualidad de una religiosidad sincrética que rinde culto a la vida.

### *Economía sustantiva*

Hay otra noción que orienta este análisis de la economía urbana informal y proviene de la misma economía, a la cual Karl Polanyi denominó economía sustantiva o real, diferente a la economía formal. La economía sustantiva se deriva de la

dependencia que tiene el ser humano de la naturaleza y sus semejantes para conseguir el sustento que le permite vivir. Se refiere al intercambio que este practica con el entorno natural y social para proporcionarse los medios con los que satisface sus necesidades materiales.

La economía formal en cambio, tiene que ver con la búsqueda incesante de la ganancia como fin último de las acciones económicas, la búsqueda de la riqueza, a la cual se llamó “progreso” en el siglo XIX o “desarrollo” a mediados del XX. Para Polanyi esa fue la matriz central articular una definición formal del campo de los hechos económicos que, a su juicio, “descoyuntó las viejas instituciones sociales heredadas” (Polanyi 2010, 74), entre ellas la organización periódica de fiestas colectivas en las que despilfarraban gran parte del excedente a expensas de su capacidad de ahorrar e invertir.

De ahí que, en esta definición, la relación medios-fines sea central y se exprese en los términos “económico”, que es igual a barato, o “economizar” que significa ahorrar. Por tanto, el significado de la economía formal hace alusión a la necesidad de elección a partir de la “escasez”, para lo que se requiere, en primer lugar, insuficiencia de medios, y en segundo que la elección sea inducida por la insuficiencia (Polanyi 2010, 275). La economía formal denota que el sistema económico es una secuencia de actos dirigidos al ahorro y por tanto a la ganancia, a la elección inducida por situaciones de escasez.

Volviendo a la economía sustantiva, su origen está en el sistema económico empírico, es decir, en el proceso dado por la interacción entre humanos y medioambiente que conduce a un continuo abastecimiento de los medios materiales para satisfacer las necesidades. Se trata de un proceso que se institucionaliza a través de prácticas sociales que forman parte de sus actividades a las que se puede denominar económicas, al igual que a los demás componentes que forman parte del proceso y que pueden agruparse en ecológicos, tecnológicos o societales según pertenezcan al medioambiente natural, al equipamiento mecánico o al relacionamiento humano (Polanyi 2010, 281-282).

En la economía sustantiva la inclusión de lo no económico en las actividades es vital. La religión puede tener la misma importancia para la estructura y el funcionamiento de la economía que las instituciones monetarias o que las herramientas y máquinas que aligeren el trabajo de la mano de obra. En lo no económico está la reciprocidad, la redistribución y el intercambio. En una economía sustancial ninguna comunidad que proteja la solidaridad entre sus miembros puede permitir que crezca una hostilidad latente sobre un asunto tan vital para la existencia como es el alimento, por tanto, ello no debe crear tensión. De ahí la prohibición en la sociedad primitiva y arcaica de hacer transacciones de naturaleza lucrativa en lo referente a alimentos y comestibles (Polanyi 2010, 289). Durante largos periodos de la historia

hubo reciprocidad y redistribución en el desenvolvimiento económico, incluso en tiempos modernos y actuales, pero son subestimados porque serían rezagos del pasado que están en proceso de extinción, de ahí su poca consideración en el análisis.

Otro aspecto relevante analizado por Polanyi es su crítica a la teoría evolucionista de la historia, que distingue etapas: esclavitud, servidumbre y trabajo asalariado en la “evolución” de las sociedades. Esta es visión propuesta por el marxismo a través del materialismo histórico que se origina en la convicción de que el carácter de la economía está determinado por la situación en la que se encuentra la fuerza de trabajo. Polanyi (2010) afirmó que las formas de integración no representan “etapas” de desarrollo y que no implican ningún orden temporal. Esta visión gradualista se utiliza para afirmar que todo lo que no es economía moderna o capitalista es anterior, puesto corresponde a una fase atrasada del desarrollo que debe ser suprimida progresivamente e incorporada a la idea de “en desarrollo”.<sup>4</sup>

La conceptualización realizada por Polanyi de las dos modalidades de economía y sustentada en análisis históricos de los mercados, condujeron a la idea antes planteada en el sentido de que, en América Latina, y especialmente en Ecuador, conviven las dos modalidades, la sustantiva y la formal. La primera corresponde a muchas de las prácticas presentes en la economía urbana informal que por estas consideraciones no está sujeta a desaparecer puesto que forma parte intrínseca de su modo de producción.

Alan Middleton sostiene que lo formal y lo informal son las relaciones entre dos segmentos distintos de la economía.

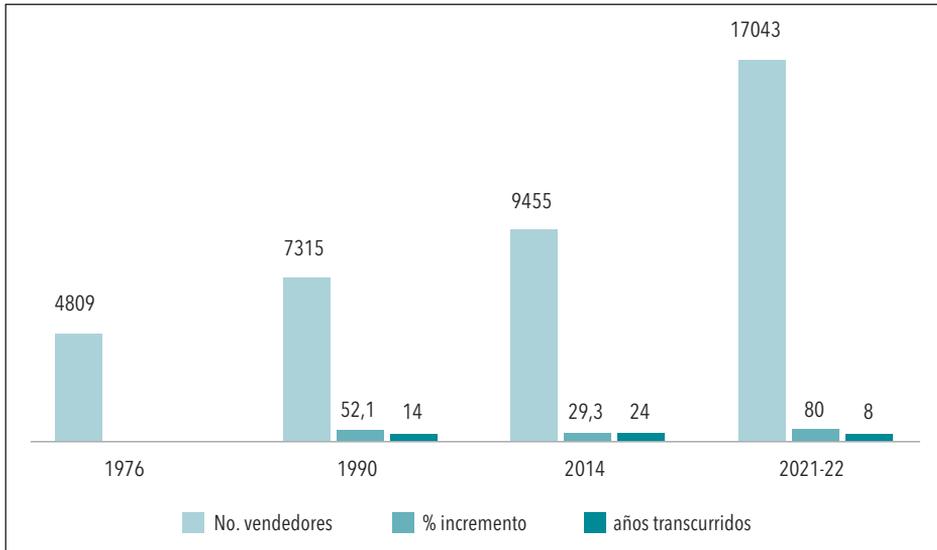
Las actividades menos capitalistas en su forma, están íntimamente vinculadas al sistema capitalista. Desde los vendedores ambulantes que venden productos de las compañías internacionales de tabaco hasta los recicladores cuyo vidrio y metal reingresan en el proceso capitalista de producción, presentan encadenamientos hacia atrás y hacia delante que articulan lo informal con lo formal (Middleton 2022, 18).

## Empleo y comercio informal en Quito

Históricamente el comercio informal ha tenido un crecimiento sostenido en el tiempo. En 1976 había 4809 comerciantes informales en Quito. Para el año 1990 crecieron en un 52,1 % y en 2014 se registró otro aumento del 29,3 %. Sin

<sup>4</sup> En el mundo tecnocrático internacional se dejó de hablar de países subdesarrollados para referirse a los del Sur Global y se acuñó el término “países en desarrollo”, aunque cada vez están más lejos de reducir la brecha con los países “desarrollados”. Ello es muy evidente en América Latina y el Caribe, pues la importancia de la región a nivel global es cada vez menor.

Figura 1. Número de comerciantes informales en Quito, 1976, 1990, 2014 y 2021-2022



Fuente: Elaborada por el autor.

embargo, en un período de ocho años (entre 2014 y 2022) se produjo un mayor incremento: el 80 % (Figura 1).

Entre 2004 y 2013 en Ecuador y en la mayor parte de América Latina se experimentó un periodo de crecimiento económico debido de un incremento significativo de los precios de los *commodities* por “el superciclo de altos precios de las materias primas por la industrialización de China” (Campodónico 2023). Sin embargo, a partir de 2014 la tasa de crecimiento del producto interno bruto (PIB) nacional empezó a decrecer, provocando una reducción del gasto público por parte del Gobierno nacional, cuyo impacto en la economía de la ciudad fue muy negativo. Esta situación se tradujo en menor inversión y en menos gasto público corriente producto de la una caída de los precios de los *commodities*, particularmente del petróleo.

Todos estos factores golpearon sensiblemente la economía de Quito, ciudad predominantemente administrativa. Aunque si bien la economía no decreció, se vio ralentizado su crecimiento, con excepción del año 2020 donde sí hubo decrecimiento económico a raíz de la COVID-19, cuando el PIB de Ecuador se redujo un 7,8 % (Figura 2).

Estas variaciones en la economía nacional y en la de Quito, tuvieron un enorme impacto sobre el mercado laboral de la ciudad, al punto que sus tasas negativas fueron mayores a las del promedio nacional. Ejemplo de ello son las tasas de desempleo

Figura 2. Producto Interno Bruto nacional y de Quito, 2014-2020 (en millones \$)

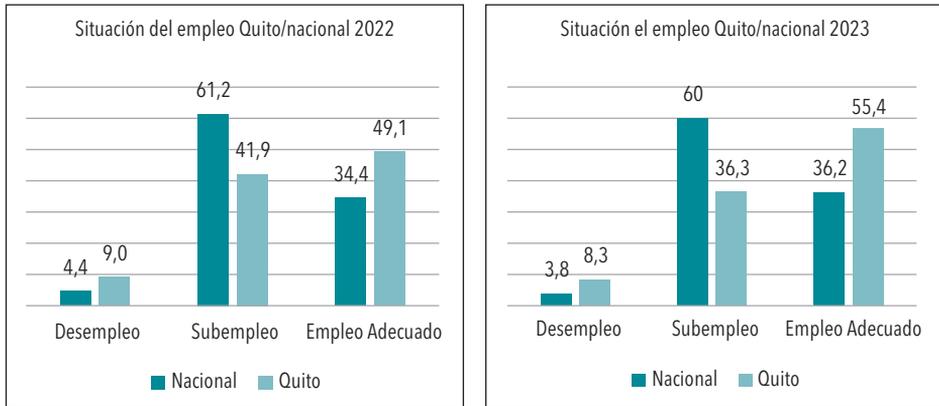


Fuente: Elaborada por el autor.

Nota: Las cifras corresponden a millones de dólares

y empleo adecuado, lo cual dio lugar a un crecimiento acelerado del comercio informal o de la calle (figura 3). En todo caso, a partir del 2022 Quito empieza a recuperarse y a revertir esa tendencia negativa en materia de empleo puesto que se redujeron las tasas de desempleo y subempleo y subió ligeramente la de empleo adecuado.

Figura 3. Empleo en Ecuador y en Quito, 2022-2023

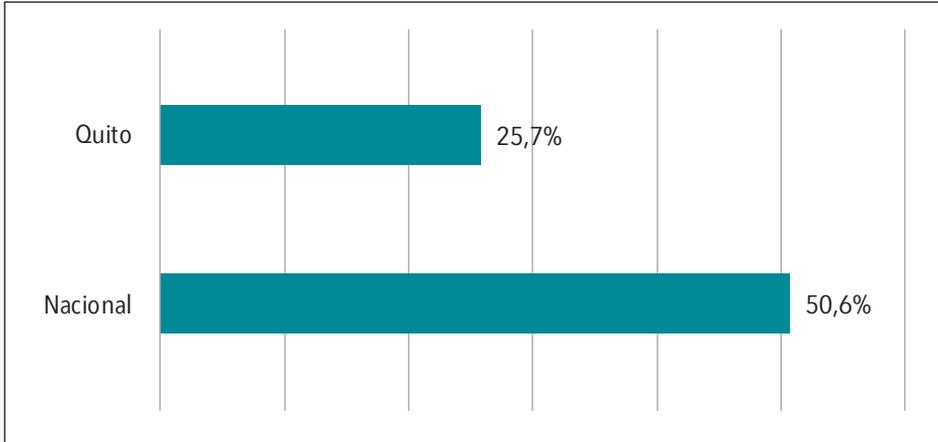


Fuente: Elaborada por el autor con base en el INEC (2023).

Nota: En Quito entre 2022 y 2023: el desempleo baja 0,7%; el subempleo baja 5,6%; sube el empleo adecuado 6,3%.

A pesar de los signos positivos en materia de empleo, Quito mantiene un sector informal que alcanza al 25,7 % de su población económicamente activa. Sin embargo, todavía es menor al promedio nacional que se sitúa en el 50,6 % (Figura 4).

Figura 4. Población económicamente activa en Quito y a nivel nacional (%)



Fuente: INEC (2023).

En definitiva, se puede afirmar que la presencia cada vez mayor de comerciantes autónomos o informales en las calles y plazas de la ciudad no depende de la demanda, sino de factores estructurales de la economía del país relacionados con la desigualdad, la excesiva concentración de la riqueza, las bajas tasas de crecimiento de la economía y el achicamiento del Estado. Problemas que se expresan en desempleo, pobreza, ausencia de servicios sociales públicos y en una muy limitada inversión pública y privada, lo que reduce considerablemente las oportunidades de los más vulnerables. De ahí que esos sectores se vean en la necesidad de recurrir a la calle para generar recursos que les permitan sobrevivir.

### Características del comercio informal en Quito

De acuerdo con el último censo realizado por el Municipio de Quito (2022), entre 2021 y 2022 el comercio informal de la ciudad ocupaba a 17 043 personas, de las cuales 12 043 se localizaban en las parroquias urbanas y 5009 en las rurales. El 59 % son mujeres y el 75 % jefes o jefas de hogar, con al menos dos cargas familiares. El 70,4 % tiene entre 31 y 64 años, mientras que el 19 % entre 18 y 30 años. En las parroquias urbanas el 47,3 % de los comerciantes de la calle tienen puesto fijo, el 21, 2 % son semifijos (unos días son fijos y otros ambulantes) y el 31,6 % son ambulantes. Mientras que en las rurales predominan los ambulantes con el 48,7 %, seguidos por los fijos con el 27,1 %, los semifijos con el 20,3 % y el 4 % que vende en el transporte público (Municipio de Quito 2022).

Además, el 49,7 % de los productos que se venden en las calles corresponde a bienes perecibles, el 39,4 % a no perecibles y el 10,9 %.<sup>5</sup> Del total de bienes perecibles, el 35 % son frutas y verduras y el 40 % alimentos preparados (Municipio de Quito 2022). Es decir, el 75 % de lo que se vende en las calles de la ciudad son alimentos no procesados. La mayor parte de esos alimentos son provistos por productores nacionales y preparados por los mismos comerciantes. Los alimentos procesados representan el 18 % de los perecibles que se comercializan en las calles, muchos provistos por industrias nacionales.

Con respecto a los bienes no perecibles, el 50 % corresponde a ropa, zapatos y confecciones que provienen de talleres artesanales, de pequeñas fabricas manufactureras locales y algo de la gran industria nacional y del exterior. Además, un 30 % de lo que venden son bienes de bazar y bisutería, un corresponde a 7 % artesanías, un 5 % a artefactos eléctricos y electrónicos y el resto a una amplia variedad de bienes y servicios, algunos producidos en el país y otros provenientes del exterior.

Dadas esas características, es importante anotar que el comercio informal forme parte del sistema de comercio de Quito porque además de generar ingresos a una parte de su población (la más vulnerable), contribuye a satisfacer necesidades y a dinamizar varios sectores productivos del país. El comercio informal oferta bienes y servicios indispensables que están al alcance de muchos, principalmente de los más desfavorecidos socialmente. Aunque en tiempos de crisis económica, como la que se vive desde hace varios años en la ciudad y en el país, también consumen esos bienes amplios sectores de clase media.

El comercio informal se ubica en espacios públicos abiertos que favorecen el encuentro y la socialización de todos los que acuden a él, propiciando la creación de una cultura de vecindad de barrio. Además, la ocupación de espacios públicos abiertos genera seguridad al dejar de ser espacios vacíos, en estos casos la concurrencia de gente cambia su uso y lo convierte en un espacio socialmente ocupado.

Pretender retirar de las calles todo el comercio informal y reubicarlo en lugares cerrados, algo que intenta hacer el Gobierno, privaría a una parte de la población del abastecimiento de bienes necesarios para su subsistencia. Por ello, se debe mantener generalmente en espacios públicos abiertos, pero de un modo organizado, planificado y regulado, dotando a los y las comerciantes de un mobiliario ligero y desmontable acorde con la estética de la ciudad. De esta forma se evitaría la privatización del espacio público con kioscos e infraestructura fija, algo que ya sucede en varios lugares de la ciudad. Así, en lugar de ser un fenómeno que afecte el desenvolvimiento de la ciudad y que privatice el espacio público abierto, aportaría a su desarrollo y enriquecería su patrimonio cultural tangible e intangible.

5 Aproximadamente 1858 personas que realizan distintas actividades: cuidadores de autos, limpiaparabrisas, lustrabotas, cargadores, estibadores, músicos y en ciertas zonas costureras, zapateros, etc.

## El comercio informal por sectores de la ciudad

Si se observa la ubicación de los vendedores de la calle en los distintos sectores de la ciudad, de algún modo se puede inferir sobre las características del consumo de los habitantes por sector. El último censo de comerciantes de la calle realizado por el Municipio de Quito (2022) divide su investigación entre parroquias urbanas (32) y rurales (33) del Distrito Metropolitano. De los 17 043 comerciantes de la calle registrados en el censo, el 70,6 % se ubican en parroquias urbanas y el 29,4 % en rurales. El 32,4 % están en el sur de la ciudad, el 20,5 % en el centro, un 17,8 % en el norte, un 16,6 % en el Valle de Tumbaco, un 4,7 % en Calderón y Llano Chico, un 4,5 % en el Valle de los Chillos y 3,5 % en otras zonas, entre las que se destacan las parroquias rurales de noroccidente y las que están al norte de la Mitad del Mundo.

En el sur y en el centro de la ciudad se localizan más comerciantes de alimentos preparados y ropa, confecciones y zapatos. En el norte predominan los de frutas y verduras y artesanías. Hay “zonas calientes” donde se concentran más comerciantes, por ejemplo, en el centro histórico, (la Marín, el Tejar) o en la Avenida 10 de agosto entre La Alameda y La Mariscal, al norte, en La Carolina y Cotocollao y al sur, en Solanda y Chillogallo. En función de los sectores, se expone la localización de los comerciantes de la calle considerando varios factores: la proporción de los comerciantes respecto del total y la composición de los comerciantes al interior de cada parroquia, sean urbanas o rurales (tabla 1).

Si se observa la localización de los comerciantes de la calle en función de lo que venden, se tiene que del total de los perecibles el 31,7 % se venden en el sur, el 18,6 % en el norte, el 16,8 % en el centro y el 16,1 % en Tumbaco. Los tres

Tabla 1. Cantidad y porcentaje de comerciantes de la calle en Quito

Parroquias urbanas y rurales	Cantidad	Porcentaje por tipo de parroquia	Porcentaje del total
Distrito Metropolitano	17 043	100	100,0
Parroquias urbanas	12 034	70,6	70,6
Parroquias al sur	5517	45,8	32,4
Parroquias del centro	3486	29,0	20,5
Parroquias al norte	3031	25,2	17,8
Parroquias rurales	5009	29,4	29,4
Parroquias rurales al norte	807	16,1	4,7
Valle Tumbaco	2828	56,4	16,6
Valle de los Chillos	775	15,5	4,5
Otras parroquias	599	12,0	3,5

Fuente: Elaborada por el autor con base en el Municipio de Quito (2022).

sectores restantes tienen porcentajes inferiores al 10 %. De los comerciantes de frutas y verduras que se comercializan en el Distrito Metropolitano de Quito, el mayor volumen se localiza en el sur (30,9 %), seguido por el norte (20,1 %) y el centro (17,4 %), lo que da cuenta de que son las áreas urbanas donde predomina la venta de estos productos. Con respecto a los alimentos preparados, se repite esa tendencia: 34 % en el sur, 18,5 % en el norte y 17,1 % en el centro. En la tabla 2 se puede observar que los datos para los alimentos procesados son similares a los expuestos anteriormente.

Tabla 2. Desagregación por sector de comerciantes de perecibles (%)

Giro/Sector	Frutas y verduras	Alimentos preparados	Alimentos procesados	Otros productos	Total de perecibles
Sur	30,9	34,0	21,8	32,7	31,7
Centro	17,4	17,1	18,9	26,6	16,8
Norte	20,1	18,5	21,3	23,2	18,6
Tumbaco	12,8	14,6	21,0	15,6	16,1
Norte rural	6,7	5,7	4,3	no consta	5,3
Los Chillos	6,3	5,4	6,9	1,8	6,2
Otras parroquias rurales	5,7	4,7	5,9	no consta	5,3
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Fuente: Elaborada por el autor con base en el Municipio de Quito (2022).

Sobre la composición de lo que se vende en cada sector definido, se aprecia que, en el sur, de los perecibles, se venden más alimentos preparados (45,1 %), seguido de frutas y verduras (38,8 %). En el norte las mayores ventas corresponden a frutas y verduras (39,1 %), seguido de alimentos preparados (38,3 %), mientras que en el centro se comercializan más alimentos preparados (39,1 %) y frutas y verduras (37,5 %). En los todos los sectores la suma de frutas y verduras y alimentos preparados supera el 80%, con excepción de Tumbaco que llega al 76 %, lo que da cuenta de la importancia de estos dos rubros en casi todo el distrito metropolitano

Cabe recalcar que en el centro y en el norte (17,3 % y 17,7 % respectivamente) los comerciantes de alimentos procesados son más que en el sur (11,6 %) y que en el norte rural. Mientras que en el Valle de Los Chillos (19,8 %), en otras parroquias rurales (19 %) y en Tumbaco (24 %) el porcentaje de alimentos procesados es más alto, principalmente en este último territorio.

Con respecto a los bienes no perecibles, el 28,6 % de los comerciantes están en el sur, seguidos por el centro (23,4 %), por Tumbaco (19,8 %) y del norte (19,1 %). La mayor cantidad de comerciantes de ropa, confecciones y zapatos se localizan en

Tabla 3. Desagregación en cada sector de comerciantes de perecibles (%)

Sector	Frutas y verduras	Alimentos preparados	Alimentos procesados	Otros	Total
Sur	38,8	45,1	11,6	4,5	100
Centro	37,5	39,1	17,3	6,1	100
Norte	39,1	38,3	17,7	4,9	100
Norte rural	46,0	41,5	12,5		100
Tumbaco	34,5	41,5	24,0		100
Valle de Los Chillos	42,0	38,2	19,8		100
Otras parroquias rurales	43,4	37,6	19,0		100

Fuente: Elaborada por el autor con base en el Municipio de Quito (2022).

el sur (31,5 %), seguidos por el norte (23,7 %) y por el centro (23,6 %). Los que venden artesanías se localizan en su mayoría en áreas urbanas, principalmente en el centro (36,1 %), seguramente por ser más turístico, seguido por el sur (30,3 %) y por el norte (24,1 %). Llama la atención que el 47,2 % de los comerciantes de productos eléctricos se localicen en el sur y que el 29,1 % de los que comercializan bisutería y bazar se localizan en Tumbaco.

Tabla 4. Desagregación por sector de comerciantes de no perecibles (%)

Sector	Ropa, confecciones y zapatos	Artesanías	Productos eléctricos	Bisutería, bazar y otros	Total de no perecibles
Sur	31,5	30,3	47,2	21,4	28,6
Centro	23,6	36,1	16,7	21,6	23,4
Norte	23,7	24,1	18,6	12,0	19,1
Tumbaco	16,3	4,2	11,6	29,1	19,8
Norte rural	3,5	2,0	2,5	6,7	4,7
Valle de Los Chillos	1,1	0,8	2,0	5,6	2,6
Otras parroquias rurales	0,4	2,4	1,4	3,8	1,7
Total	100	100	100	100	100,0

Fuente: Elaborada por el autor con base en el Municipio de Quito (2022).

Desde la perspectiva de la composición de los comerciantes al interior de cada sector, se observa que los vendedores de no perecibles, entre ellos ropa, confecciones y zapatos predominan en el sector norte con el 66,1 %, seguido por el sur con el 63,9 % y el centro con el 57,3 %. El segundo grupo de comerciantes de no perecibles con mayor peso es el de bazar y la bisutería donde las áreas rurales son predominantes: Valle de Los Chillos con el 58,2 %, Tumbaco (39,8 %),

Tabla 5. Desagregación en cada sector de comerciantes de no perecibles (%)

Sector	Ropa, confecciones y zapatos	Artefactos eléctricos y electrónicos	Artesanías	Bazar y bisutería	Total
Sur	63,9	9,0	8,2	18,9	100
Centro	57,3	8,0	11,8	22,9	100
Norte	66,1	10,3	9,0	14,6	100
Norte rural	49,4	7,1	3,9	39,6	100
Tumbaco	51,2	7,2	1,8	39,8	100
Valle de Los Chillos	28,5	10,3	3,0	58,2	100
Otras parroquias	40,9	10,4	12,2	36,5	100

Fuente: Elaborada por el autor con base en el Municipio de Quito (2022).

norte rural (39,6 %) y otras parroquias rurales (36,5 %) y no tanto en las parroquias urbanas (tabla 5).

Las preferencias de localización de los comerciantes de la calle en cada una de las áreas de la ciudad, de algún modo dan cuenta de las características de las preferencias del consumo de sus habitantes y confirman la relevancia de la alimentación fresca y preparada en las distintas zonas. También de la importancia de la ropa, confecciones y zapatos, bienes que en buena parte provienen de la manufactura e industria nacional. Todo ello demuestra el aporte del comercio de la calle a la ciudad y a la sociedad, puesto que genera ingresos para trabajadores por cuenta propia (derecho al trabajo). Aquí las mujeres juegan un factor clave pues comercializan bienes provenientes del agro y de la manufactura predominantemente nacional, ofertan bienes y servicios alimenticios frescos que satisfacen en buena parte la demanda de diversos sectores del distrito donde los más pobres son mayoría.

## Conclusiones

Si el censo de 2021-2022 registró más de 17 000 comerciantes de la calle, que probablemente sean más puesto que no todos se registran, ya que ello les genera obligaciones principalmente tributarias con el Municipio y muy pocos, por no decir ningún beneficio, y de ellos cerca del 60 % son mujeres y el 75 % jefes o jefas de hogar, da cuenta de la magnitud de la actividad y de su contribución a miles de hogares en situación de vulnerabilidad en Quito. Además, que el 75 % de los bienes perecibles que se comercializan sean frutas y verduras o alimentos preparados y que el 57 % de los no perecibles sean ropa, confecciones y zapatos y artesanías, la mayor parte provenientes de pequeños talleres, manufactura y pequeña industria,

demuestra el aporte que hacen a la satisfacción de necesidades básicas de decenas de miles de ciudadanas y ciudadanos y a una parte del sector productivo.

El comercio informal forma parte de la tradición de la ciudad, pero su crecimiento corresponde mucho a la incapacidad del Estado y del sector privado de proporcionar a la mayoría de la población el derecho a trabajar, lo que los lleva a convertirse en trabajadores por cuenta propia. Entre ellos se encuentran los comerciantes de la calle, quienes realizan su actividad en condiciones muy precarias y son catalogados por el Estado y por la cultura oficial como defecto y una herencia del pasado que no permite salir de la pobreza y del atraso, por lo que deben ser eliminados, minimizados o por lo menos ocultados.

Pero la informalidad no va a desaparecer, forma parte de la estructura económica en la que conviven modos de producir ancestrales con los modernos. La economía urbana informal, y dentro de ella el comercio informal, a pesar de que es parte de esa estructura, históricamente ha sido negada y excluida. Las nuevas políticas públicas deberían integrar este tipo de economía en lugar de perseguirla y de retirar de las calles a quienes la practican. Lo ideal sería que esta actividad se transformara en comercio formal, pero no en espacios cerrados donde quienes la lleven a cabo queden confinados y ocultos.

La nueva política pública debe reconocer la importancia económica, cultural y social del comercio informal; debe organizarlo en el espacio público y aglomerarlo en lugares adecuados que formen parte de la trama urbana. También resulta importante dotarlo de servicios y de mobiliario ligero, desmontable y estéticamente acorde con el paisaje de la ciudad, que a la vez dignifique el trabajo. El comercio de la calle es histórico, pero a la vez compatible y funcional con el presente de la ciudad, especialmente se le incluye en la planificación urbana (macro y micro) y en el sistema económico y comercial. Para ello se debe dotar a los comerciantes de servicios de calidad en espacios de socialización y de cultura que además de mejorar la calidad de vida, acrecienten el patrimonio de la ciudad.

Existen experiencias en Quito donde el comercio de la calle en lugar de ser perseguido y retirado del espacio público abierto, más bien fue ordenado e incluso equipado para ocuparlo. Fue durante la administración del alcalde Rodrigo Paz (1988-1992) que incluso se dictó una ordenanza en ese sentido y muchas calles del centro histórico fueron ocupadas por comerciantes que contaban con un mobiliario ligero, desmontable y estéticamente acorde a esa parte de la ciudad. En esos casos no privatizó el espacio público, sino que, al tener equipamientos ligeros y desmontables, en las horas de no actividad comercial eran espacios públicos que podían ser ocupados por la ciudadanía. De ese modo, el comercio de la calle siguió brindando el servicio, formando parte del sistema de comercialización de

la ciudad y respetó el derecho al trabajo. Por supuesto que quienes podían realizar esas actividades contaban con el permiso y el apoyo municipal. Fue la una de las pocas veces en que el Municipio fue un aliado de los comerciantes de la calle, quienes, a su vez, se comprometieron a mantener el espacio público abierto limpio, ordenado y libre cuando no laboraban.

Además, se comprometieron a hacer respetar el uso del espacio público y a informar a las autoridades cuando otros comerciantes querían ocuparlo sin permiso. En esos casos el Municipio ofrecía otras opciones. Ello no significó que no existieran problemas y conflictos, puesto que la calle de por sí es un espacio en disputa, pero al menos redujo el nivel de conflictividad. Mientras el Estado y la sociedad no brinden oportunidades de trabajo a la población, los conflictos sociales se producirán la mayoría de las veces en las calles, pues son el único lugar al que pueden acudir los desocupados a generar actividades lícitas que les permitan buscar ingresos para sostener a sus familias.

El derecho a la ciudad desde la perspectiva del trabajo por cuenta propia y el comercio informal, reconoce su derecho al empleo y también su aporte a la ciudad, pero mediante la organización, regulación y control no solo del Gobierno local y de sus fuerzas de seguridad, sino también de la comunidad, entre los que se incluyen los mismos comerciantes de la calle y sus organizaciones para preservar el derecho de todos a la ciudad. La apropiación del espacio colectivo por parte de todos, le da la condición de espacio público y es a partir de él que se debe organizar lo urbano y no a partir del espacio privado y del mercado que en la actualidad es quien define la organización de la urbe, quedando el espacio público como lo residual.

Para ello es indispensable contar con una institucionalidad y unas políticas públicas urbanas y sociales sólidas con las que se puedan procesar los distintos intereses que no siempre son compatibles, privilegiando el interés de la mayoría y principalmente de los más vulnerables. A partir esto será posible ir construyendo armonía, integración y convivencia pacífica, en la que siempre habrá tensiones.

Con respecto al centro histórico de Quito se debe anotar que se trata de un espacio público particular con mucho simbolismo, pues contiene patrimonio tangible e intangible con el que buena parte de la sociedad se identifica por su pasado, pero también por el presente. Históricamente ha sido un sitio de encuentro y de ritualidad, aunque también de conflicto y de confrontación política y social a nivel local y nacional al tratarse de la capital. Quito no es solo de los quiteños, es de los todos los ecuatorianos, ahí están depositados los símbolos del poder político nacional.

El comercio informal desde el inicio fue parte sustancial de ese espacio, contribuyó a la creación del patrimonio tangible e intangible al ocupar espacios públicos

que han devenido en lugares de encuentro en los que se transmiten saberes, tradiciones, creencias, conocimientos y comportamientos entre generaciones de manera oral, artística, ceremonial y mediante escritos que se expresan en oficios artesanales, ates, comidas tradicionales, remedios curativos, etc. En la economía informal urbana están presentes, además de la obtención de un rédito económico (ganancia) para los que se dedican a ella, las “viejas” lógicas económicas: la reciprocidad, la redistribución y el intercambio, sustentadas en estructuras institucionales concretas basadas en vínculos de parentesco, de vecindad o de pertenencia a agrupaciones de carácter religioso o social cuyos miembros practican la reciprocidad.

En definitiva, se trata de construir una política pública que dignifique, revalorice y proteja a la economía urbana informal y especialmente el comercio informal o de la calle. También se precisan políticas integrales que asuman todos los elementos planteados y que a la vez proporcione recursos materiales y financieros para que estas actividades se conviertan en parte de la identidad de la ciudad. Para ello, se requieren ordenanzas, planificación urbana, espacios públicos exclusivos, servicios, mobiliario, infraestructura y presupuesto.

## Referencias

- Calderón Cockburn, Julio. 2019. “El derecho a la ciudad en América Latina y los enfoques sobre la ciudad informal”. En *Derecho a la ciudad. Una evocación de las transformaciones urbanas en América Latina*, editado por Fernando Carrión y Manuel Dammert, 95-110. Lima: IFEA / FLACSO Ecuador / CLACSO. [https://lc.cx/eS5\\_a3](https://lc.cx/eS5_a3)
- Campodónico, Humberto. 2023. “América Latina: en plena crisis sistémica”. *La República*, 25 de agosto. [https://lc.cx/sDx\\_SW](https://lc.cx/sDx_SW)
- Carrión, Fernando. 2019. “El espacio público es una relación no un espacio”. En *Derecho a la ciudad. Una evocación de las transformaciones urbanas en América Latina*, editado por Fernando Carrión y Manuel Dammert, 191-219. Lima: IFEA / FLACSO Ecuador / CLACSO. [https://lc.cx/eS5\\_a3](https://lc.cx/eS5_a3)
- Carrión, Fernando y Manuel Dammert-Guardia. 2019. “El Derecho a la ciudad: una aproximación”. En *Derecho a la ciudad. Una evocación de las transformaciones urbanas en América Latina*, editado por Fernando Carrión y Manuel Dammert, 9-21. Lima: IFEA / FLACSO Ecuador / CLACSO. [https://lc.cx/eS5\\_a3](https://lc.cx/eS5_a3)
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) y OIT (Organización Internacional del Trabajo). 2020. “El trabajo en tiempos de pandemia: desafíos frente a la enfermedad por coronavirus (covid-19)”. <https://lc.cx/UbVS9s>

- Constitución de la República de Ecuador. 2008. Registro Oficial 449, 20 de octubre. [https://lc.cx/IYW\\_dl](https://lc.cx/IYW_dl)
- Constitución Política de la Ciudad de México. 2017. Ciudad de México, 5 de febrero. <https://lc.cx/7xrObU>
- Echeverría, Bolívar. 2008. “El ethos barroco y los indios”. *Revista de Filosofía “Sophia”* 2: 1-11. <https://lc.cx/Pjm1gC>
- Enríquez, Francisco. 1990. “Estrategias de sobrevivencia del sector popular en los espacios públicos”. En *Centro Histórico de Quito: problemática y perspectivas*, 125-138. Quito: Municipio de Quito / Junta de Andalucía / Ministerio de Asuntos Exteriores de España.
- Harvey, David. 2008. “El derecho a la ciudad”. *New Left Review* 53: 23-39. [https://lc.cx/h\\_2jyF](https://lc.cx/h_2jyF)
- INEC (Instituto Nacional de Estadística y Censos). 2023. “Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo ENEMDU”. <https://lc.cx/FP-r1M>
- Kingman, Eduardo, y Erika Bedón. 2022. *Ferías, plazas y mercados, otra memoria posible*. Quito: Municipio de Quito / Instituto Metropolitano de Patrimonio.
- Lefebvre, Henry. 1968. *El derecho a la ciudad*. Barcelona: Ediciones Península.
- Middleton, Alan. 2003. “Informal traders and planners in the regeneration of historic city centres: the case of Quito, Ecuador”. *Progress in Planning* 59 (2): 71-123. [https://doi.org/10.1016/S0305-9006\(02\)00061-2](https://doi.org/10.1016/S0305-9006(02)00061-2)
- 2022. *El sector informal en el Ecuador. Artesanos, empresarios y empresas familiares precarias*. Quito: FLACSO-Ecuador.
- Ministerio de Cultura y Patrimonio. 2023. “Patrimonio cultural”. <https://lc.cx/SyBZCX>
- Moreno, Paola. 2012. “Los vendedores ambulantes de chapinero: un reflejo del vínculo formalidad/informalidad”. Tesis de grado. Pontificia Universidad Javeriana. <https://lc.cx/tVYYLi>
- Municipio de Quito. 2022. “Censo de comerciantes autónomos 2021-2022”.
- ONU (Organización de Naciones Unidas). 2017. “Nueva agenda urbana”. <https://lc.cx/-EWLAP>
- Ostelea. 2021. “Patrimonio cultural: qué es y tipos en turismo”, 25 de febrero. <https://lc.cx/dKMHK2>
- Polanyi, Karl. 2010. “El sistema económico como proceso institucionalizado”. En *Lecturas de antropología social y cultural. La cultura y las culturas*, compilado por Honorio Velasco, 275-306. Madrid: Universidad Nacional de Educación a Distancia.

- Quispe, Gabith, Marieta Tapia, Dante Ayaviri, Marlon Villa, María Eugenia Borja y Magdala Lema. 2018. “Causas del comercio informal y la evasión tributaria en ciudades intermedias”. *Revista Espacios* 39 (41): 1-17. <https://lc.cx/l7PJEO>
- Sandoval, Gustavo. 2014. “La informalidad laboral: causas generales”. *Equidad y Desarrollo* 22: 9-45.

# Teoría feminista y pensamiento político: repensar los derechos, la libertad y la igualdad

## *Feminist theory and political thought: Rethinking rights, freedom and equality*

Anabella Di Tullio<sup>\*,\*\*</sup>

Recibido: 27/06/2024 - Aceptado: 24/08/2024

146

### Resumo

En el presente artículo se propone un recorrido sobre tres conceptos centrales y estructurantes tanto de la teoría política feminista como del pensamiento político moderno occidental: las nociones igualdad, libertad y derechos. En un primer momento se realiza un recorrido en clave histórica sobre la situación de las mujeres a partir de las transformaciones económicas y políticas que el capitalismo trajo aparejadas. En el segundo apartado, se abordan en clave teórica los modos en los que el liberalismo da forma a las nociones que nos ocupan y las críticas que la teoría feminista realiza a ese abordaje. Por último, se presentan las ideas que aporta la teoría política feminista a los conceptos de derecho, igualdad y libertad.

*Palabras claves:* ciudadanía; derechos; feminismo; igualdad; libertad; liberalismo

### Abstract

This paper proposes a review of three central and structuring concepts of both feminist political theory and modern western political thought: the notions of equality, freedom and rights. First, a historical overview of the situation of women is presented, starting with the economic and political transformations brought about by capitalism. In the second section, the ways in which liberalism gives shape to the notions we are dealing with and the criticisms that feminist theory makes of this approach are discussed from a theoretical point of view. Finally, the ideas that feminist political theory contributes to the concepts of right, equality and freedom are presented..

*Keywords:* citizenship; rights; feminism; equality; freedom; liberalism.

\* Instituto de Investigaciones de Estudios de Género (IIEGE-UBA) / CONICET y Universitat Oberta de Catalunya. Correo: anabella.ditullio@gmail.com

\*\* El presente artículo es una reelaboración de algunas ideas vertidas en diversos apartados de mi tesis doctoral denominada Teoría feminista y liberalismo: el devenir de una relación problemática (2016).

## De desplazamientos y paradojas

Para iniciar esta reflexión, en términos históricos, podríamos decir que el creciente proceso de industrialización, el surgimiento de los Estados nación y el desarrollo de regímenes democráticos representativos, alteraron de manera drástica la situación de las mujeres hacia fines del siglo XVIII y a lo largo del siglo XIX. Estos cambios estructurales impactaron en el lugar que las mujeres ocupaban en la sociedad debido principalmente a la transformación del significado económico y político de la familia (Jaggar 1983).

El capitalismo industrial desplazó la producción del hogar a las fábricas y en este traslado se produjo el resquebrajamiento de la centralidad que las mujeres detentaban en esas economías familiares cuyo núcleo de producción era la unidad habitacional familiar.<sup>1</sup> La importancia que las mujeres de la clase trabajadora revestían para el sostenimiento y para la reproducción del orden social, mediante su inserción activa en el sistema de trabajo productivo —necesario para la supervivencia de su familia—, fue minada a la vez que crecía simultáneamente la dependencia económica hacia sus esposos. Así, siguiendo la argumentación de Alison Jaggar (1983), con anterioridad a la Revolución Industrial las mujeres se encontraban en su mayoría integradas a un modo de trabajo productivo destinado a la supervivencia del núcleo familiar.

Lo que hoy entendemos por tareas de cuidado (trabajo doméstico, cuidado de personas adultas mayores y de niños y niñas) ocupaba solo una porción del tiempo de trabajo de las mujeres. La mayoría de ellas realizaban importantes contribuciones a la producción de alimentos para consumo familiar (crianza de animales, cultivo de vegetales), procesaban y conservaban dichos alimentos, hilaban algodones y lana, y tejían y cosían las ropas que vestían sus familias, fabricaban productos de uso corriente en el hogar (por ejemplo, velas y jabones) y diversas medicinas naturales y remedios herbales. La importancia de la contribución de las mujeres a la supervivencia social era tan evidente que no parecían existir razones para suscitar cuestionamientos sobre ello: el lugar de las mujeres en el orden social era una necesidad natural (Jaggar 1983, 3-4).

Del mismo modo, las mujeres pertenecientes a las clases altas aristocráticas, que gozaban de una cierta influencia política dado el carácter de su pertenencia familiar, vieron declinar ese poder junto con el estatus de la nobleza y de la aristocracia. La familia sufrió transformaciones sustanciales y con ella el rol de las mujeres en el seno familiar, en el trabajo y en la sociedad.

---

1 Para un análisis del modo en que el proceso de industrialización capitalista afectó a las unidades familiares, se sugiere el texto de Engels ([1884] 2008).

La teoría feminista ha analizado ampliamente el modo en que el desarrollo del sistema capitalista trajo aparejada una forma específica de división del trabajo por sexos. Las esposas “precapitalistas” eran socias o compañeras en la producción económica, sin embargo, una vez que esa producción salió del espacio del hogar pasaron a depender de sus maridos para su subsistencia y así se conformó el ideal de modelo de familia respetable hacia mediados del siglo XIX, con un padre de familia proveedor y una esposa dependiente. En el caso de los sectores socioeconómicos más bajos, las mujeres de la clase trabajadora se vieron obligadas a buscar empleos remunerados en determinados sectores laborales donde eran admitidas para garantizar su propia supervivencia y la de su familia (Pateman 1991).

El liberalismo, teoría política que acompaña estos procesos y transformaciones, albergó desde sus inicios una fuerte ambigüedad: a la vez que proclamaba que todos los hombres habían nacido libres e iguales, excluía a las mujeres de esa igualdad y libertad sobre la que se erigían los nuevos tiempos. No obstante, esas mismas ideas de igualdad y libertad individual comenzaban a establecer el terreno que posibilitaría el cuestionamiento de la “natural” subordinación de las mujeres con respecto a los hombres. Una vez instaurada la idea de que los seres humanos son iguales, resulta imprescindible por lo menos una razón que explique por qué se sigue tratando a las mujeres de forma diferente a los hombres.

En las nuevas sociedades liberales el lugar de las mujeres deviene una paradoja: la promesa aparentemente radical y emancipatoria que el nuevo orden presentaba contrastaba con la subordinación social, política y económica en la que se encontraban.<sup>2</sup> Esta contradicción comienza a hacerse cada vez más visible a partir de este momento, pero tiene sus orígenes filosóficos y teóricos en el nuevo lugar que a partir de Hobbes se le asignó al individuo en cuanto sujeto autónomo de la política.<sup>3</sup> En referencia a esto, Ángeles Perona (1995) nos invita a pensar la paradoja en clave hermenéutica para entender la génesis y la estructura de ese nuevo espacio de lo político que se estaba conformando. Para esta autora, el primer momento lo representó la obra de Hobbes, donde se instituyó un principio de igualdad universal en el marco del supuesto teórico del estado de naturaleza para rápidamente pasar a defender un concepto de igualdad restringida a los individuos pactantes.

Esta contradicción fue rápidamente puesta de manifiesto por mujeres y hombres que alzaron sus voces para denunciar la exclusión de las mujeres de la sociedad

2 Resulta evidente que no solo las mujeres se encontraban en una situación de subordinación socioeconómica y política, pero en el presente artículo me interesa analizar específicamente la contradicción propuesta a partir de subordinación de las mujeres.

3 En este sentido, Macpherson (1979, 15) afirmó que “el individualismo, como posición teórica básica, se remonta cuando menos a Hobbes. Aunque difícilmente cabe calificar de liberales a sus conclusiones, sus postulados fueron en cambio altamente individualistas”.

política naciente. Mary Astell, Poulain de la Barre, D'Alembert, Diderot, Condorcet, Olympe de Gouges o Mary Wollstonecraft, por mencionar algunos de los nombres más reconocidos (O'Neill 1998), evidencian esa crítica temprana a una sociedad que, confiada en la idea del progreso, dejó fuera a la mitad de la humanidad.

Reactualizando las palabras con las que se definiera Olympe de Gouges, “una mujer que solo tiene paradojas para ofrecer y no problemas fáciles de resolver” (Scott 1996, 4), la paradoja parece ser el espacio en el que el feminismo se sitúa para reflexionar. Pues, de acuerdo con Fina Birulés,

detenerse en la paradoja también puede ser un buen indicador, ya que pone de manifiesto nuestra disposición a prestar atención a la complejidad de un asunto. Y aun podemos ir más allá: también es un indicio de nuestra capacidad o de nuestro deseo de desestabilizar de manera creativa lo que nos ha sido dado (Birulés 2015, 17-18).

De este modo, las paradojas no serían dilemas excluyentes, sino tensiones teórico-políticas que nos permiten elaborar alternativas para una redefinición de lo político desde el feminismo. Porque habitar la paradoja, vivir los espacios de contradicción y dar cuenta de las tensiones permanentes de la teoría –crítica– y de la práctica –afirmativa– “es tanto la condición histórica de existencia del feminismo como su condición teórica de posibilidad” (De Lauretis [1989] 1999, 34).

## De universalidades excluyentes

Es posible observar en los fundamentos de la teoría liberal un doble movimiento: el surgimiento de la noción de individuo, de sujeto poseedor de una identidad singular, es acompañado por la creación de un Estado que se convertiría en institución universal, unificadora e integradora de una identidad colectiva en un espacio determinado. Pero, para que esa identidad colectiva pudiera forjarse las identidades individuales tendrían que borrar sus características de individualidad y convertirse en idénticas.

Ante la necesidad de la manifestación de una única voluntad racional para su conformación, el contrato que creó la sociedad liberal aparecía como un pacto que negaba la diferencia –y excluyó de su realización a aquellas personas consideradas diferentes–, ya que el ideal de universalidad y totalidad que promovía la creación de la comunidad política solo era realizable entre “iguales”. En tal sentido, Iris Marion Young estableció que “la idea de ciudadanía como expresión de una voluntad general ha tendido a imponer una homogeneidad de los ciudadanos” (Young 1996, 100).

El contractualismo, a partir de una tesis profundamente radical y disruptiva como lo era afirmar la igualdad de las personas ante una sociedad feudal estamentada y jerarquizada, parecería negar lo evidente: que las personas son diferentes y diversas y que es la construcción del orden político y normativo legal aquello que las iguala. Al mismo tiempo, al oponerse a las concepciones de la autoridad y de la comunidad política debido a su constitución de forma natural, lo cual revela la artificialidad de esta creación humana a través del pacto, la teoría deja al descubierto el carácter artificial e injusto de la exclusión de las y los “diferentes”.

El liberalismo, en su afán de privilegiar al individuo por encima del colectivo o de los colectivos a los que pueda pertenecer, no toma en cuenta a los grupos de pertenencia como constitutivos de la individualidad. En este sentido, no parecería capaz de dar cuenta de la particularidad y de la diferencia, o la situación de desigualdad y la subordinación en la que se encuentran las mujeres y las diversidades en vitales aspectos de las sociedades contemporáneas. La noción de ciudadanía liberal trasciende las diferencias y las desigualdades –de poder, de recursos, de riqueza–, estableciendo que todas las personas son pares en la vida pública. De este modo, la igualdad liberal es definida en términos de identidad, privilegiando lo común sobre lo diferente y legislando sin considerar las diferencias individuales y grupales. La lógica de la identidad parece ocultar la alteridad tras el ideal de unidad.

Por otra parte, la libertad es la posibilidad de los miembros de la sociedad de perseguir sus fines y de realizar sus capacidades sin obstaculizar a sus semejantes –y sin ser obstaculizados u obstaculizadas por los demás–, y aparece como “el principio ético central de la tradición liberal occidental” (Dietz 1990, 116). Esta concepción de “libertad negativa” se encuentra estrechamente vinculada a la noción de individuos que son portadores de derechos formales: estos derechos vienen a garantizar iguales oportunidades a todos los individuos y a protegerlos de la interferencia de los demás en la consecución de sus fines. En este sentido, Mary Dietz planteó que

para los liberales, la fuerza motivadora de las acciones humanas no se encuentra en ningún noble deseo de alcanzar “la buena vida” o “la sociedad moralmente virtuosa”, sino más bien en la inclinación hacia el progreso individual o –en términos capitalistas– en la búsqueda de la ganancia de acuerdo con las reglas de mercado (Dietz 1990, 118).

Desde una mirada similar, Alison Jaggar argumenta que “la tradición liberal en teoría política ha estado siempre asociada con el sistema económico capitalista. La teoría política liberal emergió con el ascenso del capitalismo y expresó las necesidades del desarrollo de la clase capitalista. Los valores liberales de autonomía y

autosuficiencia han estado generalmente ligados al derecho a la propiedad privada” (Jaggar 1983, 34).<sup>4</sup> Son varios los análisis críticos que sostienen que el liberalismo está mucho más preocupado por la libre elección individual que por cada vida humana en un mundo de iguales. Para el liberalismo la igualdad, en términos políticos, supone poseer un estatus igual de ciudadanía, es decir, iguales derechos formales.

Desde sus inicios, el feminismo ha establecido una compleja relación con el liberalismo. En ocasiones se ha planteado que el feminismo es heredero del liberalismo, en el sentido de que sería la culminación del proceso comenzado por las revoluciones burguesas, pues representaría la búsqueda de la extensión de los derechos liberales de los que gozan los hombres a las mujeres. Las obras de Mary Wollstonecraft y de John Stuart Mill son testimonio de que el feminismo y el liberalismo no siempre han estado enfrentados. Sin embargo, y a pesar de tener un origen común en el surgimiento de los individuos libres e iguales en cuanto fundamento de la sociedad, y en la radical crítica a toda forma de jerarquías y de subordinaciones tradicionales, la teoría feminista ha sido fuertemente crítica con la teoría liberal.

Los principales cuestionamientos que desde la teoría feminista ha merecido el liberalismo se han centrado en desvelar que aquellas categorías que se pretendían universales y que, por tanto, agrupaban a todos los seres humanos, no lo eran en modo alguno. Así, las mujeres no estaban incluidas en los pretendidamente universales términos de “hombre” o “individuo”, y por ende tampoco eran tomadas en cuenta cuando se hablaba de voluntad libre, de consentimiento, de autonomía, de igualdad y de libertad. El contrato era un pacto entre caballeros. En este sentido, Seyla Benhabib argumentó que las teorías morales universalistas de Hobbes hasta Rawls eran “sustitucionalistas” dado que el universalismo que estas sostenían “es definido subrepticamente al identificar las experiencias de un grupo específico de sujetos como el caso paradigmático de los humanos como tales. Estos sujetos invariablemente son adultos blancos y varones, propietarios o al menos profesionales” (Benhabib 1990, 127). De este modo quedaba al descubierto la paradoja a la que ya hemos hecho referencia: a la vez que se proclama la condición universal de la igualdad y la libertad de los hombres, se excluía de esos atributos “universales” a la mitad de la humanidad, dejando en evidencia la falsa neutralidad del término “hombres”, el cual debe leerse en masculino.

Desde la teoría política feminista Anne Phillips ensayó una respuesta a la pregunta acerca de qué es lo que molesta tanto a las feministas del liberalismo. “Una objeción clave es (...) que, al promover una igualdad meramente formal entre los sexos, falla al ofrecer una igualdad sustantiva de poder” (Phillips 2009, 131). La teoría feminista ha resignificado la idea de igualdad, extendiendo su alcance de

---

4 Para un análisis de la relación entre liberalismo y capitalismo, véase Macpherson (2003).

modo tal que amenaza otros valores liberales y pone en discusión la propia estructura del liberalismo político. Estas autoras han ido más allá de la concepción liberal tradicional de igualdad y del rol del Estado, el cual no solamente debería tener un papel activo en la promoción de programas de “acciones positivas”, sino hacer materialmente posible que las mujeres y las diversidades puedan ejercer sus derechos. En la medida en que existen diferencias materiales y simbólicas que constituyen desventajas para ciertos grupos de personas, una política pública justa requiere la aplicación de un trato diferenciado y no de un principio estricto de igualdad.

Iris Marion Young y otras autoras afirman que las diferencias no están originadas en atributos naturales o biológicos inmodificables, sino en la relación con los cuerpos, con las normas, reglas, leyes y convenciones. Y en ese sentido, se explica la noción de derechos especiales para determinados colectivos, postulado político que procede “no de la necesidad de compensar una inferioridad, como podría interpretar alguien, sino de la valoración positiva de la especificidad en diferentes formas de vida” (Young 1996, 122).

En el mismo camino, cuando la teoría política feminista entiende el matrimonio y la familia en términos políticos, y utiliza conceptos entre los que sobresalen igualdad, libertad o justicia para analizar las relaciones familiares, cuestiona abiertamente las nociones liberales de privacidad o de derecho a la intimidad, y con ello, la división de lo público y lo privado, al igual que se concibe en el liberalismo. En este sentido, Carole Pateman (1996, 31) sostiene que “el intento de universalizar el liberalismo tiene consecuencias de mayor alcance de las que se acostumbra a considerar, porque al final este intento acaba por cuestionar el liberalismo en sí”.

Hemos afirmado que la dicotomía público-privado de la manera en que es presentada por el liberalismo invisibiliza las relaciones de poder y de desigualdad que se dan en el ámbito privado, especialmente en el familiar. Angela Davis (2005) y bell hooks (2020), a partir de sus análisis sobre la intersección entre raza, clase y género, nos permiten complejizar esta crítica. Estas autoras no solo analizan el modo en que las mujeres negras sufren una opresión específica que la división público-privado invisibiliza, sino que además demuestran con solvencia la necesidad de estudios interseccionales en el desarrollo de las políticas feministas.

La igualdad de oportunidades formal, conseguida gracias a la valiente lucha de tantas mujeres a lo largo de la historia, es importante en el análisis de los orígenes de aquellos principios que rigen nuestras vidas políticas y es necesaria para mejorar nuestras vidas como ciudadanas, pero resulta insuficiente en la práctica política cotidiana en la cual tal vez deberíamos, siguiendo a Drucilla Cornell (2001, 21), liberarnos del “uso de la comparación de géneros como ideal de igualdad”. Avanzar hacia un ideal de igualdad y de libertad implica cuestionar esta comparación, a la vez que se cuestionan

las instituciones que se pretenden neutrales e irrefutables y que pertenecen a un orden simbólico masculino. Para Mary Dietz (1990, 120) “el acceso no basta”, ya que una vez en el terreno de “el acceso igual”, quedamos atrapadas en toda una red de conceptos liberales: derechos, intereses, contratos, individualismo, gobierno representativo, libertad negativa. Dietz y otras investigadoras nos han alertado de lo peligroso que puede resultar aceptar sin cuestionamientos estos conceptos, especialmente de la forma en que son entendidos en nuestra modernidad política occidental.

Tal vez, asumiendo que la igualdad debe ser una categoría política que sustente la diversidad de las acciones humanas y las experiencias de las personas en cuanto prácticas de la libertad, podamos avanzar en la desidentificación de la igualdad de la manera en que se entiende actualmente y de los supuestos de abstracción, identidad y homogeneidad. Quizás ese sea el punto de partida que el feminismo nos ofrece para comenzar a transitar esas nuevas concepciones de la política, de la ciudadanía y de la “buena vida”.

## ¿Libres e iguales?

Ahora bien, también deberíamos preguntarnos: ¿qué implica reclamarnos iguales en el marco de las sociedades contemporáneas? Ya hemos dicho que la igualdad ante la ley o la mera igualdad formal no bastan, pero ¿nos referimos a una igualdad social?, ¿al reconocimiento de las diferencias?, ¿a la ausencia de relaciones de dominación? ¿Todas las diferencias son relevantes para la vida política? Nancy Fraser (1997) realizó un esfuerzo por pensar en el reconocimiento de las diferencias y en la necesidad de igualdad social, de modo que ambos términos se apoyen el uno al otro, es decir, propuso combinar la política cultural de la diferencia con la política social de la igualdad. En el marco de la teoría liberal, estrechamente vinculada al principio de la igualdad humana, se encuentra la idea de que la sociedad debe garantizar la libertad de cada uno de sus miembros para perseguir su propio bien.

Recordemos que Pateman señaló que la astucia de la teoría del contrato ha sido justamente la de presentar la subordinación de manera que parezca que se trata de la libertad. Su conceptualización sobre la libertad se encuentra estrechamente ligada a la noción de consentimiento: solo a partir de personas que consienten obedecer a un poder político determinado podemos hablar de libertad. El problema que la autora destacó en el planteo liberal es que a la vez que el consentimiento resulta esencial para la libertad, la libertad vendría ser una precondition para el consentimiento. La teoría liberal no pareciera ser de este modo la mejor herramienta para distinguir la libertad de la dominación.

El liberalismo propone una noción de libertad en términos negativos, en la que sería la ausencia de impedimentos externos para realizar lo que alguna persona quisiera: ser libres es estar libre de la interferencia de otras y de otros. Este principio, central para la tradición liberal, se encuentra asentado sobre una definición particular de individuo: autosuficiente, sin lazos con sus semejantes. La libertad parece reducirse a la libre elección, la libertad es siempre libertad individual. Entendida de este modo, la libertad puede restringirse a la lógica de los derechos, o sea, a la idea liberal de individuo portador de derechos, que gracias a ellos puede elegir entre distintos rumbos de acción.

En el marco de la política liberal, la noción del individuo como portador de derechos no solo refuerza los principios de igualdad formal y de libertad individual, sino que estructura la separación de los ámbitos público y privado. Bajo la idea de que los derechos individuales crean un espacio de libertad separado del ámbito público y fuera de la órbita e intromisión del Estado, el liberalismo legitima esta distinción y sus ya conocidas consecuencias. En este escenario, más derechos no necesariamente se traducen en más libertad.<sup>5</sup>

En esta dirección, Wendy Brown alertó sobre los riesgos de confundir el ámbito de los derechos con el de los reclamos y de las luchas políticas. “Los derechos no deben confundirse con la igualdad, ni el reconocimiento legal con la emancipación” (Brown 1995, 133). Está claro que el discurso de los derechos es sumamente potente. Pero su potencia política reside en su construcción ideal de personas iguales por su sola condición humana –contrastada por las desigualdades sociales reales– más que en el contenido concreto de esos derechos. En su formulación negativa y en la positiva –por ejemplo, contra la violencia o por la libertad de expresión–, hablar de derechos en el contexto del liberalismo implica referirse a límites de otras y otros y al Estado.

En este sentido demarcatorio y organizador, los derechos separan, delimitan y sostienen el espacio entre una y otra persona bajo el supuesto de la afirmación de la autonomía o independencia en el marco de un orden social. Su opuesto constitutivo, las necesidades, se esconden en el ámbito privado donde se da rienda suelta a relaciones de desigualdad en un marco de intimidad y dependencia. Estos dos mundos de lógicas distintas se necesitan mutuamente, mejor dicho, el reino de los derechos no puede sostenerse sin el confinamiento de las mujeres en el mundo de la satisfacción de las necesidades. Para las mujeres y las diversidades el paradigma de los derechos no necesariamente ha sido un horizonte de libertad.

5 No se trata de negar los avances que la inclusión y el reconocimiento de los derechos han traído para la vida cotidiana de las mujeres: leyes contra el abuso sexual, de abordaje integral de violencias de género, sobre salud sexual y reproductiva, legalización del aborto, aumento de la duración de las licencias por maternidad, implementación de planes de igualdad, instalación de espacios en los edificios de oficinas para el cuidado de niños y niñas, por solo nombrar algunas, pues representan luchas y conquistas invaluable.

¿Debemos descartar entonces el lenguaje de los derechos?, por supuesto que no. Nadie puede no querer tener derechos. Esto no impide que podamos sostener que la proliferación de derechos ha mitigado, pero no resuelto, la subordinación de las mujeres. “Si bien los derechos pueden atenuar la subordinación y las violaciones a las que somos vulnerables las mujeres en un régimen social, político y económico machista; no pueden vencer ni al régimen ni a sus mecanismos de reproducción” (Brown 2020, 246). De este modo, aunque actuando sobre muchos de sus efectos, los derechos no han eliminado la desigualdad o la violencia de género.

La teoría feminista establece que cuanto más neutral o ciega con respecto al género sea una ley, un derecho, o una política pública, más probable es que refuerce los privilegios y el poder de los hombres hegemónicos e invisibilice las necesidades de las mujeres y de las diversidades, a la vez que consolida su subordinación. Los derechos generales y universales aumentan el poder de las personas poderosas.

En el discurso legal –y en el de las políticas públicas– se considera a las mujeres en sentido general sin diferenciar entre unas y otras, o se nos trata de pobres, lesbianas o indígenas, etc., pero nunca somos percibidas como las personas complejas y diversas que somos. Los derechos además de consolidar la ficción del individuo autónomo y autosuficiente, consolidan las identidades homogéneas al momento de darles protección. Y si bien ambas instancias son problemáticas, ninguna persona que detente una posición de subordinación podría no quererlas. “Lo que no podemos no querer es también lo que nos atrapa en términos de nuestra dominación” (Brown 2020, 256). Necesitamos de los derechos para afirmar nuestro estatus de individuos e individuos, incluso sabiendo las trampas que presentan los caminos a recorrer para lograrlo.

Es importante que estos derechos sean concretos con respecto a la problemática que afecta a las mujeres y a las diversidades, a pesar de que en esa misma especificación se refuerce nuestra subordinación. Las paradojas planteadas no tienen necesariamente que ser condiciones de imposibilidad política, sino más bien oportunidades de cuestionar los límites y las verdades sostenidas por determinadas formaciones políticas. Los derechos en cuanto paradojas abren la posibilidad de concebirlas no como medios ni fines, sino en una articulación –mediante su representación, siempre imperfecta e inconmensurable– de aquello en lo que podrían consistir la igualdad y la libertad.

El modelo político liberal, al entender que la igualdad sería también identidad, encierra a las mujeres y a las identidades disidentes en la imposible elección entre igualdad y diferencia. Salir del encierro implica redefinir el concepto de libertad, puesto que, sin libertad, el costo que se paga por la igualdad es la homogeneización y la asimilación. Es necesario entonces alejarnos de las definiciones que la reducen

a la libre elección. Una alternativa posible sería pensar la libertad en cuanto forma de autodesarrollo y de autodeterminación, lo cual requiere tanto la ausencia de impedimentos como la garantía de las condiciones sociales, simbólicas y materiales para alcanzarla (Gould 1988).

Para poder elegir, las opciones deben estar ahí y ser reales, pero resulta imprescindible que también se enmarquen en un contexto que nunca es meramente individual. Necesitamos pensar una noción de libertad que nos permita ser nosotras mismas, expresar nuestras diferencias, perseguir en nuestros propios términos nuestra propia felicidad, pero sabiendo que esto siempre se da en relación con otros y otras. En este contexto, la libertad nunca es puramente individual, la libertad de cada persona es siempre libertad política. Es necesario cuestionar el credo liberal que reza que menos intervención política es igual a más libertad. Solo inauguraremos nuevas formas de pensar y de ejercer la libertad en el marco de una concepción de la política que no la reduzca a la gestión o la administración de lo público, ni a la elección de representantes, ni a la relación gobernantes-gobernados y gobernadas.

Pensar la política desde una perspectiva de género nos mueve a buscar nuevas formas de habitar el mundo común. Pero, sobre todo, implica la posibilidad de “decir” la diferencia de ser, de estar y de devenir las diversas identidades que encarnamos, sin que ello conlleve ningún acto de discriminación o de violencia.

## Referencias

- Benhabib, Seyla. 1990. “El otro generalizado y el otro concreto: la controversia Kohlberg-Gilligan y la teoría feminista”. En *Teoría feminista y teoría crítica*, editado por Seyla Benhabib y Drucilla Cornell, 119-149. Valencia: Edicions Alfons el Magnànim.
- Birulés, Fina. 2015. *Entre actos. En torno de la política, el feminismo y el pensamiento*. Buenos Aires: Katz.
- Brown, Wendy. 1995. *States of Injury. Power and Freedom in Late Modernity*. Nueva Jersey: Princeton University Press.
- 2020. “Los derechos como paradojas”. *Las Torres de Lucca* 9 (17): 243-261. <https://lc.cx/kdV--j>
- Cornell, Drucilla. 2001. *En el corazón de la libertad: feminismo, sexo e igualdad*. Madrid: Ediciones Cátedra.
- De Lauretis, Teresa. (1989) 1999. “La tecnología del género”. En *Technologies of Gender. Essays on Theory, Film and Fiction*, traducción de Ana María Bach y Margarita Roule, 1-30. Londres: Macmillan Press. <https://lc.cx/CCPwl2>

- Di Tullio, Anabella. 2016. "Teoría feminista y liberalismo: el devenir de una relación problemática". Tesis doctoral, Universitat de Barcelona. <https://lc.cx/B2Lz49>
- Davis, Angela. 2005. *Mujeres, raza y clase*. Madrid: Akal.
- Dietz, Mary. 1990. "El contexto es lo que cuenta: feminismo y teorías de la ciudadanía". *Debate Feminista* 1 (1): 114-140.  
<https://doi.org/10.22201/cieg.01889478p.1990.1.1862>
- Engels, Friedrich. (1884) 2008. *El origen de la familia, la propiedad privada y el Estado*. Madrid: Alianza Editorial.
- Fraser, Nancy. 1997. *Iustitia interrumpita. Reflexiones críticas desde la posición "post-socialista"*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores.
- Gould, Carol. 1988. *Rethinking Democracy. Freedom and social cooperation in politics, economy and society*. Cambridge: Cambridge University Press.
- hooks, bell. 2020. ¿Acaso no soy yo una mujer?: *mujeres negras y feminismo*. Bilbao: Consonni.
- Jaggar, Alison. 1983. *Feminist Politics and Human Nature*. Nueva Jersey: Rowman & Allanheld.
- Macpherson, Crawford. 1979. *La teoría política del individualismo posesivo*. Barcelona: Editorial Fontanella.
- 2003. *La democracia liberal y su época*. Madrid: Alianza.
- O'Neill, Eileen. 1998. "Disappearing Ink: Early Modern Women Philosophers and Their Fate in History". En *Philosophy in a Feminist Voice. Critiques and Reconstructions*, editado por Janet Kourany, 17-62. Nueva Jersey: Princeton University Press.
- Pateman, Carole. 1991. "Feminismo y democracia". *Debate Feminista* 1: 7-28.  
[https://lc.cx/DbRX\\_C](https://lc.cx/DbRX_C)
- 1996. "Críticas feministas a la dicotomía público/privado". En *Perspectivas feministas en teoría política*, compilado por Carme Castells, 31-52. Barcelona: Paidós.
- Perona, Ángeles. 1995. "La construcción del concepto de ciudadanía en la modernidad". *Arenal. Revista de Historia de las Mujeres* 2 (1): 25-40.  
<https://lc.cx/IlM1Nv>
- Phillips, Anne. 2009. "El feminismo y el liberalismo nuevamente: ¿tiene razón Martha Nussbaum?". *Debate Feminista* 39: 130-151.  
<https://doi.org/10.22201/cieg.2594066xe.2009.39.1422>
- Scott, Joan. 1996. *Only Paradoxes to Offer: French Feminists and the Rights of Man*. Cambridge: Harvard University Press.
- Young, Iris Marion. 1996. "Vida política y diferencia de grupo: una crítica del ideal de ciudadanía universal". En *Perspectivas feministas en teoría política*, compilado por Carme Castells, 99-126. Barcelona: Paidós.

# Hacia una interculturalidad resurgente: generando hermandad, grietas decoloniales y sanación en la Amazonía ecuatoriana

## *Toward a Resurgent Interculturality: Generating Sisterhood, Decolonial Cracks, and Healing in the Ecuadorian Amazon*

Alexandra J. Reichert, MA\*, Ofelia Salazar Shiguango\*\*

Recibido: 01/02/2024 - Aceptado: 17/04/2024

158

### Resumen

En el artículo examinamos un intercambio de conocimientos medicinales entre mujeres waorani y kichwas en la Amazonía ecuatoriana. Utilizando la interculturalidad crítica y el internacionalismo indígena, proponemos el concepto de interculturalidad resurgente como un nuevo modelo para estudiar la salud intercultural y con el que se descentraliza la perspectiva occidental y se ponen los pensamientos indígenas en el centro del debate. Nos enfocamos específicamente en un evento desarrollado en la provincia Napo en el que participaron once mujeres kichwas de la Asociación de Mujeres Parteras Kichwas de Alto Napo y siete mujeres waorani. En contraste con otras formas de interculturalidad que buscan encajar las perspectivas indígenas en marcos occidentales, describimos de qué forma este tipo de intercambio demuestra el poder de la colaboración en materia de salud entre comunidades indígenas fuera de los espacios de salud biomédicos. Este artículo tiene implicaciones más amplias para la salud pública, pues llevamos la conversación más allá del hospital y hacia las comunidades indígenas. También es relevante para los estudios indígenas de manera más amplia, al revelar hallazgos significativos en las áreas de atención de salud reproductiva, prácticas de sanación y estrategias de resiliencia. Con este texto se proponen algunas bases para una interculturalidad que va más allá de los silos biomédicos y ancestrales, y destaca la colaboración entre diferentes grupos indígenas.

*Palabras clave:* Amazonía; antropología médica; interculturalidad; mujeres indígenas; partería; resiliencia.

### Abstract

This article examines a knowledge exchange of medicinal practices between Waorani and Kichwa Indigenous women in the Ecuadorian Amazon. Using “critical interculturality” and “Indigenous internationalism,” we propose the concept of “resurgent interculturality” as a new model for intercultural health that decentralizes the Western perspective and places diverse Indigenous thoughts at the center. On July 6, 2023, we hosted an exchange for 11 Kichwa women and 7 Waorani women at Amupakin, the Association of Kichwa Midwives of Alto Napo, in Archidona, Napo. We focus on this specific event, to highlight our theoretical contribution, “resurgent interculturality.” In contrast to other forms of interculturality, which seek to fit Indigenous perspectives into Western frameworks, we describe how this kind of exchange demonstrates the power of Indigenous-to-Indigenous health exchange, outside biomedical health spaces. This article has significant implications for public health, as it takes the conversation beyond the hospital and into the communities. Furthermore, it is key to Indigenous studies more broadly, providing relevant findings in the areas of reproductive health care, healing practices, and resilience strategies. These findings lay the foundation for an interculturality that transcends biomedical and ancestral silos, highlighting the importance of collaboration between different Indigenous groups.

*Keywords:* Amazon; medical anthropology; interculturality; indigenous women; midwifery; resilience.

\* Estudiante del doctorado del Departamento de Antropología de la Universidad de Vanderbilt, Estados Unidos. allie.reichert@gmail.com

\*\* Administradora de Amupakin, comunidad Sábata, Archidona, Ecuador. amupakinachimamas@gmail.com

158

## Introducción

A partir de la propuesta de la interculturalidad crítica de Catherine Walsh (2005) y del internacionalismo indígena de Leanne Simpson (2017), analizamos un intercambio de ideas y conocimientos sobre medicina entre dos grupos diferentes de mujeres indígenas: waorani y kichwa, de las regiones Pastaza y Napo, ubicadas en la Amazonía ecuatoriana. Partimos de dos preguntas: ¿cómo podemos reimaginar la salud intercultural fuera del modelo biomédico-ancestral? y ¿de qué forma podría el intercambio entre mujeres indígenas brindar oportunidades para desarrollar resiliencia?

Para el artículo se emplearon las metodologías descolonizadoras propuestas por Linda Tuhiwai Smith (2021) y la investigación acción participativa, al tiempo que nuestras preguntas y métodos se fundamentaron en las necesidades de la comunidad. Utilizamos métodos etnográficos para recopilar datos: entrevistas a 25 parteras y a integrantes de las comunidades de Archidona, observación participante en eventos de la organización indígena Asociación de Mujeres Parteras Kichwas de Alto Napo (Amupakin), en comunidades waorani y en otros espacios de salud durante tres años.

Proponemos un nuevo ideal para el modelo de salud intercultural, al que denominamos interculturalidad resurgente. Incorporamos ideas del internacionalismo indígena, de la resurgencia (Simpson 2016, 2017) y de la interculturalidad crítica (Walsh 2005), fundamentadas en el intercambio de grupos indígenas. Usando ejemplos de un taller y de dos veranos de investigaciones, analizamos la manera en que se podría lograr esto entre los grupos indígenas en la región amazónica.

## Antecedentes, contexto y metodología

Durante el verano de 2022, la autora principal, Alexandra Reichert, conoció a un grupo de mujeres waoranis cerca de Puyo que expresaron interés en aprender técnicas de partería kichwa. En julio de 2023 organizó una conferencia entre mujeres waoranis y kichwas para intercambiar conocimientos sobre medicinas y técnicas de cuidado del parto en la clínica de partería Amupakin, en Archidona, provincia Napo. Este artículo se basa en las observaciones recopiladas durante el evento. Ella es de los Estados Unidos y ha trabajado con las parteras de Amupakin desde 2019. Ella espera continuar creando espacios para este tipo de intercambios de conocimientos entre mujeres indígenas, con el fin de compartir saberes, historias, luchas y construir estrategias de resiliencia juntas.

La segunda autora, Ofelia Salazar, es la administradora de Amupakin, anteriormente presidenta, y la hija de la fundadora de Amupakin. Ella es kichwa. Ha trabajado en Amupakin desde que era niña y tiene mucha sabiduría sobre partería y salud ancestrales, y también está entrenada como enfermera. Ella manejó mucho del intercambio y cree en una interculturalidad resurgente y un futuro donde las parteras indígenas manejen espacios de salud.

La Amupakin es un colectivo de 11 mujeres kichwas que fue fundado en 1993 por la lideresa María Antonia con el objetivo de fortalecer los conocimientos y prácticas y mejorar el bienestar de las mujeres kichwas en la provincia Napo. Archidona está ubicada a 10 kilómetros de Tena, la capital provincial. Su población es de casi 7000 habitantes y la mayoría viven en comunidades cerca de la ciudad. El grupo de mujeres waorani que vino es del río Curary, en la provincia Orellana, pero la mayor parte ahora viven en Shell, cerca del Puyo, capital de Pastaza, otra provincia amazónica y viajaban en bus durante tres horas a Amupakin para este proyecto.

Las historias de los grupos kichwa y waorani son largas, con ambos luchando a menudo por tierras y por recursos. Aunque también hay que señalar que durante el siglo XX establecieron lazos matrimoniales entre ellos y fomentaron relaciones económicas y sociales (Long 2019; Reeve 2002). Estos dos grupos específicos de mujeres nunca se habían conocido antes, pero varias de las mujeres waorani mencionaron tener hermanas y nueras que eran kichwas y hablaban su idioma.

Utilizamos métodos etnográficos para recopilar y analizar nuestros datos. Alexandra Reichert realizó 25 entrevistas a mujeres y a otros miembros de la comunidad a lo largo de tres años, centrándose en temas relacionados con el parto y con las prácticas ancestrales. Asistió a talleres, protestas y a eventos vinculados al parto, utilizando la investigación-acción participativa para involucrarse en la comunidad y aprender junto a sus miembros. Nuestra investigación se basa en las metodologías descolonizadoras de Tuhiwai Smith (2021), que estipulan que las comunidades deben estar en el centro de la investigación, no en sus márgenes. Además, se establecieron diálogos con todas las parteras y se recopilaron preguntas que tenían los miembros de la comunidad con el objetivo de comprender los problemas de salud que enfrentan y las soluciones que buscan.

Descubrimos un fuerte interés en el intercambio mutuo entre los grupos, especialmente porque las mujeres waorani habían perdido gran parte de sus conocimientos sobre partería y expresaron frustración por las largas horas que requieren para viajar en canoa o en taxi hasta los hospitales para dar a luz. Esta “pérdida” del conocimiento sobre el parto es parte de un proyecto para “civilizar” a las poblaciones indígenas en todo Ecuador y asimilarlas a la nación. Esto ha ocasionado la sistemática “desaparición” de las parteras indígenas en favor de la biomedicina (Brandão y Moral 2021; Clark 2012).

Durante los cinco años que Reichert ha colaborado con Amupakin, las parteras han manifestado constantemente su deseo de compartir sus prácticas no solo con sus propias hijas, sino también con otras mujeres indígenas. Sin embargo, debido a que Amupakin depende de los ingresos del turismo para ofrecer atención médica gratuita a las mujeres de las comunidades cercanas y a menudo reciben turistas internacionales y parteras interesadas en sus prácticas, la mayoría no son locales ni indígenas. Esto ha limitado su capacidad para transmitir este conocimiento a otras comunidades locales. Por lo tanto, el taller entre las parteras de Amupakin y el grupo de mujeres waorani representó una oportunidad única y valiosa para fomentar el intercambio entre pueblos indígenas.

Para analizar los datos se utilizó el software MAXQDA para transcribir y codificar las entrevistas, empleando un enfoque de análisis fundamentado (Bernard 2011). A partir de la información recopilada desarrollamos el concepto de interculturalidad resurgente basado en la literatura, en las discusiones del taller y en los temas codificados.

## Interculturalidad

La interculturalidad en Ecuador se desarrolló junto con los movimientos indígenas andinos de las décadas de 1980 y 1990. Se utilizó para encapsular el poder y la resistencia indígena sin caer en términos cargados de colonialismo, entre ellos “modernización, progreso y salvación” (Aman 2017, 105). La interculturalidad ha sido defendida en toda América Latina por intelectuales indígenas, activistas y simpatizantes no nativos en todo el continente americano que buscan construir un entendimiento mutuo (Rappaport 2005). La interculturalidad aún es utilizada hoy por la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE) en un proyecto para crear relaciones justas y armoniosas entre las diversas poblaciones ecuatorianas (Chiriboga 2004; CONAIE 2012, 2022; Paige 2020). Durante las últimas décadas las principales organizaciones indígenas en Ecuador (CONAIE, FENOCIN y FEINE) y los partidos políticos indígenas (Pachakutik) han luchado por los conceptos de interculturalidad y plurinacionalidad al reimaginar el Estado ecuatoriano para fusionar el poder y acceder a los servicios. El líder de Ecuarrunari, Floresmiló Simbaña, afirmó que “no existe una definición de interculturalidad (...) más que una teoría social es un proyecto político” (Altmann 2012, 52). Por lo tanto, el movimiento de interculturalidad ha sido liderado por grupos indígenas con el objetivo de lograr el reconocimiento, la supervivencia cultural, la equidad y una reinención del Estado, pero a menudo se reclama a expensas de los propios grupos indígenas.

Catherine Walsh (2005) explica que la interculturalidad puede fomentar la equidad y al mismo tiempo causar daño y para ello utiliza dos términos: interculturalidad funcional e interculturalidad crítica. La interculturalidad funcional reproduce el poder de la estructura dominante al incorporar conceptos indígenas dentro de su marco preexistente. En contraste, la interculturalidad crítica utiliza conceptos indígenas para cuestionar las estructuras existentes y “promover cambios sociales, políticos y epistémicos” (Walsh 2010, 212). Más allá de la interculturalidad funcional, el Gobierno ecuatoriano socava sistemáticamente a las parteras indígenas bajo el disfraz inclusivo de la interculturalidad, lo que se denomina interculturalidad armada (Reichert 2024).

### *Salud intercultural*

162

La Constitución Política de la República del Ecuador (1998) reconoció la importancia de desarrollar la medicina tradicional y alternativa para atender las necesidades de salud de la población. Luego, en 2008, durante la presidencia Rafael Correa, la nueva Constitución articuló esto aún más específicamente, nacionalizando el sistema de salud, creando el derecho a la salud intercultural y aumentando las interacciones entre las comunidades indígenas y el Ministerio de Salud Pública (MSP). Por lo tanto, la Constitución de 2008 provocó una serie de proyectos de salud en las comunidades indígenas bajo el pretexto de la interculturalidad con el objetivo declarado de mejorar la atención médica. Sin embargo, a menudo se llevaron a cabo con poca consulta a los propios curanderos indígenas y con pocas oportunidades de atención fuera del modelo biomédico (Alarcón Lavín et al. 2021; Brandão y Moral 2021).

A menudo se plantea que la salud intercultural es la solución a los resultados de salud desiguales en las comunidades indígenas con el objetivo de generar comprensión. Muchos modelos de salud interculturales utilizan el término intercambio intercultural solo para atraer a más poblaciones indígenas al sistema biomédico, sin ningún esfuerzo por reconocer la validez de la salud indígena. Y muchas veces, aun cuando se promete el derecho a la salud intercultural basada en el intercambio intercultural, algo que sucede en Ecuador, en la práctica su accesibilidad suele ser incompleta (Gallegos, Waters y Kuhlmann 2017; Herrera et al. 2019; BID 2006). En muchos contextos, cualquier tipo de atención en salud fuera del modelo biomédico se considera medicina alternativa, practicando la alteridad solo en su título (Baer 2002). Este encuadre no permite la credibilidad científica de la medicina indígena y no existen las bases para un verdadero intercambio intercultural en materia de salud.

En el ensayo “Diálogos alrededor de las leyes y las prácticas de inclusión de la partería en el sistema nacional de salud pública del Ecuador”, Thais Brandão y Amaranta

Moral (2021) presentan un análisis crítico de las relaciones entre la partería y el sistema médico ecuatoriano en Quito desde 2008, año en que se redactó la última Constitución ecuatoriana. Se centran en las prácticas interculturales bajo las nuevas iniciativas interculturales de salud que marcaba la Constitución: sistemas de curación ancestrales y biomédicos. A través de entrevistas a diversos grupos de trabajadores del parto, que incluyen parteras urbanas, estudiantes universitarios, trabajadores del MSP, de la Organización Panamericana de la Salud y practicantes de obstetricia, Brandão y Moral (2021) analizan la “desaparición” de las parteras tradicionales mediante la creación de la partera profesional y de la obstetra bajo el disfraz de interculturalidad. Señalan la Constitución de 1998 reconoció la importancia de la medicina tradicional y alternativa para satisfacer las necesidades de salud de la población.

Luego, en 2008, se articuló esto de manera aún más específica, lo que llevó a una mayor coordinación entre las comunidades indígenas y el MSP para movilizar las iniciativas interculturales de salud establecidas en la Constitución. Las autoras destacan los diferentes tipos de calificaciones de partería y obstetricia y señalan para el MSP la partería tradicional constituye una “parte esencial de la salud reproductiva” (Brandão y Moral 2021, 369). También explican los diferentes actores clave en la fuerza laboral, incluyendo ginecólogos, obstetras, parteras profesionales y tradicionales y señalan que las primeras están capacitadas en técnicas biomédicas y se les otorga más respeto y poder. En cambio, las parteras tradicionales pueden asistir a partos en entornos biomédicos, pero solo si obtienen una certificación. Esto lleva a una vía de conocimiento unidireccional en la que se prioriza la biomedicina y a las parteras tradicionales se les tilda de inferiores (Brandão y Moral 2021, 375).

Esta es la situación que se registra en Napo, pues las parteras tradicionales, como las que laboran en Amupakin, no reciben remuneración si trabajan en el entorno hospitalario (Reichert 2024). Además, a menudo no se les paga por estos servicios en entornos biomédicos, lo cual también es el caso de muchos programas interculturales de parto en la región amazónica (Reichert 2024). Las parteras tradicionales a menudo se incorporan a programas interculturales de parto dirigidos por instituciones biomédicas estatales, pero siguen sin poder practicar de manera autónoma o a su máxima capacidad debido a las restricciones implementadas por el sistema médico en Ecuador (Bautista-Valarezo et al. 2021; Gallegos, Waters y Kuhlmann 2017; Llamas y Mayhew 2018), en Perú (Guerra-Reyes 2019) y en Bolivia (Torri y Hollenberg 2013).

En las secciones que se presentan a continuación, esbozamos tres nuevos términos para modelos de salud intercultural basados en temas que hemos observado en diferentes ejemplos de salud intercultural. Los hemos denominado interculturalidad de portón, interculturalidad coexistente, y, lo que se demuestra con este intercambio waorani-kichwa, interculturalidad resurgente.

### *Interculturalidad de portón*

Existe una persistente valorización del modelo biomédico bajo la apariencia de interculturalidad en muchos modelos de salud intercultural, incluso en la forma en que se titulan y enmarcan. El lenguaje de respetar la medicina indígena lleva consigo un tipo de paternalismo que no se atribuye a la biomedicina. Rara vez escuchamos llamados a respetar la biomedicina como una forma legítima de curación. Para Peparh et al. (2021) la interculturalidad simplemente es un medio para integrar a más personas en el sistema biomédico superando barreras culturales. Llamamos a este tipo de modelo de salud intercultural interculturalidad de portón, en el cual la función de la interculturalidad es solo llevar a las personas “por la puerta” de una instalación biomédica para proporcionarles atención. La referencia a la interculturalidad se utiliza para demostrar una especie de atención a la diversidad, sin integrar realmente ningún otro método de curación más allá de la biomedicina.

La salud intercultural también se enmarca a menudo como competencia cultural que emplea de manera similar un modelo de interculturalidad de portón. Los modelos de competencia cultural generalmente se relacionan directamente con la relación médico-paciente dentro del sistema biomédico, sin dejar lugar para curanderos indígenas. La competencia cultural busca aumentar el respeto y la comprensión de los pacientes en el sistema biomédico con el objetivo de mejorar los resultados de salud (Kleinman, Eisenberg y Good 1978; Malau-Aduli, Ross y Adu 2019). También se ha denominado competencia intercultural a una forma de descentralizar la unilateralidad de la competencia cultural para centrarse en el intercambio, aunque aún dentro de la estructura biomédica (Fleckman et al. 2015).

Seth Holmes (2012) destaca los peligros de la competencia cultural al perfilar racialmente a los pacientes y alterar su atención debido a la ignorancia percibida o a la anticipación de la falta de cumplimiento. También desafía el modelo de competencia cultural, demostrando que tal vez no sea la cultura del paciente, sino más bien la de la biomedicina la que estructura barreras para la atención médica efectiva y multicultural. Kleinman y Benson (2006) critican de manera similar el modelo de competencia cultural por su simplificación y por la falsa comprensión de la cultura como algo estático. Los modelos de competencia cultural en la práctica de la biomedicina a menudo cumplen la misma función que la interculturalidad funcional y que la interculturalidad de portón. O sea, entender el trasfondo “cultural” idealmente proporciona al profesional herramientas para empaquetar mejor la atención biomédica (Kleinman, Eisenberg y Good 1978).

### *Interculturalidad coexistente*

Muchos modelos de salud intercultural caen en la categoría de interculturalidad coexistente en la que los sistemas biomédicos y de curación ancestral coexisten, pero no se influyen mutuamente. No cocrean, sino que simplemente coexisten. Los ejemplos de José Antonio Kelly (2011) en el Alto Orinoco de Venezuela demuestran este tipo de interculturalidad: el chamanismo y la biomedicina se aceptan, pero no colaboran entre sí. En su relato, para los yanomamis la biomedicina es algo complementario y no compite con el chamanismo. La biomedicina, argumenta Kelly (2011), a menudo se ve dentro de los esquemas amerindios de etiología (causa de la enfermedad) y terapia (curación) como una alternativa a un sistema existente de opciones terapéuticas, en lugar de una amenaza para este. De manera similar, dentro de las ontologías yanomami del chamanismo la biomedicina no presenta una amenaza porque no desafía sus explicaciones o terapias (Alés y Chiappino 1985). Los shapori (chamanes yanomami), luchan contra las enfermedades en un plano ontológico superhumano al que la biomedicina no puede acceder, por lo tanto, la biomedicina solo controla los síntomas, mientras que el shapori puede resolverlos (Kelly 2011, 141).

El desequilibrio de conocimientos en las disciplinas médicas es llamativo. Esto ocurre porque los yanomamis están profundamente familiarizados con la biomedicina, reconociendo y aceptando su efectividad, mientras que los médicos generalmente saben poco sobre las terapias y prácticas de curación yanomami, lo cual produce un intercambio intercultural desigual (Jones 1999; Kelly 2011, 151). Es importante destacar la forma en que las divisiones ontológicas en la concepción de la enfermedad crean fallas de comunicación entre pacientes, curanderos y médicos. Estas fallas podrían resolverse o mejorarse con un verdadero intercambio intercultural.

Kelly (2011) asegura que nunca vio que los médicos les dijeran a los pacientes que evitaran al shapori; los encontró a menudo trabajando en armonía siempre que ambas partes se beneficiaran de la presencia de curanderos y del tipo de tratamientos que proporcionaban (Briggs y Mantini-Briggs 2003). El propio autor concluye describiendo la relación entre los shaporis y los médicos como un “malentendido mutuo” en el que rara vez se comunicaban, pero coexistían sin problemas ni necesidad de negociación (Kelly 2011, 162). El ejemplo yanomami proporciona contexto para la idea de interculturalidad coexistente, en la cual la medicina indígena y la biomedicina coexisten, pero sin comunicarse comunican ni incorporar las herramientas de la otra parte.

### *Internacionalismo indígena*

Leanne Simpson (2017) plantea un tipo de interculturalidad que llama internacionalismo indígena y se relaciona con la interculturalidad crítica de Walsh, pero requiere la colaboración entre pueblos y comunidades indígenas. Para Simpson (2017) el internacionalismo es una demanda ética de las formas de ser de Nishnaabeg que requiere compartir el conocimiento porque este no se puede poseer. El internacionalismo indígena requiere interacciones ontológicas de múltiples especies y con la tierra. Debe basarse en una “serie de relaciones con naciones vegetales, naciones animales, insectos, cuerpos de agua, aire, suelo y seres espirituales además de las naciones indígenas con las que compartimos partes de nuestro territorio” (Simpson 2017, 58).

Simpson (2017) señala que para los nishnaabeg un sentido de internacionalismo está constantemente incrustado en su discurso. De manera similar, la teoría de resurgencia de Leanne Simpson (2016) destaca la importancia de los actos cotidianos de resistencia, entre ellas la práctica de ceremonias tradicionales y la enseñanza basada en la tierra para revitalizar las culturas indígenas. Estos actos no solo preservan conocimientos ancestrales, sino que también desafían las estructuras coloniales al afirmar la autonomía y el poder de las comunidades indígenas en su vida diaria (Simpson 2016).

De manera similar, Wildcat et al. (2014) argumentan la importancia de las pedagogías basadas en la tierra como una forma de descolonización. Basándose en la perspectiva Dene, sostienen que “la educación basada en la tierra, al resurgir y sostener la vida y el conocimiento indígenas, actúa en una contestación directa al colonialismo de colonos” (Wildcat et al. 2014, 11). Por esta razón, la tierra debe ocupar un lugar central en las pedagogías de intercambio de conocimientos indígenas.

### *Interculturalidad resurgente*

Aquí tomamos estas ideas de colaboración para hacer un llamado a una interculturalidad resurgente, reconociendo distintos sistemas de creencias y prácticas curativas en diferentes grupos indígenas y requiriendo la colaboración y el intercambio entre ellos. Una salud intercultural resurgente debe estar basada en un intercambio diverso de prácticas curativas indígenas en lugar de la biomedicina occidental. Esto difiere de la interculturalidad crítica de Walsh debido al imperativo de colaboración entre diferentes grupos indígenas. La interculturalidad resurgente va más allá del marco de la salud intercultural biomédico-ancestral para imaginar un nuevo tipo de internacionalismo indígena que haga realidad la interculturalidad en espacios de sanación.

Los modelos de salud interculturales resurgentes incorporarían diversos métodos de curación de distintos grupos indígenas, requerirían la colaboración y el

intercambio entre ellos y permitirían la innovación local de los conceptos de curación. Además, creará potencial para nuevos espacios de sanación, aunque también ocasionaría nuevos conflictos y estructuras de poder dentro y entre distintos sistemas indígenas de sanación. Durante el intercambio que se extendió por varios días, las mujeres kichwas y waoranis compartieron y colaboraron de maneras que sentaron las bases para una interculturalidad resurgente en la Amazonía ecuatoriana, separada de la biomedicina y del Estado.

La interculturalidad resurgente se refiere al intercambio de ideas entre grupos indígenas, basándose en el concepto de mallas (Blackwell 2023) que las mujeres indígenas han creado para organizarse y resistir el control estatal. Estas mallas permiten a las mujeres indígenas de diversos orígenes “entretejer nociones horizontales y verticales de escala” mientras fomentan nuevas relaciones a través del intercambio de diversas epistemologías indígenas (Blackwell 2023, 19). A través de este intercambio buscamos ilustrar la forma en que las parteras de Amupakin y las mujeres waorani comparten historias, estrategias de sanación, prácticas artesanales y relatos de vida. Esto, a su vez, cultiva un nuevo tipo de interculturalidad que existe fuera de la mirada biomédica y está profundamente enraizada en el liderazgo de las mujeres indígenas.

Este estudio se centra en el intercambio de salud intercultural fuera del hospital, dado que los trabajos sobre salud intercultural han estado dominados por enfoques verticales que se centran en la biomedicina. Si bien reconocemos el valor del intercambio entre la biomedicina y las prácticas ancestrales cuando se realiza de manera equitativa, nuestro objetivo es descentralizar por completo el modelo biomédico y enfocarnos únicamente en el intercambio entre diferentes formas de medicina indígena.

## Entre hermanas, prácticas de sanación y estrategias de resiliencia: los hallazgos

Durante el intercambio que se extendió por tres días, los grupos de mujeres kichwas y waoranis construyeron una interculturalidad resurgente. A continuación, presentamos los principales hallazgos en tres grupos: entre hermanas, prácticas de sanación y estrategias de resiliencia.

### *Entre hermanas*

Ofelia Salazar, Mamá Ofelia,<sup>1</sup> comenzó el círculo dando la bienvenida a las “hermanas”. Desde el principio hubo una facilidad entre los dos grupos para compartir y cuidarse. La fundadora de Amupakin destacó señaló que “somos hermanas.

---

1 Mamá es un título honorífico en Napo.

Figura 1. Mamá Ofelia Salazar da la bienvenida a las mujeres waoranis en Amupakin



Fuente: Trabajo de campo (2023)

Tenemos los mismos abuelos, tierra, y cultura. La única diferencia es que tuvimos que mudarnos”. Una de las parteras kichwas señaló: “conozco las plantas aquí, al igual que todos ustedes. Quiero compartir lo que sé y escuchar de ustedes”. Luego agregó: “tengo 60 años y busco novio. Si tienes algún hermano waorani, preséntame”. Todas movieron la cabeza, riéndose.

Pero entonces, tomó un tono serio. Aquí en Amupakin luchamos por nuestras hermanas y madres que han sufrido violencia y celebramos a las mujeres fuertes. Destacaron la importancia de apoyarse en otras mujeres durante estos momentos de violencia. Una de las parteras de Amupakin relató cómo escapó de la violencia de su esposo al venir al centro a dormir. Las otras parteras la ayudaban a recuperarse y compartían su dolor. La administradora agregó: “cuando estás en una casa de hombres no te dejan hablar. Por eso, aquí tenemos solo una casa de mujeres”.

Algunas mamás confesaron que han perdido maridos porque estaban celosos de su éxito aquí, acusándolas de venir a Amupakin solo para “chismear” y buscar pareja. Cuando las mujeres waoranis comenzaron a compartir una señaló que querían organizarse para “resistir mejor”. Una de las mujeres kichwas respondió: “nosotras les enseñaremos”. Compartieron historias de lucha contra los hombres, contra el Gobierno, por su conocimiento y por la tierra para retener y reclamar lo que tienen.

Las parteras kichwa explicaron cómo es la competencia con el hospital en la sala intercultural por la atención durante el parto. “Te dejan solita y las parteras ni siquiera pueden tocar al bebé,” Mama Delia explicó. “No es interculturalidad”. El grupo waorani discutió los resultados de perder ese conocimiento sobre el parto en sus comunidades a lo largo del Curaray y en Shell, obligándolas a escoger entre dar a luz con alguien con poco conocimiento o ir al hospital. Este tema de dar a luz sola surgió de manera constante, con cada una de las 20 mujeres que entrevistamos mencionando que en el hospital “te dejan sola”. Esto contrasta significativamente con el parto en Amupakin o en casa con una partera, donde muchas personas, incluidas madres, suegras, parejas y otros miembros de la familia, asisten al nacimiento (Reichert 2024). En estos dos casos, los grupos se unieron por la pérdida compartida de conocimientos y por su lucha contra el patriarcado, tanto en el hogar como en el hospital.

Figura 2. Mujeres caminando por la chacra de Amupakin



Fuente: Trabajo de campo (2023).

## *Prácticas de sanación y parto*

Caminando por la chacra o finca en grupos de tres o cuatro, las mujeres de cada grupo compartieron la forma en la que usaban las diferentes plantas con fines medicinales, artesanales y de nacimiento. Mientras reflexionábamos sobre la experiencia posterior, cada pareja compartió cuánto aprendieron sobre nuevas plantas, nuevas formas de prepararlas y nuevos usos para ellas. “Usamos esta planta para los dolores menstruales”, explicó una de las parteras de Amupakin. “Oh”, intervino una de las mujeres waoranis, “nosotras la usamos para la fiebre”. Cada grupo escribía frenéticamente en sus cuadernos, tratando de capturar información sobre la dosificación y la forma más efectiva de cultivar las plantas.

Regresamos a la “ambina wasi”, una casa de curación de Amupakin, para hablar sobre lo que aprendió cada grupo. En la reflexión posterior a la caminata cada pareja ahondó en la utilidad de la experiencia para compartir su propio conocimiento con personas que “realmente lo usarán” en lugar de con extranjeros que vienen por turismo y para aprender sobre nuevas formas de usar las plantas.

Ambos grupos reflexionaron acerca de la presión para obtener una cesárea y los riesgos asociados, incluidos los largos tiempos de recuperación y las posibilidades de contraer infecciones. “Siempre en el hospital quieren dar una cesaría. Aquí sabemos cómo evitar una cesaría”, explicó Mamá Delia. Otra partera de Amupakin señaló que los médicos “utilizan las cesáreas de manera irresponsable” en el hospital, incluso cuando la mujer no la necesita. “Piensan que es mejor y más seguro, pero no lo es. Es invasivo”. La tasa nacional de cesáreas ha aumentado, pasando del 35 % en 2014 al 44 % en 2018, casi cuatro veces la tasa recomendada por la Organización Mundial de la Salud que se encuentra entre el 10 % y el 15 % (INEC 2014; INEC 2018; OMS 2015).

Debido a que las mujeres indígenas en las provincias de Napo y Orellana probablemente trabajan en la agricultura de alguna forma, las cesáreas son especialmente peligrosas ya que realizar labores físicas es una exigencia. Las demandas físicas del trabajo y la vida familiar para las mujeres indígenas en la Amazonía hacen que los efectos posoperatorios de las cesáreas sean aún más peligrosos. Lucy Andi, directora de salud intercultural en la provincia, señaló lo complicado que es el proceso de recuperación para las mujeres kichwa. “A los dos o tres días ya está en el campo, está trabajando, está sembrando y está cargando canastas” (entrevista a Luci Andi, Amupakin, 25 de septiembre 2024). Esto refleja por qué muchas mujeres en Napo se resisten las cesáreas a pesar de las tasas extremadamente altas que se registran.

Una de las mujeres waoranis del grupo estaba embarazada y las parteras kichwas aprovecharon esa oportunidad para demostrar prácticas prenatales y cuidar los

dolores que ella había estado reportando. Mientras las parteras explicaban cuidadosamente cada paso del cuidado, las mujeres waorani observaban y tomaban notas. Les enseñaron a mover a la bebé y la enviaron a casa con medicinas preparadas para el dolor. La alentaron a regresar a Amupakin para recibir atención gratuita y tener a su bebé. Mientras todos observaban, Sara, una de las mujeres del grupo waorani, dijo en voz baja: “antes teníamos parteras. Ahora todas tenemos que ir al hospital.”

Cada grupo relató la forma en que su conocimiento de repente se volvió respetado durante la pandemia de la COVID-19, antes de que las vacunas estuvieran disponibles. Las parteras kichwas contaron que el Gobierno comenzó a comprar sus medicamentos en el verano de 2020 y que personas de todo el país acudieron en busca de su ayuda. Alaina, una mujer waorani, compartió que el MSP la entrevistó en la radio para que diera a conocer qué plantas se podían usar para prevenir infecciones. “De repente nos respetaron”, señaló una de las parteras.

En muchas entrevistas el tema de la COVID-19, un periodo donde la medicina tradicional alcanzó gran respeto, surgió con frecuencia. Muchas personas señalaron que en ausencia de las vacunas el Gobierno recurrió a los sanadores indígenas, incluso comprando medicina a algunos de ellos. Sin embargo, expresaron su decepción porque tan pronto como las vacunas se volvieron ampliamente disponibles el Gobierno volvió a su postura anterior. “Se olvidaron de cuánto les ayudamos durante

Figura 3. Parteras de Amupakin mostrando sus técnicas



Fuente: Trabajo de campo (2023).

la COVID-19”. Estas reflexiones son importantes para considerar el contexto de la salud intercultural en los términos del Gobierno. Cuando la biomedicina no pudo abordar un problema de salud, la medicina ancestral fue considerada aceptable, ganando respeto solo en su ausencia en lugar de por su valor inherente o colaborativo.

### *Estrategias de resiliencia*

Los grupos compartieron estrategias sobre resiliencia, compartiendo conocimientos económicos y tácticas de organización. Sandra, una mujer del grupo waorani, le preguntó a una de las parteras cuánto cobran por las diferentes actividades turísticas y tomó nota explicando que también estaban tratando de fomentar esta actividad. Ofelia explicó cuánto cuestan las diferentes cosas y expuso los distintos proyectos en los que estaban trabajando. Además del asesoramiento financiero, los grupos también compartieron prácticas artesanales. Cada uno compró las fibras crudas para hacer shigras, compararon técnicas para ver cuáles permitían trabajar mejor el material para hacer bolsas. También compartieron diferentes plantas que usaron para tejer las bolsas, intercambiando conocimientos sobre la forma de extraer el color más poderoso.

A través de estos intercambios reflexionaron acerca de la manera en la que podrían reconstruir juntas lo que habían perdido. Adela, una de las parteras de Amupakin declaró: “ustedes tienen su tierra y nosotras tenemos nuestro conocimiento. Juntas podemos ser fuertes.” Este comentario llama la atención sobre lo que ambos grupos han perdido y destaca la importancia de generar nuevas tradiciones, compartir las antiguas y trabajar juntas para compartir ese conocimiento y crear oportunidades. Al final de la reunión, las parteras de Amupakin también ofrecieron consejos para iniciar una asociación y para solicitar diferentes fuentes de financiamiento. Actualmente, las parteras operan bajo un modelo económico que utiliza fondos del turismo para ofrecer atención prenatal y de parto de forma gratuita a todos los miembros de la comunidad kichwa. Las parteras no reciben financiamiento del Estado porque no son consideradas un centro de salud.

Los grupos kichwa y waorani han cultivado una sólida red de apoyo mutuo al compartir prácticas de salud y bienestar. En sesiones de intercambio han discutido métodos de medicina herbal, donde cada grupo presenta sus conocimientos sobre plantas medicinales específicas que utilizan para tratar diversas dolencias. Este intercambio no solo fortalece su entendimiento sobre los recursos naturales disponibles, sino que también refuerza el sentido de comunidad. Por ejemplo, las parteras de Amupakin compartieron recetas de remedios basados en hierbas que han pasado de generación en generación, mientras que las mujeres waorani ofrecieron

Figura 4. Intercambio de conocimientos sobre arte y artesanía



Fuente: Trabajo de campo (2023).

su experiencia en la recolección y preparación de estas plantas. Este enfoque colaborativo no solo enriquece su acervo cultural, también promueve la autonomía y el empoderamiento, recordando a ambas comunidades que su resiliencia radica en su capacidad para aprender y crecer juntas.

Ofelia Salazar se centró mucho en la importancia de formar redes de mujeres, señalando que “es importante formar una red para que podamos informarnos entre nosotras sobre qué hacer cuando enfrentamos problemas”. Habló del movimiento actual de Amupakin para formar una red de parteras junto con otras parteras indígenas y afroecuatorianas de la Sierra y la Costa con el fin de compartir prácticas y apoyarse mutuamente cuando enfrentan dificultades con el Estado. “Para mí, esto es interculturalidad. Realmente compartir”. De esta manera, este taller sembró semillas para la formación de una red de mujeres indígenas que se cuidan entre sí y que comparten estrategias de resiliencia unas con otras.

## Conclusiones

La interculturalidad ha sido utilizada de manera constante para socavar las ideas y formas de ser indígenas. Al mismo tiempo, la CONAIE, Amupakin y otros grupos indígenas reclaman el término “interculturalidad” como un ideal aspiracional de

equidad multifacética. Al organizar y analizar este intercambio entre los dos grupos de mujeres, waorani y kichwa, describimos un nuevo tipo de salud intercultural, una que existe fuera del sistema biomédico y que forja conexiones entre diversos pensadores indígenas. Lo llamamos interculturalidad resurgente porque se basa en las teorías de Leanne Simpson sobre el resurgimiento y el internacionalismo indígena fundamentado en el intercambio entre pueblos indígenas.

Crear espacio para el intercambio entre distintas comunidades indígenas y con redes de apoyo, avanza lo que Catherine Walsh (2023) llama grietas descoloniales. La autora señala que estas grietas no están destinadas a reformar las instituciones coloniales, sino a “romper su totalidad”, a “construir colectivamente formas de pensar, teorizar, ser-llegar a ser y hacer que permitan existencias y educaciones de otra manera, en contra, a pesar de y más allá del sistema” (Walsh 2023, 117). De la misma manera, las redes que las parteras de Amupakin están formando con las mujeres waoranis y con otras parteras indígenas de todo el país, sirven para crear grietas en el sistema colonial que ha colocado a la biomedicina por encima de ellas durante tanto tiempo.

A menudo las mujeres indígenas que se organizan a nivel local son pasadas por alto o desestimadas porque no son legibles para las agendas de derechos de las mujeres del feminismo occidental. A nivel nacional, las mujeres kichwa, que estuvieron fuertemente involucradas en la redacción de la Constitución ecuatoriana de 2008, fueron borradas de esta historia (Picq 2018). Las mujeres indígenas de todo Abya Yala se están organizando, formando redes entrelazadas de diversas formas de pensamiento indígena para levantarse juntas (Blackwell 2023). Las mujeres indígenas de la Amazonía ecuatoriana no son la excepción. En Amupakin abogan no solo por espacios seguros y ancestrales para dar a luz frente a las altas tasas de mortalidad materna y de cesáreas en los hospitales, sino que también crean espacios seguros para que las mujeres escapen del machismo, asuman roles de liderazgo y transmitan conocimientos ancestrales clave.

Esta misión se fortalece con la oportunidad de compartir estrategias de organización, conocimientos medicinales y luchas con otros grupos indígenas, en este caso las mujeres waoranis y las parteras kichwas de la Sierra, con quienes están formando una red. Este tipo de hermandades ayudan a descentralizar la biomedicina como forma suprema de curación y colocan el poder dentro de los espacios dirigidos por indígenas.

En este artículo exploramos la manera en que los proyectos de interculturalidad, diseñados para mejorar la salud en las comunidades indígenas, a menudo se quedan cortos al oprimir a los sanadores indígenas y al no atender las verdaderas necesidades de las comunidades. Mostramos cómo la salud intercultural tiende

a reducir la conversación a un intercambio o coexistencia entre la biomedicina y a una visión monolítica de la medicina ancestral. En contraste, proponemos un nuevo concepto, la interculturalidad resurgente, que describe los intercambios que ocurren fuera de los espacios biomédicos, arraigados en la tierra y entre diferentes grupos indígenas.

Aunque nos centramos en un proyecto de intercambio de salud, el intercambio trasciende el bienestar para abarcar la supervivencia, la resiliencia y la hermandad. Al crear un espacio para este tipo de intercambio y articular su importancia, buscamos llevar las discusiones académicas y de salud pública más allá del espacio binario que a menudo impone la salud intercultural. Nuestro objetivo es presentar un nuevo marco que reconozca y celebre el liderazgo de diversas mujeres indígenas en sus propios espacios, fuera de la mirada biomédica.

La creación de más espacios para el resurgimiento de la interculturalidad basada en la tierra y en la hermandad tiene el potencial de generar resiliencia en las comunidades indígenas que buscan reclamar, recuperar y generar sanación en sus comunidades. Este proyecto, aunque imperfecto, busca crear grietas en un sistema diseñado para oprimir. Al abrazar la interculturalidad resurgente avanzamos juntas hacia el tipo de intercambio horizontal que ha estado ausente durante demasiado tiempo.

## Apoyos

Reichert y Salazar aportaron sus experiencias de vida únicas a este artículo, colaborando de manera conjunta y equitativa. Reichert se enfocó en la investigación teórica y la redacción, mientras que Salazar dirigió el taller, y articuló ideas que Reichert documentó para el artículo. El estudio en que se basa este texto fue financiado por el Fondo Norm y Sibby Whitten, una beca anual otorgada a investigadores/as en etapas tempranas de su carrera que trabajan en la producción de conocimiento indígena, género, salud y transformación cultural en las comunidades amazónicas. Reichert solicitó y obtuvo esta beca con el apoyo y la orientación de Amupakin. También ambas autoras viajaban a la conferencia de SALSA en Leticia, Colombia, para presentar el primer borrador del artículo y la historia de Amupakin.

## Referencias

- Alarcón Lavín, Rafael, Toci Alejandra Alarcón Salazar, Diana Romo Álvarez, Valentina Arana Miranda, María José Araya Morales, Thais Brandão, Sylvia Casillas Olivieri, Mounia El Kotni, Irazú Gómez, Amaranta Moral Sosa, Judith Ortega Canto, Patrizia Quattrocchi y Veronika Sieglin. 2021. *Las parterías tradicionales en América Latina: cambios y continuidades ante un etnocidio programado*. San Juan: Luscinia. <https://lc.cx/MrKBrd>
- Alés, Catherine, y Jean Chiappino. 1985. "Chamanisme Eet Médecine: Rationalité Divergente on Complémentaire? Le Problème de l'intégration de l'assistance Médicale Chez Les Yanomami Du Venezuela". *Bulletin d'Ethnomédecine* 34: 23-48. <https://lc.cx/C11ngm>
- Altmann, Philipp. 2012. "The Concept of Interculturality in Ecuador: Development and Importance for Its Agents". Working Papers, Center for Area Studies. [https://lc.cx/nrKxf\\_](https://lc.cx/nrKxf_)
- Aman, Robert. 2017. "Colonial Differences in Intercultural Education: On Interculturality in the Andes and the Decolonization of Intercultural Dialogue". *Comparative Education Review* 61 (1): 103-120. [https://lc.cx/qcfH\\_8](https://lc.cx/qcfH_8)
- Baer, Hans. 2002. "The Growing Interest of Biomedicine in Complementary and Alternative Medicine: A Critical Perspective". *Medical Anthropology Quarterly* 16 (4): 403-405. <https://lc.cx/MAY3pe>
- Bautista-Valarezo, Estefanía, Víctor Duque, Veronique Verhoeven, Jorge Mejía Chicaiza, Kristin Hendrickx, Ruth Maldonado-Rengel y Nele Michels. 2021. "Perceptions of Ecuadorian Indigenous Healers on Their Relationship with the Formal Health Care System: Barriers and Opportunities". *BMC Complementary Medicine and Therapies* 21 (1): 1-10. <https://doi.org/10.1186/s12906-021-03234-0>
- (BID) Banco Interamericano de Desarrollo. 2006. "Cooperación técnica de apoyo a la preparación del programa de aseguramiento universal en salud". <https://lc.cx/2pVoRp>
- Bernard, Russell. 2011. *Research Methods in Anthropology: Qualitative and Quantitative Approaches*. Thousand Oaks: Altamira Press.
- Blackwell, Maylei. 2023. *Scales of Resistance: Indigenous Women's Transborder Activism*. Durham: Duke University Press.
- Brandão, Thais, y Amaranta Moral. 2021. "Diálogos alrededor de las leyes y las prácticas de inclusión de la partería en el sistema nacional de salud pública del Ecuador". En *Las parterías tradicionales en América Latina: cambios y continuidades ante un etnocidio programado*, 359-381. San Juan: Luscinia. <https://lc.cx/MrKBrd>

- Briggs, Charles, y Clara Mantini-Briggs. 2003. *Stories in the Time of Cholera: Racial Profiling during a Medical Nightmare*. Berkeley: University of California Press.
- Chiriboga, Manuel. 2004. “Desigualdad, exclusión étnica y participación política: el caso de CONAIE y Pachacutik en Ecuador”. *Alteridades* 14 (28): 51-64.  
<https://lc.cx/oKq7r6>
- Clark, Kim. 2012. *Gender, State, and Medicine in Highland Ecuador: Modernizing Women, Modernizing the State, 1895-1950*. Pittsburgh: Pittsburgh University Press.
- CONAIE (Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador). 2012. “Proyecto político para la construcción del Estado plurinacional”. <https://lc.cx/LHOUXU>
- 2022. “Demandas de la movilización nacional, popular, y plurinacional”, 20 de junio. <https://lc.cx/BCITaN>
- Constitución de la Republica del Ecuador. 2008. Registro Oficial 449, 20 de octubre. <https://lc.cx/fCaUlj>
- Constitución Política de la República del Ecuador. 1998. Registro Oficial 1, 11 de agosto. <https://lc.cx/2MzuPw>
- Fleckman, Julia, Mark Dal Corso, Shokufeh Ramirez, Maya Begaliev y Carolyn Johnson. 2015. “Intercultural Competency in Public Health: A Call for Action to Incorporate Training into Public Health Education”. *Frontiers in Public Health* 3: 1-7. <https://doi.org/10.3389/fpubh.2015.00210>
- Gallegos, Carlos Andres, William Waters y Anne Sebert Kuhlmann. 2017. “Discourse versus Practice: Are Traditional Practices and Beliefs in Pregnancy and Childbirth Included or Excluded in the Ecuadorian Health Care System?”. *International Health* 9 (2): 105-111. <https://doi.org/10.1093/inthealth/ihw053>
- Guerra-Reyes, Lucia. 2019. “Numbers That Matter: Right to Health and Peruvian Maternal Strategies”. *Medical Anthropology* 38 (6): 478-492.  
<https://doi.org/10.1080/01459740.2018.1563080>
- Herrera, Diego, Frank Hutchins, David Gaus y Carlos Troya. 2019. “Intercultural Health in Ecuador: An Asymmetrical and Incomplete Project”. *Anthropology and Medicine* 26 (3): 328-344. <https://doi.org/10.1080/13648470.2018.1507102>
- Holmes, Seth. 2012. “The Clinical Gaze in the Practice of Migrant Health: Mexican Migrants in the United States”. *Social Science and Medicine* 74 (6): 873-881.  
<https://doi.org/10.1016/j.socscimed.2011.06.067>
- INEC Ecuador. 2014. “Encuesta Nacional de Salud y Nutrición.” Quito.
- 2018. “Encuesta Nacional de Salud y Nutrición.” Quito.
- 2020. “Estadísticas Vitales de Defunciones Generales 2020.”
- Jones, Alison. 1999. “The Limits of Cross-Cultural Dialogue: Pedagogy, Desire, and Absolution in the Classroom”. *Educational Theory* 49 (3): 299-316.  
<https://doi.org/10.1111/j.1741-5446.1999.00299.x>

- Kelly, José Antonio. 2011. *State Healthcare and Yanomami Transformations: A Symmetrical Ethnography*. Tucson: University of Arizona Press.
- Kleinman, Arthur, Leon Eisenberg y Byron Good. 1978. "Culture, Illness, and Care Clinical Lessons from Anthropologic and Cross-Cultural Research". *Annals of Internal Medicine* 88 (2): 251-258. <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/626456/>
- Kleinman, Arthur, y Peter Benson. 2006. "Anthropology in the Clinic: The Problem of Cultural Competency and How to Fix It". *Plos Medicine* 3 (10): 1673-1676. <https://doi.org/10.1371/journal.pmed.0030294>
- Llamas, Ana, y Susannah Mayhew. 2018. "'Five Hundred Years of Medicine Gone to Waste'? Negotiating the Implementation of an Intercultural Health Policy in the Ecuadorian Andes". *BMC Public Health* 18 (1): 1-10. <https://doi.org/10.1186/s12889-018-5601-8>
- Long, Kathryn. 2019. *God in the rainforest: A tale of martyrdom and redemption in Amazonian Ecuador*. Oxford: Oxford University Press.
- Malau-Aduli, Bunmi, Simone Ross y Mary Adu. 2019. "Perceptions of Intercultural Competence and Institutional Intercultural Inclusiveness among First Year Medical Students: A 4-Year Study". *BMC Medical Education* 19 (1): 1-9. <https://doi.org/10.1186/s12909-019-1780-y>
- Paige, Jeffery. 2020. *Indigenous Revolution in Ecuador and Bolivia, 1990-2005*. Tucson: University of Arizona Press.
- Peprah, Prince, Williams Agyemang-Duah, Abdul Wahid Arimiyaw, Anthony Kwame Morgan y Stephen Uwumbordo Nachibi. 2021. "Removing Barriers to Healthcare through an Intercultural Healthcare System: Focus Group Evidence". *Journal of Integrative Medicine* 19 (1): 29-35. <https://doi.org/10.1016/j.joim.2020.08.008>
- Picq, Manuela. 2018. *Vernacular Sovereignities: Indigenous Women Challenging World Politics*. Tucson: University of Arizona Press.
- Rappaport, Joanne. 2005. *Intercultural Utopias*. Durham: Duke University Press.
- Reeve, Mary Elizabeth. 2002. *Los quichua del Curaray: El Proceso de formulación de la identidad*. Quito: Abya-Yala.
- Reichert, Alexandra. 2024. "'They study for six years. We study for generations': Renegotiating birth, power, and interculturalidad in the Ecuadorian Amazon". *Journal of Latin American and Caribbean Anthropology* 29 (2): 169-178. <https://doi.org/10.1111/jlca.12716>
- Simpson, Leanne. 2016. "Indigenous Resurgence and Co-resistance". *Critical Ethnic Studies* 2 (2): 19-34. <https://lc.cx/m6F7m->
- 2017. *As We Have Always Done: Indigenous Freedom through Radical Resistance*. Minneapolis: University of Minnesota Press.

- Tuhiwai-Smith, Linda. 2021. *Decolonizing Methodologies: Research and Indigenous Peoples*. Londres: Zed Books.
- Torri, Maria Costanza, y Daniel Hollenberg. 2013. "Indigenous Traditional Medicine and Intercultural Healthcare in Bolivia: A Case Study from the Potosi Region". *Journal of Community Health Nursing* 30 (4): 216-229.  
<https://doi.org/10.1080/07370016.2013.838495>
- Walsh, Catherine. 2005. "Interculturalidad, conocimientos, y descolonialidad". *Signo y Pensamiento* 24 (46): 39-50. <https://lc.cx/nuBwTM>
- 2010. "Interculturalidad crítica e intercultural". En *Construyendo interculturalidad crítica*, editado por Jorge Viaña Uzieda, Luis Tapia y Catherine Walsh, 75-93. La Paz: Instituto Interamericano de Integración.
- 2023. *Rising Up, Living On: Re-Existences, Sowings, and Decolonial Cracks*. Durham: Duke University Press.
- Wildcat, Matthew, Mandee McDonald, Stephanie Irlbacher-Fox y Glen Coulthard. 2014. "Learning from the Land: Indigenous Land Based Pedagogy and Decolonization". *Decolonization: Indigeneity, Education & Society* 3 (3): 1-15.  
<https://lc.cx/xH0Ctn>
- World Health Organization. 2015. "WHO Statement on Caesarean Section Rates."

# El debate sobre la gestación por sustitución en Argentina: el vacío legal y sus consecuencias

## *The debate on surrogacy in Argentina: the legal vacuum and its consequences*

María Celina Penchansky\*

Recibido: 09/08/2024 - Aceptado: 29/09/2024

### Resumen

En el presente artículo se indaga sobre las ideas que sustentaron los argumentos contrarios a regular la técnica de gestación por sustitución en Argentina. Se analiza el papel que jugaron los saberes expertos médicos, legales y bioéticos para enmarcar la discusión sobre la posibilidad concreta de incluir esta figura en el Código Civil y Comercial del país. Si bien la discusión legislativa se produjo en un periodo político y social en el cual la comunidad LGTBIQ+ conquistó una gama de derechos que formaban parte de sus reivindicaciones históricas, el intento por establecer en el Código Civil y Comercial de la Nación la figura de la gestación por sustitución fue contestado por diversos sectores. La hipótesis de trabajo propuesta aquí es que estos actores se opusieron a su regularización bajo argumentos similares, y en algunos casos compartidos. Por lo tanto, en el texto se concluye que, aun cuando la legislación progresista en torno a la política sexual y reproductiva hizo posible la regulación de las TRHA y allanó el camino en la creación de un marco regulatorio para la GS, las diversas voces opositoras lograron imponerse bajo ideas comunes sobre esta práctica.

*Palabras clave:* derechos sexuales; dualismos; esencialismos; gestación por sustitución; técnicas de reproducción humana asistida

### Abstract

This article explores the ideas that underpinned the arguments against the regulation of surrogacy in Argentina. It analyses the role played by medical, legal and bioethical experts in framing the discussion on the concrete possibility of including this technique in the country's Civil and Commercial Code. Although the legislative discussion took place in a political and social period in which the LGTBIQ+ community won a range of rights that were part of their historical claims, the attempt to establish the figure of surrogacy in the Civil and Commercial Code of the Nation was contested by various sectors. The hypothesis proposed here is that these actors opposed its regularisation under similar, and in some cases shared, arguments. Therefore, the text concludes that, even when progressive legislation on sexual and reproductive policy made possible the regulation of AHRT and opened the way for the creation of a regulatory framework for surrogacy, the various opposing voices managed to impose themselves under common ideas about this practice.

*Keywords:* sexual rights; dualisms; essentialisms; surrogacy; assisted human reproduction techniques.

\* Celina Penchansky es becaria doctoral de CONICET con sede de trabajo en el Instituto de Investigaciones en Estudios de Género (IEGE-UBA). Es licenciada en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires y Magíster en Estudios de Mujeres y Géneros por la Universidad de Oviedo y la Universidad de Bologna. Investiga sobre teoría feminista y neoliberalismo e integra el Grupo de Estudios sobre Problemas Sociales y Filosóficos del Instituto de Investigaciones Gino Germani (UBA-IIGG). ORCID:0000-0001-9238-5689. E-mail: mc.penchansky@gmail.com. El presente texto es una reescritura del tercer capítulo de la tesis de maestría inédita titulada "Putting surrogacy in context: between commodification and reproductive work" defendida en el año 2021 en el marco del Master Erasmus Mundus en Estudios de Mujeres y Género.

La gestante nos va a llevar a nuestro hijo. Nos va a dar el milagro de ser papás. Entonces en el momento de hablar de la gestante, chicos, hablemos con mayúscula, hablemos con amor, hablemos pensando que es alguien que le va a destinar mucho tiempo a nuestra vida, mucho amor a nuestra vida (...). La gestante merece lo mejor, merece la mejor prepaga, el mejor sueldo (...). *¡A la gestante todo!*  
—Leonardo Polti<sup>1</sup>

Eso que llaman amor es trabajo no pago  
—Silvia Federici

## Introducción

En 2019 se estrenó en Argentina la serie televisiva “Pequeña Victoria”, que cuenta la historia de Victoria, una bebé gestada por Bárbara con óvulos de Jazmín y espermatozoides de Emma, una mujer transgénero. En la serie, Jazmín desea ser madre y de forma clandestina acude a Bárbara, quien consiente gestar a cambio de una retribución económica. Más allá de su éxito, la serie logró visibilizar una realidad que supera la ficción: el vacío legal que existe en la República Argentina sobre este tema, pues no existe una ley que regule o garantice la práctica segura de la gestación por sustitución (en adelante, GS).<sup>2</sup> No obstante, si bien no hay una ley que ampare la GS, tampoco existe una que la prohíba expresamente (Gil Domínguez 2015).

La elección del término para referirme a esta técnica no es fruto del azar. Existen distintas categorías con las que se hace referencia a esta práctica y cada una de ellas resalta aspectos particulares. Entre las denominaciones más utilizadas podemos encontrar maternidad subrogada, alquiler de útero o vientre, gestación para otros, subrogación de vientre y maternidad sustituta. En este artículo utilicé el término GS para dar cuenta de la acción implicada en esta técnica, es decir, para referirme a la gestación. Asimismo, la elección de esta terminología guarda relación con la figura legal propuesta para regular la práctica en el Anteproyecto de Reforma del Código Civil y Comercial de la Nación.

La GS es una técnica de reproducción asistida en la que una pareja o persona con voluntad de procrear recurre a una persona con capacidad de gestar para que

---

1 Fragmento de la intervención de Leonardo Polti, usuario de la técnica de gestación por sustitución, en el ciclo de charlas “Nuevas familias, el desafío de hoy”, realizado en 2019 por el Instituto Médico Halitus, ubicado en la Ciudad de Buenos Aires.

2 El presente artículo es una nueva versión del tercer capítulo de la tesis de maestría titulada “Putting surrogacy in context: between commodification and reproductive work”, defendida en 2021 en el marco del Master Erasmus Mundus en Estudios de Mujeres y Género.

lleve a cabo un embarazo. Esta práctica contempla dos modalidades: la tradicional, en la cual se utilizan los gametos de las gestantes, y la gestacional, a partir de la conformación de un embrión con gametos de la pareja o persona con voluntad procreacional o de la persona donante de gametos. La segunda modalidad es la que se lleva a cabo en la mayoría de los casos ya que, entre otras cuestiones de índole legal, brinda la posibilidad de que el futuro bebé tenga un vínculo genético con al menos una de las personas con intenciones de procrear.

La ausencia de regulación sobre la GS en Argentina llama la atención, teniendo en cuenta que es uno de los territorios latinoamericanos más avanzados en cuanto a la legislación sobre tecnologías reproductivas y uno de los primeros en desarrollo y consumo de las mismas en la región.<sup>3</sup> La puesta en práctica de las técnicas de reproducción humana asistida (en adelante, TRHA)<sup>4</sup> aumentó notablemente en el país debido a la legislación que universalizó el acceso a estos tratamientos. Si bien esta regulación no se logró de la noche a la mañana, en junio de 2013, luego de un largo periodo de silencio legal sobre la temática, se sancionó la Ley de Reproducción Médicamente Asistida (Ley 26862/2013).<sup>5</sup>

Esta ley, en conjunto con una serie de reformas al Código Civil y Comercial de la Nación (en adelante, CCyC) referidas a las TRHA, hicieron de la Argentina “el primer país latinoamericano en regular comprensivamente la realización de tratamientos reproductivos como forma de ejercicio del derecho a procrear” (Ariza 2017, 10). Estas técnicas serían un conjunto de procedimientos biomédicos de alta o baja complejidad mediante los cuales se produce la fecundación, prescindiendo del acto sexual (Vecslir 2014). En muchos de los casos estos procedimientos requieren de la participación de donantes y de receptores de material genético.

Más allá de las cuestiones técnicas, las TRHA han sido ampliamente estudiadas por especialistas en diversas disciplinas debido a los diversos aspectos que han

3 El último informe de la Red Latinoamericana de Reproducción Asistida (REDLARA) evidencia que Argentina es el tercer país de la región en cantidad de centros especializados en fertilización asistida, ocupando Brasil y México el primer y segundo puesto. Con respecto a la cantidad de ciclos iniciados por cada millón de habitantes, Argentina, al contar con una ley que garantiza el acceso universal a estas tecnologías, es, junto a Uruguay, uno de los primeros países en el ranking de uso de estas técnicas con 539 ciclos iniciados por millón de habitantes (Zegers-Hochschild et al. 2020).

4 Las TRHA incluyen procedimientos entre los que se encuentran la inseminación artificial, la fecundación in vitro, la inyección intracitoplasmática de espermatozoides, la transferencia intrafalopiana de gametos, la transferencia de embriones, la transferencia a la trompa de ovocitos micro inyectados, la transferencia a la trompa de embriones en estado de pronúcleo y la clonación reproductiva (Ariza 2014). La gestación por sustitución o la subrogación de vientre en modalidad gestacional es posible gracias a este tipo de técnicas que permiten disociar la sexualidad de la reproducción.

5 Las tecnologías reproductivas comenzaron a utilizarse en el país mucho antes de que se pusiera en debate la necesidad de legislar sobre este tema. De acuerdo con Lucia Ariza (2017), la Ley de Reproducción Médicamente Asistida se sancionó luego de más de 30 años del nacimiento de los primeros mellizos concebidos mediante estas tecnologías.

trastocado y modificado. Las investigaciones académicas en el ámbito local pusieron a las TRHA en el contexto de los avances en materia de derechos sexuales y reproductivos conquistados en las últimas décadas (Petracci 2011; Pecheny, Jones y Ariza 2016), pero también indagaron en cuestiones ligadas a la infertilidad, a las dificultades en el acceso a los tratamientos (Luna 2013; Ariza 2014; Johnson 2019, 2020a), a las cuestiones bioéticas involucradas en las TRHA (Lima y Martínez 2022; Ariza 2019; Luna 2013) y en las percepciones de las usuarias (Ariza 2012; Vecslir 2014; Johnson 2020b) y de donantes (Straw, Scardino y Pérez 2017; Lima, Álvarez Plaza y Cubillos Vega 2019). Asimismo, a partir de la sanción de la Ley 26862/2013 se han publicado estudios sobre los fundamentos que la sostienen y acerca de las posiciones surgidas del debate legislativo (Ariza 2017, 2022).

El ámbito jurídico también cuenta con un gran número de trabajos sobre este tema (Kemelmajer, Herrera y Lamm 2011; Krasnow 2016; Herrera, De la Torre y Scardino 2017) y sobre la GS (Berger 2012; Lamm 2012, 2013; Rodríguez Iturburu 2022). Estos últimos estudios son de especial interés para este artículo ya que muestran en manera en la que la GS continúa en un vacío legal a nivel local y las dificultades que esto supone para la filiación. Desde la sociología económica, la investigación realizada por Guadalupe Moreno (2015) es uno de los aportes más significativos, pues sigue el debate parlamentario en torno al intento de regular la GS en Argentina para observar los significados que los actores otorgan a las transacciones donde se intercambian cuerpo y dinero. Desde la perspectiva de la antropología social, Guido Vespucci (2019, 2020) reflexiona sobre las controversias morales e ideológicas que se ponen en juego en la definición de las relaciones de parentesco cuando la GS se lleva a cabo en parejas del mismo sexo. Por último, Irrazábal y Johnson (2019) indagaron en la manera en que los discursos religiosos regulan las decisiones estatales sobre las TRHA y, en particular, acerca de la GS, poniendo el foco en la perspectiva de las religiosas usuarias de las tecnologías reproductivas.

En los debates actuales sobre esta cuestión se presentan diversos puntos de vistas acerca del carácter de la GS, principalmente con respecto a los derechos de las personas involucradas. Sin querer simplificar las discusiones, por un lado, están quienes sostienen que la gestación por sustitución refuerza los derechos reproductivos (por ejemplo, el derecho de las mujeres a elegir, los derechos reproductivos de las personas sin hijos y los del colectivo LGBTQ). Por otro, se encuentran quienes sostienen que este tipo de prácticas impide los derechos reproductivos y no reproductivos, por ejemplo, el derecho de las gestantes a interrumpir el embarazo.

Si bien hay un amplio abanico de actores que abogan por la regularización de esta técnica por las posibilidades que abre para personas y parejas que por distintas razones no pueden cumplir con su voluntad procreacional, diferentes sectores se oponen

a que la GS se practique legalmente y en algunos casos abogan públicamente por su prohibición. Aunque las posiciones a favor de la regulación no son homogéneas, la mayoría de ellas provienen de sectores políticos y sociales que están a favor de la ampliación de los derechos de las personas LGTBIQ+ y de parejas o personas que por diferentes razones no pueden gestar (Ariza 2017; De la Torre 2021).

Uno de los argumentos más difundidos contra la GS es que esta práctica representa una forma más de explotación a las mujeres, en particular a aquellas que pertenecen a sectores de bajos recursos económicos. Este razonamiento, que se encadena con las discusiones en torno al carácter altruista o comercial de los contratos de GS, integra los discursos de un amplio abanico de actores sociales, incluyendo a determinados sectores feministas y a actores religiosos y profesionales ligados a la bioética católica (De la Torre 2021; Irrazábal y Johnson 2019).

En este sentido, dentro de los espacios feministas hay quienes manifiestan su preocupación por la posibilidad de regular la GS en Argentina, entendiendo que esta figura constituye una expresión de la mercantilización y de la alienación del cuerpo femenino, la cual supone un ataque a la autonomía y a la libertad de las mujeres (Barrancos 2015; Maffía y Gómez 2019). Este tipo de posturas plantean que la legalización de la GS pone en riesgo a las mujeres de bajos recursos, ya que son ellas las que se verían más perjudicadas por este tipo de prácticas por encontrarse en una posición de extrema necesidad, lo que no garantiza que elijan libremente hacerlo.

Estos supuestos formaron parte de las discusiones alrededor del proyecto de reforma del CCyC, periodo en el cual la GS se convirtió en una cuestión de debate público por el intento de incluir un artículo que buscaba regular la práctica en el país. Las presiones y las razones esgrimidas lograron que el intento naufragara y que la GS se excluyera del CCyC, vigente desde 2015. Sin embargo, la cantidad de sentencias judiciales con respecto a este tema demuestran que la técnica se lleva a cabo más allá del vacío legal que la rodea y que su uso se encuentra en alza (Asnal 2018).

Por este motivo, cabe preguntarnos por las razones que dejaron fuera la GS en un contexto de reformas y de avances en materia de las TRHA. Más aún, ¿qué concepciones se movilizaron en torno a esta práctica?, ¿qué sectores estaban a favor y quiénes se posicionaron en contra de regular la GS e incluso buscaban prohibirla? Estas interrogantes guían el desarrollo del presente artículo, en el que se indaga sobre las ideas que sustentaron los argumentos contrarios a regular la GS y el papel que jugaron los saberes expertos médicos, legales y bioéticos para enmarcar la discusión sobre la posibilidad concreta de incluir esta figura en el CCyC en Argentina.

En un periodo político y social en el cual en el país se ampliaron los derechos de colectivos que, hasta el momento, se encontraban excluidos del acceso a determinados derechos por su orientación sexual o de género, el intento por establecer

en el CCyC la figura de la GS fue contestado por diversos sectores. Estos actores se opusieron a su regularización bajo argumentos similares y, en algunos casos, compartidos. Si bien la legislación progresista en torno a la política sexual y reproductiva hizo posible la regulación de las TRHA y allanó el camino para la creación de un marco regulatorio para la GS, las diversas voces opositoras lograron imponerse bajo ideas comunes sobre esta práctica.

Ubicando el foco del análisis en las ideas que se pusieron en el centro de la discusión pública a propósito de esta práctica en el contexto local, se hace uso de una metodología interpretativa para comprender de qué manera la política lidia con la introducción de la biotecnología y de avances científicos en torno a la reproducción (Jasanoff 2005). La metodología propuesta por Sheila Jasanoff en el libro *Design of Nature: Science and democracy in Europe and the United States* (2005) ayuda a mostrar la manera en la que se involucran y accionan distintas instituciones –medios de comunicación, comisiones parlamentarias o la Iglesia–, organizaciones y asociaciones ciudadanas –grupos de pacientes, activistas y agrupaciones sociales– y el saber científico y experto en la temática –expertos en bioética, especialistas en medicina reproductiva y en derecho de familia–.

Todos estos sectores políticos, con distintos niveles de implicación, jugaron un papel al informar las opciones que la legislatura local podía tomar en torno a la biotecnología aplicada a la reproducción humana y en el modo de limitar o controlar sus usos. Siguiendo a Jasanoff, y tomando en cuenta el contexto local argentino, “las biotecnologías humanas se vieron abrumadas por un excesivo examen público” (Jasanoff 2005, 147). Asimismo, el proceso por el cual se legisla sobre las TRHA en Argentina permite observar bajo qué ideas y narrativas se admiten ciertas técnicas, mientras que otras como la GS se consideraron inadmisibles (Jasanoff 2005).

## La regulación de las técnicas de reproducción humana asistida en el contexto argentino

En el marco de una política de ampliación de derechos sexuales y reproductivos, y en un periodo en el que se llevaron a cabo conquistas significativas para los movimientos LGTBIQ+ –la Ley de Matrimonio Igualitario y la Ley de Identidad de Género–, la regulación de las TRHA implicó una victoria más de las reivindicaciones de estos colectivos por sus fundamentos antidiscriminatorios y no patologizantes (Ariza 2022; Herrera 2018).<sup>6</sup> Al respecto, cabe destacar que las leyes sancionadas en

6 La legislación en torno a las TRHA se dio en un contexto en el cual, especialmente durante la segunda presidencia de Cristina Fernández de Kirchner, se ampliaron los derechos reproductivos y sexuales de poblaciones históricamente excluidas (Jones y Hiller 2015; Pecheny, Jones y Ariza 2016). El acceso a las TRHA es parte de una dinámica más amplia de demanda, otorgamiento y reconocimiento de derechos reproductivos entre Estado y sociedad civil, característica de los últimos tres periodos presidenciales.

torno a las TRHA se fundamentan en el derecho de toda persona, sin exclusiones por orientación sexual y estado civil, a formar una familia (Kemelmajer de Carlucci, Herrera y Lamm 2011). Este derecho se encuentra respaldado por el principio *pro persona* de la Convención Americana de Derechos Humanos y por las disposiciones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en particular, a partir del caso *Artavia Murillo y Otros vs Costa Rica* (Rodríguez Iturburu 2022). Por lo tanto, este conjunto legislativo –la Ley 26862 y las reformas al CCyC que le siguieron– consagró en el país el acceso a una doctrina de derechos humanos y a la tecnología que permitiera formar una familia, más allá de la noción de infertilidad (Herrera, De la Torre y Scardino 2017; Ariza 2017).

En concordancia con el reconocimiento de los nuevos tipos de familias que la ley de matrimonio igualitario formalizó, la regulación sobre las TRHA contemplaba que las nuevas uniones tenían igual acceso a la posibilidad de procrear y que se reconociera no solo el acceso a las tecnologías y a los tratamientos necesarios, sino también la posterior filiación que deriva de la voluntad procreacional y del consentimiento informado de los padres y madres intencionales (Herrera 2018). En este contexto hizo su aparición la figura de la gestación por sustitución en cuanto técnica dentro del universo de las TRHA que permite a las personas sin posibilidad de gestar cumplir con su voluntad procreacional (Lamm 2012). Así, entendidas las TRHA y la legislación alrededor de ellas, significaron una transformación radical en relación con la conformación de las familias. Acompañadas de otros cambios en el reconocimiento de los derechos sexuales y reproductivos para poblaciones que históricamente fueron excluidas por apartarse de la heteronormatividad, las TRHA pusieron en jaque la concepción de familia tradicional. En este sentido, la legislación en torno a las TRHA y la mencionada ampliación de derechos de los colectivos LGTBIQ+, contribuyó al reconocimiento de grupos familiares por fuera de los vínculos biológicos y genéticos, disputando en la arena pública las formas hegemónicas de estratificación reproductiva.<sup>7</sup>

El proyecto de ley de reforma de los CCyC, que comenzó a gestarse con anterioridad a la sanción de la Ley 26862/2013, propuso una batería de artículos claves en relación con las nuevas formas familiares que la Ley de Matrimonio Igualitario y la reproducción humana asistida suponían, incluyendo el artículo 562 sobre la gestación por sustitución. En este sentido, el artículo 558 sobre fuentes de filiación incluye que la filiación puede tener lugar mediante las TRHA y el artículo 560 consagra el principio de voluntad procreacional por el cual los nacidos mediante las TRHA son:

7 El término estratificación reproductiva refiere a una organización jerarquizada de la salud reproductiva y de la reproducción de las poblaciones a través de la cual las sociedades apoyan y premian la maternidad y la paternidad de algunas mujeres y hombres y desprecian o prohíben el trabajo de madres y padres de otra y otros. Para mayores precisiones sobre este concepto, ver Rapp (2001).

hijos de quien dio a luz y del hombre o de la mujer que también ha prestado su consentimiento previo, informado y libre en los términos de los artículos 560 y 561, debidamente inscripto en el Registro del Estado Civil y Capacidad de las Personas, con independencia de quién haya aportado los gametos (Congreso de la Nación 2012b, Art. 560).

Esta mirada sobre el derecho de familia significó un avance y un cambio de paradigma, ya que se hacía referencia a la incidencia del avance científico en las relaciones familiares y se incluyeron principios no discriminatorios que dan cuenta de las complejidades de los vínculos presentes en la sociedad. Para Moreno (2015), las razones esgrimidas por la comisión elaboradora del proyecto para regular la GS tenían que ver, por un lado, con la necesidad de encontrar formas legales para permitir a parejas homoparentales la posibilidad de tener hijos genéticamente propios y, por otro, con que la práctica se realizaba de manera clandestina y que la justicia debía intervenir de manera unificada. Sin embargo, el artículo 562, que en el proyecto de reforma hacía referencia a la gestación por sustitución, quedó fuera del texto que en el 2014 se convirtió en la Ley 26.994.

Mientras se discutía el texto de reforma del CCyC, en 2013 se sancionó la legislación que establece el acceso integral a los tratamientos de reproducción asistida. Aunque la ley se aprobó sin mucha oposición dentro del recinto legislativo y fue apoyada por distintas asociaciones civiles, este proceso no estuvo exento de contradicciones y de resistencias por parte de distintos sectores sociales y políticos que se posicionaron en contra del uso de estas tecnologías por cuestiones morales y culturales.<sup>8</sup> Teniendo en cuenta que Argentina es un país mayoritariamente católico y que la Iglesia católica posee autoridad en temas relativos a la sexualidad y la reproducción, Lucía Ariza (2017) señala el rol central que ocupó esta institución en la discusión sobre la regulación de las TRHA. Si bien la autora analiza los debates parlamentarios, muestra también la forma en que las posturas de la jerarquía eclesiástica influyeron en la trastienda regulatoria, ya que las TRHA generaban polémica en torno a la manera en que se ha entendido históricamente la procreación, la fertilización, la concepción, el embarazo y la familia (Ariza 2017; Irrazábal y Johnson 2019).

Ariza (2017) establece que los discursos que se enunciaron en los debates parlamentarios de la Ley 26862/2013 justificaban la necesidad de legislar sobre estas tecnologías para garantizar el derecho humano a procrear en parejas con problemas

---

8 De acuerdo con Lucía Ariza (2017), la demanda por la Ley 26862/2013 fue ampliamente movilizada por un conglomerado político que incluyó a las organizaciones que nuclean a pacientes de reproducción asistida, entre ellas Concebir y Súmate a Dar Vida, tradicionalmente centradas alrededor de la idea de que la infertilidad es una enfermedad, junto a organizaciones LGBT+ que presionaron para desacoplar el acceso a las TRHA de la noción de infertilidad con el objetivo de hacerlas accesibles a un público no definido por su condición médica.

de fertilidad, por más que el texto de la ley no estipula que la infertilidad es un criterio para acceder a los tratamientos. En este sentido, la ley que finalmente fue sancionada, aunque representó un avance significativo en la ampliación de derechos y en el acceso a las TRHA por parte de todas las personas sin exclusiones por orientación sexual o identidad de género, contenía algunas contradicciones fruto de las discusiones entre los actores implicados.

El punto contradictorio de estos discursos fue que los y las legisladoras se apoyaron en ideas sobre la maternidad y la procreación en cuanto propósito de los seres humanos y en particular de las mujeres, que reforzaron concepciones sobre la familia heterosexual que la ley puso en juego (Ariza 2017). Siguiendo a Jasanoff, estas narrativas ilustran “estrategias nacionales de normalización, es decir, para hacer que la biotecnología humana parezca mundana y gobernable frente a la incertidumbre y el conflicto morales” (Jasanoff 2005, 147). Para los y las legisladoras que participaron en el debate por la Ley 26862/2013, la aceptación y normalización de las TRA se anclaba en el derecho humano a procrear y en la necesidad de dar respuestas al problema de la infertilidad que refiere a mujeres y parejas heterosexuales, excluyendo de esta norma –al menos discursivamente– a los gays y transexuales (Ariza 2017).

Las instituciones y asociaciones religiosas valoraron negativamente la medida y señalaron que la Ley 26862/2013 abría las puertas a la comercialización del cuerpo humano, especialmente de los embriones –a los que se considera personas– y de las mujeres. Por un lado, apuntaron a la venta de embriones y al alquiler de vientres, dos prácticas que la ley habilitaría, por otro, señalaron los “potenciales fines económicos”, ya que “las clínicas de fertilización, que se presentan como las grandes solucionadoras de la vida de las familias, se hacen de una caja impresionante” (*Clarín* 2013).

Estos dos argumentos que rondaron el debate sobre las TRHA y la regulación acerca del acceso a los tratamientos, fueron de crucial importancia para el debate que paralelamente se dio en torno al proyecto de reforma del CCyC, y en especial con respecto a la regulación de la GS. El hecho de que la GS se excluyera del abanico de técnicas de reproducción asistida explicitadas y aceptadas en la legislación, fue el resultado de una disputa de distintos sectores por la definición de esta práctica y de las estrategias que se llevaron a cabo desde el Poder Legislativo para hacer frente a una problemática relativa a una técnica reproductiva que generaba conflictos morales para gran parte del arco social y político.

Establecer que la GS constituía una técnica no admisible por una multiplicidad de actores que pusieron en el centro del debate concepciones sobre la maternidad, las mujeres y la familia, informó al debate parlamentario por diversos canales y contribuyó de manera directa a este proceso biopolítico de normar la reproducción y la vida (Balzano 2015). En el análisis de la interacción de diversos actores que

participaron de este debate se observa que los argumentos esgrimidos contra la inclusión de la GS en el CCyC eran compartidos por diversos sectores y actores que reflejaban posturas y concepciones dualistas y esencialistas en torno a las mujeres, a la maternidad, a la reproducción y a la familia.

## Controversias en torno a la inclusión de la gestación por sustitución

El proceso de debate de la reforma de los Códigos Civil y Comercial de la Nación, al que este artículo hace referencia, comenzó en 2011 con la creación de la comisión elaboradora a pedido de la entonces presidenta Cristina Fernández de Kirchner. En febrero de 2012, la Comisión para la Elaboración del Proyecto de Ley de Reforma, Actualización y Unificación de los Códigos Civil y Comercial de la Nación, elevó al Poder Ejecutivo la versión final de dicho proyecto y partir de agosto de ese año el mismo sería tratado por una Comisión Bicameral del Congreso designada especialmente para ese fin.

Para comprender los motivos por los cuales la GS fue excluida del CCyC, quedando en un vacío legal con respecto a otras TRHA, y las ideas que sostienen los argumentos en contra de esta práctica, es necesario analizar las narrativas de los actores involucrados en el debate teniendo en cuenta dos ejes. En primer lugar, aquel que atañe a las concepciones en torno a las mujeres y su supuesto vínculo natural con la maternidad y el trabajo reproductivo. En segundo, las narrativas sobre lo biológico y las relaciones y modelos familiares legítimos y aceptados. En este sentido, la formalidad de la política y la normatividad que se establece en los procesos legislativos en relación con la biotecnología, dependen de las acciones y discursos que movilizan los actores involucrados y de la producción de discursos de verdad. En particular esas verdades con estatus científico, y, por lo tanto, indiscutidas, que vienen dadas por el saber experto médico, legal y bioético que acompaña e impulsa los cambios legislativos con respecto a los avances biocientíficos (Jasanoff 2005; Moreno 2015).

Jasanoff (2005) argumentó que las decisiones legislativas sobre las tecnologías reproductivas no se producen aisladamente, por el contrario, están inmersas en un contexto particular y rodeadas de sentidos e interacciones de distintos sectores que se involucran y disputan los significados y los límites de lo que puede o no hacerse en esa materia según sus creencias y criterios morales. Son esta multiplicidad de actores institucionales o no, los que mediante su participación en el debate sobre las biotecnologías informan al Estado —en este caso al Poder Legislativo— en la tarea de crear un marco regulatorio sobre estas cuestiones.

Más aún, de acuerdo con el estudio llevado a cabo por Moreno (2015) sobre el rol del dinero en las transacciones que involucran al cuerpo, el saber experto médico ocupa un lugar preponderante para informar acerca de lo que es legítimo en torno a la reproducción y la manera de delimitar y regular las TRHA. Esto se hace visible en ciertos requerimientos relativos al ámbito de la medicina que se consideran moralmente aceptables para que la justicia autorice la realización de un contrato de GS, lo que presenta ciertas concepciones sobre las mujeres, lo biológico y la maternidad. Sin embargo, otros actores adheridos a la Iglesia católica, a la bioética ligada al catolicismo y profesionales que compartían posturas religiosas, fueron determinantes para la discusión, lo que da cuenta del peso de la religión en el ámbito de la salud y los derechos reproductivos en el país (Irrazábal 2016).

Ciertas cuestiones que fueron enunciadas y puestas de manifiesto con motivo de la discusión de la Ley 26862/2013, se agudizaron luego de su aprobación y se retomaron a propósito del Proyecto de Ley de Reforma, Actualización y Unificación de los Códigos Civil y Comercial, que proponía, entre otras innovaciones con respecto a las TRHA, la regulación de la figura de la gestación por sustitución. Con anterioridad a la sanción de la Ley 26862/2013, la exjueza Aida Kemelmajer de Carlucci, representante de la comisión elaboradora, afirmó la determinación de la comisión para incluir las temáticas que hacen a las nuevas realidades familiares y reproductivas. Durante la presentación de los lineamientos generales del proyecto ante la Comisión Bicameral del Congreso, sostuvo que:

Nosotros queremos un Código que resuelva los casos, que nos resuelva los problemas que tenemos y que se presentan en la sociedad. (...) hemos tenido que regular la gestación por sustitución, porque no podemos distinguir entre matrimonios heterosexuales y homosexuales. Asimismo, entre los homosexuales no podemos distinguir entre lesbianas y gays, porque las lesbianas van a poder tener un hijo genéticamente propio, pero los gays siempre van a necesitar a alguien que les gestee. Por lo tanto, siendo una figura tan discutida, – insistimos– tan resistida en el mundo (...) no nos quedó más remedio (Comisión Bicameral 2012a).

Reconociendo los conflictos morales y los dilemas éticos en torno a esta práctica, Kemelmajer de Carlucci, en tono pragmático, explicó la necesidad de una regulación que contemplara y ayudara a resolver los problemas de la sociedad. Con el objetivo de brindar respuestas desde la justicia a esta realidad, la comisión propuso el siguiente texto:

Gestación por sustitución. El consentimiento previo, informado y libre de todas las partes intervinientes en el proceso de gestación por sustitución debe ajustarse a lo previsto por este Código y la ley especial. La filiación queda establecida

entre el niño nacido y el o los comitentes mediante la prueba de nacimiento, la identidad del o los comitentes y el consentimiento debidamente homologado por autoridad judicial. El juez debe homologar solo si, además de los requisitos que prevea la ley especial, se acredita que: a) se ha tenido en miras el interés superior del niño que pueda nacer; b) la gestante tiene plena capacidad, buena salud física y psíquica; c) al menos uno de los comitentes ha aportado sus gametos; d) el o los comitentes poseen imposibilidad de concebir o de llevar un embarazo a término; e) la gestante no ha aportado sus gametos; f) la gestante no ha recibido retribución; g) la gestante no se ha sometido a un proceso de gestación por sustitución más de dos (2) veces; h) la gestante ha dado a luz, al menos, un (1) hijo propio. Los centros de salud no pueden proceder a la transferencia embrionaria en la gestante sin la autorización judicial. Si se carece de autorización judicial previa, la filiación se determina por las reglas de la filiación por naturaleza (Congreso de la Nación 2012b, art. 562).

Este artículo en particular buscaba sacar de la clandestinidad una práctica que se ubicaba dentro de este universo y, a su vez, dar cuenta de la ampliación que había tenido lugar en relación con la política sexual y con los derechos reproductivos de sectores históricamente excluidos de la reproducción. Asimismo, cabe destacar que el saber experto médico jugó un rol privilegiado para definir los criterios de acceso a esta práctica, lo que también se observa en otros casos donde se tratan cuestiones relativas a los derechos reproductivos como parte del derecho a la salud, considerado un derecho humano (Pecheny, Jones y Ariza 2016).

En este sentido, en el artículo 562 se hacían presentes ciertas marcas del lenguaje biomédico que enmarcaban lo que se consideraban normal o anormal para acceder a la GS y los términos aceptables en que esta debía realizarse (Moreno 2015). Muestra de la influencia del paradigma biomédico son los incisos c), d) y e) que delimitan el acceso a involucrarse en la práctica a quienes no se encuentren en condiciones de concebir, llevar un embarazo a término o contaran con un diagnóstico de infertilidad. Además, un requisito para la autorización de juez era que la persona o pareja con voluntad procreacional (al menos uno de sus integrantes) debía aportar material genético, excluyendo a la gestante del vínculo genético con el futuro bebé.

Al respecto, resulta pertinente señalar que la alusión a la imposibilidad de concebir y a la infertilidad es una constante para regular el acceso a los tratamientos reproductivos que se ancla en el paradigma médico (Johnson 2019). Este constructo delimita quiénes pueden reproducirse, bajo qué términos y quienes no, basados en ciertas ideas biologicistas y dualistas sobre el sexo y el género. Volviendo a la telenovela “Pequeña Victoria”, Jazmín –quien contrata a Bárbara

para gestar— no cumple este requisito ya que ella sí se encuentra en condiciones de gestar, pero no desea hacerlo, entre otras razones, por miedo a perder su puesto de trabajo y retroceder en su carrera profesional. Por lo tanto, el criterio utilizado por los juristas que redactaron el artículo no admite que una persona que tenga la posibilidad de gestar, pero no elija hacerlo, pueda acceder a esta técnica. Enmarcada de esta manera, de forma indirecta, se abona a una visión esencialista de la diferencia sexual en la cual la capacidad biológica de gestar es un destino y no una opción (Fausto Sterling 2006).<sup>9</sup>

Otra marca del saber experto médico que se evidencia en el artículo se relaciona con la obligatoriedad del vínculo genético de al menos una persona con voluntad procreacional con el embrión y con la exclusión del material genético de la gestante. Este criterio se encontraba justificado por el impedimento de las parejas gays de tener hijos genéticamente propios y en relación con la fuente de filiación genética. A los ojos de los juristas, la vinculación genética entre al menos uno de los padres o madres intencionales y el embrión implantado en el útero de una tercera parte y la exclusión de los genes de la gestante, evitaría conflictos judiciales ya que la fuente de filiación estaría determinada por el vínculo genético y por la voluntad procreacional del otro integrante de la pareja intencional.

Esta idea, que considera legítimos los vínculos de parentesco fundados sobre relaciones biogenéticas, se vincula con el modelo biomédico y biológico-genético que asocia la reproducción a la sexualidad —a las relaciones sexuales heterosexuales— y al modelo de familia tradicional donde se conforman estas relaciones “sanguíneas” y “naturales” (Schneider 1984). Según el conocimiento científico, la consanguinidad se transmite mediante el acto sexual, lo que representa una “verdad” sobre los orígenes y sobre la identidad en las sociedades occidentales (Rivas Rivas 2009). Esta lógica se aplica en el requisito de excluir el material genético de la gestante, lo que reproduce argumentos científicos sobre el determinismo genético. Las autoras que analizan los fenómenos de la gestación por sustitución transnacional —*cross-border surrogacy* o *cross-racial gestational surrogacy*— sostienen que el mercado reproductivo refuerza ideas biologicistas —y racistas— del parentesco, haciendo énfasis en los gametos y restando importancia al proceso de gestación (Harrison 2016; Lewis 2019).

Por lo tanto, con la inclusión de estos incisos los y las juristas que redactaron el artículo intentaron evitar los potenciales problemas legales que la GS, en su modalidad tradicional, podría implicar dada la repercusión de casos judicializados,

9 De todos modos, es necesario destacar que quienes elaboraron el artículo utilizaron ciertas estrategias para lograr que la práctica fuera admitida. Una de estas estrategias fue recurrir al saber experto médico. A su vez, la idea era poder contemplar la mayor parte de los casos que se estaban realizando en el país, lo que implicaba limitar la práctica a determinadas personas con el objetivo de evitar la creación de un mercado en torno a la GS.

especialmente el de Baby M. en Estados Unidos.<sup>10</sup> En este sentido, consideraron que al no compartir un vínculo genético con el futuro bebé, quedaba claro que la potestad es de la pareja o de la persona con voluntad procreacional y con vínculos genéticos. Al recurrir a estas ideas basadas en la naturalidad de los lazos genéticos transmitidos por los gametos de al menos una de las personas con intención de procrear, persisten concepciones populares acerca del parentesco “natural”. Asimismo, se minimiza el rol de la gestante y del proceso de gestación, cayendo en un esencialismo genético que adjudica a los genes la potestad de establecer el “verdadero yo” (Harrison 2016).

En consecuencia, el análisis de la propuesta del artículo 562 da cuenta del rol privilegiado que los actores biomédicos tuvieron en la definición de la GS y la influencia que ejercieron en la regulación por la legitimidad que goza el campo médico en temas relacionados a la reproducción. Estos saberes delimitaron lo que sería aceptable en torno a la normalización de esta práctica en la sociedad, lo que también estuvo informado por el contexto político y social favorable a la ampliación de derechos desde una perspectiva de los derechos humanos.

Sin embargo, si bien el saber experto médico tuvo un fuerte impacto en la comisión, un amplio espectro de actores caló de manera profunda en el debate parlamentario, los cuales manifestaron otro tipo de operaciones esencialistas y dualistas acerca de las mujeres, la maternidad, lo biológico y la reproducción. Los sectores que se posicionaron contra la regulación de la GS provenían de distintos espacios ideológicos y políticos, pero coincidían en un aspecto fundamental: para ellos la GS era sinónimo de mercantilización del cuerpo de la mujer.

Las estrategias retóricas y narrativas utilizadas muestran los consensos de diversos sectores de la sociedad civil –asociaciones y colectivos ciudadanos, ONG, colegios profesionales y grupos religiosos– acerca de la GS y los conflictos morales que esta figura generaba en determinados sectores de la población. Estas posturas acarrearán ciertas concepciones que resultan claves para comprender los motivos por los cuales, a pesar de que el intento contaba con viento a favor, la GS finalmente no pudo ser regulada en Argentina.

---

10 Tuvo lugar en 1986, la pareja conformada por William Stern y su esposa Elizabeth habían celebrado un contrato con Mary Beth Whitehead para llevar adelante un proceso de subrogación tradicional, utilizando el material genético de la gestante mediante una inseminación artificial por medio de la fecundación in vitro. El óvulo de Mary Beth sería fecundado con el esperma de William y una vez nacida la bebé la gestante debía renunciar a sus derechos legales como madre a cambio de un pago de 10 000 dólares. Sin embargo, después del nacimiento Mary Beth se negó a entregarla, lo cual dio inicio a una demanda legal por parte de los Stern que adquirió una gran magnitud mediática. La Corte de Nueva Jersey reconoció por primera vez en la historia de Estados Unidos la validez del contrato de subrogación y otorgó la custodia a William Stern, padre biológico de la niña. Sin embargo, no le quitó a Mary Beth Whitehead sus derechos legales y le permitió establecer un régimen de visitas.

## Polémicas y debates sobre la gestación por subrogación entre los actores de la sociedad civil

La Comisión Bicameral conformada para tratar el proyecto de reforma del CCyC contempló la realización de audiencias públicas en distintos puntos del país. Estas audiencias ofrecen una muestra concentrada de los debates que se llevaron a cabo sobre la temática por fuera del recinto legislativo, donde voces a favor y en contra expresaron sus posturas sobre la propuesta de regular la GS con el objetivo de incidir en la decisión gubernamental final. De las más de 20 audiencias realizadas entre agosto y diciembre de 2012, priorizo el análisis de las ponencias presentadas en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Este distrito, al ser una de las ciudades más pobladas del país y donde se concentran la mayor parte de organizaciones y asociaciones civiles, ofrece una muestra representativa de las opiniones contrarias a la regulación de la GS. Además, en este territorio se realizaron la mayoría de las audiencias públicas y se presentaron mayor cantidad de ponencias.

Siguiendo el comportamiento de la cúpula eclesiástica en relación con las TRHA, muchas de las voces opositoras a la inclusión de la figura de la GS en el CCyC vinieron de instituciones y asociaciones religiosas. Sin embargo, otras asociaciones profesionales y centros de investigación también expresaron su preocupación por el intento de legalizar la práctica en el país (Moreno 2015; Herrera 2018; De la Torre 2021). Algunos de estos actores mostraban en sus discursos directa afinidad con la Iglesia católica y con los valores morales religiosos. Por su parte, otros se posicionaron en contra del artículo 562 argumentando la defensa de las mujeres debido a la mercantilización y a la explotación. A pesar de las diferencias visibles entre los sectores opositores, es posible encontrar algunos rasgos en común.

En primer lugar, en gran parte de las argumentaciones contra la regulación de la GS se presentaron ideas esencialistas sobre la maternidad en relación con el lazo afectivo que se produce entre la mujer y el futuro bebé durante la gestación. Al respecto, Eduardo Sambrizzi de la Corporación de Abogados Católicos sostuvo que:

la especialísima relación que se produce entre la madre o la gestante y el hijo con motivo de la gestación, desaparece en el caso de la maternidad de sustitución, al separarse a ambos luego de pocos días de producido el nacimiento, dejándose de tal manera de lado las necesidades del recién nacido, que se hacen pasar a un segundo plano, mientras que se privilegia el deseo de quienes lo encargan (Corporación de Abogados Católicos 2012).

En sintonía, Alicia García de Solavagione, catedrática en Derecho de la Universidad Nacional de Córdoba, advirtió que “la gestante llevará durante el lapso de nueve

meses un ser humano, del cual se desprenderá entregándolo después del alumbramiento a terceros, las implicancias emocionales serán evidentes” (Corporación de Abogados Católicos 2013).

Por su parte, el entonces presidente de “Academia del Plata” argumentó que con la aceptación del artículo 562 “se avala, legalmente, el deseo de quienes persiguen la satisfacción de sus intereses sin reparar en el daño que implica la artificial ruptura del vínculo generador y gestador, derivado de la maternidad, tanto en el niño como en ambas madres” (Corporación de Abogados Católicos 2013). En esa misma línea, María Eleonora Jiménez, abogada y docente de la Universidad Católica de la Plata, agregó que “el vínculo se produce tanto a nivel celular como en el apego afectivo, cuyo centro neuronal está en el cerebro” y por lo tanto, “la progenitora y su niño desarrollan así un nexo que tiene una fuerte base biológica desde las primeras semanas de la gestación” (Corporación de Abogados Católicos 2013).

Por su parte, Alejandro Laje, abogado y catedrático de distintas universidades nacionales e internacionales también sostuvo que el “vínculo que crea el bebé con la gestante es de primerísima importancia para el desarrollo físico y emocional de la persona” y agregó que “existen estudios serios sobre esta relación y las consecuencias que tiene tanto para las madres como para los niños” (Laje 2012). En línea, María Eleonora Jimenez, abogada y docente de la Universidad Católica de la Plata agregó citando al Dr. Perrino que “el vínculo se produce tanto a nivel celular como en el apego afectivo, cuyo centro neuronal está en el cerebro” y, por lo tanto, “la progenitora y su niño desarrollan así un nexo que tiene una fuerte base biológica desde las primeras semanas de la gestación” (Jimenez 2012).

Estas narrativas impulsadas en mayor medida por grupos y personalidades religiosas, aluden a consecuencias perjudiciales que la separación entre la gestante y el recién nacido tendrán, mencionando, en algunos casos, evidencia científica y utilizando lenguaje del paradigma médico para legitimar sus intervenciones. Para Lamm (2012), este tipo de razonamientos provienen de concepciones esencialistas acerca de la maternidad que adjudican a las mujeres y al trabajo reproductivo ciertas características y que vinculan la gestación a la maternidad. Para estos actores, no hay diferencia entre la maternidad y el proceso de gestación, por lo cual cualquier persona que tiene capacidad de gestar y lleve adelante un embarazo, obligatoriamente debe convertirse en madre, independientemente de sus proyectos de vida y de sus deseos.

Este, entre otro tipo de discursos, se encuentra avalado por la máxima del derecho romano *mater semper certa est* –la madre siempre es conocida– que reglamenta la vinculación de la maternidad con la acción de gestar y parir (Lamm 2012). A su vez, estos actores fundamentan sus argumentos en una idea de maternidad estrictamente vinculada a un hecho natural y sacral, lo que ven ciertamente trastocado por

el carácter artificial de la GS que implicaría un perjuicio al quebrantar aquel vínculo “natural”. En este sentido, la GS es controversial para estos grupos en la medida en que rompe con las ideas clásicas sobre la maternidad y las mujeres y con el rol reproductivo que se les adjudica en la sociedad.

Desde diversos sectores que incluyen asociaciones en defensa de los derechos de las mujeres hasta grupos religiosos, se sostuvo que la legalización de la GS pondría en peligro a las más pobres. La Conferencia Episcopal de Argentina, mediante las palabras de Monseñor José Arancedo, fue una de las organizaciones que adoptó esta postura.

La regulación de la maternidad subrogada no ha surgido de un reclamo social ni es consistente con las tradiciones jurídicas, principios, valores y costumbres del pueblo argentino, que hasta hoy considera nulo a este tipo de contrato por la inmoralidad de su objeto. El “alquiler de vientres” degrada a la mujer gestante, arriesga crear más desigualdad por la explotación para estos fines de mujeres pobres, y desconoce el profundo vínculo psicológico que se establece entre ella y el niño al que da a luz (2012).

Asimismo, Mabel Bianco, presidenta de la Fundación para Estudio e Investigación de la Mujer (FEIM), compartió esta preocupación por la explotación de las mujeres de bajos recursos y sostuvo que “ante situaciones de carencias tan graves como las que atraviesan aún muchas mujeres y sus familias en nuestro país, las que darán su vientre serán en su gran mayoría las más pobres” (2012). Adhiriéndose a este posicionamiento, la catedrática en derecho de familia Ursula Basset de la Universidad Católica Argentina agregó que al incluir el artículo 562 “crearán una clase de mujeres gestantes, que seguramente accedan a ello como consecuencia de su precariedad económica o cultural, circunstancia que las llevará a una nueva forma de esclavitud” (2012).

En estas argumentaciones es posible observar que la cúpula eclesíástica, ciertos sectores profesionales –sobre todo del ámbito del derecho– y determinadas organizaciones de la sociedad civil en defensa de los derechos de las mujeres, coincidían en que las de bajos ingresos serían las más perjudicadas por esta técnica reproductiva bajo un denominador común: el dualismo entre agente y víctima. Según estas intervenciones –provenientes de distintas expresiones políticas e ideológicas–, las mujeres de estratos sociales más bajos son víctimas e incapaces de autodeterminarse, ya que por sus circunstancias económicas y sociales no se encuentran en condiciones de elegir libremente. Por esta razón, estos actores indicaban que la GS debía ser prohibida para salvarlas, desde una posición paternalista que las colocaba bajo una misma categoría –pobres– y que subestimaba su capacidad de agencia (Lamm 2012).

Otro aspecto del artículo 562 que recibió particular atención fue el carácter altruista y comercial de la GS. En este sentido, para que la justicia autorizara el

proceso, la gestante no debía recibir una retribución a cambio de llevar a cabo la práctica. Si bien este punto fue criticado por actores que se posicionaron a favor de incluir el artículo en el CCyC, fue ampliamente contestado por distintos sectores que sostuvieron que no se podía garantizar que las gestantes no recibieran un pago. Al respecto, cabe destacar que estos últimos sectores representaban a la bioética y al derecho ligados al catolicismo y a otras asociaciones de profesionales religiosos y no religiosos que planteaban que la GS constituía una forma de mercantilización del ser humano.

Estos actores sostenían que la gestación no se diferenciaba de la maternidad, lo que no podía implicarse en relaciones económicas. Al respecto, desde la Corporación de Abogados Católicos indicaron que los contratos de subrogación daban “pie a la comercialización de la maternidad, o del cuerpo femenino, lo que no es sino una forma distinta de prostitución” (2012). Al mismo tiempo, desde el Colegio de Abogados de la Ciudad de Buenos Aires se posicionaron contra el artículo 562 apuntando a la cuestión económica:

¿Quién prestará su vientre para tener a un chico durante nueve meses en su seno sin ninguna contraprestación, por un acto de altruismo? Es evidente que en casi todos los casos habrá una contraprestación económica, que significa la explotación de las mujeres más débiles que necesitan ese ingreso a costa de las personas más ricas y poderosas, que pagarán para que otras personas tengan el hijo por ellas. Esto no parece muy propio de un Código que se proclama de promover la igualdad (Comisión Bicameral 2012b).

En las intervenciones se aprecia el papel que cumplía el dinero cuando se trataba de la maternidad y del cuerpo de las mujeres. Esto no solo se relaciona con supuestos esencialistas sobre el carácter sagrado de la maternidad y con ciertas partes del cuerpo de las mujeres: los gametos o sus úteros (Balzano 2020). Para advierte Moreno (2015), estas narrativas también se apoyan en la separación excluyente entre el ámbito de la producción y la reproducción, quedando la última por fuera de la monetización. Según lo sostenido por los actores mencionados, la maternidad y la actividad de “tener hijos” son cuestiones de la vida familiar y privada que no pueden intercambiarse por dinero porque conducen a la explotación de las mujeres.

Se trata de discursos que ubican estas actividades en un ámbito alejado de la esfera económica, aisladas de la supuesta “inmoralidad” inherente a las lógicas mercantiles. Asimismo, estas intervenciones muestran la manera en que las tareas reproductivas, y en particular la gestación, se consideran ajenas al dinero y son concebidas por naturaleza, pues entienden que se trataría de actividades no remuneradas y

adjudicadas a las mujeres, las cuales biológicamente son las que deben ocuparse de ellas de forma gratuita. El hecho de recibir una retribución monetaria a cambio de estas tareas, según los argumentos presentados, conlleva inevitablemente a la explotación de las mujeres que las realizan.

Aun cuando quienes redactaron el artículo intentaron eludir la cuestión moral que se presentaba en torno al intercambio de dinero en este tipo de transacciones, incluyendo en el mismo la prohibición de la remuneración a la gestante (Moreno 2015), los actores de la sociedad civil reaccionaron de distintas maneras a esta cuestión. Para quienes apoyaban la regulación, que la práctica se realizara de manera altruista era un problema, ya que un proceso de GS implica necesariamente gastos que deben cubrirse y un periodo de tiempo en el que la gestante no estaría en condiciones de trabajar y de sustentar sus necesidades materiales. Señalaban, a su vez, que las gestantes debían recibir una retribución por la actividad de gestar, ya que ofrecían un servicio. Además, manifestaban que, en algunos casos, al no contar con personas vinculadas o con familiares que acepten gestar de manera altruista, muchas personas experimentarían mayores restricciones para acceder a este tipo de técnicas (Lima y Martínez 2022).

Sin embargo, los opositores a la práctica coincidieron en que la cuestión del pago era imposible de controlar –argumentando que ninguna persona se sometía de manera altruista a este tipo de prácticas– y que era moralmente inadmisibles otorgar dinero por una actividad que es “de otro orden”. Por este motivo, el artículo propuesto definió a la GS como una práctica altruista fuera de relaciones económicas y ligada a intereses de otro tipo. Esta forma de delimitarla abona a las posturas que se apoyaban en la gratuidad del trabajo reproductivo, negando a las gestantes el derecho a una retribución por el servicio brindado a las personas con voluntad procreacional y dejando sin cuestionamientos las ganancias de otros actores involucrados. En este sentido, el trabajo de la gestante en estos contratos debía ser gratuito por pertenecer a “otro orden”, omitiendo los altos montos que se destinan para pagar a los profesionales médicos y jurídicos involucrados en estos procesos.

Cabe mencionar que la mayoría de las intervenciones realizadas por representantes de grupos feministas en estas audiencias estaban destinadas a polemizar con los sectores religiosos en torno al artículo 19 sobre el comienzo de la persona humana. La mayoría de estos sectores, por ejemplo, el caso de los representantes de la Campaña Nacional por el derecho al Aborto Legal, Seguro y Gratuito, se concentraron en esta discusión ya que se consideraba un punto de gran importancia para el avance en la legalización del aborto, que hasta ese momento se encontraba penalizado y restringido a ciertas causales. Sin embargo, es necesario destacar que las asociaciones pertenecientes al arco de la diversidad sexual sí apoyaron enfáticamente –aunque

alguna de ellas sugirieron reformas— la inclusión de la figura por las posibilidades que esta técnica traería para las familias formadas por personas LGTBIQ+.<sup>11</sup>

Debido a las controversias morales y a la fuerte resistencia que diversos actores presentaron al respecto, luego de una discusión federal que incluyó las perspectivas y la puesta en común de las ideas de una multiplicidad de sectores sobre la temática, el artículo 562 fue eliminado del texto final por la Cámara de Senadores. El dictamen de la Comisión Bicameral sostuvo que:

La gestación por sustitución encierra dilemas éticos y jurídicos de gran envergadura que ameritarían un debate más profundo de carácter interdisciplinario. En este contexto de incertidumbre y cuasi silencio legal en el Derecho Comparado, se propone de manera precautoria, eliminar la gestación por sustitución del Proyecto de reforma (Ditieri, Cortese y González Demaría 2018, 66).

Así, el Código Civil y Comercial que se convirtió en ley en el año 2014 dejó sin regular la GS, quedando un vacío legal que los particulares que buscaban realizar la práctica —tanto las personas con voluntad procreacional como las gestantes— debían afrontar de manera individual, y muchas veces terminaban a merced de las posturas y de idiosincrasia de la justicia local. Este es el caso de Leonardo Polti y de Ignacio Santalla, reconocidos por ser la primera pareja gay en Argentina en convertirse en padres mediante la GS en 2015. El deseo de formar una familia los llevó, durante cuatro años, a evaluar distintas alternativas para lograrlo, entre ellas la adopción nacional e internacional y la subrogación en países donde la práctica se realizaba de manera legal y comercial. Finalmente, eligieron el único camino que consideraron viable teniendo en cuenta los tiempos y los recursos económicos con los que contaban: llevar a cabo un contrato de GS en el país. El proceso fue realizado en el Centro Médico Halitus luego de la evaluación psicológica de Cintia, una mujer casada y con dos hijas de la provincia de Mendoza que se ofreció a gestar para Ignacio y Leonardo, firmando el consentimiento informado al igual que lo hicieron los futuros padres.<sup>12</sup>

11 Organizaciones locales por los derechos de los colectivos LGTBIQ+ entre las que se encontraban la CHA y la FALGT se manifestaron a favor de incluir el artículo 562 en las audiencias públicas, solicitando que se realizaran modificaciones para conseguir una mayor inclusión de sujetos en la práctica y más derechos para las gestantes.

12 En Argentina existen varias clínicas especializadas en tratamientos de GS: una es el Centro Médico Halitus, que desde 2011 lleva adelante un programa de subrogación uterina y realizó el primer procedimiento de subrogación realizado en el país. La otra clínica especializada en medicina reproductiva es Procreate, que funciona como banco de óvulos y espermatozoides. Para poder acceder al tratamiento, la persona o pareja con voluntad procreacional deben traer a la subrogante, quien no aporta sus óvulos para el procedimiento y debe realizarlo de forma altruista, lo cual se confirma a través de una evaluación psicológica. Al mismo tiempo, todas las personas involucradas deben firmar los consentimientos previos libres e informados que la clínica brinda para establecer los derechos y las obligaciones de cada parte: el pago de la obra social y seguro de vida, gastos y compensación en caso de que la subrogante tuvo que dejar de trabajar a causa del embarazo y la renuncia de la subrogante al reclamo de filiación (Halitus Instituto Médico 2019).

A pesar de que Ignacio aportó espermatozoides y que ambos padres manifestaron la voluntad procreacional, la justicia negó esta realidad y adjudicó la maternidad a la subrogante con base en el principio de que la madre es quien dio a luz a Juan Pablo, nacido gracias al contrato consentido de GS. Esta decisión judicial trajo consecuencias para la vida de todas las personas involucradas: la negación de la voluntad procreacional de Leonardo, la identidad de Juan Pablo (quien tiene dos papás) y la obligación de Cintia de ejercer una maternidad que no desea, si bien mantiene una relación muy estrecha con Leonardo, con Ignacio y con el hijo de ambos.

Vale destacar que en la mayoría de los casos en los que se realizan procesos de GS dentro del territorio nacional la jurisprudencia local hace frente al vacío legal siguiendo los antecedentes del artículo 562 y los últimos proyectos de ley presentados para reglamentar la figura de la GS (Rodríguez Iturburu 2022; Asnal 2018; Irrazábal y Johnson 2019; De la Torre 2021). Sin embargo, y un ejemplo es la experiencia de Ignacio y Leonardo, al no existir una legislación que armonice el accionar de la justicia local, el ejercicio de derechos se encuentra obstaculizado por las creencias y por las concepciones de quienes ejercen la función judicial sobre esta práctica.

## Conclusiones

A ocho años del nacimiento de Juan Pablo la justicia sigue sin reconocer la realidad familiar de esta pareja y su hijo ni la autodeterminación de Cintia, la gestante. Bajo esta situación legal hay quienes quedan excluidos de los marcos de inteligibilidad de la justicia argentina, lo que va en detrimento de los intentos por lograr la justicia reproductiva en un país donde se avanzó notablemente en materia de derechos sexuales y reproductivos de poblaciones históricamente postergadas. Al desconocer esta realidad el silencio legal ocasiona la persistencia de la estratificación reproductiva, ya que al no contar con un respaldo legal las personas que logran cumplir sus deseos reproductivos son quienes cuentan con los medios para realizar estos tratamientos fuera del país. Además, se refuerzan dualismos y esencialismos que la misma actualidad reproductiva pone en cuestión, al igual que la permanencia de ideas ligadas a la familia heteronormada.

Más aún, este vacío en la legislación permite que sean las clínicas y la justicia local quienes decidan los términos en los que se entiende la GS. Esta situación implica que se permita el acceso a la práctica a determinadas personas y que se limite en otros casos con base en sus propios principios morales y saberes que impiden garantizar el ejercicio de los derechos de todos los actores involucrados.

## Referencias

- Ariza, Lucia. 2012. *Gestión poblacional del parentesco y normatividad: la producción de variabilidad biológica en el intercambio de gametas de la reproducción asistida. La producción de la sexualidad: políticas y regulaciones sexuales en Argentina*. Buenos Aires: Biblos.
- 2014. “La construcción narrativa de la infertilidad. Mujeres que narran la experiencia de no poder concebir”. *Sexualidad, Salud y Sociedad* 18: 41-73. <https://doi.org/10.1590/1984-6487.sess.2014.18.05.a>
- 2017. “La regulación de las tecnologías reproductivas y genéticas en Argentina: análisis del debate parlamentario”. *Cadernos Pagu* 50: 1-42. <https://doi.org/10.1590/18094449201700500005>
- 2019. “Ética en vivo. Sobre el trabajo ético en el diagnóstico genético preimplantatorio (PGD) en Argentina”. *Política y Sociedad* 56 (3): 669-690. <https://doi.org/10.5209/poso.59906>
- 2022. “El fundamento no patologizante de la ley nacional de acceso a la reproducción asistida en Argentina: la situación en el ámbito de la salud pública a dos años de su implementación”. *Inter Disciplina* 10 (28): 203-31. <https://doi.org/10.22201/ceiich.24485705e.2022.28.83296>
- Asnal, Silvina del Carmen. 2018. “La gestación por sustitución en el derecho y la jurisprudencia argentina”. *Revista Derecho y Salud*, 2(2): 9-22.
- Balzano, Angela. 2015. “Biocapitale E Potenza Generativa Postumana. Per Una Critica Delle Biotecnologie Riproduttive Transpecie”. *La Camera Blu. Rivista Di Studi Di Genere* 11 (12). <https://doi.org/10.6092/1827-9198/3666>.
- Balzano, Angela. 2020. “Biology Commodification and Women Self-Determination. Beyond the Surrogacy Ban”. *Italian Sociological Review* 10 (3):655. <https://doi.org/10.13136/isr.v10i3.374>.
- Barrancos, Dora. 2015. “Dilemas éticos de la reproducción tecno-mediada: una reflexión más allá de la cosmovisión religiosa”. *Sociedad y Religión* 25 (44): 155-179. [https://lc.cx/\\_DMITE](https://lc.cx/_DMITE)
- Basset, Úrsula. 2012. “Consideraciones generales del proyecto unificador – Ponencia elaborada por Ursula C. Basset, en el ámbito del Seminario Permanente de Investigaciones sobre la Persona, la Familia y el Derecho Sucesorio, Ambrosio Gioja, de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires”. Audiencia pública para la Reforma de los Códigos Civil y Comercial de la Nación, Honorable senado de la Nación Argentina. [https://ccycon.congreso.gov.ar/export/hcdn/comisiones/especiales/cbunificacioncodigos/ponencias/buenosaires/pdfs/069\\_Ursula\\_Basset\\_UBA.pdf](https://ccycon.congreso.gov.ar/export/hcdn/comisiones/especiales/cbunificacioncodigos/ponencias/buenosaires/pdfs/069_Ursula_Basset_UBA.pdf)

- Bianco, Mabel. 2012. "Presentación ante Comisión de Reforma del Código Civil". Audiencia pública para la Reforma de los Códigos Civil y Comercial de la Nación, Honorable senado de la Nación Argentina. [https://ccycn.congreso.gov.ar/export/hcdn/comisiones/especiales/cbunificacioncodigos/ponencias/buenosaires/pdfs/169\\_Mabel\\_Bianco.pdf](https://ccycn.congreso.gov.ar/export/hcdn/comisiones/especiales/cbunificacioncodigos/ponencias/buenosaires/pdfs/169_Mabel_Bianco.pdf)
- Berger, Sabrina. 2012. "La copaternidad en los casos de maternidad subrogada". *Revista Jurídica La Ley* 163: 1-36.
- Clarín. 2013. "La Iglesia salió a cuestionar la nueva ley de fertilización asistida", 6 de junio. <https://lc.cx/fbOuRB>
- Comisión Bicameral. 2012a. "Reunión de la Comisión Bicameral para la reforma, actualización y unificación de los códigos civil y comercial de la nación". Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 14 de agosto. <https://lc.cx/XDS2-G>
- Comisión Bicameral. 2012b. "Reunión de la Comisión Bicameral para la reforma, actualización y unificación de los códigos civil y comercial de la nación". Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 30 de agosto. <https://ccycn.congreso.gov.ar/versiones/buenosaires/2012-30-08.html>
- Conferencia Episcopal Argentina. 2012. "Reflexiones y aportes sobre algunos temas vinculados al Código Civil". Audiencia pública para la Reforma de los Códigos Civil y Comercial de la Nación, Honorable senado de la Nación Argentina. [https://ccycn.congreso.gov.ar/export/hcdn/comisiones/especiales/cbunificacioncodigos/ponencias/buenosaires/pdfs/050\\_Arancedo\\_Mons\\_\\_Pensamiento\\_y\\_Aportes.pdf](https://ccycn.congreso.gov.ar/export/hcdn/comisiones/especiales/cbunificacioncodigos/ponencias/buenosaires/pdfs/050_Arancedo_Mons__Pensamiento_y_Aportes.pdf)
- Congreso de la Nación. 2012b. Proyecto de Reforma del Código Civil y Comercial de la Nación. Buenos Aires, 7 de junio. <https://lc.cx/2OeInc>
- De Estrada, Mariano. 2012. Principales observaciones de la Comisión de Derecho del Consumidor del Colegio de Abogados de la Ciudad de Buenos Aires vinculadas al Proyecto de Unificación de los Códigos Civil y Comercial. Audiencia pública para la Reforma de los Códigos Civil y Comercial de la Nación, Honorable senado de la Nación Argentina.
- Ditieri, Marina, Gilda Beatriz Cortese, y Yanina Graciela González Demaría. 2018. "Cuando la realidad supera la norma: gestación por sustitución y filiación post mortem. Los efectos de su omisión". *Derecho Y Ciencias Sociales* 18 (mayo): 62-81. <https://doi.org/10.24215/18522971e025>.
- Fausto Sterling, Anne. 2006. *Cuerpos sexuados. La política de género y la construcción de la sexualidad*. Barcelona: Melusina.
- Gil Domínguez, Andrés. 2015. "La gestación por sustitución como derecho fundamental y derecho humano". *Revista de Derecho de Familia y Persona* 11: 237-253.
- Halitus Instituto Médico. 2019. "Nuevas familias, el desafío de hoy". Video de YouTube, 9 de diciembre. <https://lc.cx/rv3Q9X>

- Harrison, Laura. 2016. *Brown bodies, white babies: The politics of cross-racial surrogacy*. Nueva York: New York University Press.
- Herrera, Marisa. 2018. “Conflictos contemporáneos en técnicas de reproducción asistida: la experiencia en el derecho argentino”. *Revista de Antropología Social* 27 (2): 353-380. <https://doi.org/10.5209/RASO.61856>
- Herrera, Marisa, Natalia de la Torre y Marisa Scardino. 2017. “Indagaciones sociojurídicas sobre técnicas de reproducción humana asistida al campo legislativo. La experiencia argentina”. *Oñati Socio-Legal Series* 7 (1): 97-124: [https://lc.cx/hN\\_in4](https://lc.cx/hN_in4)
- Irrazábal, Gabriela. 2016. “¿Bioética y Religión?: Apuntes para comprender la imbricación de la bioética y lo religioso en la toma de decisiones en la Argentina contemporánea”. *Revista americana de medicina respiratoria* 16 (3): 290-297.
- Irrazábal, María Gabriela, y María Cecilia Johnson. 2019. “Reproducción asistida, gestación por sustitución y creencias: un análisis desde las usuarias de tecnologías, los expertos religiosos y las regulaciones estatales”. *Política y Sociedad* 56 (2): 317-339. <https://doi.org/10.5209/poso.59741>
- Jasanoff, Sheila. 2005. *Designs on nature: Science and democracy in Europe and the United States*. Princeton: Princeton University press.
- Jiménez, María Eleonora. 2012. “El proyecto de reforma altera gravemente el futuro de la sociedad argentina y legisla para una minoría que no responde a los intereses de nuestro pueblo”. Audiencia pública para la Reforma de los Códigos Civil y Comercial de la Nación, Honorable senado de la Nación Argentina. [https://ccycn.congreso.gob.ar/export/hcdn/comisiones/especiales/cbunificacioncodigos/ponencias/buenosaires/pdfs/056\\_Maria\\_Eleonora\\_Jimenez.pdf](https://ccycn.congreso.gob.ar/export/hcdn/comisiones/especiales/cbunificacioncodigos/ponencias/buenosaires/pdfs/056_Maria_Eleonora_Jimenez.pdf)
- Johnson, María Cecilia. 2019. “‘Poner el cuerpo’: desigualdades de género en la experiencia de usuarias con técnicas de reproducción asistida”. *Pelícano* 5: 35-55. <http://dx.doi.org/10.22529/p.2019.5.03>
- Johnson, María Cecilia. 2020a. “Pragmáticas, dóciles, cuestionadoras: la pregunta por la agencia en usuarias de TRHA”. *Ciencia, Docencia y Tecnología* 31 (61): 66-77. <https://lc.cx/nbA6l8>
- 2020b. “Las familias como copias: técnicas de reproducción humana asistida (TRHA) y desigualdades reproductivas”. *Con X* 6: 1-30. <https://doi.org/10.24215/24690333e034>
- Jones, Daniel, y Renata, Hiller. 2015. “Horizontes de la ciudadanía sexual de cara al cambio de ciclo”. *Revista de Ciencias Sociales*, 89: 102-107.
- Kemelmajer, Aida, Marisa Herrera y Eleonora Lamm. 2011. “Ampliando el campo del derecho filial en el derecho argentino. Texto y contexto de las técnicas de reproducción humana asistida”. *Revista de Derecho Privado* 1 (5): 3-45. <https://lc.cx/wOkHd4>

- Krasnow, Adriana. 2016. "Filiación por técnicas de reproducción humana asistida, gestación por sustitución y consentimiento informado en Argentina: aportes y cambios introducidos por el Código Civil y Comercial". *Revista de Bioética y Derecho* 37: 69-84. <https://dx.doi.org/10.1344/rbd2016.37.16151>
- Laje, Alejandro. 2012. "Las derivaciones inmediatas y mediatas del vínculo materno-filial. Gestación por sustitución en el Anteproyecto de Reforma del Código Civil". Audiencia pública para la Reforma de los Códigos Civil y Comercial de la Nación, Honorable senado de la Nación Argentina. [https://ccycn.congreso.gov.ar/export/hcdn/comisiones/especiales/cbunificacioncodigos/ponencias/buenosaires/pdfs/068\\_Alejandro\\_Laje.pdf](https://ccycn.congreso.gov.ar/export/hcdn/comisiones/especiales/cbunificacioncodigos/ponencias/buenosaires/pdfs/068_Alejandro_Laje.pdf)
- Lamm, Eleonora. 2012. "Gestación por sustitución". *Revista para el Análisis del Derecho* 3: 1-49. <https://lc.cx/oV9UoR>
- 2013. *Gestación por sustitución. Ni maternidad subrogada ni alquiler de vientres*. Barcelona: Universitat Barcelona.
- Lewis, Sophie. 2019. *Full surrogacy now: Feminism against family*. Londres: Verso Books.
- Ley 26862/2013. Ley de Reproducción Médicamente Asistida. Buenos Aires, 5 de junio. <https://lc.cx/Lsl5L7>
- Lima, Natacha Salomé, Consuelo Álvarez Plaza y Carla Cubillos Vega. 2019. "Donantes de ovocitos: análisis comparativo de dos muestras de Argentina y España sobre perfil de donantes, motivaciones y anonimato". *Política y Sociedad* 56 (3): 603-622. <http://dx.doi.org/10.5209/poso.59726>
- Lima, Natacha Salomé, y Gustavo Antonio Martínez. 2022. "Las problemáticas reproductivas en clave de género y derechos humanos". *Perspectivas: Revista Científica de la Universidad de Belgrano* 5 (1): 78-102. <https://lc.cx/drr45s>
- Luna, Florencia. 2013. "Infertilidad en Latinoamérica: en busca de un nuevo modelo". *Revista de Bioética y Derecho* 28: 33-47. <https://dx.doi.org/10.4321/S1886-58872013000200004>
- Maffía, Diana, y Patricia Gómez. 2019. "Apuntes feministas acerca de la gestación subrogada". *Revista Interdisciplinaria de Doctrina y Jurisprudencia* 89: 167-173.
- Moreno, Guadalupe. 2015. "Cuerpo y dinero en el debate por la regulación del 'alquiler de vientres' en Argentina". Tesis de maestría, Universidad Nacional de San Martín. <https://lc.cx/nDETXv>
- Pecheny, Mario, Daniel Jones y Lucía Ariza. 2016. "Sexual Politics and Religious Actors in Argentina". *Religion & Gender* 6 (2): 199-218. <https://lc.cx/gKqJQR>
- Petracci, Mónica. 2011. *Derechos sexuales y reproductivos: teoría, política y espacio público*. Buenos Aires: Teseo.

- Rapp, Rayna. 2001. "Gender, body, biomedicine: how some feminist concerns dragged reproduction to the center of social theory". *Medical Anthropology Quarterly* 15 (4): 466-477. <https://lc.cx/PS5enY>
- Rivas Rivas, Ana María. 2009. "Pluriparentalidades y parentescos electivos. Presentación del volumen monográfico". *Revista de antropología social* 18: 7-19.
- Rodríguez Iturburu, Mariana. 2022. "La gestación por sustitución en Argentina". En *La gestación por subrogación en América Latina*, editado por Nicolás Espejo Yaksic, Claire Fenton-Glynn, Fabiola Lathrop Gómez y Jens Scherpe, 1-55. Ciudad de México: Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- Sambrizzi, Eduardo. 2012. "Ponencia sobre filiación en el Proyecto de Reformas de los Códigos Civil y de Comercio". Audiencia pública para la Reforma de los Códigos Civil y Comercial de la Nación, Honorable senado de la Nación Argentina. [https://ccycn.congreso.gob.ar/export/hcdn/comisiones/especiales/cbunificacioncodigos/ponencias/buenosaires/pdfs/011\\_Eduardo\\_\\_Sambrizzi.pdf](https://ccycn.congreso.gob.ar/export/hcdn/comisiones/especiales/cbunificacioncodigos/ponencias/buenosaires/pdfs/011_Eduardo__Sambrizzi.pdf)
- Schneider, David. 1984. *A Critique of the Study of Kinship*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Straw, Cecilia, Marisa Scardino y Agustina Pérez. 2017. "La mirada de usuarios de técnicas de reproducción asistida con donante o gestante en relación con los embriones". *Revista IUS* 11 (39): 1-26. <https://lc.cx/GvSiqP>
- Torre, Natalia de la. 2021. "La gestación por sustitución y el debate en torno a su reconocimiento legal en la Argentina 2012-2021". <https://lc.cx/99CYex>
- Vecslir, Leila. 2014. *Tecnologías de reproducción asistida y experiencias de infertilidad en Bahía Blanca: un abordaje desde el enfoque de género y salud*. Bahía Blanca: Universidad Nacional del Sur.
- Vespucci, Guido. 2019. "Convergencias y disidencias. Los aportes del feminismo a los estudios de diversidad sexual y los debates por la gestación subrogada". *Sudamérica: Revista de Ciencias Sociales* 11: 98-126. <https://lc.cx/Xpf37o>
- 2020. "'Dime de dónde vienes y te diré quién eres?' Filiación, identidad, relato y conocimiento del origen en homoparentalidades mediante subrogación gestacional". *PUBLICAR-En Antropología y Ciencias Sociales* 28: 25-44. <https://lc.cx/AwfMzq>
- Zegers-Hochschild, Fernando, Javier Crosby, Carolina Musri, Maria do Carmo de Souza, Gustavo Martinez, Adelino Amaral Silva, José María Mojarra, Diego Masoli y Natalia Posada. 2020. "Assisted Reproductive Techniques in Latin America: the Latin American Registry, 2017". *Reproductive BioMedicine* 24 (3): 44-54. <https://lc.cx/qa4BeU>

# América Latina y la guerra de Gaza: posición entre lucha de clases, conflicto Norte-Sur y transformación del poder global

## *Latin America and the Gaza War: Position between Clase War, North South Conflict and the Transformation of Global Power*

Raina Zimmering\*

Recibido: 20/07/2024 - Aceptado: 25/09/2024

206

### Resumen

En el presente artículo se aborda la actitud de la sociedad civil y de los Estados latinoamericanos ante la guerra en Gaza. Se puede observar una acción unificada y transcontinental del movimiento latinoamericano de protesta y solidaridad con Palestina, que considera el conflicto bélico un genocidio, lo compara con el apartheid y con el colonialismo, y exige el reconocimiento de Palestina como Estado soberano. Dicho movimiento critica el comportamiento de los Gobiernos de derecha de la región, pero también el de los países de centroizquierda, a los que reclama una conducta más consistente, pues sorprende que tanto entre los primeros como entre los segundos existan actitudes contrapuestas frente a la guerra. Para situar el tema, el inicio del texto se dedica a las relaciones históricas, demográficas y políticas entre América Latina y Oriente Medio. Luego se examinan el movimiento de protesta y solidaridad en el continente latinoamericano, las actitudes opuestas ante la guerra en Gaza entre Gobiernos de derecha y de centroizquierda, la opción de una solución pacífica al conflicto en Oriente Medio, las votaciones en la ONU, las actividades jurídicas de algunos Estados latinoamericanos ante los tribunales internacionales y la política de presión de Occidente hacia los Gobiernos de centroizquierda del continente en comparación con su actitud ante la guerra. Se concluye relacionando las actitudes latinoamericanas ante la guerra en Gaza con los fenómenos de la lucha de clases, el conflicto Norte-Sur y la transformación de las relaciones de poder a nivel global.

Este artículo aborda la actitud de los estados y la sociedad civil latinoamericanos ante la guerra de Israel en Gaza, desencadenada por el ataque de Hamás el 6 de octubre de 2023. Se hace una distinción entre la división de los estados latinoamericanos entre gobiernos de centro izquierda y de derecha en América Latina. Los gobiernos de centro izquierda, junto con el movimiento de protesta latinoamericano, condenan la guerra en Gaza como una reacción injustificada y un castigo colectivo, y la mayoría de ellos la califican de violación del derecho internacional, apartheid y colonialismo. Abogan por un rápido fin de la guerra y un alto el fuego. Los gobiernos de derecha siguen la línea argumental utilizada por Israel y los Estados occidentales como respuesta adecuada al ataque de Hamás y lo justifican con el derecho de Israel a la autodefensa y el objetivo de destruir a Hamás. Estas diferentes actitudes de los gobiernos son evidentes en sus ideas sobre soluciones al conflicto de Medio Oriente, comportamiento electoral en la ONU, actividades legales ante los tribunales mundiales y en medidas de política exterior como la interrupción de las relaciones diplomáticas con Israel. México y Chile presentaron demandas ante la Corte Penal Internacional contra Israel por crímenes de guerra y colonialismo, y Nicaragua demandó a Alemania ante la Corte Penal Internacional por complicidad en genocidio. El artículo presenta las causas históricas, geoestratégicas y políticas de las diferentes actitudes hacia la guerra de Gaza. El artículo también trata de los intentos de Israel, Estados Unidos y sus aliados de influir en las actitudes de los estados de centro izquierda y las reacciones de los estados correspondientes

\* Profesora universitaria, historiadora, politóloga, socióloga, latinoamericanista. Investigadora principal en el Instituto de WeltTrends de Política Internacional (IIP), Potsdam. raina.zimmering@googlegmail.com

hacia ellas. Al final, se intenta clasificar las diferentes posiciones sobre esta guerra de los estados de centro izquierda y de derecha y del movimiento de protesta pro palestino en un sistema multinivel de metacontradicciones sociales, como la lucha de clases, Conflictos Norte-Sur y luchas de poder geopolítico.

*Palabras clave:* conflicto en Oriente Medio; Corte Internacional de Justicia; Estados de América Latina; guerra en Gaza; política exterior de Israel; sociedad civil latinoamericana

#### **Abstract**

The article highlights the attitude of civil society and Latin American states towards the Gaza war. One can observe a unified and transcontinental action of the Latin American protest and solidarity movement with Palestine, which describes the Gaza war as genocide, apartheid and colonialism and demands immediate negotiations and the recognition of Palestine as a sovereign state. The solidarity movement criticizes the behaviour of governments, particularly in right-wing countries in Latin America, but also in center-left countries, from which it demands more consistent behaviour. It is striking that right-wing and center-left countries in Latin America have opposite attitudes towards the Gaza war. The beginning of the article is devoted to the historical, demographic and political relations between Latin America and the Middle East. In the main part of the article, the author examines the protest and solidarity movement in Latin America, the opposing attitudes to the Gaza war between right-wing and centre-left governments, the option of a peaceful solution to the Middle East conflict, voting behaviour in the UN, and legal activities of Latin American states before world courts and the Western policy of pressure towards centre-left Latin American governments in relation to their attitude to the Gaza war. In the end, the conclusions relate Latin American attitudes to the Gaza war to the phenomena of class struggle, the North-South conflict and the transformation of global power relations.

This article deals with the attitude of Latin American states and civil society to Israel's Gaza war, which was triggered by the Hamas attack on October 6, 2023. A distinction is made between the division of Latin American states between center-left and right-wing governments in Latin America. The center-left governments, together with the Latin American protest movement, condemn the war in Gaza as an unjustified reaction and collective punishment, mostly describing it as a violation of international law, apartheid and colonialism. They advocate a quick end to the war and a ceasefire. The right-wing governments follow the line of argument of Israel and Western states as an appropriate response to the Hamas attack and justify this with Israel's right to self-defense and the goal of destroying Hamas. These different attitudes of the governments are evident in the ideas for solving the Middle East conflict, voting behavior in the UN, legal activities before the world courts and in foreign policy measures such as the interruption of diplomatic relations with Israel. Mexico and Chile sought to file lawsuits against Israel before the International Criminal Court for war crimes and colonialism and Nicaragua filed a lawsuit against Germany before the International Criminal Court for aiding and abetting genocide. The article presents the historical, geostrategic and political reasons for the different attitudes towards the Gaza war. The article also deals with the attempts of Israel, the USA and its allies to influence the attitudes of the center-left states and the reaction of the respective states to this. Finally, an attempt is made to classify the different positions on this war of the center-left and the right-wing states and the pro-Palestinian protest movement in a multi-level system of social meta-contradictions, such as class struggle, North-South conflict and geopolitical power struggles.

*Keywords:* Middle East conflict; International Court of Justice; Latin American states; Gaza war; Israel's foreign policy; Latin American civil society.

## Introducción

Aunque geográficamente América Latina se encuentra alejada de Oriente Medio, la guerra en Gaza ha provocado en el continente una respuesta mayor que otros conflictos internacionales como el de Ucrania o las disputas entre China y Estados Unidos. También hay un compromiso directo de América Latina que se manifiesta mediante los movimientos de protesta y de solidaridad de la sociedad civil con el pueblo palestino, el comportamiento electoral de los Gobiernos latinoamericanos en la ONU contra Israel, los rechazos concretos a Israel y a través de las actividades diplomáticas y de los compromisos legales internacionales contra la invasión a la Franja de Gaza. Tales acciones provocan enfrentamientos directos con Israel, con Estados Unidos y con sus aliados. Al mismo tiempo, en el comportamiento gubernamental de los países del continente con respecto a la guerra en Gaza, se puede observar una profunda división entre los Gobiernos de centroizquierda y los de derecha.

Cabe preguntarse entonces: ¿por qué ocurre esto?, ¿cuáles son las principales contradicciones y las líneas de conflicto que determinan estas actitudes?, ¿se puede considerar la cuestión de clases en la guerra en Gaza y basarla en el conflicto Norte-Sur o ver las cuestiones planteadas en el contexto de cambio de poder en el mundo?, ¿dónde encaja América Latina en esta maraña de conflictos? También valdría la pena preguntarse si la región desempeña un papel importante en las relaciones internacionales que se hacen visibles a través de sus acciones en la guerra en Gaza.

Los *think tanks* occidentales responden negativamente a esta última pregunta. De acuerdo con Günther Maihold (2023, 3) “la región sufre de su importancia marginal en la política internacional”. Por su parte, Núñez Castellano y Malamud (2023) plantean que la guerra en Gaza “destacó el papel subordinado de los países latinoamericanos en el mundo. La región juega un papel periférico en la arena global”. En el presente artículo se examinan en profundidad ambas afirmaciones.

## América Latina y Oriente Medio

¿Qué es lo que realmente conecta a América Latina con Oriente Medio a pesar de que las regiones están geográficamente muy alejadas? ¿Por qué las personas en América Latina siempre se han sentido tan afectadas por el conflicto en Oriente Medio, especialmente en la actualidad? Una clave importante es el pasado colonial compartido que implicó el exterminio masivo de los habitantes de los territorios conquistados por Europa, la destrucción de sus culturas y sociedades, y la explotación

de sus recursos. Después de la conquista europea, en América tuvo lugar el mayor genocidio de la historia mundial debido al exterminio del 90 % de la población indígena local en menos de 20 años, con un estimado de 68 millones de muertes.

Por su parte, Oriente Medio quedó bajo el control de los gobernantes coloniales ingleses y franceses en el siglo XVIII, y desde el final del Imperio otomano estuvo directamente dominado por colonias y por mandatos de los poderes europeos. En las colonias americanas de ultramar y de Oriente Medio se puede observar una extraordinaria asignación de recursos por parte de las potencias coloniales europeas, lo cual permitió la acumulación de riquezas en Europa y la “acumulación original”. El daño a las sociedades nativas fue duradero y condujo en gran medida a su destrucción.

A pesar del logro de la independencia estatal en estas antiguas áreas coloniales, la destrucción de las sociedades y de las culturas latinoamericanas y árabes se está reproduciendo debido a la posición subordinada y dependiente de estos países en la división internacional del trabajo con todas las consecuencias negativas: pérdida de capital, flujos del Sur al Norte, explotación de los recursos locales, sangrado de las economías, atraso tecnológico, fuga de cerebros y la exclusión de los mercados internacionales. Esto caracteriza el conflicto Norte-Sur con la relación asimétrica entre Sur y Norte y en última instancia esa sería la característica común estructural entre América Latina y Oriente Medio. A pesar de sus diferencias, los movimientos de liberación nacional, en cuanto movimientos anticolonialistas y antiimperialistas, tenían el objetivo común de lograr la independencia de los territorios colonialmente ocupados y controlados por los imperialistas y la soberanía nacional de sus pueblos.

En América Latina la lucha por la liberación colonial comenzó con los procesos independentistas entre 1816 y 1825 para liberarse del control que ejercían España y Portugal, y en Oriente Medio con el fin de la Segunda Guerra Mundial. Cuando el Congreso Sionista Mundial se alió con el Mandato Británico en Palestina y promovió un aumento de las actividades de asentamiento en Palestina por parte de refugiados judíos del Holocausto, lo que estuvo acompañado de reasentamientos y de expulsiones de la población árabe en Palestina, se produjeron levantamientos dentro de los países árabes afectados. Estas batallas siguen dando forma al conflicto en Oriente Medio en la actualidad.

## La dependencia hacia Estados Unidos

Otro rasgo estructural común es la dependencia de América Latina y Oriente Medio hacia Estados Unidos, especialmente después de la Segunda Guerra Mundial. Los países latinoamericanos tienen una larga historia de intervención y de

explotación por parte de Estados Unidos. La comprensión hemisférica estadounidense de América Latina como su propio “patio trasero” surgió con la Doctrina Monroe en el sentido de “América para los americanos”. Desde el anuncio del presidente James Monroe en 1823, Estados Unidos ha intervenido violentamente en América Latina cientos de veces o ha apoyado activamente dictaduras militares de derecha que han causado miles de muertos, desaparecidos y torturados y que han traído sufrimiento y miseria (Zimmering 2023). Solo desde mediados de la década de los 90 el continente ha podido escapar parcialmente del control hegemónico occidental a través de dos “olas rosas” de Gobiernos de centroizquierda, de la diversificación de sus relaciones exteriores, de una política de “no alineación activa” y del refuerzo de las relaciones con el Sur. Gracias a esto el continente se convirtió en un actor global en relación con la multipolaridad y con la paz mundial (Zimmering 2022).

Con la ayuda de Israel, Oriente Medio es, al igual que América Latina, un área de influencia de Estados Unidos, donde la soberanía sobre los recursos naturales, especialmente del petróleo, está asegurada. La Guerra del Golfo en Irak (1990-1991) fue librada por Estados Unidos para subordinar a los países de Oriente Medio y así seguir accediendo al petróleo en la región. Además, los movimientos de liberación nacional en esta área geopolítica, y luego la Primavera Árabe, deben impedir a través de la hegemonía estadounidense con la ayuda de Israel, las guerras occidentales, los movimientos extremistas como el Estado Islámico (EI) y la instalación de sistemas políticos conservadores. La Primavera Árabe demostró el poder de la sociedad civil para eliminar sistemas autoritarios. Pero esta potencia no podría usarse para establecer gobiernos populares e independientes como en América Latina ni para construir un poder antiimperialista.

El movimiento de liberación palestino, que había logrado reconocimiento internacional bajo la Organización para la Liberación de Palestina (OLP) en las décadas de los 60, 70 y 80, está cada vez más fracturado por la división a partir del surgimiento de Fatah en Cisjordania y por el ascenso al poder de Hamas en Gaza. La desunión de los Estados árabes fue también un factor limitante para el éxito de los movimientos de liberación de Oriente Medio. A través de sus agresivas políticas imperialistas y neocoloniales, Israel y Estados Unidos impidieron que el movimiento de liberación palestina y sus aspiraciones de independencia se estabilizaran. Al igual que en América Latina, Estados Unidos tiene presencia en Oriente Medio con 40 000 soldados desplegados en Irak, Siria y Jordania (Codepink 2024).

## Similitudes entre los movimientos de liberación nacional en América Latina y Oriente Medio

Entre las décadas de los 60 y los 90 hubo muchas similitudes entre las dos regiones dentro del marco de los movimientos de liberación nacional, que resultó en el anti-imperialismo transnacional. Muchos movimientos sociales, partidos de izquierda y Gobiernos latinoamericanos de izquierda apoyaron los movimientos de liberación nacional en Oriente Medio, especialmente a la OLP bajo la dirección de Yasser Arafat. Un ejemplo es Nicaragua, pues el Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN) y la OLP trabajaron juntos desde el principio. Palestina apoyó al FSLN durante su lucha contra el dictador Anastasio Somoza. En 1980 Yasser Arafat visitó Nicaragua y la OLP abrió allí su primera misión diplomática en Centroamérica (Kurz 2024). El derecho a la autodeterminación del pueblo palestino se convirtió en una fuerte referencia para la izquierda en América Latina y en consecuencia los Gobiernos progresistas latinoamericanos votaron repetidamente en la ONU a favor del derecho de Palestina a la autodeterminación.

América Latina fue el destino preferido de los refugiados palestinos, los cuales recibieron apoyo y solidaridad. El regreso a Palestina, al que principalmente aspiraban, no fue posible debido a la negativa del Estado israelí a dejarlos volver, por lo que se quedaron en la región y fundaron sus propias comunidades. Alrededor de medio millón de palestinos viven en Chile, lo que la convierte en la comunidad de inmigrantes palestinos más grande del mundo, aparte de las que existen en los Estados árabes e Israel. Pero muchos palestinos también viven en México, el tradicional país de asilo, también en Colombia (100 000) y en Brasil (60 000) (Hirst et al. 2023). En América Latina se desarrolló una fuerte comunidad palestina que se integró a las sociedades de los países de acogida, pero manteniendo siempre su propia identidad con la opción de regresar y de continuar su lucha durante generaciones. La lucha de los palestinos por su independencia encontró y sigue encontrando un gran apoyo, particularmente entre los movimientos y los partidos de izquierda. Los intereses de los grupos de origen palestino ciertamente son tomados en cuenta por los Gobiernos latinoamericanos de izquierda.

## Migración árabe y judía hacia América Latina como factor de influencia

Aparte de la población palestina, América Latina tiene una fuerte comunidad árabe, la mayoría de la cual emigró de Siria y de El Líbano en el siglo XIX después de la caída del Imperio otomano. En Brasil viven 16 millones de personas de ascendencia

árabe que también tienen gran influencia en la política (Echols 2023). Esta comunidad también influye políticamente en otros países latinoamericanos, por ejemplo, el expresidente argentino Carlos Menem provenía de una familia siria. La comunidad árabe generalmente apoya las políticas propalestinas y antiisraelíes. Así, las actitudes a favor de Palestina se extendieron a pesar de la existencia de una fuerte comunidad judía que también surgió dentro de varias oleadas de inmigración al continente. La existencia de grandes poblaciones palestina y árabe de un lado y judía del otro, genera disputas especialmente sobre la guerra en Gaza.

En Argentina se encuentra la mayor comunidad judía de América Latina y la cuarta a nivel mundial con alrededor de 180 000 personas. Brasil ocupa el segundo lugar del continente con 120 000 y la de Colombia tiene 67 000 miembros. Las comunidades judías que tienen una fuerte conexión con Israel se oponen a los movimientos propalestinos y a la postura crítica de los Gobiernos de centroizquierda latinoamericanos. De modo que el conflicto en Oriente Medio hacía tiempo que se había extendido a América Latina. Las comunidades judías a menudo se ponen del lado de presidentes y de fuerzas de derecha. Un ejemplo es la proximidad de la comunidad judía argentina al actual presidente ultraderechista Javier Milei, quien se convirtió al judaísmo. La comunidad judía brasileña desarrolló una cercanía con el expresidente Jair Bolsonaro y con los movimientos evangélicos y participó en protestas contra Luiz Inácio Lula da Silva.

Pero, la orientación derechista de algunas comunidades judías en América Latina no afecta en modo alguno a toda la población de origen judío que a menudo se suma a las protestas a favor de la causa palestina. Un ejemplo es Argentina, donde se estima que viven entre 300 000 y 400 000 judíos (Núñez Castellano y Malamud 2023), pero solo 180 000 son miembros de la comunidad judía. Los ciudadanos judíos latinoamericanos que fueron perseguidos o asesinados por las dictaduras militares en la década de los 70 en Chile, Argentina y Uruguay representan un grupo separado aquí. Muchos de ellos también huyeron a Israel y algunos de ellos regresaron más tarde, en su mayoría militan en la izquierda y participan activamente en el movimiento propalestino basándose en su propia experiencia de persecución y expulsión.

## Cooperación israelí con dictaduras y Gobiernos de derecha en América Latina

En América Latina la mayoría de la población civil y los grupos y partidos de izquierda perciben a Israel como un Estado opresivo y un representante de Estados Unidos. El factor decisivo para esto son las propias experiencias de cooperación de

Israel con Estados Unidos, con las dictaduras latinoamericanas y los Gobiernos de derecha que son aliados de las potencias occidentales.

América Latina no es de gran importancia económica para Israel. Brasil y Colombia son los mayores socios comerciales de la región. Ambos países firmaron un acuerdo de libre comercio en 2022 durante gobiernos de derecha (Rosas 2024). La importancia del continente para Israel reside sobre todo en el hecho de que ha apoyado y seguirá apoyando a Estados Unidos en calidad de representante no solo en Oriente Medio sino también en América Latina. Las relaciones políticas y militares con América Latina deben verse particularmente en el contexto del proxy, aunque el papel del continente en cuanto campo de experimentación militar y objeto de contrainsurgencia ciertamente ha influido. Israel también se ve a sí mismo como el poder protector de las comunidades judías en los países latinoamericanos.

Cuando el Congreso de Estados Unidos impidió los envíos de armas a las dictaduras de América Central y del Sur, por ejemplo, a Honduras, Guatemala, El Salvador, Chile y Argentina entre los años 1970 y 1990, Israel intervino y les entregó las armas deseadas por los Gobiernos militares de derecha, que luego fueron utilizadas contra la población y contra los movimientos de liberación. Israel se convirtió en el tercer mayor proveedor de armas de toda América Latina (Hashish 1986). El 21 de julio de 1983 *The New York Times* publicó que “Israel estaba ayudando a Estados Unidos en Centroamérica a oponerse a la Unión Soviética, a combatir el supuesto apoyo de la OLP a Nicaragua y a ampliar el mercado de armas israelíes” (Taubman 1983). Mientras que en 1986 el periodista Abu Hashish concluyó que “la

participación israelí en América Latina es una parte integral de la estrategia global de Estados Unidos” (Hashish 1986, 24).

Israel no solo suministró armas a las dictaduras latinoamericanas, sino también tecnología de vigilancia y de espionaje para controlar a la población y a los insurgentes. El país asesoró a las dictaduras latinoamericanas en todo lo relacionado con la represión y el aniquilamiento de grandes grupos de población, especialmente de pueblos indígenas y de opositores. Un exsoldado israelí declaró en una revista guatemalteca que su país había “brindado a sus soldados entrenamiento en el arte de la opresión y métodos de castigo colectivo. Por lo tanto, no sorprende que algunos de estos oficiales, después de ser dados de baja del ejército, opten por poner sus conocimientos al servicio de los dictadores, y que estos dictadores estén felices de recibir a expertos israelíes” (Orantes 2023).

Alrededor de 300 asesores israelíes ayudaron a llevar a cabo el golpe de Estado en Guatemala el 23 de marzo de 1982, el cual llevó al poder al general Efraín Ríos Montt (Hashish 1986). El jefe del Estado Mayor del ejército guatemalteco bajo la dictadura de Ríos Montt, Héctor Mario López Fuentes, aseguró que “Israel es

nuestro principal proveedor de armas más importante y el mayor amigo de Guatemala en el mundo” (Orantes 2023).

En Guatemala se encontraron bases de datos desarrolladas en Israel que registraban al 80 % de la población, lo que explica el alto número de homicidios entre la población guatemalteca por parte de fuerzas militares y paramilitares. El periodista Dan Rather comentó que los israelíes aconsejaron “tratar a los indígenas como tratamos a los palestinos: no confiar en ninguno de ellos” (Orantes 2023). En la década los 80, durante el Gobierno sandinista en Nicaragua, Israel apoyó la formación y el entrenamiento de “unidades contra” en Costa Rica bajo el mando de Luis Alberto Monge, las cuales actuaron contra el Gobierno sandinista (Hashish 1986), y construyó bases militares en Costa Rica y Honduras desde donde se educaron y se entrenaron los “contras”. Israel también apoyó al grupo paramilitar antinicaragüense los “contras” con armas que capturó a la OLP y al Movimiento Nacional Libanés después de la invasión de El Líbano en 1982, esto representaban el 25 % del armamento con el que contaban los “contras”. Anteriormente, Israel entregó 14 aviones de combate Aravas al dictador nicaragüense Somoza que fueron utilizados para bombardear Managua, León, Matagalpa y otras ciudades (Hashish 1986).

Israel mantuvo relaciones con la dictadura militar argentina y la apoyó con armas y con entrenamiento militar (Salisbury-Corech 2016). Israel fue el segundo socio comercial de Argentina en la década de los 70, pues el 29 % del comercio exterior argentino era con esa nación (Hashish 1986). Un informe filtrado de la CIA reveló la estrecha conexión entre el servicio secreto israelí (Mossad) y el ejército argentino, que desarrolló un concepto para la formación de un “comando conjunto de operaciones antiterroristas”, el Plan Cóndor (Hashish 1986).

Israel también apoyó la dictadura militar Pinochet en Chile suministrando armas a los militares y brindando asesoramiento y apoyo técnico a la agencia de inteligencia DINA sobre tortura y desapariciones forzadas (Brown 2017). El país también fue uno de los principales proveedores de armas a la dictadura chilena (Harvey 2012). A finales de 1982 el jefe de la Fuerza Aérea israelí, general David Ivri, visitó Chile para concluir tres contratos de venta de armas. De este modo, el país ayudó e instigó crímenes contra la humanidad como el asesinato de 3000 personas y la tortura de 35 000. Las relaciones entre la comunidad judía de Chile y el gobierno de Pinochet fueron estrechas y amistosas. Pinochet visitó la sinagoga de Santiago de Chile en Yom Kipur. El dictador incluyó en su círculo de asesores a judíos como el economista ortodoxo Sergio Melznick (Stein 2013). Los judíos fueron particularmente alentados en el ejército chileno bajo Pinochet. El ejemplo más famoso es el general José Berdichewsky, un firme partidario de la dictadura de Pinochet que hablaba con fluidez yiddish y que fue embajador de Chile en Israel en los años 70.

Después de la transición política de las dictaduras a regímenes democráticos en América del Sur, los contratos a largo plazo de Israel, especialmente en lo que respecta al suministro de armas, todavía surtieron efecto. Sin embargo, Israel experimentó una pérdida de importancia política en el continente debido a la caída de la demanda de tecnología y conocimientos de contrainsurgencia. Debido a esa situación Israel redirigió su influencia hacia los aliados neoliberales de Estados Unidos, lo que convirtió a Colombia en el centro de su atención. También envió armas a Gobiernos colombianos de derecha vinculados a los cárteles de la droga; un ejemplo es el expresidente Álvaro Uribe (2002-2010). En 2021, entregó 10 millones de dólares en armas a Colombia, lo que representó el 9 % de las exportaciones de armas de Israel (Escobar-Fernández 2023).

La nación suministró aviones de combate y ametralladoras (*La Jornada* 2024) que se utilizaron para combatir los delitos relacionados con las drogas, pero este no fue su único propósito. Durante los gobiernos anteriores al presidente Gustavo Petro, las armas israelíes también se utilizaron en la represión de los movimientos sociales, en la lucha contra las guerrillas colombianas, en la erradicación de partidos de izquierda y para apoyar a grupos paramilitares de extrema derecha (Rufino 2023). Además, Colombia había estacionado un batallón en el Monte Sinaí que formaba parte de la “Fuerza Multinacional de Mantenimiento de la Paz” influido por Israel.

El experto colombiano en seguridad Andrés Macías, de la Universidad Externado, se refirió a la historia de las relaciones entre ambos países asegurando que “Israel siempre ha sido un aliado estratégico de Colombia en asuntos militares, especialmente desde la década de 1990” (*El Heraldo* 2024a, párr. 3). También se concluyó un acuerdo de libre comercio entre Israel y Colombia a través del cual se llevan a cabo intensos intercambios comerciales en áreas económicamente importantes. La presidencia de Gustavo Petro creó condiciones completamente nuevas para las relaciones colombo-israelíes que se volvieron extremadamente conflictivas en relación con la guerra en Gaza.

Cuando el presidente ultraderechista Javier Milei llegó al poder las relaciones de Israel con Argentina de repente se intensificaron. Israel fue el primer país al que el presidente Milei realizó una visita de Estado después de asumir el cargo en medio de la guerra en Gaza. Allí fue recibido con los más altos honores por el jefe de Estado y el primer ministro anunció el traslado de la embajada argentina de Tel Aviv a Jerusalén, además, se firmaron varios contratos económicos.

## Opción latinoamericana por una paz justa en la guerra en Gaza

Los Gobiernos latinoamericanos han pedido durante mucho tiempo una “solución de dos Estados” para poner fin al conflicto en Oriente Medio. En mayo de 2024 Palestina fue reconocida en su calidad de Estado soberano por 145 de las 193 naciones que conforman la ONU. Estados Unidos, Israel y la mayoría de los Estados de la Unión Europea votaron en contra. Este reconocimiento se basó en una resolución de la ONU del año 1967 y en muchos otros pedidos realizados por diferentes países (Sachs 2023).

A principios de 2024 Estados Unidos y países occidentales cambiaron de postura y abogaron por primera vez por una solución de dos Estados. Sin embargo, esto contradice el apoyo occidental al gobierno de Netanyahu con armas y con recursos financieros y los planes israelíes de reasentamiento de los palestinos de Gaza a otros Estados, las actividades de asentamiento en áreas palestinas y el establecimiento de soberanía administrativa sobre la zona este de Jerusalén (Sachs 2023). Por tanto, en América Latina esta nueva estrategia del gobierno de Biden para Oriente Medio se considera contradictoria (Resumen Latinoamericano 2024).

Se supone que las actuales estructuras gubernamentales y las representaciones políticas en Palestina deben ser desmanteladas, que se debe establecer una presencia militar occidental e instalarse nuevas instituciones y representantes políticos que sean apoyen a Occidente y, por lo tanto, supriman el potencial emancipador en Palestina. La diferencia entre la idea latinoamericana y la occidental de una solución justa al conflicto en Oriente Medio radica principalmente en la forma en que se reconoce a Palestina como Estado soberano. Occidente insiste en que Israel y Palestina primero acuerden reconocerse mutuamente como Estados separados. Los Estados latinoamericanos, al igual que la mayoría de los miembros de la ONU, quieren el reconocimiento de Palestina por parte de otros Estados y una membresía plena en la ONU que no esté ligada al reconocimiento de Palestina por parte de Israel. Esta es también la intención del Plan de Partición de 1948 y de la resolución de la ONU de 1967. Insistir en el reconocimiento de Israel, algo que impulsan las potencias occidentales, pospone una solución de dos Estados, ya que Israel no quiere un Estado soberano de Palestina. Esto solo fue confirmado nuevamente por la decisión de la Knesset en agosto de 2024.

## Movimientos de protesta contra la guerra en Gaza en América Latina

Cuando Israel comenzó su invasión a Gaza, luego del 7 de octubre de 2023, enormes movimientos de protesta se extendieron por toda América Latina, definiendo la guerra como genocidio y pidiendo un alto el fuego inmediato. El ataque de Hamás

a Israel el 7 de octubre fue ampliamente rechazado, pero se considera el resultado de la política de ocupación y de exterminio contra los palestinos. Los manifestantes creen que la guerra de Israel en Gaza es inapropiada, excesiva y criminal.

En Chile, frente al Palacio de Gobierno se realizan constantemente grandes manifestaciones en apoyo a Palestina y contra Israel (*El Universo* 2023). El grupo parlamentario Amistad Chileno-Palestina, del que forman parte la hija del Che Guevara y el nieto de Nelson Mandela, apoya esta política gubernamental sobre la guerra en Gaza. La hija del Che Guevara declaró que “ya que las Naciones Unidas no han logrado detener este genocidio, debemos unir a nuestro pueblo, unir nuestras fuerzas para que Israel sepa que Palestina no está sola. Romper el bloqueo contra Gaza es una preocupación principal y, por otro lado, detener a Israel” (T13 2024) El nieto de Nelson Mandela, que fundó la campaña para el “Retorno a Palestina”, citó a su abuelo: “nuestra libertad será incompleta mientras no haya libertad para Palestina” (Roth 2024).

Miles de personas protestaron en Buenos Aires y en otras ciudades argentinas. También participan las madres de la Plaza de Mayo, las cuales se manifestaron por los bebés asesinados durante la guerra en Gaza (Resumen Latinoamericano 2023). En México se utilizó en las manifestaciones las consignas “¡No es guerra, es genocidio!” y “¿Dónde están las sanciones contra Israel?” (Informador 2023). En Brasil, 50 organizaciones fundaron el “Frente Nacional de Solidaridad con Palestina” en noviembre de 2023 (Marcuzzo 2023). En Colombia, el Sindicato de Trabajadores de la Industria del Carbón (SINTRACARBÓN) pidió al Gobierno que rompiera las relaciones diplomáticas con Israel. En su comunicado del 1 de noviembre de 2023 la organización sindical alentaba “al Gobierno a suspender los envíos de carbón colombiano y de cualquier metal o mineral a Israel para presionar por un alto el fuego inmediato, una demanda de la sociedad civil, organizaciones de derechos humanos e iglesias a las que nos unimos como organizaciones sindicales” (SINTRACARBÓN 2023, 1)

Los movimientos de protesta latinoamericanos están poniendo de relieve las actitudes conflictivas de los Gobiernos de centroizquierda entre la protesta y la cooperación económica y militar con Israel y están presionando desde dentro para que tomen medidas concretas, entre ellas sanciones y el boicot de todas las exportaciones militares a Israel. Ellos exigen que la defensa del pueblo palestino está vinculada a la condena del papel de Israel en América Latina como socio de dictaduras y agente auxiliar del imperialismo estadounidense en la supresión de los derechos democráticos (Rufino 2023). También hubo numerosas protestas en Estados de derecha pidiendo que tomaran medidas contra Israel. Los manifestantes en Paraguay exigieron que el Gobierno revocara su voto contra la resolución de la ONU para un “alto el fuego humanitario inmediato” a partir de noviembre de 2023 (*SWI* 2023).

Los espacios emancipadores autónomos en los que se practica la democracia de base y la propiedad colectiva, como los zapatistas en Chiapas, también se están posicionando contra la guerra en Gaza. El exsubcomandante insurgente Marcos, del Ejército de Liberación Nacional, hoy el Capitán Marcos, mencionó que “cada bomba que cae en Gaza, cae también en las capitales y en las principales ciudades del mundo, solo que todavía no se han dado cuenta. De los escombros nacerá el horror de la guerra de mañana” (Capitán Insurgente Marcos 2023):

En Gaza la niñez palestina asesinada no es una víctima colateral, es el objetivo principal de Netanyahu, siempre lo fue. Esa guerra no es para eliminar a Hamás. Es para matar el futuro. Hamás será solo la víctima colateral. El gobierno de Israel ya perdió la batalla mediática, porque resulta que el genocidio, aunque se disfrace de venganza, no tiene tantos seguidores como creían. Ahora es capaz de la crueldad más inimaginable. Quien tal vez sí podría detener la masacre es el pueblo de Israel (El Capitán 2023).

El Movimiento de los Sin Tierra (MST) en Brasil, el movimiento social más grande de América Latina, entregó alimentos a la población atrapada y bombardeada en Gaza.

La gran mayoría de las protestas latinoamericanas contra la guerra en Gaza no son antisemitas, sino más bien antiimperialistas, dirigidas contra las acciones estatales de Estados Unidos e Israel y no contra el pueblo judío. Esta protesta afecta a todos los países latinoamericanos, independientemente de la orientación política de sus Gobiernos. En las protestas se produce la transferencia del propio sufrimiento causado por las intervenciones estadounidenses en América Latina y por la ayuda militar de Israel en la destrucción de la población durante las dictaduras latinoamericanas al sufrimiento del pueblo palestino en Gaza. La indignación por las acciones de Israel en Gaza se combina con sus propias demandas en las protestas de la población civil latinoamericana.

## Actitudes de los Gobiernos latinoamericanos sobre la guerra en Gaza

Los Gobiernos latinoamericanos de centroizquierda rechazaron con frecuencia el ataque de Hamás del 7 de octubre de 2023. También exigen la liberación de todos los rehenes secuestrados y retenidos por Hamás, incluidos los latinoamericanos. Consideran que la forma israelí de hacer la guerra en la Franja de Gaza y los movimientos de protesta son desproporcionadas y contrarias al derecho internacional (CGTN Europe 2023). Entre los calificativos que confieren a las acciones de Israel en Gaza se

encuentran genocidio, apartheid o colonialismo de colonos y exigen negociaciones inmediatas, un rápido fin de la guerra y el reconocimiento de Palestina como Estado soberano (Reynoso, Laborde y Raziel 2023). Chile, Honduras y Brasil llamaron a sus embajadores que permanecían en Israel y Colombia, Bolivia, Belice y Nicaragua rompieron relaciones diplomáticas por completo con ese país. Chile prohibió la participación de Israel en la Exposición Aeroespacial Internacional a principios de 2024 y Colombia suspendió sus importaciones de armas desde esa nación.

En las actitudes de los Gobiernos latinoamericanos hacia la guerra en Gaza se puede distinguir claramente entre Gobiernos de centroizquierda entre los que se encuentran Bolivia, Brasil, Colombia, Cuba, Honduras, México, Nicaragua, Venezuela y de derecha, Argentina, Ecuador, Paraguay, Perú y Uruguay. Los Gobiernos de derecha apoyan a Israel y justifican la guerra a través del “derecho a la autodefensa” y la “destrucción de Hamás” (Núñez Castellano y Malamud 2023).

## Comportamiento electoral de los Estados latinoamericanos en la ONU

Aquí también se puede distinguir muy claramente entre Gobiernos de derecha y de izquierda. En 2023, el presidente brasileño Luiz Inácio Lula da Silva, en su calidad de miembro no permanente y presidente del Consejo de Seguridad de la ONU, convocó una reunión de emergencia poco después del ataque de Hamás y presentó un proyecto de resolución pidiendo una pausa humanitaria, la liberación de los rehenes y la seguridad de infraestructuras vitales para los civiles (ONU 2023). Esta resolución, que habría evitado una escalada de violencia y una catástrofe humanitaria, fracasó debido al veto de Estados Unidos (Speck et al. 2023), país que también vetó otras dos resoluciones de alto el fuego.

En la Asamblea General de la ONU de noviembre de 2023 la mayoría de los Estados latinoamericanos votaron a favor de la resolución para “la protección de los civiles y un alto el fuego humanitario inmediato y permanente”, junto con China y Rusia. De los países latinoamericanos, Haití, Panamá y Uruguay se abstuvieron, mientras que Guatemala y Paraguay votaron en contra de la resolución. En otra resolución de la ONU de diciembre de 2023 para un alto el fuego en Gaza, que también fue adoptada por Argentina y Uruguay, Haití y Panamá se abstuvieron y Paraguay y Guatemala votaron en contra (*Anti-Spiegel* 2023).

A finales de marzo de 2024, Estados Unidos presentó su propia resolución de alto al fuego en el Consejo de Seguridad, pero fue rechazada debido al veto de China, Rusia y Argelia y la abstención de Guyana con el argumento de una “resolución

hipócrita”. Después de que los miembros no permanentes del Consejo de Seguridad redactaran una nueva resolución, esta finalmente fue aprobada el 25 de marzo de 2024 a pesar de la abstención de Estados Unidos, lo que todos los Estados latinoamericanos acogieron con beneplácito. Desde que Israel rechazó esta resolución surgió por primera vez un desacuerdo entre Estados Unidos y los Gobiernos latinoamericanos de derecha, por un lado, e Israel, por el otro.

## Enfoques jurídicos de los Estados latinoamericanos contra Israel en la guerra en Gaza

En relación con la guerra de Gaza, los Estados latinoamericanos demostraron un activismo legal particularmente intenso a nivel internacional. Los Gobiernos latinoamericanos de centroizquierda apoyaron la demanda de Sudáfrica contra Israel por genocidio contra el pueblo palestino en Gaza ante la Corte Internacional de Justicia (CIJ) de La Haya. Todos los Gobiernos de derecha estaban en contra de la demanda (Boeglin 2024).

Sudáfrica tenía la intención de lograr un alto el fuego inmediato y, por tanto, un rápido fin de la guerra en Gaza declarando genocidio en una decisión preliminar de la CIJ. En un juicio posterior se tomará una decisión de muchos años sobre si Israel había cometido genocidio. La demanda también buscaba demostrar que el Gobierno israelí quiere eliminar un grupo étnico. Esto ha quedado claro a través de las declaraciones de políticos, entre ellas la del general israelí Ghassan Allians quien consideraba a la población de la Franja de Gaza “animales humanos”. Israel rechazó firmemente la demanda (Orantes 2023). La decisión acelerada de la CIJ del 26 de enero de 2024 no exigió un cese inmediato de los ataques de Israel en la Franja de Gaza, sino que impuso a Israel el requisito de demostrar que no está cometiendo genocidio, lo que requiere la determinación de intenciones genocidas (German Foreign Policy 2023). Para Sudáfrica y para todos los partidarios de la demanda el veredicto fue inicialmente un éxito.

Inmediatamente después del veredicto de la CIJ en el procedimiento preliminar del proceso sudafricano, Israel bombardeó el sur de la Franja de Gaza y la ciudad de Rafah, donde se alojaban 1,5 millones de refugiados palestinos, acto que provocó numerosas muertes de civiles. Los Estados occidentales continuaron suministrando armas a Israel y también retiraron su ayuda a la organización Agencia de Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en Oriente Próximo (UNRWAR). Esto demostró que la guerra de Israel no podía verse limitada por demandas internacionales por el momento. Sin embargo, el sistema judicial de los tribunales de la ONU cambió

significativamente. Hasta la Guerra en Gaza, era principalmente jurisprudencia la que condenaba a los jefes de Estado del Sur Global, pero la presión de ese mismo Sur Global significó que Israel también podría ser procesado como país occidental.

El 20 de mayo de 2024 el fiscal jefe de la Corte Penal Internacional (CPI), Karim Khan, solicitó que se emitieran órdenes de arresto contra Benjamín Netanyahu, contra su ministro de Defensa y contra tres miembros de alto rango de Hamás por crímenes de guerra y de lesa humanidad. Además, Sudáfrica presentó por cuarta vez en mayo de 2024 una solicitud urgente ante la CIJ para detener el ataque de Israel. Todos los Gobiernos de centroizquierda de América Latina apoyaron esta causa. El detonante fue la catastrófica situación de derechos humanos tras la invasión israelí de Rafah, donde la mayoría de los 1,5 millones de palestinos huyeron o fueron evacuados ya que no tuvieron suficiente acceso a las ayudas humanitarias. El 24 de mayo la CIJ tomó la histórica decisión de que Israel debía detener inmediatamente su ofensiva en Rafah.

Este fue un gran éxito para los Gobiernos latinoamericanos de centroizquierda y para el movimiento de protesta propalestino. Sin embargo, al igual que con otros fallos de la CIJ, la respuesta de Israel fue la contraria a lo que se ordenaba en los fallos vinculantes del tribunal. Israel bombardeó un campo de refugiados en Rafah el 26 de mayo de 2024, matando al menos a 50 personas e hiriendo a 249 y avanzó hacia el centro de Rafah con tanques el 27 de mayo de 2024. En respuesta, algunos países latinoamericanos decidieron reconocer a Palestina como un Estado independiente.

La presión de los países del Sur para cambiar la jurisdicción internacional también incluyó demandas internacionales de los Estados latinoamericanos contra Israel para poner fin a la guerra en Gaza. El 18 de enero de 2024 Chile y México presentaron una demanda ante la CPI para que se determinen los presuntos crímenes de Israel de genocidio, crímenes de guerra y de lesa humanidad en Gaza. Sin embargo, este será un proceso que se dilatará en el tiempo.

El Gobierno de Nicaragua advirtió públicamente a Alemania, Gran Bretaña, Canadá y a Países Bajos que al suministrar armas a Israel y recortar los fondos a la UNRWAR, podrían ser cómplices de violaciones flagrantes y sistemáticas de la Convención de la CIJ para la prevención del genocidio en la Franja de Gaza. El 1 de marzo de 2024 Nicaragua finalmente presentó una demanda contra Alemania ante la CIJ por ayudar e incitar al genocidio. La acusación específica de Nicaragua es que Alemania está apoyando a un país con armas a pesar de que hay sospechas de genocidio. En negociaciones orales del 8 y 9 de abril de 2024 Nicaragua solicitó que la CIJ pida a Alemania que deje inmediatamente de apoyar a Israel, en particular de proporcionar ayuda militar y que ponga fin a las exportaciones de equipos militares y armas de guerra (Kurz 2024).

La demanda nicaragüense significó que al menos una parte significativa de las reclamaciones nicaragüenses en el procedimiento provisional ya se habían satisfecho antes de que se anunciara el veredicto, lo que llevó a la CIJ a desestimar la demanda en un procedimiento sumario. Las exportaciones de armas de Alemania a Israel han disminuido significativamente desde noviembre de 2023, de alrededor de 200 millones de euros en octubre de ese año a poco más de un millón en marzo de 2024 (Kurz 2024). La segunda demanda de Nicaragua contra Alemania, la de reanudar entregas de recursos a UNRWAR, fue cumplida antes del fallo en marzo de 2024. Por tanto, la demanda nicaragüense fue un gran éxito a pesar de ser desestimada en proceso sumario. Al final, Alemania cumplió parcialmente con las exigencias de Nicaragua, lo que garantizó una cierta continuidad en el suministro de armas y la ayuda durante la continuación del procedimiento principal.

Colombia también intervino en el caso de la orden de arresto contra el primer ministro israelí Netanyahu y el ministro de Defensa Galán por crímenes de guerra en Palestina, solicitada por el fiscal de la CPI. Gran Bretaña tomó medidas contra la demanda alegando que la CPI no tenía jurisdicción sobre ella. Luego, el presidente colombiano Gustavo Petro, a través de la Embajada de Colombia en Países Bajos, apoyó la demanda de CPI. Petro alegó lo siguiente:

Como lo planteó el fiscal de la Corte en su solicitud de órdenes de detención, existen pruebas que demuestran que nacionales del Estado de Israel tienen responsabilidad penal por crímenes horrendos ordenados o cometidos en el territorio de Palestina, un Estado que ha dado su consentimiento a la jurisdicción de la CPI. Las condiciones para el ejercicio de la competencia de la Corte quedan así satisfechas y la Corte debe actuar (Gómez 2024).

La intensidad de las acciones legales de los Estados latinoamericanos ante los tribunales a nivel mundial es una novedad en la historia de las relaciones internacionales, a pesar de que Nicaragua había apelado previamente ante la CIJ. Aquí no solo se representa una opinión verbalmente diferente sobre los grandes conflictos armados o un comportamiento electoral diferente en la ONU, sino que también se ven acciones concretas como potencia jurídica y política del “Sur Global” contra los Estados occidentales. Incluso si no hubo una inversión de poder entre Occidente y el Sur, Occidente todavía se vio obligado a ceder el poder. Se produjo una especie de dispersión del poder.

## Presión de los Estados occidentales e Israel sobre América Latina para influir en las actitudes hacia la guerra en Gaza y sus consecuencias

Al igual que con las actitudes antioccidentales en la guerra de Ucrania y en el conflicto entre Estados Unidos y China, en el caso de la guerra en Gaza, América Latina está siendo presionada por Estados Unidos, por sus aliados y por representantes políticos para limitar o impedir que los Gobiernos latinoamericanos se comporten de manera diferente a Occidente. Las medidas de presión diplomática, económica y militar incluyen sanciones, una estrategia de disuasión militar por parte de las fuerzas armadas estadounidenses, intentos de integración económica, procedimientos bélicos contra presidentes de izquierda y “revoluciones de color”.

Se están haciendo intentos para romper la “Ola Rosa” y llevar al poder a Gobiernos de derecha y prooccidentales que, como en Perú, Paraguay y Argentina, están del lado de Israel y de Occidente en la guerra. La reducción de la influencia china y rusa, que es una clave importante para fortalecer las posiciones autónomas de los Estados latinoamericanos en el mundo, también juega un papel en la guerra en Gaza. Israel acusa a los Gobiernos de centroizquierda de ser “antisemitas” y de apoyar el terrorismo de Hamás.

Está ahí, la interrelación de la política interior y exterior está desempeñando un papel cada vez más importante. El periodista político y económico brasileño Thomas Traumann escribió en un artículo publicado en *Americas Quarterly*, reinterpretando la cita de Clausewitz, que “se podría decir que la política exterior en el siglo XXI es la continuación de la política interna por otros medios” (Traumann 2024) La guerra en Gaza muestra la profunda división entre el tipo de gobierno y la política exterior. Los Gobiernos de centroizquierda la califican de genocidio e identifican la política de Israel hacia Palestina con el apartheid y el colonialismo de asentamientos. Abogan por una solución negociada entre Israel y Hamás. Por su parte, los Gobiernos de derecha apoyan la postura israelí en el argumento de la autodefensa y en la destrucción de Hamás.

Aquí surge una conexión directa entre la política interior y exterior. Por esta razón Estados Unidos y sus aliados están tratando de romper la “Ola Rosa” y cambiar la actitud latinoamericana hacia la guerra en Gaza desde dentro. El mejor ejemplo es Argentina, donde surge una posición exactamente opuesta entre la postura del expresidente peronista de izquierda Alberto Fernández y la del presidente ultraderechista Javier Milei. En la cuestión de la solución de dos Estados Unidos y sus aliados quieren mantener la supermacía en la resolución del conflicto internacional e influir en ella a su favor. El objetivo es negar el poder del Sur Global para actuar

en la guerra, como las demandas ante la CIJ y la CPI y el comportamiento electoral antiisraelí y antioccidental en la ONU.

Israel no solo está haciendo honor en gran medida a su papel histórico de representante de Estados Unidos contra las posiciones antioccidentales en América Latina, sino que, con respecto a la guerra en Gaza, está procediendo como su propio actor en una política de presión restrictiva hacia el continente latinoamericano. Esto incluye el apoyo de organizaciones y de políticos amigos de Israel: las comunidades judías en países latinoamericanos, el presidente argentino Javier Milei y las comunidades evangélicas en torno al expresidente Jair Bolsonaro. En cambio, los Gobiernos latinoamericanos que adoptan una postura contra la guerra en Gaza se enfrentan a manipulaciones, insinuaciones e incluso sanciones. Estos países son acusados de antisemitismo y de apoyar el terrorismo de Hamás.

El foco de la política de contención de Israel son Colombia y Brasil. La ruptura de relaciones diplomáticas por parte de Colombia debido al genocidio cometido por Israel en la Franja de Gaza fue seguida de duros insultos y de amenazas por parte del Gobierno israelí. El presidente israelí Israel Katz describió a su homólogo colombiano Gustavo Petro como un “odioso antisemita” e insinuó que apoyaría directamente a Hamás (*El Heraldo* 2024b). Además, declaró que “el presidente de Colombia prometió recompensar a los asesinos y violadores de Hamás y hoy cumplió su promesa. La historia recordará que Gustavo Petro eligió ponerse del lado de los monstruos más despreciables que conoce la humanidad” (Hernández Bonilla 2024).

Sin embargo, la presión de Israel y de Occidente, además de no tener ningún efecto en las actitudes latinoamericanas, llevó México, Chile y Brasil y otros Estados, que inicialmente parecían moderados, a posicionarse con más fuerza contra la guerra. Además, esta postura se evidenciaba en la acción de genocidio ante la CPI por parte de México y Chile, y en la comparación con Hitler por parte del presidente Lula da Silva. “Lo que está ocurriendo en la Franja de Gaza con el pueblo palestino no ha ocurrido en ningún otro momento de la historia. En realidad, ha ocurrido: cuando Hitler decidió matar a los judíos” (*France 24* 2024). A raíz de esto Israel declaró a Lula *persona non grata*.

A diferencia de Occidente, todos los Gobiernos de centroizquierda apoyaron a Lula y afirmaron que había dicho la “verdad”, oponiéndose así a la pretensión de exclusividad de Occidente para las comparaciones con Hitler que se han hecho varias veces con respecto a Putin. En América Latina el colonialismo, el holocausto y el genocidio son percibidos y pensados como una sola entidad a partir de su propia experiencia.

Lo importante para la resiliencia de los Gobiernos de centroizquierda latinoamericanos es su acción colectiva dentro de las relaciones Sur-Sur. En la cumbre

del Movimiento de Países No Alineados (NPG) celebrada en enero de 2024 en Kampala, Uganda, los 120 participantes condenaron la agresión militar ilegal de Israel contra la Franja de Gaza y pidieron un alto el fuego humanitario inmediato y sostenible. La resiliencia de los Estados latinoamericanos para actuar de manera autónoma, incluso en la guerra en Gaza, también es el resultado de una estrecha coordinación de la política exterior interestatal entre los presidentes de los Gobiernos de centroizquierda para evitar nuevas incursiones en la “Ola Rosa” y en los conflictos territoriales. Esto se puede ver en el conflicto del Eszequibo entre Venezuela y Guyana por las grandes reservas de petróleo y en relación con los conflictos por las elecciones en Venezuela, en las que se debe impedir la intervención de Estados Unidos y de sus aliados (Zimmering 2024).

## Conclusiones

La ola de protestas contra la guerra en Gaza en América Latina por considerarla un genocidio, el comportamiento en la votación de los Gobiernos latinoamericanos en la ONU por un inmediato alto al fuego y una solución de dos Estados, y las acciones legales contra Israel son el resultado de tres fenómenos. En primer lugar, manifiestan rasgos de la lucha de clases entre las masas populares oprimidas en América Latina contra la clase dominante, contra la explotación por parte de Occidente y contra la ocupación israelí de Gaza. En segundo lugar, expresa la lucha contra la subordinación del Sur Global frente a Occidente y por alcanzar una mayor autonomía, lo que representa una nueva forma de conflicto Norte-Sur. En tercer lugar, es precisamente esta lucha la que refleja la transformación de las condiciones globales del unipolarismo al multipolarismo con una dispersión del poder a través de varios centros y de diferentes países, en el que América Latina, en conjunto con el Sur Global, quiere tener más influencia en la política internacional.

Este proceso de transformación de las luchas de clases, del conflicto Norte-Sur y de las relaciones de poder globales conducen a enfrentamientos violentos que el actual régimen internacional de la ONU y la diplomacia anterior ya no pueden prevenir, y en los que el genocidio y los crímenes de guerra y contra la humanidad se están convirtiendo cada vez más en un medio para resolver conflictos. La mayoría de la condena internacional a la guerra en Gaza, las protestas mundiales y los intentos legales de contenerla por parte de los tribunales mundiales no pudieron detener el ataque del 7 de octubre. Esto deja claro el punto de inflexión en el sistema internacional y una nueva fase del conflicto entre el Sur Global y Occidente, para el cual la guerra en Gaza es paradigmática. Según la mayoría de los latinoamericanos,

es necesario un nuevo sistema social; por ejemplo, el que los zapatistas ya intentan poner en marcha en la actualidad, y o el que, según el presidente Gustavo Petro, consistiría en una “economía descarbonizada” no capitalista y en nuevas relaciones de poder internacionales, pacíficas y multipolares. Según los gobiernos de centroizquierda, los espacios autónomos alternativos y el movimiento de protesta latinoamericano, es necesario un nuevo sistema social; por ejemplo, uno que los zapatistas ya están tratando de implementar hoy, o uno que, según el presidente Gustavo Petro, consistiría en una “economía descarbonizada” no capitalista y nuevas relaciones de poder internacionales, pacíficas y multipolares.

## Referencias

- Anti-Spiegel*. 2023. “Gute Resolution. Böse Resolution. Von welcher Uno-Resolution Deutsche möglichst nichts erfahren sollen”, 30 de octubre. <https://lc.cx/OudUA0>
- Boeglin, Nicolas. 2024. “Gaza / Israel: a propósito del apoyo de Bolivia y de otros Estados a la acción de Sudáfrica ante la Corte Internacional de Justicia (CIJ)”. *El Mundo*, 14 de enero. <https://lc.cx/4RzYfH>
- Brown, John. 2017. “Investigate Israeli Complicity With Pinochet’s Crimes”. *Lobe Log*, 4 de marzo. <https://lc.cx/KgUMVe>
- Capitán Insurgente Marcos. 2023. “Tercera parte: Deni”. *Enlace Zapatista*, 23 de noviembre. <https://lc.cx/56u68a>
- CGTN Europe. 2023. 2023. “Lula: ‘It’s not a war, it’s genocide’”. Video de YouTube, 31 de octubre. [https://lc.cx/zeAtP\\_](https://lc.cx/zeAtP_)
- Codepink. 2024. “No Escalation! No War with Iran!”, 13 de abril. <https://lc.cx/kIWOJJ>
- Echols, Connor. 2023. “Why is Latin America so pro-Palestine? The Region’s leaders are at the center of global debates about the war in Gaza”. 2023. *Responsible Statecraft*, 20 de noviembre. <https://lc.cx/3k01W1>
- El Capitán. 2023. “Sexta parte: posdata que busca esperando encontrar”. *Enlace Zapatista*, 28 de noviembre. <https://lc.cx/uYENh7>
- El Herald*. 2024a. “Analistas advierten afectaciones por suspensión de compra de armas a Israel”, 1 de marzo. <https://lc.cx/7Ks0t9>
- 2024b. “‘Antisemita lleno de odio’: ministro israelí a Petro por ruptura diplomática”, 1 de mayo. <https://lc.cx/mMKfOv>
- El Universo*. 2023. “Cómo llegó Chile a tener la mayor comunidad de palestinos fuera del mundo árabe”. 7 de noviembre. <https://lc.cx/Kplpi2>

- Escobar Fernández, Juan. 2023. “Tensión entre Gustavo Petro e Israel hará que Colombia deje de recibir más de USD 10 millones para seguridad”. *Infobae*, 15 de octubre. [https://lc.cx/ao\\_xXk](https://lc.cx/ao_xXk)
- France 24*. 2024. “Lula acusa a Israel de cometer un ‘genocidio’ en Gaza y hace una comparación con Hitler”, 18 de febrero. <https://lc.cx/D46Gly>
- German Foreign Policy*. 2024. “Der Westen, der Süden und das Recht”, 29 de enero. <https://lc.cx/VCTUIB>
- Gómez, Licsa. 2024. “Colombia advirtió sobre la posibilidad de que la Corte Penal Internacional emita orden de captura contra Netanyahu”. *Infobae*, 9 de agosto. <https://lc.cx/2LPxxk>
- Günther Maihold, Claudia Zilla. 2023. “Re-launching the Bi-regional Dialogue between the EU and Latin America”. *SWP-Aktuell*, 27 de junio. <https://lc.cx/RJrUh2>
- Harvey, Hugo. 2012. *Chile-Israel relations 1973-1990. The Hidden Connection*. Santiago de Chile: RIL Editores.
- Hashish, Abu. 1986. *Das Geschäft mit dem Tod*. Acceso el 15 octubre 2024 <https://lc.cx/aUW2Rf>
- Hernández Bonilla, Juan Miguel. 2024. “Petro anuncia que Colombia rompe las relaciones diplomáticas con Israel por tener un ‘gobierno genocida’”. *El País*, 1 de mayo. <https://lc.cx/b7uRTe>
- Hirst, Monika, Juan Gabriel Tokatlian, Guadalupe González, Carlos Luján y Carlos Romero. 2023. “Spirale der Frustration”. *IPG*, 2 de noviembre. <https://lc.cx/-MalbE>
- Informador*. 2023. “Manifestantes a favor de Palestina exigen que México condene el ‘genocidio’ de Israel”, 22 de octubre. <https://lc.cx/DK7bxW>
- Kurz, Rudi. 2024. “Nikaragua will Deutschland wegen Unterstützung Israels vor dem IGH verklagen”. *Amerika 21*, 12 de febrero. [https://lc.cx/v\\_C-M7](https://lc.cx/v_C-M7)
- La Jornada*. 2024. “Formaliza Colombia ruptura de relaciones con Israel”, 3 de mayo. <https://lc.cx/uwaKqs>
- Marcuzzo, Sílvia. 2023. “Movimentos sociais e organizações criam Comitê Palestina Livre”. *MST*, 23 de noviembre. <https://lc.cx/Pmi2Kf>
- Núñez Castellano, Rogelio, y Carlos Malamud. 2023. “América Latina y la crisis de Gaza”. *Real Instituto Elcano*, 24 de octubre. <https://lc.cx/aMVhI8>
- ONU. 2023. “Security Council Fails to Adopt Resolution Calling for Humanitarian Pauses in Israel-Gaza Crisis on Account of Veto by United States”, 18 de octubre. <https://lc.cx/OOeR3R>
- Orantes, Orlando. 2023. “Una amistad que perdura: las relaciones históricas entre Guatemala e Israel”. *El Salto Diario*, 27 de diciembre. <https://lc.cx/QLp0s8>

- Porta, Patricio. 2023. "Paraguay vota en contra de un alto de fuego en Gaza y disputa con Milei el rol del aliado clave de Israel en Sudamérica". *La Política Online*, 12 de diciembre. <https://lc.cx/VGY5vb>
- Resumen Latinoamericano. 2023. "En Buenos Aires, decenas de miles de manifestantes llenaron la Plaza del Congreso exigiendo el cese del genocidio sionista contra las niñeces y el pueblo palestino", 3 de noviembre. <https://lc.cx/Wkt1Mi>
- 2024. "El gobierno repudia a Israel tras anuncio de operación militar en Rafah", 14 de febrero. <https://lc.cx/3qqkG1>
- Reynoso Lucas, Antonia Laborde y Zedryk Raziél. 2023. "México, Argentina, Colombia, Chile y Bolivia elevan el tono contra Israel tras el bombardeo en Yabalia". *El País*, 1 de noviembre. <https://lc.cx/b4q8YP>
- Rosas, Paula. 2024. "Qué países han tomado acciones concretas para presionar a Israel a que detenga su ofensiva en Gaza". *La Nación*, 6 de mayo. <https://lc.cx/PUNjP8>
- Roth, Michael. 2024. "Chile schließt Israel von der Internationalen Raum- und Luftfahrtmesse aus". *Amerika 21*, 13 de marzo. [https://lc.cx/DsxDu\\_](https://lc.cx/DsxDu_)
- Rufino, Guadalupe. 2023. "Solidaridad de Latinoamericana con Gaza desafía al imperialismo estadounidense". *Global Voices*, 7 de diciembre. <https://lc.cx/NT8zFf>
- Sachs, Jeffery. 2023. "Palästina als 194. UN-Mitgliedsstaat: Ein Weg zum nachhaltigen Frieden im Nahen Osten". *Telepolis*, 21 de diciembre. <https://lc.cx/jwD5Jb>
- Salisbury-Corech, Michael (2016): *Israelis demand State open up past ties to Argentine junta*. +972 Magazine, 22.03.2016. <https://www.972mag.com/israelis-demand-state-opens-up-past-ties-to-argentine-junta/>
- SINTRACARBÓN (Sindicato de Trabajadores de la Industria del Carbón). 2023. "Nuestra posición sobre la agresión de Israel a Gaza", 1 de noviembre. <https://lc.cx/nWexm6>
- Speck, Mary, Nicolás Devia-Valbuena, Lucila Del Águila y Sebastián Guerra. 2023. "Israel-Hamas War Divides Latin America Along Partisan Lines". *United Institute of Peace*, 8 de noviembre. <https://lc.cx/4KLb56>
- Stein, Hannes. 2013. "Der Diktator und die Juden". *Jüdische Allgemeine*, 23 de septiembre. <https://lc.cx/8aLpSi>
- SWI. 2023. "Marchan en Paraguay en apoyo a Palestina y piden revertir voto ante ONU sobre Gaza", 4 de noviembre. <https://lc.cx/NtPvIN>
- T13. 2024. "Hija del Che Guevara y nieto de Mandela agradecen al Gobierno de Chile por excluir a Israel de la FIDAE", 6 de marzo. <https://lc.cx/SPDWsR>
- Taubman, Philip. 1983. "Israel said to aid latin aims of U.S". *The New York Times*, 21 de julio. <https://lc.cx/0R1Iza>
- Traumann, Thomas. 2024. "Lula's Gift to Bolsonaro". *American Quarterly*, 26 de febrero. <https://lc.cx/GAYyyq>

- Zimmering, Raina. 2022. “El trauma latinoamericano y la guerra en la Ucrania”. *Mundos Plurales. Revista Latinoamericana de Políticas y de Acción Pública* 9 (2): 151-177. <https://doi.org/10.17141/mundosplurales.2.2022.5764>
- 2023. “Cómo influye la Doctrina Monroe en la actitud de los países latinoamericanos ante la guerra en Ucrania”. En *Estudios de paz y justicia. Transición constitucional, memoria histórica y reconfiguración del sistema mundial*, editado por Bernd Marquardt y Juan Forero: 229-262. Bogotá: Editorial Ibáñez.
- 2024. “Venezuela-Guyana-Konflikt: Droht ein neuer Öl-Krieg in US-Einflusszone?”. *Telepolis*, 1 de enero. <https://lc.cx/4nN9jI>

Informe





# Análisis de buenas prácticas internacionales en gobernanza y políticas públicas en relación con los servicios públicos

## *Analysis of International Best Practices in Governance and Public Policies related to Public Services*

María M. Pessina Itriago\*

Recibido: 10/07/2024 - Aceptado: 10/09/2024

232

### Resumen

En este texto se examinan las mejores prácticas internacionales en gobernanza y políticas públicas aplicadas a los servicios públicos, partiendo de las reflexiones y hallazgos compartidos en el seminario Transformando los Servicios Públicos. En particular, se abordan temas clave entre los que destacan la descentralización, la cohesión territorial, la regulación de plataformas digitales y la participación ciudadana, elementos que se consideran fundamentales para avanzar en la eficiencia y equidad de los servicios públicos. Se argumenta que la adopción de tecnologías emergentes —especialmente la inteligencia artificial y el internet de las cosas—, combinada con políticas inclusivas de gobernanza, es esencial para enfrentar los retos del siglo XXI. Asimismo, se destaca que la participación ciudadana debe ser un eje central en la gestión pública para garantizar la transparencia y la legitimidad de las decisiones políticas. Las recomendaciones proporcionadas en este texto delimitan una estrategia integral para avanzar hacia una gestión de servicios públicos más equitativa, eficiente y accesible para todas las personas, reforzando el compromiso de los Gobiernos con el acceso universal a servicios de calidad.

*Palabras clave:* descentralización; gobernanza, innovación tecnológica; internet de las cosas; participación ciudadana; políticas públicas; servicios públicos.

### Abstract

This article examines international best practices in governance and public policies applied to public services, based on insights and findings from the “Transforming Public Services” seminar. Specifically, it addresses key themes such as decentralization, territorial cohesion, digital platform regulation, and citizen participation, which are deemed essential for enhancing the efficiency and equity of public service delivery. Throughout the analysis, it is argued that the adoption of emerging technologies—including artificial intelligence and the Internet of Things—along with inclusive governance policies, is crucial for addressing 21st-century challenges. Moreover, it emphasizes that citizen participation should be central to public management to ensure transparency and legitimacy in policy decisions. The recommendations provided outline a comprehensive strategy for advancing towards a more equitable, efficient, and universally accessible public service framework, reinforcing governments’ commitment to ensuring quality services for all.

*Keywords:* decentralization; governance; technological innovation; internet of things; citizen participation; public policies; public services.

\* Doctora en Sociología por FLACSO Ecuador. Becaria Erasmus + Partner. Estancia Doctoral en Freie Universität Berlin en el Instituto de Estudios Latinoamericanos. Miembro de la Red Mexicana de Ciencia, Tecnología y Género y de la Red Iberoamericana de Ciencia, Tecnología y Género. Docente e investigadora.

## Introducción a la gobernanza y a las políticas públicas de los servicios públicos

La gobernanza y las políticas públicas relacionadas con los servicios públicos han despertado un creciente interés en el ámbito de la administración pública contemporánea debido a su papel en la gestión eficiente de los recursos y a su capacidad de contribuir al bienestar social y a la equidad. Los servicios públicos, que abarcan sectores críticos entre los que se encuentran las telecomunicaciones, la energía, el agua y el transporte, constituyen el motor de competitividad y productividad en una economía globalizada. Además, son la base sobre la cual se construye la equidad social y el acceso universal a derechos fundamentales.

Desde esta perspectiva, los enfoques de gobernanza no se limitan a la distribución de servicios, también abordan la manera en que la toma de decisiones se distribuye entre distintos niveles de Gobierno y actores no estatales. Esta complejidad exige modelos de gestión más participativos y colaborativos, adaptados a las dinámicas actuales.

Durante el seminario Transformando los Servicios Públicos, realizado el 20 de junio de 2024 en Quito y organizado por FLACSO Ecuador y la Cooperación Alemana GIZ, se abordaron temas fundamentales para la transformación de los servicios públicos, incluyendo la descentralización, la participación ciudadana y el uso de tecnologías emergentes. En este contexto, la descentralización fue destacada como una herramienta clave que, al transferir competencias y recursos a los Gobiernos locales, promueve una mayor eficiencia y adaptabilidad en la gestión pública. Según Melissa Donayre,<sup>1</sup> este proceso permite una gestión más cercana a las necesidades locales, lo cual es esencial para reducir las desigualdades territoriales y asegurar un acceso equitativo a los servicios.

Otro tema crítico discutido en el seminario fue la participación ciudadana. André Roth,<sup>2</sup> de la Universidad Nacional de Colombia, subrayó la importancia de este componente en la legitimación de las decisiones públicas, argumentando que la inclusión de la ciudadanía en los procesos de toma de decisiones mejora la respuesta de las políticas a las necesidades locales y fortalece la equidad territorial. Además, Betty Espinosa<sup>3</sup>, desde una perspectiva de gobernanza inclusiva, destacó

---

1 Secretaria de Gestión Pública en la Presidencia del Consejo de Ministros del Perú. Ha trabajado en el diseño e implementación de modelos de calidad en servicios públicos, promoviendo la consulta ciudadana con el fin de ajustar políticas públicas a las demandas de la población.

2 Profesor y director del Observatorio de la Administración Pública en la Universidad Nacional de Colombia. Es un experto en temas de gobernanza, descentralización y administración pública en contextos latinoamericanos, con un enfoque particular en la resiliencia de los sistemas de gestión pública frente a las demandas sociales.

3 Betty Espinosa, profesora e investigadora en FLACSO Ecuador, se especializa en temas de gobernanza y políticas públicas con un enfoque de participación ciudadana y colaboración intersectorial. Ha sido reconocida por su trabajo en políticas inclusivas y ha contribuido en el desarrollo de iniciativas de participación activa en la gestión pública.

que la participación ciudadana también fortalece la cohesión social ya que permite a los ciudadanos convertirse en cogestores de los recursos y de los servicios públicos.

La tecnología fue otro elemento clave en las discusiones del seminario. Se reconoció su potencial transformador para mejorar la transparencia y la eficiencia en la gestión pública, aunque se resaltaron desafíos importantes, entre ellos la necesidad de una adaptación cultural en las instituciones para maximizar sus beneficios. Fernando Carrión,<sup>4</sup> otro de los expositores, enfatizó que el auge de tecnologías, por ejemplo, la inteligencia artificial y el internet de las cosas, plantea un nuevo paradigma de gobernanza digital en el que la interacción entre ciudadanía y servicios públicos se transforma, pero también se requiere una regulación adecuada para evitar el aumento de las brechas digitales y proteger los derechos de los ciudadanos.

Uno de los temas más complejos abordados fue la conexión entre la eficiencia y la legitimidad en la toma de decisiones, una cuestión relevante no solo en América Latina sino también en contextos de gobernanza a nivel global. Roth indicó que, aunque la inclusión de la población mejora la calidad y la satisfacción de los servicios públicos, suele acelerar el proceso de toma de decisiones. Por su parte, Espinosa respaldó este argumento al señalar que las herramientas tradicionales de gestión deben progresar ante las nuevas circunstancias, especialmente en un contexto de ciudad híbrida en el que la tecnología digital y la física convergen en los servicios públicos.

En el presente texto reflexiono sobre los temas críticos discutidos en el seminario, tomando de punto de partida las ponencias de expertos y expertas y abordándolas desde un marco teórico. En primer lugar, se analizan los modelos de gobernanza empleados en la administración de los servicios públicos, poniendo especial atención en los grados de descentralización y en los desafíos que implica en distintos contextos. A continuación, se exploran los avances tecnológicos y su impacto en la planificación y control de la administración pública, con énfasis en la rendición de cuentas y en la equidad. Posteriormente, se revisan las estrategias de participación ciudadana implementadas en diversos países y su efectividad en la legitimación de políticas y en la reducción de desigualdades en la provisión de servicios.

Este análisis teórico y práctico proporciona una reflexión sobre los temas abordados y proporciona un marco aplicable para mejorar la gestión pública en el contexto de los servicios esenciales. El establecimiento de una descentralización apropiada, el uso estratégico de tecnologías emergentes y la participación activa de la ciudadanía son los pilares fundamentales para construir un modelo de gobernanza inclusivo y eficiente, capaz de afrontar los desafíos del siglo XXI.

4 Investigador y académico ecuatoriano especializado en temas de economía urbana y desarrollo territorial. Actualmente es profesor de FLACSO Ecuador y ha realizado múltiples estudios sobre la regulación de plataformas tecnológicas y sus impactos en la economía urbana y los derechos laborales en América Latina.

## Modelos de gobernanza en los servicios públicos

La gobernanza de los servicios públicos, en tanto que asegura el acceso equitativo a derechos fundamentales, se enfrenta a complejos desafíos en un contexto de cambio constante. Durante el seminario Transformando los Servicios Públicos, expertos y expertas coincidieron en que los modelos de gobernanza actuales deben evolucionar hacia una mayor descentralización y participación ciudadana, respaldando la tecnología para mejorar la eficiencia y la transparencia en la gestión pública.

Uno de los temas más relevantes fue la descentralización y la cohesión territorial, consideradas tácticas para alcanzar una gestión pública que responda de manera efectiva a las necesidades locales. De acuerdo con Melissa Donayre, la descentralización posibilita una mayor adaptabilidad de las políticas públicas al contexto regional, asegurando que las comunidades locales puedan obtener servicios de excelencia independientemente de su ubicación. Además, este enfoque pretende romper las barreras de disparidad regional mediante la distribución de recursos y competencias. Sin embargo, Donayre también subrayó que la descentralización efectiva depende de la asignación adecuada de recursos financieros y técnicos a los Gobiernos locales, los cuales requieren del respaldo necesario para responder a sus comunidades de manera oportuna y eficiente.

También se debatió sobre los modelos de regulación de plataformas tecnológicas cuyo impacto ha redefinido el ámbito de los servicios públicos. Fernando Carrión planteó que la emergencia de plataformas entre las que están Uber y Airbnb ha transformado la economía urbana, imponiendo nuevos desafíos en términos de derechos laborales y fiscales. Estos modelos económicos digitales, que generan enormes beneficios sin poseer activos físicos, requieren marcos regulatorios que garanticen la innovación y la protección de los derechos de trabajadores y trabajadoras y la distribución equitativa de los beneficios económicos. De acuerdo con Carrión, la regulación de estas plataformas debe enfocarse en una lógica de justicia social y de distribución, impidiendo que sus consecuencias exacerben las disparidades existentes.

La investigación tecnológica fue otro de los temas esenciales abordados. De igual manera, André Roth destacó que la implementación de tecnologías innovadoras: la inteligencia artificial y el internet de las cosas, tiene el potencial de transformar los servicios públicos al optimizar su eficiencia y mejorar su calidad. Sin embargo, advirtió sobre la importancia de mitigar las posibles brechas digitales que pueden surgir, dado que no todas las poblaciones tienen acceso igualitario a estas innovaciones. Betty Espinosa complementó esta reflexión al señalar que la tecnología debe ser implementada de manera inclusiva, fomentando políticas que permitan el acceso universal y que consideren las circunstancias socioeconómicas de las comunidades.

De este modo, la participación ciudadana se convirtió en un elemento imprescindible en la elaboración de modelos de gobernanza efectivos y legítimos. Para André Roth, involucrar a la ciudadanía en la toma de decisiones y en la supervisión de los servicios públicos no solo incrementa la transparencia y la rendición de cuentas, sino también consolida las políticas gubernamentales al establecer una conexión con las necesidades reales de la población. En el seminario se presentaron diversas estrategias para fomentar la participación, entre las que se encuentran la implementación de presupuestos participativos y foros de consulta pública que permiten a la ciudadanía influir directamente en la formulación y ejecución de políticas.

Espinosa, a su vez, hizo hincapié en que la participación ciudadana debe ser un elemento fundamental en los modelos de gobernanza de servicios públicos, ya que genera un sentido de corresponsabilidad y posibilita un seguimiento más eficiente de la calidad y de la accesibilidad de los servicios. En resumen, los modelos de gobernanza de los servicios públicos tienen problemas y oportunidades en un mundo digital que necesita más equidad. Las discusiones en el seminario sugieren la necesidad de un enfoque multidimensional que combina la descentralización, la innovación tecnológica y la participación ciudadana.

## Desafíos y oportunidades en la gobernanza de los servicios públicos

La gobernanza de los servicios públicos enfrenta una serie de desafíos y oportunidades derivados de la descentralización, la regulación de plataformas tecnológicas, la innovación tecnológica y la participación ciudadana. En este sentido, Donayre identificó que la descentralización constituye una estrategia crucial para adaptar la gestión de servicios a las necesidades locales, promoviendo eficiencia y equidad. No obstante, André Roth enfatizó que el éxito de esta descentralización depende de la capacidad de los Gobiernos locales para implementar políticas efectivas, lo que requiere inversiones significativas en recursos técnicos y en formación administrativa.

La propuesta de regulación de plataformas tecnológicas como Uber y Airbnb presentada por Fernando Carrión, destaca los retos de precarización laboral y evasión fiscal que acompañan a la innovación digital. Carrión argumentó que es necesario desarrollar marcos regulatorios que equilibren la promoción de la innovación con la protección de los derechos laborales y con una distribución equitativa de los beneficios económicos, alineándose con las teorías de justicia social en la economía digital (Srniczek 2017).

En el ámbito de la innovación tecnológica, Roth y Espinosa subrayaron el potencial de tecnologías emergentes, por ejemplo, la inteligencia artificial y el internet de las cosas para optimizar la provisión de servicios públicos. Sin embargo,

advirtieron sobre el riesgo de incrementar las brechas digitales si no se implementan políticas inclusivas que aseguren el acceso equitativo a estas tecnologías, conforme a la teoría de la modernización inclusiva (Escobar 1995).

La participación ciudadana es importante para una gobernanza democrática y eficaz. Espinosa y Roth señalaron que los presupuestos participativos y las consultas públicas no solo respaldan las políticas gubernamentales, sino también fomentan la transparencia y la eficacia en la administración de servicios. Estos procedimientos facilitan una mayor conexión entre las políticas gubernamentales y las necesidades reales de la población, creando una gobernanza más inclusiva y resiliente (Fung 2006). Por eso, la integración de la descentralización, la regulación tecnológica, la innovación y la participación ciudadana son importantes para enfrentar los desafíos actuales de la gobernanza en los servicios públicos.

## Descentralización y cohesión territorial

La estrategia de descentralización fue concebida por Melissa Donayre para optimizar la gestión de los servicios públicos. De acuerdo con Donayre, la transferencia de habilidades y recursos a los Gobiernos locales posibilita una adaptación más eficaz de las políticas públicas a las necesidades particulares de cada región, propiciando una gestión más cercana y eficiente. La cohesión territorial complementa este enfoque, asegurando que todas las regiones del país, sin importar su nivel de desarrollo, puedan acceder a servicios de calidad y cerrar las brechas de desigualdad regional.

De este modo, el seminario resaltó que uno de los principales desafíos de la descentralización es garantizar que los Gobiernos locales reciban los recursos financieros necesarios, la asistencia técnica y la formación para los funcionarios locales, elementos fundamentales para una gestión eficiente. André Roth, por su parte, señaló que el éxito de la descentralización depende, en gran medida, de la capacidad de los Gobiernos locales para diseñar y ejecutar políticas adaptadas a sus contextos específicos. Esto requiere un refuerzo constante de sus habilidades técnicas y administrativas, lo cual es esencial para evitar que la descentralización acentúe desigualdades ya existentes entre regiones.

## Regulación de plataformas tecnológicas

La aparición de plataformas tecnológicas como Uber y Airbnb ha transformado la economía urbana y la provisión de servicios, pero también ha generado desafíos significativos en cuanto a la precarización laboral y a la evasión fiscal. Fernando Carrión

argumentó en el seminario que estas plataformas representan un modelo económico que genera grandes beneficios sin necesidad de poseer activos físicos, lo que da paso a desigualdades sociales y económicas. Asimismo, recalcó la necesidad de establecer marcos regulatorios que, sin obstaculizar la innovación, garanticen condiciones laborales justas y una distribución equitativa de los beneficios económicos.

Se recalcó en este contexto que la regulación debe contemplar los derechos de los trabajadores, la justicia social y las implicaciones fiscales, de manera que estas empresas contribuyan de forma justa al desarrollo económico y social de los países en los que operan. La necesidad de proteger a las personas que trabajan en el contexto de la economía digital fue un elemento relevante en el análisis de Carrión, quien, también subrayó la importancia de una regulación adaptada a las nuevas dinámicas laborales.

## Innovación tecnológica

La innovación tecnológica fue otro de los temas abordados por su importancia para la modernización de los servicios públicos. André Roth y Betty Espinosa recalcaron que la incorporación de tecnologías emergentes: la inteligencia artificial y el internet de las cosas tiene el potencial de mejorar la eficiencia administrativa y optimizar la provisión de servicios básicos entre los que se encuentran la salud, la educación y el transporte. Sin embargo, ambos conferencistas también advirtieron sobre los desafíos éticos y técnicos asociados con estas innovaciones.

Roth subrayó la necesidad de garantizar que todas las personas tengan acceso a estas tecnologías para evitar la creación de nuevas brechas digitales. Espinosa complementó esta visión, enfatizando que las políticas de inclusión digital deben ser una prioridad para asegurar que las poblaciones más vulnerables puedan acceder y beneficiarse de estos avances. La protección de la privacidad y los derechos de los ciudadanos en un entorno digitalizado fue otro aspecto central en la discusión sobre tecnología, subrayando la necesidad de regulaciones que protejan los datos personales y que fomenten la transparencia en el uso de la información.

## Participación ciudadana

La participación ciudadana es también un factor crucial para una gestión efectiva de los servicios públicos. La implicación de la ciudadanía en los procesos de toma de decisiones mejora la legitimidad de las políticas públicas y garantiza la satisfacción de las necesidades reales de la población, siguiendo el planteamiento de Roth.

En consecuencia, la participación activa es crucial para mejorar la transparencia y la rendición de cuentas en la gestión pública, permitiendo que los Gobiernos ajusten sus políticas en función de las expectativas y necesidades de la sociedad. Roth señaló que los sistemas de participación ciudadana refuerzan la legitimación democrática y mejoran la eficacia al incorporar perspectivas diversas en el proceso de elaboración y ejecución de políticas. Esta inclusión de voces diversas enriquece el debate público y asegura una respuesta más adecuada a los problemas sociales y económicos.

Asimismo, las discusiones del seminario evidenciaron que la gestión de los servicios públicos enfrenta retos y oportunidades significativas en un entorno de cambio tecnológico, de incrementada disparidad y de demandas de la ciudadanía por una mayor participación.

## Comparativa internacional de buenas prácticas en la gobernanza de los servicios públicos

El análisis comparativo de buenas prácticas internacionales en la gobernanza de los servicios públicos revela una diversidad de enfoques exitosos que han logrado mejorar la eficiencia, la transparencia y la satisfacción ciudadana. Durante el seminario, Julia Iversen<sup>5</sup> presentó la manera en que estas prácticas pueden ser aplicadas en contextos locales, destacando la importancia de adaptar modelos exitosos a las realidades de cada país. André Roth y Betty Espinosa también abordaron la transferencia de estas experiencias en América Latina, recalcando el potencial de la digitalización y de las herramientas de participación ciudadana que pueden convertirse en mecanismos para reforzar la legitimidad de las políticas públicas.

En Estonia la implementación de un Gobierno digital integral ha permitido que más del 99 % de los servicios públicos estén disponibles en línea, reduciendo significativamente los costos administrativos y mejorando la accesibilidad para los ciudadanos (Maaten 2018). El sistema X-Road de Estonia es un ejemplo de la forma en que la digitalización puede aumentar la eficiencia gubernamental y fomentar la transparencia al facilitar el acceso a la información y a los trámites públicos.

Por su parte, Francia ha desarrollado la plataforma Service-Public.fr que centraliza los servicios administrativos en línea y ofrece información clara y actualizada a los ciudadanos. Esta iniciativa ha mejorado la interacción entre el Gobierno y la ciudadanía, promoviendo una comunicación más directa y transparente. Francia

---

5 Jefa del Centro de Competencia para la Democracia, Gobernanza Digital y Desarrollo Urbano en la Cooperación Alemana GIZ. Se especializa en la transferencia de buenas prácticas internacionales en gobernanza digital y participación ciudadana, facilitando la adaptación de modelos innovadores a contextos locales.

también fomenta la participación ciudadana en la toma de decisiones a través de los grandes debates nacionales, una herramienta que permite a los ciudadanos expresar sus opiniones sobre políticas públicas clave (OECD 2019).

En Asia, Singapur destaca por su iniciativa Smart Nation (2024), un enfoque avanzado en la integración de tecnología para la mejora de servicios urbanos y la promoción de una participación ciudadana activa a través de plataformas digitales. Esta estrategia, impulsada por el Gobierno, integra el internet de las cosas y la inteligencia artificial para optimizar la movilidad urbana, la salud y la seguridad pública.

En América Latina, Uruguay ha liderado con programas de inclusión digital como el Plan Ceibal, que busca reducir la brecha digital proporcionando acceso a tecnología en educación. Además, el portal Gobierno Digital permite a los ciudadanos realizar trámites en línea, mejorando la calidad de los servicios educativos y promoviendo una mayor equidad social (Rivoir y Pittaluga 2019).

La exposición de estos casos en el seminario destacó que la centralización de servicios, la participación ciudadana y la transparencia son esenciales para una gobernanza efectiva y para la satisfacción de los usuarios. Las intervenciones revelaron que la adopción de buenas prácticas internacionales, cuando es contextualizada, puede transformar la prestación de servicios públicos, promoviendo la eficiencia y legitimidad de los mismos.

## Experiencias en América Latina

En el contexto latinoamericano, los países han comenzado a implementar prácticas similares adaptadas a sus realidades locales. Los expositores Dagoberto Quiroga,<sup>6</sup> Nadia Ruiz<sup>7</sup> y Melissa Donayre analizaron las estrategias adoptadas en Perú, México y Colombia. Por ejemplo, Perú ha puesto en marcha encuestas ciudadanas asociadas a su Sistema Nacional de Atención al Ciudadano, lo cual posibilita al Gobierno evaluar la satisfacción de los usuarios con respecto a los servicios públicos.

6 Abogado por la Universidad Libre de Colombia con experiencia en el sector público donde se ha desempeñado como contralor delegado para el sector defensa, justicia y seguridad y jefe de la Oficina Jurídica de la Contraloría General de la República. Fue secretario general de la Personería de Bogotá, jefe de la Oficina Jurídica de la Secretaría de Salud de Bogotá y vicerrector administrativo de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas. Desde el 2022 se desempeña como superintendente de Servicios Públicos Domiciliarios.

7 Cuenta con diplomados en gestión pública para el desarrollo territorial, y en transparencia, *accountability* y lucha contra la corrupción, otorgados por FLACSO Ecuador y la Universidad de Chile, respectivamente. Es especialista en diseño, gestión y evaluación de proyectos de desarrollo y en políticas públicas en derechos humanos. Durante una década fue consultora en diseño, gestión y evaluación de proyectos financiados por el Banco Mundial y el BID para el Programa de Apoyo a la Reforma Judicial del Ecuador y por más de 15 años se ha desempeñado como funcionaria pública. Actualmente es la directora nacional de Mejora Continua e Innovación del Ministerio de Trabajo.

Según Melissa Donayre, este enfoque ha facilitado la identificación de áreas de mejora y ha brindado información valiosa para ajustar las políticas públicas de acuerdo con las necesidades y expectativas reales de la población (Presidencia del Consejo de Ministros del Perú 2020). Además, el portal Gob.pe ha centralizado la información y los servicios gubernamentales, mejorando el acceso y reduciendo los tiempos de gestión. Esta combinación de medición de satisfacción y centralización de servicios ha sido clave para la mejora continua de la prestación de servicios públicos en el país.

En el caso de Ecuador, Nadia Ruiz señaló el papel fundamental de la estrategia digital nacional en la unificación de trámites y servicios en línea. Al digitalizar los procesos burocráticos, el país ha logrado reducir significativamente la burocracia y mejorar la transparencia a través de la digitalización de procesos burocráticos. Las consultas públicas y los presupuestos participativos que posibilitan la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones ilustran la integración de la participación ciudadana en la gobernanza de los servicios públicos (Secretaría de la Función Pública 2019). Este enfoque participativo ha fortalecido la confianza de los ciudadanos en las instituciones públicas y ha propiciado una gestión más eficiente y enfocada en resultados.

En Colombia, Dagoberto Quiroga señaló que el Sistema Único de Información de Trámites (SUIT) es un ejemplo de la manera en la que la centralización de la información puede mejorar la prestación de servicios. Este sistema facilita el acceso de los ciudadanos a trámites y servicios, reduciendo los tiempos de espera y mejorando la eficiencia administrativa (Función Pública 2018). Además, Colombia ha promovido estrategias de gobierno abierto, fortaleciendo la transparencia y la rendición de cuentas, lo cual ha contribuido a mejorar la confianza ciudadana en el sistema político.

Los casos internacionales abordados en el seminario revelan que la implementación de tecnologías digitales, combinadas con mecanismos de participación ciudadana y políticas de transparencia, podría generar mejoras significativas en la calidad y en la eficiencia de los servicios públicos. Estos ejemplos demuestran que los enfoques centrados en el ciudadano: los portales digitales, las encuestas de satisfacción y los sistemas unificados de trámites, son fundamentales para una gobernanza eficiente y moderna. Sin embargo, los desafíos persisten, especialmente en la adaptación de estas buenas prácticas a los contextos locales y en la garantía de equidad en el acceso a los servicios.

En este sentido, en América Latina los Gobiernos avanzan hacia una gobernanza más abierta y participativa, aunque enfrentan el reto de reducir desigualdades regionales y mejorar la accesibilidad de los servicios públicos en zonas rurales y

marginadas. La adaptación contextualizada de estas buenas prácticas internacionales es esencial para asegurar un desarrollo más equitativo y sostenible en la región. Además, es fundamental que las estrategias adoptadas consideren las particularidades socioeconómicas y culturales de cada país, promoviendo políticas inclusivas que garanticen el acceso universal a servicios de calidad.

## Participación ciudadana y rendición de cuentas

La participación ciudadana constituye un pilar esencial para adaptar los servicios públicos a las necesidades de la población, garantizando que estos respondan a las demandas sociales y que lo hagan de manera inclusiva y contextualizada. En este sentido, se destaca el caso de Malta, donde se han implementado mecanismos de consulta pública previos a decisiones clave en la gestión de recursos como el agua. Esta práctica fomenta un diálogo abierto entre las autoridades y la ciudadanía, facilitando la alineación de las políticas gubernamentales con las expectativas sociales, fortaleciendo así la confianza en las instituciones y permitiendo un análisis más preciso de las necesidades de la población (Maaten 2018).

Betty Espinosa, André Roth y Melissa Donayre profundizaron en la relevancia de la participación ciudadana y en la rendición de cuentas debido a su importancia para una gobernanza democrática. Espinosa subrayó la relevancia de la colaboración intersectorial y la implementación de enfoques participativos que integren a los actores gubernamentales y a los ciudadanos. Este enfoque se fundamenta en las teorías de la gobernanza inclusiva que proponen un sistema más horizontal en la toma de decisiones, donde se promueve la distribución de poder y la colaboración multisectorial en tanto mecanismos para mejorar la legitimidad de las políticas (Pierre y Peters 2000).

Por otro lado, Roth, argumentó que superar los modelos de gestión autoritarios es crucial para avanzar hacia una administración pública resiliente, capaz de adaptarse a las demandas ciudadanas y a los contextos locales. Su intervención se alinea con la teoría de la gobernanza resiliente, que sostiene que la flexibilidad y la capacidad de respuesta ante cambios son fundamentales para construir confianza en las instituciones (Comfort, Boin y Demchak 2010). Este enfoque permite que las políticas públicas se ajusten de manera dinámica y efectiva a las necesidades emergentes de la sociedad.

Melissa Donayre presentó la experiencia peruana en calidad de servicios públicos que incorpora consultas directas con la ciudadanía para generar retroalimentación continua. Este sistema, que combina la priorización y la consulta pública, facilita que las políticas se adapten en función de las necesidades detectadas durante

el monitoreo, reforzando así la responsabilidad institucional y promoviendo una intervención gubernamental eficiente y oportuna en áreas de alta demanda. Este enfoque se sustenta en teorías de *accountability*, que destacan la importancia de la retroalimentación ciudadana para fortalecer la transparencia y la legitimidad en la gestión pública (Bovens, Goodin y Schillemans 2014).

Además, la rendición de cuentas constituye un componente crítico para una gobernanza efectiva. La implementación de auditorías participativas en Finlandia se presentó como un modelo en el que los ciudadanos participan activamente en la evaluación de los servicios públicos y supervisan el uso de recursos. Este modelo no solo fortalece la transparencia, sino que permite una mayor inclusión ciudadana en la toma de decisiones, promoviendo la confianza en la administración pública. Esta práctica se sustenta en la teoría de la transparencia con el fin de reducir asimetrías de información y empoderar a los ciudadanos en su relación con el Estado (Fung, Graham y Weil 2007).

En América Latina, el caso de Colombia y su Sistema Nacional de Participación Ciudadana ejemplifica la manera en que la participación activa en la supervisión de los servicios públicos puede fortalecer el vínculo entre el Gobierno y la ciudadanía. Este sistema permite ajustes en la provisión de servicios en función del *feedback* ciudadano, lo que responde al enfoque de gobernanza adaptativa que resalta la importancia de la flexibilidad institucional para enfrentar la diversidad de necesidades y expectativas ciudadanas (Ansell y Gash 2008).

Asimismo, el modelo danés de transparencia en la rendición de cuentas, mediante un sistema de monitoreo en tiempo real accesible a los ciudadanos a través de plataformas digitales, permite a la ciudadanía verificar de forma inmediata la calidad y disponibilidad de los servicios. Este modelo refuerza la cultura de *accountability* en la gestión pública, asegurando que los recursos públicos sean utilizados de manera eficiente y promoviendo la confianza en las instituciones. Las teorías de e-gobernanza respaldan esta práctica, argumentando que el acceso a la información en tiempo real aumenta la percepción de justicia y de eficiencia en la administración pública (Chadwick y May 2003).

Los ejemplos presentados evidencian que la participación ciudadana y la toma de decisiones son elementos fundamentales para legitimar las políticas públicas, fomentando una gestión más transparente y eficiente de los servicios públicos. La inclusión de la ciudadanía en los procedimientos de toma de decisiones y en la evaluación de los servicios resulta fundamental para alcanzar una gobernanza más inclusiva, adaptativa y resiliente, capaz de satisfacer eficazmente las exigencias de la sociedad.

## Conclusiones

La gobernanza de los servicios públicos y la formulación de políticas en este ámbito desempeñan un rol crucial en la construcción de sociedades más equitativas y sostenibles. Durante el seminario, expertos y expertas, por ejemplo, Fernando Carrión, Betty Espinosa y André Roth, reflexionaron sobre las principales oportunidades y retos en la provisión de servicios públicos en un contexto de rápida digitalización y de transformación tecnológica. Estas reflexiones resaltan la necesidad de equilibrar las demandas técnicas, las expectativas sociales y de implementar políticas públicas inclusivas, colaborativas y adaptadas a las complejidades contemporáneas.

Los hallazgos más significativos fueron la importancia de la descentralización como estrategia para mejorar la eficiencia y adecuación de los servicios públicos a las realidades locales. El Ejemplo del SUIT en Colombia ilustra la manera en que la centralización de información, junto con la transferencia de competencias a los Gobiernos locales facilita el acceso ciudadano y optimiza la gestión de trámites. Sin embargo, se enfatizó que para que la descentralización sea efectiva es fundamental que las autoridades locales cuenten no solo con las competencias necesarias, sino también con los recursos técnicos y financieros adecuados para responder a las particularidades de sus comunidades. La descentralización debe estar respaldada por una infraestructura sólida y por un compromiso institucional que garantice el fortalecimiento de las capacidades locales.

Otro aspecto clave discutido en el seminario fue la regulación de las plataformas tecnológicas, un tema que Fernando Carrión abordó en su análisis acerca de Uber y Airbnb. Estas plataformas han establecido un modelo económico en el cual las empresas generan grandes beneficios sin asumir responsabilidades plenas en términos de derechos laborales o de contribuciones fiscales. Expertos y expertas coincidieron en que es indispensable una regulación adecuada que proteja a trabajadores y trabajadoras y que asegure una contribución equitativa de la economía digital al desarrollo social y económico. Este análisis se alinea con las teorías de regulación económica que subrayan la necesidad de políticas adaptativas para gestionar las nuevas formas de trabajo digital y proteger los derechos laborales.

La innovación tecnológica fue destacada como un motor esencial para la modernización de los servicios públicos. Ejemplos entre los que se incluyen la plataforma e-people en Corea del Sur, que no solo facilita el acceso a los servicios públicos, sino también promueve la participación ciudadana, ilustran el potencial de las tecnologías digitales para mejorar la transparencia y la rendición de cuentas. No obstante, se advirtió que la adopción de tecnologías entre las que se encuentra el *big data* y el internet de las cosas puede exacerbar las desigualdades existentes

si no se implementan políticas inclusivas que aseguren el acceso equitativo a estas herramientas, especialmente para las poblaciones vulnerables. Este desafío subraya la importancia de aplicar marcos de equidad digital en la implementación tecnológica, garantizando que el progreso no se traduzca en una mayor exclusión.

Finalmente, en el seminario se subrayó el papel indispensable de la participación ciudadana en la legitimación y eficacia de las políticas públicas. Espinosa y Roth destacaron la forma en que los mecanismos como los presupuestos participativos y las consultas públicas fortalecen la relación entre el Estado y la ciudadanía, incrementando la transparencia y mejorando la capacidad de respuesta de las políticas. El caso de Dinamarca, donde la participación ciudadana activa es fundamental para la sostenibilidad de los servicios públicos, ejemplifica de qué manera la participación directa puede adaptar la gobernanza a las demandas sociales cambiantes y fomentar la confianza pública en las instituciones.

En conclusión, en el seminario se planteó que una gobernanza de los servicios públicos eficaz debe ser inclusiva, colaborativa y capaz de responder a los desafíos actuales. La combinación de descentralización, tecnología y participación ciudadana se presenta como una estrategia integral que mejora la eficiencia, la equidad y la transparencia en la prestación de servicios públicos. No obstante, la consecución de estos objetivos requiere una colaboración estrecha entre los Gobiernos, el sector privado, la sociedad civil y la academia, asegurando que los beneficios del progreso tecnológico se encuentren en el alcance de todos.

## Referencias

- Ansell, Chris, y Alison Gash. 2008. "Collaborative Governance in Theory and Practice." *Journal of Public Administration Research and Theory* 18, no. 4: 543-571.
- Bovens, Mark, Robert Goodin, y Thomas Schillemans. 2014. *The Oxford Handbook of Public Accountability*. Oxford: Oxford University Press.
- Carrión, Fernando. 2023. *Gobernanza y transformación urbana en el siglo XXI*. Quito: FLACSO Ecuador.
- 2024. "Servicios públicos desde el territorio". Conferencia dictada en el Seminario Transformando los Servicios Públicos. Quito, 20 de junio.
- Chadwick, Andrew y Christopher May. 2003. "Interaction between States and Citizens in the Age of the Internet: 'e-Government' in the United States, Britain, and the European Union." *Governance* 16, no. 2: 271-300.
- Comfort, Louise K., Arjen Boin, y Chris C. Demchak, eds. 2010. *Designing Resilience: Preparing for Extreme Events*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.

- Escobar, Arturo. 1995. *Encountering Development: The Making and Unmaking of the Third World*. Princeton: Princeton University Press.
- Espinosa, Betty. 2024. “La importancia de la coordinación y la participación ciudadana en la gobernanza pública”. Ponencia presentada en el Seminario Transformando los Servicios Públicos. Quito, 20 de junio.
- Función Pública. 2018. “Sistema Único de Información de Trámites (SUIT)”. <https://lc.cx/6OQxM8>
- Fung, Archon. 2006. “Varieties of Participation in Complex Governance”. *Public Administration Review* 66 (1): 66-75. <https://lc.cx/rBC07b>
- Fung, Archon, Erik W. Graham y Ashlea Weil. 2007. “Full Transparency: The Perils and Promise of Open Government.” *Governance* 20, no. 3: 409-427.
- Smart Nation. 2024. “Nuestra visión de una nación inteligente”. <https://lc.cx/F2GxBj>
- Iversen, Julia. 2024. “Buena gobernanza, confianza y servicios públicos –enfoques de la cooperación técnica alemana”. Ponencia en el Seminario *transformando los servicios públicos*. Quito, 20 de junio.
- Maaten, Rivoir. 2018. “Digitalización en el Gobierno de Estonia: caso del sistema X-Road”. *Revista de Gobierno Electrónico* 3(2): 45-67.
- OECD (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico). 2019. *Los grandes debates nacionales en Francia: un modelo de participación ciudadana*. París: OECD.
- Pierre, Jon, y B. Guy Peters. 2000. *Governance, Politics and the State*. Nueva York: St. Martin's Press
- Presidencia del Consejo de Ministros del Perú. 2020. *Informe de gestión pública*. Lima: Gobierno del Perú.
- Quiroga, Dagoberto, Nadia Ruiz y Melissa Donayre. 2024. “Gobernanza e institucionalidad de los servicios públicos a nivel nacional o local”. Mesa Redonda realizada en el Seminario Transformando los Servicios Públicos. Quito, 20 de junio.
- Rivoir, Ana, y Luis Pittaluga. 2019. “Inclusión digital y políticas públicas en Uruguay: el Plan Ceibal y Más Allá”. *Revista de Ciencias Sociales* 32 (44): 25-40.
- Roy, Jeffrey. 2017. *E-Government in Canada: Transformation for the Digital Age*. Ottawa: University of Ottawa Press.
- Secretaría de la Función Pública. 2019. “Estrategia digital nacional”. <https://lc.cx/8PB1ax>
- Srnicek, Nick. 2017. *Platform Capitalism*. Cambridge: Polity Press. <https://lc.cx/jr5Zkq>

Reseña





Jamil Mahuad. 2021. **Así dolarizamos al Ecuador: Memorias de un acierto histórico en América Latina.** 1064 págs.

Recibido: 13/05/2024 - Aceptado: 13/07/2024

En su libro *Así dolarizamos al Ecuador: Memorias de un acierto histórico en América Latina*, el expresidente Jamil Mahuad describe la adopción del dólar estadounidense como moneda de curso legal en el año 2000, una medida decisiva en respuesta a una crisis económica y financiera sin precedentes. Esta crisis comenzó en abril de 1998 con el cierre de Solbanco y en noviembre se agravó con una crisis financiera generalizada que incluyó la quiebra de Filanbanco, el mayor banco privado del país de ese entonces. A esto se sumó el congelamiento de depósitos en marzo de 1999, cuyos efectos se reflejaron en una hiperinflación del 60.7 % y una contracción del PIB del 6.3 % en 1999<sup>1</sup>, lo cual sumió al país en una profunda inestabilidad económica, social y política.

En este mismo año, el poder adquisitivo del salario sufrió una drástica caída, pasando de \$143.27 en agosto de 1998 a \$60.15 en diciembre de 1999, lo que representó una disminución del 58 %. La desigualdad también aumentó, con el coeficiente de Gini subiendo de 0.52 a 0.54, mientras que la participación en el consumo del quintil más pobre se redujo del 5.3% en 1995 al 5.0 % en 1999. La pobreza extrema alcanzó al 20 % de la población, es decir, a 2.2 millones de personas, mientras que el total de personas en

situación de pobreza llegó al 55 %, o 5.9 millones. Además, el desempleo y el subempleo alcanzaron al 71.4 % de la población económicamente activa en noviembre de 1999, en comparación con el 57.3 % del año anterior, afectando sobre todo al quintil más pobre. Como resultado del desempleo, la caída del poder adquisitivo y la reducción del gasto social, la pobreza aumentó significativamente, afectando al 69 % de la población en 1999, frente al 45 % de 1998, mientras que la indigencia se duplicó, pasando del 17 % en 1998 al 34 % en 1999<sup>2</sup>.

Tras la dolarización, Ecuador se benefició de condiciones externas favorables, impulsadas por un aumento sostenido en el precio del petróleo, un incremento en las remesas debido a la emigración, y un aumento en la inversión extranjera, especialmente con la construcción del Oleoducto de Crudos Pesados. Además, el tipo de cambio favoreció las exportaciones, y las bajas tasas de interés internacionales aliviaron la presión sobre la deuda externa. Según Mahuad, la dolarización fue clave para frenar la hiperinflación y estabilizar la economía, reduciendo los costos de transacción para los inversionistas y facilitando el ingreso de capital externo.

Aunque la inflación disminuyó drásticamente, solo alcanzó un mínimo histórico después de 24 meses de implementada la dolarización, situándose en un 1.95 % en 2004, comparado con el 2.28 % en Estados Unidos<sup>3</sup>. Asimismo, 36 meses después de iniciarse la dolarización, las tasas pasivas reales se volvieron positivas, lo que incentivó el ahorro interno. Sin embargo, el crecimiento económico en los años siguientes fue irregular y

1 Banco Central del Ecuador 2000, Información Estadística Mensual.

2 Salgado, 2001; Becherman y Solimano, 2003

3 Instituto Nacional de Estadísticas y Censos 2004.

dependiente en gran medida del precio del petróleo y del flujo de remesas enviadas por los migrantes, generando dudas sobre la sostenibilidad a largo plazo de la dolarización como política estructural.

Al perder el control y la soberanía de su política monetaria, y renunciar a la posibilidad de devaluar su moneda, Ecuador quedó expuesto a las fluctuaciones del mercado global y a decisiones de la Reserva Federal de Estados Unidos que no responden a las necesidades de una economía como la ecuatoriana, altamente dependiente de las exportaciones de petróleo y productos tradicionales. Durante el período 2000-2006, la economía creció en promedio a un 4.7 % anual<sup>4</sup>, aunque con grandes variaciones impulsadas principalmente por el aumento en el precio del petróleo, que se duplicó en ese periodo<sup>5</sup>. Esta limitación estructural afectó especialmente a los sectores no petroleros de la economía, que experimentaron una contracción en su participación dentro del PIB, del 61 % en 1990-1999 al 54.6 % en 2004<sup>6</sup>.

En términos fiscales, la dolarización también restringió la autonomía del gobierno al eliminar su capacidad para ajustar la política monetaria y recurrir a la emisión de moneda para financiar sus déficits. Como resultado, el país incrementó su dependencia del endeudamiento externo, que creció de manera constante a lo largo del periodo, alcanzando los \$16.3 mil millones en 2006<sup>7</sup>. Aunque en 2002 se promulgó la Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal para mejorar el control del gasto

público, fue modificada en 2005 ante las presiones de diferentes grupos sociales, quienes buscaban mayor flexibilidad para atender la “deuda social” en lugar de priorizar el servicio de la deuda externa<sup>8</sup>. Esto refleja las tensiones fiscales recurrentes en Ecuador, donde el 80% del gasto público se destina a gasto corriente, mientras que solo el 20 % es para inversión en infraestructura y sectores productivos<sup>9</sup>.

Los efectos sociales de la dolarización fueron mixtos. Aunque la estabilidad de precios beneficiaba a ciertos sectores, no tuvo un impacto sustancial en la reducción de la pobreza, que aumentó en los primeros años de dolarización, en parte, debido al incremento de los precios de productos importados y al deterioro de los sectores productivos nacionales. La migración masiva de ecuatorianos durante estos años se incrementó notablemente: entre 1998 y 2005, cerca de 600,000 ecuatorianos abandonaron el país en busca de mejores oportunidades en el extranjero, enviando remesas que representaron \$2,983 millones en 2006, una de las mayores fuentes de divisas después del petróleo<sup>10</sup>. A nivel interno, la falta de competitividad de la industria ecuatoriana ante productos importados más baratos llevó a una progresiva desindustrialización, afectando especialmente a pequeñas y medianas empresas que dependían de insumos importados.

Comparado con otras experiencias de dolarización en la región, como las de Panamá y El Salvador, el caso ecuatoriano muestra particularidades. Según los análisis del Banco Central, la dolarización en Ecuador

4 Banco Central del Ecuador 2006, Información Estadística Mensual.

5 Banco Central del Ecuador 2004, citado en Llerena 2009, 24.

6 Banco Central del Ecuador 2006, Información Estadística Mensual.

7 Ídem

8 Llerena 2009, 22; Oleas 2007

9 Banco Central del Ecuador 2006, Información Estadística Mensual.

10 Ídem

respondió a una crisis de credibilidad en la política económica, mientras que en Panamá surgió de una estrecha vinculación con la economía estadounidense y en El Salvador fue impulsada en un contexto de mayores ingresos y estabilidad. Sin embargo, las tres experiencias comparten la característica de una creciente dependencia de factores externos, así como la pérdida de soberanía monetaria y fiscal, lo que limita el margen de maniobra de los gobiernos para responder a crisis económicas. Por otra parte, la sostenibilidad de la dolarización en Ecuador ha sido cuestionada debido a la limitada diversificación de su economía, que en 2006 dependía aún en un 63.4 % de ingresos provenientes de las exportaciones de crudo y productos agrícolas<sup>11</sup>.

La afirmación de Domingo Cavallo de que la dolarización fue “la mejor acción de política económica” en Ecuador no considera los efectos estructurales negativos y los costos a largo plazo que se han acumulado. La dependencia del petróleo y las remesas para financiar el déficit comercial han mostrado ser insostenibles sin una reforma integral de la economía y un esfuerzo concertado para diversificar la producción nacional. En vista de ello, algunos analistas sugieren que Ecuador podría haber obtenido mayores beneficios a través de una política fiscal disciplinada y reformas institucionales que promovieran un entorno de inversión favorable y reducirían los costos de transacción en el comercio interno. La experiencia ecuatoriana destaca la necesidad de un enfoque integral para el desarrollo económico, donde la estabilidad monetaria sea solo un componente dentro de una estrategia más amplia y sostenida.

En conclusión, aunque la dolarización permitió a Ecuador estabilizar su economía en el corto plazo, los desafíos a largo plazo resaltan la necesidad de implementar políticas complementarias que impulsen la diversificación económica y aprovechen al máximo los instrumentos de política disponibles bajo un régimen dolarizado para mitigar los efectos de los shocks externos. La estabilidad lograda no debe interpretarse como una solución definitiva, sino como un punto de partida para llevar a cabo reformas estructurales que reduzcan la vulnerabilidad de la economía ecuatoriana.

## Bibliografía

- Mahuad, Jamil. *Así dolarizamos al Ecuador: Memorias de un acierto histórico en América Latina*. Quito: Editorial Planeta, 2009. 324 pp.
- Llerena Sarsoza, Grace Yolanda. *Soberanía monetaria y crecimiento económico: análisis del caso ecuatoriano período 1990-2006: una aproximación institucional a los efectos de la política monetaria en el crecimiento económico*. Tesis de ingeniería en Ciencias Económicas y Financieras, Escuela Politécnica Nacional, Quito, enero de 2009.
- Llerena Sarsoza, Grace Yolanda. Rol de la preferencia por efectivo de los hogares en el crecimiento económico de un país dolarizado: política monetaria de estabilización. Tesis doctoral, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Quito, 2024.
- Oleas, Julio. “¿Es el Ecuador un País Viable?” *Revista Gestión*, no. 153 (marzo de 2007): 12-21
- Salgado, T. Wilma. *Dolarización y globalización: lecciones de la experiencia ecuatoriana. En Macroeconomía y Economía Política en dolarización*, editado por Salvador Marconi, 94. Quito: Editorial Abya-Yala, 2001.
- Becherman, Paúl, y Solimano, Andrés. *Crisis y Dolarización en el Ecuador*. Washington, DC: The World Bank, 2003

Grace Yolanda Llerena Sarsoza  
 Docente del Departamento  
 de Economía Cuantitativa  
 de la Escuela Politécnica Nacional  
 grace.llerena@epn.edu.ec

11 Ídem

## 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



FLACSO ECUADOR  
1974 - 2024