



# mundosplurales

---

Revista Latinoamericana de Políticas y Acción Pública  
Volumen 3, Número 1 - mayo 2016



**FLACSO**  
ECUADOR



**mundosplurales**

Revista Latinoamericana de Políticas y Acción Pública

Volumen 3, Número 1, mayo 2016

**Editores**

Betty Espinosa (FLACSO Ecuador)

André-Noël Roth (Universidad Nacional de Colombia)

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

**Comité Editorial**

Renato Dagnino (Universidad de Campinas)

Ana María Goetschel (FLACSO Ecuador)

Gloria Molina (Universidad de Antioquia)

Michael Uzendoski (FLACSO Ecuador)

Thomas Périlleux (Universidad de Lovaina)

David Post (Pennsylvania State University)

**Comité Asesor Internacional**

Jean De Munck (Universidad de Lovaina)

Leopoldo Múnera (Universidad Nacional de Colombia)

Robert Cobbaut (Universidad de Lovaina)

Javier Roiz (Universidad Complutense de Madrid)

Rolando Franco (FLACSO Chile)

**Cuidado de la edición:** Verónica Puruncajas

**Diseño y diagramación:** FLACSO Ecuador

**Imprenta:**

© De la presente edición

**FLACSO, Sede Ecuador**

La Pradera E7-174 y Diego de Almagro

Quito, Ecuador

Tel.: (593-2) 294 6800

Fax: (593-2) 294 6803

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

ISSN: 1390-9193

Quito, Ecuador 2016

1ª. edición: noviembre 2015



# mundosplurales

Revista Latinoamericana de Políticas y Acción Pública  
Volumen 3, Número 1 - mayo 2016

## Índice

Introducción ..... 5-6

## Artículos

---

**Hacia un enfoque pragmático de la acción pública** ..... 9-32

Philippe Zittoun

**Mujeres afroecuatorianas en Quito: identidades, resistencia y acción política** ..... 33-54

Rocío Vera Santos

**Buen Vivir como propuesta política integral: Dimensiones del Sumak Kawsay** ..... 55-74

Philipp Altmann

**As políticas de desenvolvimiento territorial rural na América latina: uma hibridação das fontes e da implementação** ..... 75-98

Eric Pierre Sabourin, Gilles Massardier, Octavio Sotomayor

## Informe

---

**¿Cuál es el rostro social de los nuevos acuerdos comerciales de la UE? Más allá del enfoque “suave”** .....101-111

Lore Van den Putte, Jan Orbie, Fabienne Bossuyt, Deborah Martens, Ferdi De Ville

## Reseñas

---

### **El mundo interno y la política**

**Roiz, Javier** ..... 115-117  
André-Noël Roth Deubel

### **La política de los grandes números: Historia de la razón estadística**

**Alain Desrosières** ..... 118-120  
Freddy Hernández Bazán

### **Juicios ciudadanos en Uruguay: dos experiencias de participación pública deliberativa en ciencia y tecnología**

**Lázaro Marila, Micaela Trimble, Alejandra Umpiérrez,  
Ana Vásquez y Gustavo Pereira** ..... 121-123  
Elkin Daniel Vallejo Rodríguez

Política editorial..... 124-127

# Introducción

---

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

La importancia creciente de las políticas públicas en los discursos políticos y académicos en América Latina urge la difusión de los principales aportes, propuestas, debates y discusiones en un campo de gran heterogeneidad. Este interés contrasta con la aún limitada disponibilidad en idioma castellano de numerosos autores considerados como referencias indispensables en el campo de las políticas públicas así como en la escasa producción regional de aportes a los debates en este campo, a pesar de la reciente multiplicación de programas de formación en políticas públicas en la región.

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

*Mundos Plurales* es una iniciativa desarrollada por una alianza entre el Grupo de Investigación “Análisis de las Políticas Públicas y de la Gestión Pública (APPGP) de la Universidad Nacional de Colombia (UNAL-Bogotá) y el Grupo de Investigación “Políticas Sociales” de la Facultad Latinoamericana

de Ciencias Sociales del Ecuador (FLACSO), a través de un convenio vigente entre estas universidades. Cuenta con el respaldo de académicos provenientes de diversas disciplinas, distintas regiones y países, que apuestan por la pluralidad de pensamiento.

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

Artículos



# Hacia un enfoque pragmático de la acción pública\*

## *Towards a pragmatic approach to public action*



Prof. Dr. Philippe Zittoun\*\*

### Resumen

El artículo expone los principales principios, conceptos e hipótesis de un enfoque pragmático de la acción pública. Inspirada por la filosofía pragmática americana de Peirce, James y Dewey de inicio del siglo XX, por el giro lingüístico de la filosofía de los años setenta y por la sociología pragmática francesa de Boltanski y Latour, esta nueva perspectiva privilegia la descripción concreta y micro de las actividades que realizan los actores para mantener o transformar las políticas públicas en vez de teorías causales generalmente macro cuya fuerza explicativa tiende a encegucelas. Tomando en serio las capacidades cognitivas y discursivas de los individuos, se propone seguir la carrera de las propuestas de acción pública interesándose en las estrategias de definición, argumentación y conflicto que estos realizan en los juegos de lenguaje, de reclutamiento y de poder en los cuales se inscriben. Apoyándose en una metodología cualitativa, esta perspectiva comprensiva da una mayor importancia a la pregunta por el sentido que despliegan los actores para configurar coacciones y oportunidades en sus interacciones dentro del proceso de decisión.

### Abstract

This article highlights the main principles, concepts and hypothesis for a pragmatic approach on public policy. Inspired by the pragmatic philosophy of Peirce, James and Dewey in the beginning of the 20's, by the linguistic turn in philosophy in the 1970's and by the French pragmatic sociology of Boltanski and Latour, this new perspective emphasizes the concrete and micro description of policymakers' activities. It maintains or changes policy to casual theories generally macro whose explanatory force put these activities in darkness. Taking seriously the discursive and cognitive abilities of actors, it suggests to follow the career of policy proposals by focusing on the definitional, argumentative and conflictual strategies that they lead in games of languages, of enrollment and of power in which they are engaged. Based on qualitative method, this comprehensive approach attaches great importance on actors configuring the constraints and opportunities during their interactions in the decision making process.

\* Versión revisada y ampliada de la Conferencia pronunciada por el autor en el VII Coloquio internacional sobre Políticas Públicas, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 27 de mayo del 2016. Traducido del francés por André-Noël Roth Deubel.

\*\* Investigador de la Université de Lyon (LET-ENTPE) y de Science Po Grenoble, Francia.



## Introducción

Si bien desde unos treinta años, el campo académico de las políticas públicas no ha dejado de crecer demostrando así su vitalidad, es también cierto que lo hace de una manera particularmente dispersa. Dependiendo de los países, enfoques, disciplinas dominantes o sectores involucrados, trabajar sobre las políticas públicas no significa necesariamente lo mismo para todos. Se puede incluso considerar que a más desarrollo, más dispersión. Eso, a pesar de que autores como Harold Lasswell, Aaron Wildavsky o Charles Lindblom son frecuentemente citados como los iniciadores comunes de este campo, resulta, por lo pronto, difícil encontrar lo que es realmente común al todo de este campo. En un texto escrito junto con Guy Peters (Zittoun, Peters 2016) sobre los enfoques contemporáneos en políticas públicas, hemos así identificado ocho enfoques diferentes y eso sin pretender a la exhaustividad. Los estudios sobre políticas públicas tienden a organizarse en torno a cuestiones radicalmente distintas y a partir de diferentes disciplinas, y no tanto alrededor de enfoques o paradigmas distintos.

Algunos trabajos privilegian el enfoque de investigación «Policy Analysis», es decir, el desarrollo y uso de métodos analíticos para resolver problemas públicos. En este enfoque, los autores se dedican a la producción de conocimientos normativos y atemporales, de instrumentos cognitivos y de métodos analíticos, que tienen como vocación actuar sobre el proceso y que son, en principio, destinados a ser utilizados por los hacedores de política (*policymakers*). Para algunos el «Policy Analysis» es una ciencia aplicada, una «medicina» para resolver las enfermedades de la sociedad (Lasswell 1971), mientras que para otros es un arte o un saber-hacer (Wildavsky 1987). Con una frecuencia cada vez mayor se hace referencia al «Diseño de política» (*Policy Design*) para integrar esta dimensión artística a la elaboración de instrumentos y subrayar que la dimensión técnica no basta (Peters 2015; Howlett 2009). De los métodos más conocidos, se puede señalar el análisis costo/beneficio, el análisis multicriterio, pero también el análisis considerado como «argumentativo» propuesta por un autor como Fischer (2003).

Otros trabajos privilegian una problemática más empírica y comprensiva con una perspectiva más volcada hacia los procesos de política. Se trata en particular de los llamados «*Policy Process Studies*» cuyo primer objetivo es entender los procesos de fabricación o de implementación de las políticas (Hudson, Lowe 2014; Kingdon 2010; Jones 1984). Consiste en producir conocimientos que, más allá de describir fenómenos empíricos específicos o de hacer la historia o el relato de estos, intentan comprenderlos. Es decir, intentan comprender lógicas, dinámicas y causalidades que van más allá de la especificidad del caso particular y que permiten elaborar y

comprobar hipótesis generales. En esa perspectiva se encuentran enfoques tan distintos como el enfoque neoinstitucional, del equilibrio puntuado o de las coaliciones promotoras (*Advocacy Framework Coalition* - ACF). Esos enfoques suelen situarse en una perspectiva más científica, pero también más positivista (Baumgartner, Jones 2002; Sabatier, Weible 2014; Peters 2012; Hall, Taylor 1996).

Pero esta distinción, aparentemente sencilla, resulta en realidad mucho más compleja de lo que parece. Así, los trabajos de «Policy Analysis» se inspiran y alimentan ampliamente de los trabajos sobre los procesos de políticas públicas. En su último libro sobre los diseños de políticas, el primer consejo que da G. Peters a los hacedores de políticas, los *polymakers*, es entender la complejidad de las políticas públicas que enseña la observación empírica y comprensiva de las políticas existentes para captar así la pluralidad de las definiciones de un problema, la ausencia de relación racional entre problema y solución, los numerosos efectos inesperados y contradictorios de dispositivos generalmente ambiguos, y su irreductible dimensión política (Peters 2015). En sus estudios críticos, Frank Fischer muestra como los trabajos que se reivindican como empíricos, científicos y objetivos, así como los análisis de políticas basados en la teoría de la elección racional que se pretenden objetivos, esconden casi siempre apreciaciones muy normativas sobre las políticas públicas, definiendo en particular las normas de éxito o de fracaso (Fischer, Götweis 2012), lo que cambia o no cambia (Zittoun 2009).

Pero, si bien estos trabajos de *Policy Analysis* se nutren ampliamente de los trabajos comprensivos sobre el proceso para permitir a investigadores elaborar múltiples recomendaciones, estos últimos poco se preguntan sobre el rol específico de los *Policy Analysis*, es decir el papel jugado por sus métodos y saberes, en cuanto a solución de problemas que formatean, movilizan y difundan los actores mismos de los procesos. Algunos autores han abordado esta problemática de los métodos analíticos, como Charles Lindblom o más recientemente Bryan Jones. Tanto el uno como el otro han subrayado la necesidad de tomar en serio la racionalidad limitada de los actores en su capacidad e incapacidad de resolver los problemas públicos (Lindblom, Woodhouse 1992; Jones, Baumgartner 2006). Otros sobre todo han puesto en evidencia la importancia del trabajo analítico realizado por los actores para definir lo que es problemático y transformar una situación en problema público que exige la intervención del Estado (Rochefort, Cobb 1994). Pero muy pocos se han interesado de las capacidades de definición, de argumentación y de análisis de los actores para resolver los problemas públicos y para tratar de captar su importancia en el proceso de fabricación de las políticas públicas (Zittoun, 2013).

Sin embargo, como lo indican los autores de *Policy Analysis*, es la tarea más difícil, la más incierta, la más controvertida y la más importante a la cual se ven con-

frontados los *policymakers*. Es también la más difícil a definir. Aaron Wildavsky fue ciertamente uno de los primeros en admitir su desamparo cuando los estudiantes le solicitaban una definición de lo que era el análisis de política pública. Se preguntaba «¿cómo se puede enseñar (o escribir un libro sobre) un tema si no se es capaz de decir lo que es? En la Graduate School of Public Policy de Berkeley, he desincentivado los debates sobre el sentido del análisis de política. Centenares de conversaciones sobre este tema resbaladizo han mostrado su carácter fútil, exasperante y posiblemente hasta peligroso»<sup>1</sup> (Wildavsky 1987, 2). De hecho, al final de su carrera profesional, concluyó que el análisis de política pública era mucho más un arte y un saber-hacer que una ciencia o una técnica. Consideraba que era el arte de encontrar soluciones a problemas públicos usando más la imaginación que técnicas de resolución generalmente débilmente fundamentadas. Es el arte de crear problemas que pueden ser resueltos, y el arte (o la artesanía/el saber práctico = *craft*) de persuadir a decisores de la validez de la solución imaginada.

Tal como Wildavsky, considero también que el análisis de políticas públicas no es una ciencia y que las ciencias sociales están desprovistas de competencias específicas para poder resolver problemas públicos generalmente demasiado complejos para ellas y, sobretudo, casi siempre insolubles. Sin embargo, al contrario de Wildavsky, no pienso que el análisis de políticas públicas sea un arte, porque no podría señalar, si fuera el caso, quiénes son los artistas y cuáles son las obras de arte; y sobre todo porque eso significaría despreciar la importancia del trabajo argumentativo y de racionalización que permite. Quisiera más bien defender la idea de que el análisis de políticas públicas debe ser entendido como un método de producción y de uso de conocimientos «en acción» para resolver los problemas públicos, son conocimientos propositivos y prácticos, expertos y profanos, que constituyen no solo un reto esencial para la práctica de los gobiernos, sino también un excelente revelador del funcionamiento concreto del régimen de poder y del Estado (Zittoun 2014). Temas que precisamente las ciencias sociales en general y la ciencia política en particular deben captar para develar las grandes tendencias contemporáneas de nuestras sociedades.

Es ese interés por el conocimiento «en acción» y «puesto a prueba» en los procesos de fabricación que me motivó el desarrollo de un enfoque «pragmático» de la acción pública. El término pragmático hace referencia tanto a los filósofos pragmáticos pioneros como John Dewey, William James o Charles Peirce (Dewey 2010; James 2016; Peirce *et al.* 1982), como a los sociólogos pragmáticos franceses con-

1 “How can you teach (or write a book) a subject if you can't say what it is? At the Graduate School of Public Policy in Berkeley, I discouraged discussions on the meaning of policy analysis. Hundreds of conversations on the slippery subject had proven futile, even exasperating, possibly dangerous” (Wildavsky, 1987: 2).

temporáneos Luc Boltanski o Bruno Latour que han renovado desde hace 30 años los enfoques sociológicos en Francia (Boltanski 2009; Latour, Woolgar, Biezunski 2005), y también se hace referencia a los enfoques franceses llamados cognitivos, propuestos por Bruno Jobert y Pierre Muller (1987) y a los enfoques críticos, interpretativos y discursivos de las políticas públicas desarrollados por Frank Fischer y otros (Wagenaar 2011).

La apuesta de este enfoque considera que proponer una acción pública no es solamente formular una propuesta de solución a un problema público, sino que es a su vez proponer una redefinición del problema público a tratar y del público a ayudar. Significa también redefinir la distribución de los recursos y los poderes entre los actores concernidos, designar al decisor y a los actores influyentes y, más ampliamente, definir una manera de gobernar y de producir un orden político. Por lo tanto, el proceso de fabricación de una política pública es indisoluble de la capacidad de los actores de imponer sentido en el seno de luchas de definición y de identidad que integran a todas estas dimensiones. Se trata aquí de considerar como esencial las capacidades analíticas que movilizan estos actores, el trabajo de definición, de argumentación y de análisis que ellos realizan para resolver problemas y ponerse de acuerdo en torno a las soluciones, e incidir en las políticas públicas vigentes. Igualmente son de primera importancia las pruebas (épreuves) que deben enfrentar las propuestas que defienden los actores y que generan resistencias, oposiciones pero también que provocan transformaciones que permiten a una propuesta transformarse en una decisión. Es la manera concreta de llevar a cabo lo que he llamado las «guerras por el sentido» (*meaning war*), con el conjunto de las pruebas y adversidades que las acompañan, las cuales permiten entender la capacidad de transformación o de resistencia de las políticas públicas.

Así, se trata de un enfoque tanto comprensivo como empírico que se sitúa más bien en la tradición de los «*Policy Process Studies*», pero que da una importancia mayor a las actividades concretas que realizan los actores para promover u oponerse a las propuestas de acciones públicas, empezando por sus capacidades analíticas. La hipótesis principal que quiero desarrollar aquí, y que hace eco a una intuición de Wildavsky (1987), es la siguiente: La carrera o recorrido de una propuesta de política pública, y de sus proponentes, depende de su capacidad de pasar las pruebas que encuentra en el curso del proceso de fabricación. Se trata en particular de la prueba de sentido, de la prueba de interés, de la prueba de identidad, de la prueba del poder y de la prueba de la politización. La investigación o la encuesta (*enquête*) cualitativa debe permitirnos captar mejor, tanto a través de los fracasos como de los éxitos de las propuestas, la manera concreta de cómo funcionan nuestros sistemas políticos. Esa es la ambición de este enfoque pragmático.

Antes de abordar cada una de estas etapas, es necesario indicar el origen y las principales características del enfoque pragmático, y explicar los motivos que lo hacen muy pertinente para comprender las políticas públicas.

## El giro pragmático en ciencias sociales

Iniciada por Charles Peirce y desarrollada por William James y John Dewey, la filosofía pragmática se desarrolló a inicios del siglo XX, principalmente en los EE.UU. (Frege, Gabaret 2015; James, Madelrieux, Ferron 2011). Más bien ignorada en Europa, se opone a la tradición kantiana que separa el pensar del actuar y al pensamiento cartesiano que distingue un universo interior en donde se construyen los razonamientos de un universo exterior en donde opera el mundo, para privilegiar un modo de pensar en donde los razonamientos se construyen a partir de la consideración de sus consecuencias sobre el mundo exterior. Peirce considera así que el pragmatismo es un método de esclarecimiento de los conceptos mediante el examen de sus consecuencias prácticas (James 2016). El asunto no es definir el concepto como «duro» por ejemplo, pero sí de interesarse sobre la manera como la dureza puede ser asociada a pruebas prácticas. William James explica que «ninguna idea es clara en sí misma y por sí misma, sino que se esclarece si se la desarrolla teniendo en cuenta sus efectos prácticos». El asunto no es saber si Dios es verdadero en absoluto, sino interesarse en él mediante la manera cuya existencia tiene consecuencia sobre la vida social a través, por ejemplo, de las prácticas religiosas. Con esto, James cuestiona la perspectiva de la filosofía analítica que tiende a desarrollar distinciones ontológicas tales como objeto/sujeto, pensamiento/acción, unidad/pluralidad para agarrar el mundo.

Con su obra «El público y sus problemas» (Dewey 2010), John Dewey se confronta a un tema central para las investigaciones de políticas públicas. Como respuesta al texto «El público fantasma» de Walter Lippmann, el cual critica la existencia del público y le considera como una ilusión creada (Lippmann 2011; Lippmann 1993), Dewey cuestiona la idea de opinión pública y sugiere redefinir este concepto como el conjunto de las personas interesadas. Así, Dewey propone observar el público a partir, de una parte, de la condición de las víctimas generadas por las consecuencias involuntarias de interacciones entre individuos y, de otra parte, a través del trabajo que realizan los individuos para elaborar dispositivos para hacerlo visible y para movilizarlo en tanto que concepto en el marco de estas acciones. En vez de intentar definir conceptos tales como «problema», «público», «Estado», el autor sugiere así observar de qué manera los individuos definen estos conceptos y los ponen a prueba en sus interacciones y sus acciones.

Se puede decir que la filosofía pragmática en general y el trabajo de John Dewey en particular tuvieron un impacto muy importante sobre cómo los sociólogos de la Escuela de Chicago han trabajado la cuestión de los problemas y sobre la manera como el conjunto de los investigadores en políticas públicas abordan este fenómeno de la puesta en agenda de los problemas (Lasswell 1971). Los autores han entendido claramente que era en vano querer definir de manera ontológica lo que era un problema público, sino que privilegiaron ampliamente la idea de que un problema aparecía en el espacio público a partir del momento en que estaba definido como tal y apoyado por un número suficiente de actores para ser puesto en la agenda. Esta manera de abordar el problema permite evitar el debate ontológico sin fin sobre la definición del concepto o sobre distinciones como público/privado, problema/no problema, objeto/sujeto, porque no existe problema sin actor para definirlo y apoyarlo, y en el mismo tiempo, no basta que un actor defina un problema para que este exista: también tiene que poner su existencia y su definición a prueba en las interacciones que encuentra.

Los trabajos de la sociología de los problemas, desde los trabajos pioneros de la Escuela de Chicago hasta los particularmente innovadores de Joseph Gusfield, por ejemplo, retoman ampliamente este enfoque pragmático que permite, de un lado, comprender mejor la importancia del trabajo de definición y de propagación de los problemas que realizan los actores y, de otro lado, salir así del debate en relación a su objetividad (Gusfield 2008). Los autores de políticas públicas desde Lasswell hasta los trabajos más contemporáneos de Cobb y Elder o de Bryan Jones tampoco dudan en retomar esta idea según la cual es preciso no interesarse en definir lo que es problemático, sino más bien interesarse de la manera como los actores mismos definen un problema y lo apoyan para imponerlo en la agenda de los problemas (Rochefort, Cobb 1994; B. D. Jones, Baumgartner 2006).

Todos los manuales de políticas públicas retoman esta tradición generalmente sin referirse a su origen pragmático y tampoco hacer de esto un marco de comprensión que va más allá del mundo de los problemas (Parsons, 1996). Lo curioso es que si bien los autores no buscan definir objetivamente lo que provoca los problemas, sin embargo, estos mismos autores no dudan en definir lo que serían las soluciones, es decir las políticas públicas.

El enfoque pragmático conoce directamente o indirectamente un doble renacimiento. En los años setenta, «el giro lingüístico» en filosofía se interesó obviamente por autores como Wittgenstein, pero también en filósofos como Dewey, James o Peirce. Habermas tampoco duda en rechazar esta distinción entre el pensamiento interior y el discurso exterior (Dewey 2010; Peirce et al. 1982; Habermas 1987; Wittgenstein 2014), poniendo en evidencia la importancia que «nuestra capacidad

de conocer no puede ser diferenciada de nuestra capacidad de hablar y actuar (...), el lenguaje y la realidad se interpenetran de una manera que nos queda indisoluble. Toda experiencia conlleva el sello del lenguaje, de manera que agarrar la realidad sin el filtro del lenguaje es imposible» (Habermas, Rochlitz 2001). De allí que la relación del conocimiento y del análisis quedan siempre capturados como juegos de lenguajes, para retomar una expresión de Wittgenstein, razón por la cual es preciso interesarse primero por la manera como los individuos piensan, se expresan e interactúan entre ellos.

En los años noventa, sociólogos como Bruno Latour y Luc Boltanski han desarrollado una nueva perspectiva que este último ha calificado también como «pragmática» (Boltanski 2009). Descartando el enfoque estructuralista de Bourdieu, del cual fue alumno; Boltanski propone pasar de la sociología crítica, que se entiende como un proyecto relativamente macro de puesta en evidencia del peso de las estructuras sociales sobre el comportamiento de los individuos, a una sociología de la crítica más micro que se interesa primeramente en como los individuos construyen, en sus prácticas de los discursos críticos y de justificación, los acuerdos y desacuerdos principales que hacen posible las cooperaciones y los conflictos. Se trata de abandonar las categorías analíticas «desde arriba» de la sociología y las explicaciones causales demasiado poderosas, para anclarse en una descripción sociológica más rigurosa y más precisa tomando en cuenta como los individuos definen ellos mismos categorías, argumentan su causa, analizan el mundo que los rodea, se disputan y acuerdan entre ellos.

Para resumir las hipótesis principales de este enfoque pragmático de la acción pública (Barthe *et al.* 2014), podría señalar los siguientes puntos:

- Es un enfoque empírico y comprensivo, es decir que considera como fundamental el trabajo de investigación que permite observar y describir la realidad de las prácticas para entender su lógica o dinámica.
- Se concentra sobre el nivel micro, es decir que considera como central la observación de las prácticas concretas y observables que realizan los actores con un interés muy particular en la manera como los actores discuten entre ellos, se pelean, construyen acuerdos y desacuerdos.
- Considera de gran importancia las capacidades cognitivas, discursivas y analíticas de los actores, es decir su capacidad de definir conceptos, argumentar, desplegar estrategias, adaptarse a las situaciones, dar sentido a sus palabras, etc. Se trata así de tomar en serio los dispositivos de conocimiento que movilizan los actores en su confrontación con la realidad; estos dispositivos actúan como unos filtros toda vez indispensables y distorsionadores de esta realidad.

- Considera que los comportamientos de los actores están relacionados con el sentido de las acciones que estos últimos les dan, y que este sentido es indisociable del contexto en el cual está elaborado.
- El enfoque pragmático rechaza distinciones clásicas en ciencias sociales como:
  - La distinción objetivo/subjetivo, y propone interesarse en el trabajo de objetivación que realizan los actores, la manera como definen las instituciones, los actores colectivos y los conceptos generales (Estado, problemas, interés general, etc.)
  - La distinción discurso/práctica, y considera que el discurso es una práctica que no puede aislarse de su locutor y de su contexto de enunciación (de este modo no puede haber análisis de discurso, sin hablar de práctica discursiva).
  - La distinción idea/interés, y considera que las ideas solo existen empíricamente en las prácticas discursivas y por lo tanto son inseparables de su locutor, con lo cual los actores definen y estabilizan sus intereses y sus identidades. Desde este punto de vista, el interés no es un concepto «objetivo» explicativo cómodo para explicar lo que se quiere, sino un concepto que se define en las prácticas y pruebas que atraviesan los actores.
  - La distinción micro/macro, y considera que la parte «macro» no existe por fuera de la práctica concreta de los actores como una fuerza que los domina y los coacciona. Al contrario, es lo macro y las instituciones que solo existen a través de la práctica micro de los actores.

El enfoque pragmático da una importancia esencial a la investigación (*enquête*) y a las pruebas (*épreuves*), es decir la manera como los actores no construyen solos y aislados del mundo sus conceptos, sus definiciones, sus análisis, sino que los construyen realizando indagaciones (*enquêtes*) y los explicitan permanentemente en interacciones durante las cuales los ponen a prueba, empezando por la prueba de las críticas, en la cual sus definiciones deben no solamente resistir sino también adaptarse. De manera más general, el conocimiento se produce en la acción. «La sociología pragmática empezó a describir el mundo social como la escena de un proceso en el cual actores en situación de incertidumbre, realizan indagaciones, consignan su interpretación de lo que ocurre en sus relaciones, establecen cualificaciones y se someten a pruebas» (Boltanski 2009, 48).



## El enfoque pragmático para investigar de manera diferente sobre la fabricación de las soluciones

Si retomamos la literatura sobre las políticas públicas, encontramos de un lado los autores que se interesan en el análisis de políticas públicas como desarrollo teórico y metodológico de conocimientos para permitir a los *policymakers* resolver problemas públicos y, del otro lado, autores más volcados hacia lo macro y hacia la producción de conocimientos empíricos que apuntan a comprender los procesos operantes. Una diferencia de enfoque tan importante se traduce por perspectivas sobre las políticas públicas también diferentes e incluso contradictorias. Por ejemplo, en el análisis de las políticas públicas se propone elaborar conocimientos con el fin de posibilitar la resolución de problemas públicos a menudo muy complejos, y hasta insolubles, mientras que trabajos sobre los procesos, como los de Kingdon (2010), ponen en evidencia que la dinámica de formulación de las soluciones es independiente de la definición de los problemas y que, a menudo, las soluciones preceden los problemas a los cuales las primeras están acopladas en función de ventanas de oportunidad. ¿Cómo es posible que, de un lado, se subraye la importancia de un análisis que propone resolver problemas públicos complejos y, de otro lado, al mismo tiempo, se pone en evidencia que generalmente las soluciones no se derivan de los problemas, sino que los preceden?

El enfoque pragmático se propone extraerse de esta paradoja aparente, describiendo empíricamente las operaciones concretas que realizan los actores para producir soluciones, para movilizar categorías, conceptos y coerciones. En vez de considerar la existencia macro de fuerzas o de coerciones que se imponen a los actores; el enfoque pragmático toma en serio las operaciones cognitivas y discursivas micro que realizan los actores en su labor de análisis que les permite asociar una solución a un problema. ¿Cómo producen soluciones concretamente los actores? ¿Las hacen sin preocuparse de los problemas? ¿Por qué entonces importan los problemas en estos casos? ¿Sería que el acople con el problema es producto del mero azar? Si fuera así, como lo sugiere parcialmente Kingdon, ¿quiere decir eso que el sentido no importa? Pero si el sentido no está en juego, ¿por qué entonces no existen asociaciones entre problema y soluciones absurdas? Son preguntas a las cuales el enfoque pragmático se propone responder mediante la observación concreta y la descripción precisa de la producción de soluciones y de su «carrera».

Herbert Simon es uno de los primeros que se interesó por estas operaciones concretas que realizan los actores para resolver problemas públicos (Simon 1997). Luego de comprobar que los problemas públicos son problemas demasiado complejos para nuestras bajas capacidades cognitivas y que no pueden ser resueltos mediante

un análisis teórico y racional, llegó a la conclusión de que los individuos, a pesar de todo, para resolver los problemas deben adaptarse a esta situación de imperfección de los conocimientos. Los economistas retomaron de él el aspecto limitado de la racionalidad, pero en sus primeros trabajos, Simon evoca sobretodo su carácter subjetivo para subrayar que para hacerle frente a la multiplicidad de las vías posibles que se abren al raciocinio, los individuos deben hacer elecciones movilizand o simplificaciones, aproximaciones, intuiciones, preferencias, maneras de pensar que les son propias. Simon compara esto a un juego de ajedrez ante el cual el jugador, cuan hábil fuera, no pudiendo calcular por anticipado todas las movidas para determinar su elección, debe movilizar, además de sus capacidades de cálculo, su intuición para usar operaciones de simplificación y de aproximación, modos de razonamiento propios que le llevan a una solución «satisfactoria».

Extendiendo las reflexiones de Simon, Lindblom desarrolla la idea de que los actores, frente a problemas demasiado complejos para ser resueltos racionalmente, deben desenvolverse como puedan, y para ello no dudan en desarrollar estrategias que les permiten sobrellevar estas dificultades (Lindblom 1959; Lindblom 1979; Lindblom, Woodhouse 1992). De hecho, propone que los actores dejen de pretender una racionalidad inalcanzable y admitan esta situación de «salir del paso» como un hecho, para dedicarse aún con más virtud a un razonamiento riguroso. Esta «ciencia» del salir del paso le conlleva a inspirarse de los trabajos de Popper relativos al enfoque ensayo/error con el fin de construir el estrategia del incrementalismo, un modelo que quedó, según él, poco entendido (Dahl, Lindblom 1963).

Posteriormente a Lindblom, Wildavsky abordó este tema de la práctica de los *Policy Analysis* como modo de resolución de los problemas considerando él también que no puede ser una ciencia en el sentido tradicional del término (Wildavsky 1987; Wildavsky 2006). Desamparado para definir este tipo de práctica, irá concluyendo que se trata más bien de un arte, el arte de encontrar soluciones a problemas públicos apoyándose más en la imaginación que en técnicas de resolución generalmente flojas; y también en el arte de crear problemas que pueden ser solucionados<sup>2</sup>, y el arte (o artesanía/el saber práctico = *craft*) de persuadir a los decisores de la validez de la solución imaginada.

Si estos autores están convencidos del carácter ilusorio del modelo racional en los *Policy Analysis*, todos quedan a su vez asombrados por la fascinación y el atractivo que ejerce dicho modelo. Lasswell desarrolló una crítica implacable de lo que llamó el enfoque sinóptico o exhaustivo, pero se encontró desarmado por su éxito. Wilda-

2 “Policy analysis is an art. Its subjects are public problems that must be solved at least tentatively to be understood. (...) The technical base of policy analysis is weak. In part of its limitations are those of social science: innumerable discrete propositions, of varying validity and uncertain applicability (...) Policy Analysis, to brief, is an activity creating problem that can be solved” (p. 16-17).

vsky, viendo cómo se expandieron las teorías de la elección racional y técnicas como la Racionalización del Gasto Público (RGP, PPBS en inglés) (Wildavsky 1969), opuso un análisis cualitativo de las políticas públicas a estas metodologías analíticas que tiene en cuenta la complejidad de los problemas. Sin embargo, no lograron responder a esta curiosa paradoja: ¿por qué privilegian los actores un enfoque a pesar de que se haya demostrado su carácter ilusorio y que no corresponde a la realidad?

Las propuestas de Simon, Lindblom y Wildavsky merecen una atención particular. Dejemos de lado, la idea de que se trate de un arte en el sentido clásico del término, ya que el análisis de las políticas públicas nunca llama a colación al régimen normativo tradicional del arte que moviliza conceptos y jerarquías alrededor de la «belleza», la «emoción» o la «sensibilidad», para privilegiar una perspectiva pragmática, es decir un enfoque que propone observar concretamente las prácticas, incluidas cognitivas, que realizan los actores. Una observación de esta naturaleza permite, a nuestro juicio, superar esta aparente paradoja y comprender mejor tanto la realidad «arreglada» (*bricolé*) de las prácticas como el éxito de los modelos racionales o, más precisamente, la importancia del trabajo de racionalización de este «arreglo» (*bricolage*).

El enfoque pragmático se propone entonces comprender la manera como los actores elaboran sus razonamientos a partir de un trabajo de indagación (*enquête*). En mis diferentes investigaciones, me interesé por la construcción del primer tranvía en París en el año 2007 (Zittoun, 2008). Este tranvía, presentado como el instrumento de una reforma de la política de transporte, es lo que se puede llamar una «solución», ¿pero cuándo emerge esta? ¿para resolver qué problema? ¿sustentada por qué tipo de análisis? Primero, la investigación permitió mostrar que el proyecto de tranvía existía desde hacía más de 15 años y que fue objeto de varios informes sucesivos para subrayar su pertinencia. Segundo, también se mostró que sus promotores, frecuentemente expertos, lo habían acoplado a problemas distintos según las épocas. En los años ochenta, este fue analizado como la respuesta al problema de movilidad de los usuarios que se encontraba limitada por el sistema parisino diseñado en estrella. En los años noventa, se le asocia al problema de la contaminación y, más tarde, a retos relacionados con la renovación de los barrios.

El tranvía es un ejemplo muy ilustrador de la manera como los actores acoplan efectivamente una misma solución a problemas diferentes según las circunstancias. Se trata claramente de una operación de acoplo en donde la idea de que la solución se deduce del problema fracasa estrepitosamente cuando se la pone a prueba en la observación empírica, lo que ya habían notado Cohen, March y Olsen (1972) en los años setenta en sus observaciones de procesos de decisión. Pero, si bien la solución no se deduce del análisis del problema, sin embargo y de manera sistemática,

está presentada como tal y acompañada de un conjunto de análisis que presentan la racionalidad de este acoplo. El trabajo de racionalización sirve para borrar el «arreglo» que ha permitido este acoplo, un poco como el acabado final hace desaparecer las huellas de construcción.

A partir de este ejemplo se puede sacar varias reflexiones:

- Los actores asocian siempre las soluciones a problemas. Las soluciones por lo general no existen independientemente de los problemas que deben resolver, incluso, son los mismos «problemas» los que permiten que estos se transformen en una «solución».
- Las soluciones pueden quedar asociadas a nuevos problemas para los cuales no fueron desarrolladas inicialmente. De modo que es necesario considerar el acoplo de estos dos términos como el resultado de un trabajo en donde el orden de los términos no tiene importancia.
- Si los análisis no sirven necesariamente para «encontrar» una solución a partir del problema, estos análisis por lo general existen y juegan un importante papel de racionalización del acoplo.

### **Analizar, es domesticar problemas «salvajes» para hacerlos manejables**

Partiendo de esta observación, es preciso entonces interesarse detalladamente sobre la manera cómo los actores proceden para definir las soluciones que proponen, asociarlas con estos problemas y desarrollar análisis racionalizadores. El enfoque pragmático sugiere no contentarse con una explicación estructural y macro para dar cuenta de este proceso de entrecruzamiento entre un problema y una solución. La observación de las prácticas concretas permite mostrar no solamente la ingeniosidad estratégica de los actores para acoplar un problema a una solución, sino también como estos acoplos participan de una redefinición del problema y de la solución.

Para bien entender este proceso, es preciso recurrir a ejemplos que indican la manera cómo los actores entroncan los diferentes componentes de su enunciación. En Francia (mayo 2016), existe un debate sobre una propuesta para facilitar el despido por razones económicas con el objetivo de combatir el desempleo. Para justificar dicha postura, que puede aparecer contraintuitiva (despedir para facilitar la contratación), los actores desarrollan un razonamiento que consiste en establecer primero una suerte de algoritmo causal entre un problema –el desempleo– y su causa –las condiciones de despido laboral– generalmente bajo la lógica: «si..., es porque...»:

- Si los empleadores no contratan, es porque tienen miedo a no poder despedir en caso de dificultad económica,
- Si los empleadores temen no poder despedir, es porque el derecho laboral es demasiado rígido,
- Reformar el derecho laboral permite facilitar las condiciones de despido,
- Reformar el derecho laboral permite entonces resolver el problema del desempleo.

Por un lado, el problema (desempleo) está asociado a una causa (la rigidez del derecho laboral) y, por el otro, la solución (reformular el derecho laboral) está asociada a una consecuencia (flexibilizar el derecho). Esta doble labor permite entonces crear un entronque sencillo y lógico entre una causa y la consecuencia de la solución, la cual por asociación indirecta, permite establecer una relación causal entre un problema y una solución. Toda la habilidad de los actores descansa en lo que Wittgenstein llama juegos de lenguajes, es decir juegos de asociación causales y normativos entre propuestas inicialmente distintas, según reglas frecuentemente implícitas, para crear sentido.

Wildavsky (1987) considera que el análisis de las políticas públicas es el arte de crear problemas que pueden ser resueltos. Cuando se estudia la realidad de las prácticas, se entiende un poco mejor el análisis de las políticas públicas que es, ante todo, el despliegue de juegos de lenguaje que permiten «colgar» una solución a un problema insoluble sustituyendo su causa, lo que, a la postre, resulta ser otro problema (la rigidez del derecho laboral es otro problema) que puede ser tratado, es decir es «colgable» fácilmente a las consecuencias asociadas a la solución. Es por eso que usamos el término de «salvaje» para designar los problemas insolubles, y estos juegos de lenguaje corresponden a formas de domesticación.

Para concluir, sin entrar en mucho detalle, el análisis de políticas públicas debe más bien ser entendido como un lugar de producción de enunciados (*policy statement*) que proponen relacionar una solución con un problema, y la producción de conocimientos encargados de justificar tal asociación. Se trata de un conocimiento tanto práctico (los actores efectúan ensamblajes recurriendo a su intuición o a su aproximación) como también de disposición de los argumentos que acompañan esta asociación.

A través de mis trabajos e investigaciones, he podido identificar diferentes etapas fundamentales en estos juegos de lenguaje que efectúan generalmente los actores para definir una solución y producir un enunciado de solución (Zittoun, 2014). Cada entroncamiento pasa por la redefinición de cada una de las partes.

- El etiquetaje de la solución, es decir el nombre dado a una solución,
- La identificación de las consecuencias,
- La identificación del público afectado/beneficiario,
- El ensamblaje con un problema a resolver,
- La inscripción en una política pública a reformar, mejorar, o complementar,
- La asociación a valores o a un referencial.

## El APP frente a las pruebas de la argumentación y de la crítica

El enfoque pragmático en sociología está frecuentemente señalado como una sociología de las pruebas o de los tests (épreuves), es decir una sociología que se dedica a observar las prácticas de los actores enfrentados a pruebas que deben superar (Barthe *et al.* 2014). Para bien entender esta dimensión, es preciso relacionar dos aspectos esenciales del enfoque pragmático: por una parte, los conocimientos solamente existen a través de las prácticas concretas en las cuales es posible observarlos, es decir en las prácticas discursivas de los individuos. Se trata de un informe escrito, una discusión, un discurso, ninguna idea puede ser captada sin un autor, una situación y un interlocutor hacia quien se dirigen las palabras. Por otra parte, estas prácticas discursivas quedan siempre ligadas a las interacciones que posibilitan, sea la cooperación, sea el conflicto. De allí que el enfoque pragmático rechaza de igual manera los enfoques sociológicos que observan los juegos de actores sin interesarse en lo que dicen, y los enfoques de análisis de discursos que desmenuzan los discursos sin tomar en cuenta los juegos de actores en los cuales se ubican. Se trata así de interesarse en las situaciones sociales concretas en las cuales los actores producen soluciones, para comprender en qué contexto estas aparecen, con qué intención y también para seguir sus evoluciones.

Para retomar el ejemplo del tranvía, sus primeros promotores fueron muy poquitos. Cada uno estaba en una institución distinta y pertenecía a oficinas de proyectos cuya misión es producir propuestas. Cuando estos pocos promotores producen análisis para justificar el tranvía como solución a problemas, lo hacen inicialmente porque están sometidos a un imperativo de persuasión y de justificación. Ninguna decisión se convierte en un acto solitario, les corresponde primero persuadir a otros actores, en particular a sus superiores jerárquicos, del interés de tal solución en un contexto de competencia con otros proyectos, en donde existe, como lo ha señalado la sociología de las organizaciones, enfrentamientos y conflictos permanentes entre departamentos, ministerios, oficinas y en donde la cooperación nunca es obvia sino que constituye un problema difícil de resolver (Crozier, Friedberg 1977).

En el caso del tranvía, fue en un primer momento, la incapacidad de los promotores para persuadir a otros actores lo que incidió en que el proyecto termine en un informe depositado en una biblioteca empolvada. Bruno Latour había demostrado igualmente que un proyecto podía ser muy innovador, con una tecnología magnífica y ser prometedor, pero al no contar primero con la capacidad de los promotores para propagarlo y encontrar aliados no podía existir. Es aquí que el problema juega un papel fundamental, la principal diferencia entre el proyecto de tranvía como solución a un problema de movilidad o como solución a un problema de contaminación, es que este último permitió ampliar el número de actores interesados, empezando por el mismo alcalde de la ciudad de París, que fue interpelado sobre este tema. El acoplo no es entonces solo un medio para los actores de seguir un juego de lenguaje, sino también un medio para integrar un juego de actores, lo que hace posible coaliciones y enfrentamientos que estructuran las relaciones entre los individuos.

El enfoque pragmático se interesa en el trabajo práctico de persuasión que realizan los actores para comprender mejor como se elaboran alianzas, asociaciones y hasta coaliciones. Varias teorías consideran que las coaliciones se organizan en función de intereses (Richardson), de ideas o creencias (Sabatier), de paradigma (Haas), un poco como si la cooperación de los actores se hacía de manera obvia alrededor de una base común compartida (Sabatier, Weible 2014; Richardson 2013; Haas 1992). En realidad, ninguna de las propuestas que hemos estudiado ha sido defendida por un conjunto de individuos que se habían adherido a esta de manera espontánea solo porque compartían la misma idea. Lo que se ve más bien, es que las coaliciones se conforman de manera progresiva a lo largo del trabajo concreto de propagación que realizan los actores y por la manera como logran integrar actores modificando los elementos generadores de interés.

Nuevamente, con el ejemplo del tranvía, he podido observar una lucha entre dos trazados en competencia que se organizaron ante todo alrededor de la capacidad de los actores por interesar y reclutar a otros actores. Más ampliamente, consideramos que en todas las propuestas que hemos seguido la pista, la cooperación ha sido un problema que los actores han debido resolver, y se puede decir que hay probablemente pocos proyectos que logran sobrevivir en relación al número de propuestas existentes. Cuando el problema de la contaminación emerge en París, los candidatos para solucionarlo son numerosos, pero muy pocos culminaron.

En este mundo de competición entre proyectos, el análisis de las políticas públicas, es decir no solamente el acoplo de una solución con un problema, sino también la producción analítica y argumentativa que le acompaña se constituye en una ventaja importante para el trabajo de persuasión. Como lo mostró Perelman, y

también Majone, la construcción de la verosimilitud de una solución tiene que ver fundamentalmente con el trabajo de argumentación que la sostiene (Perelman, Olbrechts-Tyteca 2008; Majone 1992). En un mundo sin evidencia, la verosimilitud se gana a punto de argumentos.

Este trabajo argumentativo es particularmente importante, ya que los actores no solamente deben someterse a un imperativo de justificación, sino también deben aguantar las críticas hechas al enunciado. Este trabajo de crítica ha sido particularmente subestimado en los trabajos de políticas públicas. Todo el interés de los trabajos de Boltanski se ha focalizado sobre esta dimensión crítica (Boltanski 2009). Es una dimensión que conocemos bien en el mundo académico y tiene por práctica habitual someter un artículo o una hipótesis a la prueba de la crítica. Pero este mundo no es el único existente. La importancia del trabajo crítico está presente en el mundo de los expertos de un sector, quienes no dudan en discutir la fiabilidad, la coherencia o factibilidad, etc., de una nueva propuesta cuando emerge. Eso se encuentra también en el mundo de las burocracias que someten a crítica toda propuesta nueva. Y, obviamente, el espacio público es el lugar más significativo de la crítica, por lo menos en las democracias. Así las propuestas se estructuran en la adversidad, en el trabajo periodístico y demás.

La carrera de una propuesta atraviesa así un mundo de pruebas y cualquier enunciado que no logra edificar barreras y resistencias suficientes está en riesgo de desaparecer. Tomemos por ejemplo el caso del *fracking* en Francia (Chateauraynaud, Zittoun 2014). En este país las primeras licencias de exploraciones fueron otorgadas en 2010 a una compañía americana, poco después se desplegó una crítica muy viva en el espacio público con la puesta en evidencia de las consecuencias ambientales. La Ministra del sector salió de su silencio para explicar que no había nada que temer, ya que Francia tenía normas más estrictas que EE.UU. Al otro día, los adversarios devolvieron el argumento recordando que tanto la compañía como las patentes eran norteamericanas. Al día siguiente, la Ministra no se limitó a cambiar de argumento, lo que la prensa criticó fuertemente, sino que modificó su postura proponiendo un moratorio a las exploraciones.

Encontramos así una serie de críticas que conforman armas destinadas a cuestionar los juegos de lenguaje establecidos por los actores. Siendo las críticas más clásicas:

- La crítica de la factibilidad (técnica, jurídica, etc.),
- La crítica de la coherencia,
- La crítica de la implementación y de los efectos tomados en consideración,
- La crítica de la eficacia,
- La crítica de las normas y valores,



- La crítica de la justicia,
- La crítica de la aceptabilidad.

Cuando uno se interesa por las prácticas concretas de los actores en el mundo de la fabricación de las políticas públicas, observa que los actores pasan su tiempo tanto en los espacios privados como en los espacios públicos para argumentar, persuadir, criticar, y el éxito de estas prácticas está relacionado con la carrera misma de las propuestas. Un autor como Neusdatdt (1990), quien había examinado de muy cerca la actividad cotidiana del presidente de los EE.UU., concluyó que el Presidente pasaba su tiempo buscando persuadir. Otro autor como Banfield (1961) también había mostrado anteriormente la importancia del trabajo concreto de influencia en las organizaciones. El enfoque pragmático se propone ir más allá considerando estos juegos de actores asociados a juegos de lenguaje como las prácticas principales que hay que observar para entender lo que hace que una propuesta de política sea exitosa o fracasada.

### **El análisis de las políticas públicas como juego de poder**

Las prácticas discursivas no solo son prácticas que entremezclan juegos de lenguaje y juegos de actores, sino que también están ligadas a juegos de poder (Foucault, 1971). Es frecuentemente una debilidad clásica de los enfoques discursivos o centrados en el lenguaje, descartar frecuentemente el tema del poder, como si el poder de los argumentos sustituyera al poder de los actores. Quisiera poner en evidencia que el enfoque pragmático hace del tema del poder un tema central considerando a su vez que el poder de los actores es indisoluble del poder de los argumentos.

Existe alrededor de cualquier proyecto de políticas públicas toda una serie de juegos de poder. Indicaremos aquí solamente unos elementos claves.

Ante todo, un proyecto no busca solamente resolver un problema, busca también encontrar a un decisor que legitimar. En ciencia política, el debate ha sido durante mucho tiempo sobre si existía un decisor. De cierto modo, cada vez que los investigadores encontraban a un decisor, terminaron por concluir que no existía verdaderamente, o que eran numerosos, que el poder era difuso, disperso, fragmentado y que nadie había realmente decidido. Sin embargo, en la práctica, los actores no dudan en asociar un proyecto a un decisor.

Por ejemplo, en el caso del tranvía, no hay duda de que el alcalde fue el decisor. Sin embargo, existen numerosos argumentos para comprobar que eso no es totalmente cierto. Eso no impide a los actores pensarlo y cuando este indicó su opinión

entre dos trazados (se demoró tres años en hacerlo), todos los actores que lo rodeaban, incluidos los que tenían autoridad en el tema, reconocieron su opinión como la decisión. En realidad, no es preciso empeñarse en saber quién es el decisor, sino más bien entender la importancia de la operación de designación de un decisor. El tranvía no se hacía, sino hasta cuando el alcalde se empoderase del proyecto y se vuela efectivamente como el dueño de este.

Gusfield (2008) había subrayado que el trabajo de definición de un problema se organizaba ante todo alrededor de la designación de un responsable. Kingdon (2010) también había mostrado que una situación se transforma en una problemática pública solo cuando es definida como una tarea correspondiente a una autoridad pública. Se puede decir lo mismo en relación con una solución. Un enunciado de solución toma forma solamente a partir del momento en el que a algún «decisor» se le atribuye. Esta labor es esencial, ya que el reconocimiento de la figura del decisor es también una suerte de reconocimiento de su poder y de su posición en el espacio sociopolítico. Obviamente, esta posición no está adquirida de manera automática, debe ganársela, si el decisor fracasa, se pone en peligro (pierde legitimidad).

Pero el decisor no está solo, un proyecto está ligado a varios «propietarios», es decir a todos los que se apropian de la propuesta y que reivindican autoridad sobre ella. El debate alrededor de la elección del trazado del tranvía es particularmente interesante porque atraviesa a todas las organizaciones. En cada una encontramos partidarios de cada uno de los trazados. Desde este punto de vista, cada uno entregó parte de su identidad a un trazado. Si se imponen, podrán reivindicar el éxito y sacar provecho en términos de poder. La victoria de su trazado no es únicamente un revelador de su poder, también contribuye a construirlo. Así la RATP (empresa pública de servicios de transporte) vivió una confrontación interna en relación con el trazado entre su Dirección de Buses y su Dirección de Metro, siendo el tranvía un objeto híbrido. Si bien se considera a esta última como más poderosa, fue la primera que ganó, permitiendo así reposicionarse en los juegos de poder habituales.

Una manera de representar este tema de los poderes es considerando que existe una repartición de los territorios de las políticas públicas entre diferentes dueños y que cada proyecto representa la oportunidad de poner a prueba este catastro, ya que constituye un elemento de redistribución. En otras palabras, el ministerio de la vivienda es el dueño de todas las políticas públicas relacionadas con el tema de la vivienda. El ministerio de la investigación científica con lo que tiene que ver con la investigación científica, etc., cada ministerio no solo divide los sectores, sino que estructura también una suerte de catastro con una definición (siempre friable y porosa) de las fronteras dentro de las cuales asegura su dominación y reparte las posiciones y los poderes en su interior.

Cada solución nueva contiene una configuración específica de los poderes y su integración a una política pública existente debe ser entendida como un problema en la medida que provoca una modificación de la repartición de los poderes establecidos. Es por esta razón, la existencia de asimetrías de poder, que los actores se dedican de manera enérgica a conflictos en pro o en contra de cualquier nueva propuesta. Por lo tanto, resulta fundamental comprender que en una política pública siempre está en juego el poder y que su cambio es portador de una posibilidad de redistribución de recursos que puede generar consecuencias en términos de poder e influencia.

### **Conclusión: el enfoque pragmático para captar la dimensión política de las políticas públicas**

28

De lo anterior se entiende que el enfoque pragmático de las políticas públicas es ante todo un enfoque que se propone comprender los procesos de fabricación y de transformación de las políticas públicas a través de la descripción de las prácticas concretas de los actores, interesándose más particularmente en la manera cómo los actores asocian a su propuesta un problema a resolver, actores a vincular, poderes a repartir y argumentos para racionalizar.

La sociología pragmática se focalizó mucho sobre la dinámica de las «causas» y de los problemas. Permitió comprender mejor la importancia del trabajo de definición en el marco del proceso de puesta en agenda. También permitió ocuparse de una actividad política importante, la del cuestionamiento del poder y de la puesta en desorden. Boltanski mostró como la labor de definición de problemas participa de una labor de «hacer inaceptable la sociedad», es decir hacer ver la injusticia y los problemas que atraviesan a una sociedad. Para usar un vocabulario politológico, se puede decir que la definición de los problemas públicos contribuye a diseñar la imagen de una sociedad en desorden, de una sociedad cuyo futuro es problemático y que, si no se hace nada, puede devenir apocalíptica y producir desorden cuestionando el orden establecido, el de un gobierno que no actúa.

En cambio, el enfoque pragmático de las políticas públicas se interesa más en la actividad de gobierno y ve en la observación concreta de las prácticas el medio para comprender mejor las condiciones de surgimiento, de éxito, y también de fracaso, de las propuestas de políticas públicas, es decir de las soluciones. Aún más, permite comprender el rol central de la definición de las soluciones y la manera como los individuos intentan diseñar una sociedad futura reordenada, es decir una sociedad en donde los problemas están resueltos, donde el futuro está re-encantado, en don-

de los decisores vuelvan a decidir, etc. El diseño de una sociedad futura reordenada no es solamente la producción de una ficción, sino que contribuye por sí mismo a producir orden político.

En eso, el enfoque pragmático permite entender que el análisis de políticas públicas no es ni un arte, tampoco una ciencia, sino una actividad política de domesticación de los problemas y del desorden por un lado, y por otro, una actividad política de producción de un orden siempre inestable y efímero.

## Bibliografía

- Banfield, Edward C. 1961. *Political influence*. Transaction Publishers. [https://books.google.fr/books?hl=fr&lr=&id=OziyfCcmVyYC&oi=fnd&pg=PR1&dq=banfield+influence&ots=S6byA17ozH&sig=-opXzKvGpEXT\\_CFt3xaNnqikus4](https://books.google.fr/books?hl=fr&lr=&id=OziyfCcmVyYC&oi=fnd&pg=PR1&dq=banfield+influence&ots=S6byA17ozH&sig=-opXzKvGpEXT_CFt3xaNnqikus4).
- Barthe, Yannick, Damien de Blic, Jean-Philippe Heurtin, Éric Lagneau, Cyril Lemieux, Dominique Linhardt, Cédric Moreau de Bellaing, Catherine Rémy, et Danny Trom. 2014. « Sociologie pragmatique: mode d'emploi ». *Politix*, no 3: 175-204.
- Baumgartner, Frank R., et Bryan D. Jones. 2002. *Policy Dynamics*. University of Chicago Press.
- Boltanski, Luc. 2009. *De la critique: Précis de sociologie de l'émancipation*. Gallimard.
- Chateauraynaud, Francis, et Philippe Zittoun. 2014. «The future they want-or do not want: Shale gas opponents vs. proponents between local motives and global scenarios». In *9th International Conference on Interpretive Policy Analysis*, Wageningen, The Netherlands. [https://www.researchgate.net/profile/Philippe\\_Zittoun/publication/271442106\\_The\\_future\\_they\\_want\\_or\\_do\\_not\\_want\\_Shale\\_gas\\_opponents\\_vs.\\_proponents\\_between\\_local\\_motives\\_and\\_global\\_scenarios/links/54c79a890cf289f0cecd6706.pdf](https://www.researchgate.net/profile/Philippe_Zittoun/publication/271442106_The_future_they_want_or_do_not_want_Shale_gas_opponents_vs._proponents_between_local_motives_and_global_scenarios/links/54c79a890cf289f0cecd6706.pdf).
- Cohen, Michael D., James G. March, et Johan P. Olsen. 1972. «A garbage can model of organizational choice ». *Administrative Science Quarterly*, 1-25.
- Crozier, Michel, et Erhard Friedberg. 1977. *L'acteur et le système*. [http://www.yellow-internet.com/acn/USER\\_966/www/\\_uses/lib/11283/Livre\\_CROZIER\\_Michel\\_et\\_FRIEDBERG.pdf](http://www.yellow-internet.com/acn/USER_966/www/_uses/lib/11283/Livre_CROZIER_Michel_et_FRIEDBERG.pdf).
- Dahl, Robert A., et Charles E. Lindblom. 1963. *Politics, Economics, and Welfare: Planning and Politico-economic Systems Resolved Into Basic Social Process*. Harper & Row, Publ.
- Deleon, Peter. 1988. *Advice and Consent: The Development of the Policy Sciences*. Russell Sage Foundation.

- Dewey, John. 2010. *Le public et ses problèmes*. Paris, Gallimard.
- Fischer, Frank. 2003. *Reframing Public Policy: Discursive Politics and Deliberative Practices*. First Edition, OUP, Oxford.
- Fischer, Frank, et Herbert Gottweis. 2012. *The Argumentative Turn Revisited: Public Policy As Communicative Practice*. Duke University Press.
- Foucault, Michel. 1971. *L'ordre du discours*. Paris, Gallimard.
- Frega, Roberto, Gabaret, Jim. 2015. *Le pragmatisme comme philosophie sociale et politique*. Lormont: Editions Le Bord de l'eau.
- Gusfield, Joseph. 2008. *La culture des problèmes publics : L'alcool au volant : la production d'un ordre symbolique*. Paris, Economica.
- Haas, Peter M. 1992. « Introduction: epistemic communities and international policy coordination ». *International organization* 46 (1): 1-35.
- Habermas, Jürgen. 1987. *Théorie de l'agir communicationnel. Pour une critique de la raison fonctionnaliste*. (Tome 2) Paris: Fayard.
- Habermas, Jürgen, et Rainer Rochlitz. 2001. *Vérité et Justification*. Paris: Gallimard.
- Hall, Peter A., et Rosemary C. R. Taylor. 1996. « Political Science and the Three New Institutionalisms\* ». *Political Studies* 44 (5): 936-57. doi:10.1111/j.1467-9248.1996.tb00343.x.
- Howlett, Michael. 2009. « Governance modes, policy regimes and operational plans: A multi-level nested model of policy instrument choice and policy design ». *Policy Sciences* 42 (1): 73-89.
- Hudson, John, et Stuart Lowe. 2014. *Understanding the policy process*. 2<sup>ed</sup>. The Policy Press.
- James, William. 2016. *Pragmatism*. CreateSpace Independent Publishing Platform.
- James, William, Stéphane Madelrieux, et Nathalie Ferron. 2011. *Le pragmatisme : Un nouveau nom pour d'anciennes manières de penser*. Paris: Flammarion.
- Jobert, Bruno, et Pierre Muller. 1987. *L'Etat en action: politiques publiques et corporatismes*. Paris, PUF.
- Jones, Bryan D., et Frank R. Baumgartner. 2006. *The Politics of Attention - How Government Prioritizes Problems*. New edition. University of Chicago Press.
- Jones, Charles Oscar. 1984. *An Introduction to the Study of Public Policy*. 3rd Revised edition. Wadsworth Publishing Co Inc.
- Kingdon, John W. 2010. *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, Update Edition, with an Epilogue on Health Care. 2<sup>ed</sup>. Longman.
- Lasswell, Harold D. 1971. *Preview of Policy Sciences*. Elsevier Science Ltd.
- Latour, Bruno, Steve Woolgar, et Michel Biezunski. 2005. *La vie de laboratoire*. Paris, La Découverte.

- Lindblom, Charles E. 1959. «The Science of “Muddling Through” ». *Public Administration Review* 19 (2): 79-88. doi:10.2307/973677.
- \_\_\_\_\_. 1979. «Still muddling, not yet through». *Public Administration Review* 39 (6): 517-526.
- Lindblom, Charles E., et Edward J. Woodhouse. 1992. *The Policy Making Process*. 3<sup>e</sup> éd. Pearson.
- Lippmann, Walter. 1993. *The Phantom Public*. Transaction Publishers.
- \_\_\_\_\_. 2011. *Public Opinion*. CreateSpace Independent Publishing Platform.
- Majone, Giandomenico. 1992. *Evidence, Argument and Persuasion in the Policy Process*. New edition. Yale University Press.
- Neustadt, Richard Elliott. 1990. *Presidential Power and the Modern Presidents: The Politics of Leadership from Roosevelt to Reagan*. The Free Press.
- Parsons, Wayne. 1996. *Public Policy: An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis* First Edition edition. Edward Elgar Publishing Ltd.
- Peirce, Charles Sanders, William James, Clarence Irving Lewis, John Dewey, George Herbert Mead, et H. S. Thayer. 1982. *Pragmatism: The Classic Writings*. New Ed. Hackett Publishing Co, Inc.
- Perelman, Chaïm, et Lucie Olbrechts-Tyteca. 2008. *Traité de l'argumentation : La nouvelle rhétorique*. 6e édition. Université de Bruxelles.
- Peters, Guy B. 2015. *Advanced Introduction to Public Policy*. Edward Elgar Publishing Ltd.
- Peters, Guy B. 2012. *Institutional Theory in Political Science: The New Institutionalism*. 3rd Revised edition. Continuum Publishing Corporation.
- Richardson, Jeremy. 2013. *Policy Styles in Western Europe* (Routledge Revivals). Routledge.
- Rocheffort, David A., et Roger W. Cobb. 1994. *The Politics of Problem Definition: Shaping the Policy Agenda*. University Press of Kansas.
- Sabatier, Paul A., et Christopher M. Weible. 2014. *Theories of the Policy Process*. 3<sup>e</sup> éd. Westview Press.
- Simon, Herbert A. 1997. *Administrative Behavior*, 4th Revised edition. S & S International.
- Wagenaar, Hendrik. 2011. *Meaning in Action: Interpretation and Dialogue in Policy Analysis*. M.E. Sharpe.
- Wildavsky, Aaron. 1969. « Rescuing policy analysis from PPBS ». *Public Administration Review* 29 (2): 189-202.
- \_\_\_\_\_. 1987. *Speaking Truth to Power: The Art and Craft of Policy Analysis*. Reprint. Transaction Publishers.
- \_\_\_\_\_. 2006. *Budgeting And Governing*. New edition. Transaction Publishers.

- Wittgenstein, Ludwig. 2014. *Recherches philosophiques*. Paris: Gallimard.
- Zittoun, Philippe. 2008. «One policy for two problems: the controversy surrounding the Parisian tramway». *Planning Theory & Practice* 9 (4): 459-474.
- \_\_\_\_\_. 2009. «Understanding policy change as a discursive problem». *Journal of Comparative Policy Analysis* 11 (1): 65-82.
- \_\_\_\_\_. 2013. *La fabrique politique des politiques publiques : Une approche pragmatique de l'action publique*. Les Presses de Sciences Po.
- \_\_\_\_\_. 2014. *The Political Process of Policymaking: A Pragmatic Approach to Public Policy*. Palgrave Macmillan.
- Zittoun, Philippe, et B. Guy Peters. 2016. *Contemporary Approaches to Public Policy: Theories, Controversies and Perspectives*. Palgrave Macmillan.

# Mujeres afroecuatorianas en Quito: identidades, resistencia y acción política

## *Afroecuadorian women in Quito: identities, resistance and political action*

Rocío Vera Santos\*

### Resumen

El interés de este artículo es presentar un análisis sociológico de la construcción de identidades individuales y colectivas afroecuatorianas y sus vínculos de acción política en un contexto barrial en la ciudad de Quito. Desde una perspectiva postcolonial se concibe a las identidades como una articulación de discursos y posicionamientos que ubican o adoptan los sujetos en contextos determinados. Por lo tanto, las identidades son construcciones constantes que articulan diversas categorías sociales ubicando a los sujetos en situaciones de vulnerabilidad pero también de agencia. Para el análisis se realizó historias de vida de dos mujeres afroecuatorianas. El análisis muestra que a pesar de las diferencias en las construcciones raciales y de clase entre las dos mujeres, el género y la etnicidad se superponen permitiéndoles trabajar juntas en una lucha constante frente al racismo, sexismo y discriminación. Estas mujeres en sus acciones culturales y políticas no solo reivindican sus identidades sino también difunden sus derechos como mujeres y como grupo étnico.

**Palabras claves:** Historias de vida, articulaciones identitarias, subjetividades, desigualdad social, discriminación, racismo, acción política.

### Abstract

The interest of this paper is to present a sociological analysis of the construction of individual and collective afroecuadorian identities and the political actions links in a neighborhood context in Quito city. From a postcolonial perspective it is conceived identities a articulation of discourses and position that locate or adopted the subjects in certain contexts. Therefore identities are constant constructions that articulate various social categories, this articulation placing subjects in vulnerable situations but also give oportunities of agency. To do this analyse, two life stories of Afro-Ecuadorian women was made. The analysis shows that despite racial and class differences between the two women, gender and ethnicity overlaps allowing these differences to work together in a constant struggle against racism, sexism and discrimination. These women in their cultural and political actions not only claim their identities but also broadcast their rights as women and ethnic group.

**Keys words:** Life Histories, identity articulation, subjectivities, social inequalities, discrimination, racism, political action.

\* Doctora en Sociología. Docente e investigadora del Instituto de Estudios Latinoamericanos de la Universidad Libre de Berlín. E-mail: rocio.vera@fu-berlin.de



## Introducción

De acuerdo al último censo realizado en el 2010, Pichincha se constituye en la tercera provincia con mayor presencia afroecuatoriana después de Esmeraldas y Guayas.<sup>1</sup> A pesar de que más del 74% de los afroecuatorianos viven en zonas urbanas, en el imaginario colectivo quiteño y ecuatoriano, los afroecuatorianos existen solamente en zonas rurales ubicadas en Esmeraldas y el Valle del Chota.

A consecuencia de la Reforma Agraria de 1964 muchas familias campesinas migraron a las ciudades. En la ciudad se enfrentaron al racismo y a la discriminación, lo cual motivo a la creación de diferentes organizaciones que vinculaban sus actividades de manera local, nacional y transnacional. Como antecedentes se puede mencionar que en 1977 se llevó a cabo en Colombia el Primer Congreso de la Cultura Negra en América<sup>2</sup>, las organizaciones afroecuatorianas que participaron en este Congreso crearon en 1979 el Centro de Estudios Afroecuatorianos CEA. Con su desintegración muchos de sus miembros formaron en 1983 el Movimiento Afroecuatoriano Conciencia, el mismo que contó con el apoyo de los Misioneros Combonianos, quienes desde 1981 habían instaurado en Quito la Pastoral Afro y el Centro Cultural Afroecuatoriano. Este Centro se convirtió en un espacio de diálogo y de accionar cultural y político. En 1997 dentro de los “Encuentros de Familias Negras” organizados por la Pastoral se creó la Federación de Organizaciones Negras de Pichincha, FOGNER, y el Movimiento de Mujeres Negras de Quito, MOMUNE.

La movilización del sector indígena y afroecuatoriano en la ciudad de Quito a finales de los noventa<sup>3</sup>, permitió redefinir la supremacía mestiza, logrando que el Estado ecuatoriano a través de la Constitución de 1998 reconozca a los indígenas y afroecuatorianos como ciudadanos y sujetos de derechos colectivos. Desde el Gobierno se creó la Corporación de Desarrollo Afroecuatoriano, CODAE, para operativizar la aplicación de los derechos colectivos.<sup>4</sup> En el 2000 tanto la

1 Según el Censo de Población y Vivienda de 2010 en el Ecuador hay 1.041.559 afroecuatorianos, que representan el 7,2% del total de la población. En la provincia de Pichincha viven 116.567 afroecuatorianos, y en su capital Quito fueron censados 104.759 afroecuatorianos (INEC 2010a).

2 El Congreso fue organizado por el Centro de Estudios Afrocolombianos, la Fundación Colombiana de Investigaciones Folklóricas y la Asociación de Jóvenes Negros Peruanos. El segundo Congreso se realizó en Panamá en 1980 y el tercero en Sao Paulo en 1982. Entre 1989 y 1992 se realizó en diferentes países la campaña de 500 años de resistencia indígena, negra y popular.

3 El punto de partida para cuestionar el racismo y la discriminación hacia los afroecuatorianos en la ciudad de Quito se dio tras la muerte y asesinato de algunas personas negras, muchas de ellas a manos de la policía, en un periodo que inició en 1995 y se extendió hasta 1997 (ver Ocles 2009, Pila 2011). Las organizaciones negras protestaron en las calles a través de la marcha denominada “Por un futuro Negro, Digno y Bonito”, y posteriormente con la marcha por el “Reconocimiento del Día Nacional del Pueblo Negro y de Alonso de Illescas como primer héroe negro nacional”.

4 El Gobierno en el 2001 designó Secretario Ejecutivo para la CODAE. A partir del 2002 empezó a funcionar pero con una inestabilidad administrativa ya que hasta el 2007 tuvo seis Secretarios. En el 2006 la Ley de De-

FOGNEP como el MOMUNE demandaron al Municipio de Quito el establecimiento de políticas públicas para superar la pobreza y la exclusión social, esto dio paso a la creación de la Unidad de Desarrollo del Pueblo Afroecuatoriano adscrita a la Dirección Metropolitana de Desarrollo Social y Económico. En el 2007 el Municipio expidió la Ordenanza Metropolitana 216 para la inclusión con enfoque étnico y cultural del pueblo afroecuatoriano del Distrito Metropolitano de Quito<sup>5</sup>.

En el 2008 la Constitución no solo amplió los derechos colectivos sino que integró políticas de reparación, las mismas que tuvieron su punto de arranque oficial en el escenario de la III Cumbre Mundial de la Discriminación Racial, la Xenofobia y otras formas de Intolerancia celebrada por Naciones Unidas en agosto del 2001 en Durban (Sudáfrica). En Durban las organizaciones plantearon por un lado, la Declaración de la trata esclavista trasatlántica como “Crimen de Lesa Humanidad”, y, por otro lado, demandaron reparaciones o medidas compensatorias para las víctimas de la esclavitud a través de un Programa de Acción práctico y aplicable. En cumplimiento con estas demandas, la Constitución de 2008 dispuso la elaboración del Plan plurinacional para eliminar la discriminación racial y la exclusión étnica y cultural 2009-2012. Por medio del Decreto N.º 60 se aprobó este Plan y se dispuso su aplicación como política pública a nivel nacional. El artículo 3 de este Decreto indica, por ejemplo, que se debe adoptar una política laboral de acciones afirmativas para sectores históricamente discriminados y en su artículo 4 se establece que en los concursos de merecimientos para el sector público se adopten criterios de valoración que contemplen el criterio de igualdad étnica.<sup>6</sup>

El Plan incluye 56 acciones y proyectos que debieron ser aplicados de 2009 al 2012 cubriendo varios ejes: justicia y legislación, derechos, educación, comunicación e información, participación y fortalecimiento institucional, y relaciones internacionales.

A fin de dar un seguimiento a la aplicación de este Decreto, en diciembre de 2011 se creó el Observatorio sobre Discriminación Racial y Exclusión Étnica y Cultural por iniciativa de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO sede Ecuador. De acuerdo al informe final del Observatorio el plan llegó a su fin con un

---

rechos Colectivos del Pueblo Afroecuatoriano estableció la sustitución de la CODAE por el Consejo Nacional del Pueblo Afroecuatoriano.

- 5 El Consejo Metropolitano de Quito creó en el 2007 el Consejo Metropolitano para la eliminación de la discriminación racial, COSMEDIR. En el 2008, el Municipio mediante Resolución C-1009, capítulo X estableció un régimen de sanciones administrativas y reparatorias por actos de discriminación. En el 2012 el Municipio de Quito impulsó el Decenio de los y las afrodescendientes en el Distrito Metropolitano de Quito. Con esta iniciativa el Municipio y todas sus dependencias se comprometieron al fortalecimiento de políticas públicas y al fomento de cooperación local, nacional e internacional en beneficio de los afrodescendientes.
- 6 Ver Decreto N.º 60 Decreto Ejecutivo N.º 60 expedido el 28 de septiembre de 2009, publicado en el Registro oficial No. 45, de fecha 13 de octubre del 2009.

balance intermedio: no se implementaron todas las acciones y proyectos estipulados en el Plan, y en varios casos se implementaron parcialmente.<sup>7</sup>

De acuerdo a los y las académicos encargados del monitoreo existe un desinterés por parte del gobierno por operativizar las leyes, planes y acuerdos que suscribe: “Hemos sido testigos de la actitud de censura de muchos funcionarios del Estado al resistirse en aplicar las acciones afirmativas. Sus argumentos descansan en el habitus racista, quizá inconsciente, incorporado y heredado desde la colonia” (Boletín Observatorio sobre Discriminación Racial y Exclusión Étnica 2012. N.º 2, 3). Precisan que existen algunos mitos<sup>8</sup> en contra de las acciones afirmativas, los mismos que están incrustados en la estructura racial y en la conciencia colectiva que hace que se mantengan privilegios para los grupos no racializados.

El informe constata una realidad latente: los más pobres siguen siendo las nacionalidades y pueblos indígena, afroecuatoriano y montubio; recomiendan tomar acciones contundentes para garantizar sus derechos económicos, sociales y culturales, y evitar que la brecha con la población mestiza y blanca sea definitivamente insuperable. Señalan que las mujeres pertenecientes a comunidades indígenas, afroecuatorianas y montubias continúan enfrentando múltiples formas de discriminación y violencia de género en todos los aspectos de la vida.

A continuación presentaré la realidad de dos mujeres afroecuatorianas en su lucha cotidiana, en cómo estas mujeres han construido y construyen sus identidades étnicas en articulación con la raza, el género y la clase, en cómo estas articulaciones por un lado las margina, las violenta, las excluye, pero por otro lado, y desde su subjetividad y agencia las construye como mujeres negras/afroecuatorianas con derechos. Estas mujeres desde sus espacios barriales y comunitarios van generando *lugares de enunciación*, de acción política y de resistencia frente a prácticas de discriminación, racismo y sexismo.

7 Ver Informe de seguimiento a la ejecución del plan plurinacional para eliminar la discriminación racial y exclusión étnica cultural por parte del Estado ecuatoriano Septiembre 2009-Septiembre 2012, FLACSO-Ecuador (2012).

8 Se menciona que un primer mito tiene que ver con la falsa idea de que las acciones afirmativas transgreden el principio de la igualdad, pues pondría en desventaja a los blancos mestizos, respecto a los afrodescendientes e indígenas. Otro mito defiende que las acciones afirmativas no son necesarias en una sociedad democrática donde todas las personas tienen los mismos derechos y obligaciones y nadie es sujeto de discriminación. De tal forma que las acciones afirmativas si se aplicaran generarían una especie de privilegios a un sector minoritario. Otro mito hace referencia a que las acciones afirmativas crean paternalismos, restándoles a los propios grupos sus posibilidades de exigir sus derechos por sus propios medios (Boletín Observatorio sobre Discriminación Racial y Exclusión Étnica 2012. N.º 2, 3)

## Acercamiento Teórico

Desde Hall, la identidad es entendida como un punto de articulación entre, por un lado, los discursos y prácticas que intentan “interpelar”, hablar o poner en un lugar a los sujetos sociales frente a discursos particulares y, por otro, los procesos que producen subjetividades, que construyen sujetos “susceptibles de decirse” –interpretado esto como autopoicionamiento–. De tal modo, las identidades son puntos de adhesión temporaria a las posiciones subjetivas que construyen las formaciones discursivas (Hall 1996a). Por tanto, es posible tener una multiplicidad de identidades, las cuales serían resultado de prácticas discursivas en diferentes esferas sociales.

La articulación muestra efectivamente cómo las categorías sociales de raza y etnia juegan también un rol en el posicionamiento de la clase –sin caer en reduccionismos–. De igual manera se evidencia cómo la etnia y la raza determinan ciertos roles de género y de relaciones entre los sexos. Y por consiguiente, evidencia también el papel que juega la adscripción étnica y de género en la posición y el acceso al trabajo. Considerando estas categorías y su articulación se puede hacer visible las diferencias, las desigualdades, las desventajas y la exclusión de ciertos grupos.

La articulación permite observar el proceso de construcción de la identidad de los sujetos, quienes se encuentran permanentemente posicionándose frente a las formaciones discursivas. Es decir, hace evidente la posibilidad de posicionamiento del sujeto asumiendo una identidad en un momento determinado. Por tanto, se establece que las identidades no son *a priori* determinadas. No existe un lugar normativo fuera del discurso o del juego político, en donde una posición es tomada por el sujeto, esto dependerá de concretos procesos sociales (Costa 2007). En este sentido, los sujetos no nacen ocupando ciertas posiciones sociales como un efecto natural o biológico, sino que son producto de acciones contextuales, que hacen que en un momento determinado ocupen ciertas posiciones, aunque ello no implique su adscripción definitiva:

Estamos siempre en negociación, no como un simple conjunto de oposiciones que nos coloquen siempre en la misma relación con los otros, sino más bien con una serie de posicionamientos diferentes, (ya que) cada uno tiene para sí su punto de profunda identificación subjetiva (Hall 1996b, 470).

Esto hace referencia a las *nuevas etnicidades* (ver Hall 1992), las mismas que reconocen la dependencia de un cambio histórico y político, se basa en definitiva en la capacidad de posicionamiento del sujeto en todos los ámbitos de la sociedad. Destaca el proceso

activo de los sujetos de posicionamiento antes que de ser posicionados, en donde se representa una etnicidad no coercitiva y más diversa; es decir, una etnicidad que se desvincule del discurso dominante del multiculturalismo, o en asociación siempre racializada de los grupos llamados étnicos, pero que utilizan también esa vinculación racializada de la etnicidad para luchar contra el racismo y la discriminación.

## Acercamiento metodológico

El método biográfico permitió realizar un análisis interpretativo de las historias de vida de dos mujeres, tomando en cuenta el contexto histórico y la posición del sujeto; es decir, este método entreteje la experiencia individual con la realidad histórica y la estructura social (ver Aceves 1998, Riessman 2007).

Se efectuaron dos historias de vida<sup>9</sup>: de una mujer con rol protagónico –Alondra Bantú—<sup>10</sup> por tener actividades de lideresa de la Comunidad San Martín<sup>11</sup>/Las Martinas<sup>12</sup>, y de una mujer –Soledad Chala—<sup>13</sup> con rol no protagónico que forma parte de otras comunidades dentro del barrio Caminos a la Libertad ubicado en el

- 9 Los nombres que se presentan en el estudio han sido modificados. Los nombres de las dos mujeres fueron escogidos por ellas mismas. El trabajo etnográfico y las historias de vida se realizaron de septiembre 2011 a enero 2012. Este estudio forma parte de mi tesis doctoral (ver Vera Santos 2015a).
- 10 Alondra nació en 1972 en Changuayacu, sector del Valle del Chota en la provincia de Imbabura, llegó a Quito junto con sus padres y cuatro hermanos cuando iba a cumplir cinco años. A los 17 participó de la invasión del Barrio Caminos a la Libertad. Alondra estudió Educación Física en la Universidad Central del Ecuador, debido a una fractura en su pierna y a causa de todos los gastos médicos ocasionados dejó los estudios. En el momento de la investigación Alondra trabajaba en un almacén de venta de cosas usadas, ocupaba diferentes cargos: limpieza, cobranza, emparejamiento. Alondra es madre soltera de dos hijas, su hija mayor de 17 años y la menor de 7 años. En el 2005 creó la Comunidad San Martín y en el 2006 el grupo de Mujeres Negras Las Martinas.
- 11 San Martín de Porres nació en 1579 en Lima, Perú. Su madre era una mujer negra, criolla libre de Panamá y su padre un español Caballero de la Orden de Alcántara que llegó a ser Gobernador de Panamá. A los 15 años Martín entró como Donado al Convento de Santo Domingo, a los 24 años recibió los votos de la orden religiosa. El 3 de noviembre de 1639 murió a sus 59 años. El Papa Gregorio XVI lo beatificó en 1837 y el Papa Juan Pablo XXIII lo canonizó en 1962.
- 12 Comunidad San Martín y Las Martinas está integrado por un grupo de 5 mujeres afroecuatorianas. Utilizan el nombre de Comunidad San Martín para trabajar temas religiosos en el barrio, y el de Martinas para trabajar temas políticos y de género. Trabajan en conjunto desde 2005 y entre sus principales actividades está la difusión de sus derechos como mujeres y como negras/afroecuatorianas, la difusión de la historia africana y afroecuatoriana, así como la realización de las novenas, procesión, misa y fiesta en honor a San Martín de Porres, y las novenas por Navidad con la imagen de un niño Jesús Negro.
- 13 Soledad Chala nació en 1959 en Santa Ana, en la parroquia La Concepción, provincia del Carchi. Es la segunda hija de doce hermanos, nueve mujeres y tres varones. Soledad llegó a Quito ya adolescente y se ubicó como empleada doméstica en la modalidad puertas adentro. Es madre soltera, tiene tres hijos, su primer hijo se quedó con sus padres en Santa Ana, su segunda hija nació cuando ella tenía 17 años, años después nació su tercera hija. Al momento de la investigación, Soledad y su hija menor trabajan en una guardería que instalaron en su propia casa. Soledad se involucró con las Martinas/Comunidad San Martín al poco tiempo de crearse el grupo, primero como Priosta y luego como Martina.

noroccidente de Quito; a fin de contrastar la manera cómo estas mujeres a través de sus narrativas construyen sus identificaciones y posicionamientos.

Se consideró además las *narrativas de locación* de las historias de vida prestando atención al contexto, el significado y las prácticas en el que las identidades de los sujetos son construidas (ver Anthias 2002). Tomando en cuenta las narrativas se pudo identificar cómo los sujetos entienden e interpretan su lugar en el mundo y los imaginarios colectivos alrededor del sentido de pertenencia.

A partir de sus narrativas, de su memoria y lo que para estas mujeres fue significativo, se analizaron los diferentes posicionamientos que asumían en sus discursos; es decir, la multiplicidad de identidades que aparecen en determinados contextos y situaciones específicas, priorizando las categorías de raza y etnicidad y su articulación con las categorías de clase y género, y sus consecuencias en el nivel de desigualdad, exclusión, segregación, discriminación y racismo, así como también las posibilidades de movilización social, y de agencia considerando de manera particular su capital social, entendido éste como una red de contactos dentro y fuera del barrio.

En efecto, la historia de vida está inscrita en el interior de redes sociales como la familia, los sistemas educativos, los mercados de trabajo, las organizaciones políticas, religiosas, culturales, etc. Si bien, el sujeto narra su vida como una continuidad de hechos, o lo que Bertaux (1997) ha denominado *ideología biográfica*, fue importante en las historias de vida relacionar la experiencia social con los hechos en los cuales las entrevistadas han participado, los grupos con los cuales han interactuado, las instituciones con las que se han relacionado y los espacios y ambientes en los cuales ha transcurrido su vida (ver Atkinson 1998, Bertaux 1997). Con ello, se puede mencionar que el barrio y los grupos que en él se forman, así como la vinculación de los grupos con otras organizaciones, se convierten en espacios de construcción de identidades que fomentan posiciones raciales, étnicas, de clase, y de género particulares pero interdependientes.

## Análisis

Primero presento una contextualización breve del escenario donde se realizó el trabajo de campo, se trata del barrio Caminos a la Libertad<sup>14</sup> ubicado al noroccidente de Quito, en este barrio viven Alondra y Soledad quienes a su vez integran

14 De acuerdo al Censo de Población y Vivienda 2010 más de la mitad de los afroecuatorianos del barrio, es decir 331 personas nacieron en la Provincia de Pichincha. La mayor migración de afrodescendientes provienen de Imbabura 120, Carchi 64, Esmeraldas 39, Azuay 2, Cotopaxi 2, Chimborazo 1, Guayas 10, Loja 14, Los Ríos 7, Manabí 10, Napo 2, Tungurahua 1, y extranjeros 5 (INEC 2010b).

la Comunidad San Martín/Las Martinas. Posteriormente analizo las *articulaciones identitarias* en la historia de vida de estas dos mujeres a fin de demostrar cómo estas mujeres desde sus subjetividades, desde su agencia, generan espacios de cohesión, diálogo y de acción política en su comunidad y barrio, influenciando con su accionar y dinámicas la movilidad social de las personas afroecuatorianas presentes en este barrio como en barrios vecinos.

El barrio fue producto de una invasión<sup>15</sup> realizada en 1990 en donde participaron grupos de familias, entre ellas familias negras<sup>16</sup> provenientes principalmente del Juncal. Este grupo posicionado como “invasores/fundadores” se ubicó mayoritariamente en la parte de abajo del terreno —una planicie— mientras que los mestizos e indígenas que también participaron en la invasión se ubicaron en la parte de arriba —en el cerro—, en donde también se ubicó gente que “llegó después de la invasión y que compró los lotes”. En el año 2004 se produjo la reinvasión por parte de los hijos de las y los primeros “invasores/fundadores”, a quienes el presidente de la Cooperativa Caminos a la Libertad —un mestizo—, les negó la posibilidad de adquirir terrenos en otros sectores del barrio. Esto generó la formación del Comité Promejoras en la parte de abajo. Con ello se modificó las relaciones de poder en el barrio y se crearon y fortalecieron fronteras entre los grupos. Los y las de “arriba” se consideran de una mejor posición económica, mucho mejor organizados y en su imaginario no hay negros, estigmatizan a los y las de “abajo” en su mayoría familias negras como “delincuentes”; mientras que los y las de “abajo” por su parte reclaman su derecho de invasor y de ser fundadores del barrio, creando una comunidad entre los negros y negras de “abajo” y fortaleciendo sus relaciones identitarias. Estas marcaciones de arriba y de abajo están entonces asociadas y articuladas entre sí por la clase, la raza y situación de legalidad o ilegalidad de los terrenos. En efecto, mientras que la parte de arriba ya cuenta con una titulación colectiva, por estar ubicados en una zona considerada por el Municipio como “bien mostrenco”, los de abajo aún se encuentran en negociación de los valores de compra con los dueños del terreno para poder legalizar su ocupación. En este caso, a pesar de ser una Cooperativa de 1200 socios, solo 450 tendrían actualmente lotes de terreno de posesión legalizado, mientras que 750 socios estarían habitando lotes sin legalización. Esto ha generado

15 Un análisis de los procesos de des/territorialización en el Barrio Caminos a la Libertad se encuentra en (Vera Santos 2015b)

16 En el contexto del barrio las familias utilizaban el término negro/negra, familia negra y en pocas ocasiones el término afroecuatoriano. En el 2010 sin embargo el Gobierno auspició una campaña de autoidentificación étnica. La población debía responder a la siguiente pregunta: *¿De acuerdo a su cultura y costumbres cómo se identifica usted? indígena, afroecuatoriano, afrodescendientes, negro, mulato, montubio, mestizo, blanco*. Se intentó con ello deconstruir los marcadores raciales, para fortalecer las identificaciones étnicas y culturales que hace que un individuo independientemente del color de su piel se identifique por su cultura, costumbres, historia y orientación política.

un conflicto social de varias décadas, marcando una división muy fuerte en el barrio que ha terminado en casos violentos y racistas contra la población afroecuatoriana del barrio. En 2004 Estuardo Delgado, líder afroecuatoriano, habitante de la parte de arriba, al defenderse de unos perros fue atacado por sus dueños, unos indígenas, que lo agredieron de tal forma que perdió su ojo izquierdo (Estuardo Delgado, entrevista diciembre 2011).

Ese mismo año en “*miércoles de ceniza*” en la mañana, en las canchas ubicadas abajo, Juan Pavón fue linchado, castrado, le cercenaron una oreja y lo quemaron vivo (ver Diario Hoy, 28 Marzo, 2004); según los habitantes del barrio, él se encontraba en estado etílico junto con otros dos amigos blancos, pero solo él “*por ser negro*” fue acusado de ladrón.

“*A Juan lo quemaron no por ladrón sino por negro*”, comentaban los habitantes negros del barrio y familiares mientras que la gente mestiza de “*arriba*” decía “*era un criminal de alta peligrosidad*” (Diario de Campo, diciembre 2011). La gente negra de “*abajo*” del barrio junto con familiares y amigos negros y negras de barrios vecinos, después del funeral organizaron una “*rebelión*” en el barrio enfrentando a los implicados en el asesinato. Según los comentarios de mis entrevistados después de esta rebelión no se volvió a atacar a ningún negro en este barrio ni en los barrios aledaños. “*La rebelión sirvió de precedente para que en los barrios de negros nunca más un negro sea atacado*” (Estuardo Delgado, entrevista diciembre 2011).

Si bien existen contradicciones y problemas marcados por la “*división interna*”, la marcada racialización, estigmatización y discriminación; la necesidad de estar organizados para poder legalizar el barrio, acceder a títulos de propiedad y a otras obras que mejoren el entorno llevó a sus habitantes a construir una imagen de un barrio comunitario organizado, siguiendo el lema del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito: “*Barrio organizado es un Barrio con obras*”<sup>17</sup>, desde las dos instancias: la Cooperativa Caminos a la Libertad, y el Comité Promejoras.

Aquellos habitantes que no están involucrados activamente con la Cooperativa o el Comité han creado diferentes tipos de organizaciones, lazos sociales, vecinales, e incluso comunidades religiosas. Se destaca la Comunidad San Martín/Las Martinas, que incluye a mujeres de “*arriba*” y de “*abajo*”. Alondra vive abajo y se posiciona como invasora fundadora. Soledad vive arriba y se posiciona como parte de los que “*llegaron después de la invasión y que compraron los lotes*”. Alondra construye su identidad desde un posicionamiento étnico y de género, mientras que Soledad

17 Las instancias municipales encargadas de dotar de servicios a los barrios instan a que se creen comunidades organizadas en los barrios. Para que las organizaciones puedan ser un vínculo entre los habitantes del barrio y las instituciones municipales, las organizaciones deben estar reconocidas por el Ministerio de Inclusión Económica y Social, MIES. En el año 2008, aproximadamente el 98% de los asentamientos que se encontraban en trámite de legalización contaban con una organización reconocida en el MIES.



lo hace desde un posicionamiento de clase y de género, compartiendo incluso en algunos contextos el imaginario racista que los blancos y mestizos del barrio tienen contra la gente negra del barrio.

En particular la narrativa de los habitantes del barrio Caminos a la Libertad así como las historias de vida de las mujeres entrevistadas muestran procesos de migración, de desplazamiento y de ubicación en barrios marginales. A pesar de las dificultades que implicaba para los migrantes incorporarse a la urbe a causa del racismo y la discriminación, la ciudad era vista como una posibilidad de mejorar sus condiciones de vida y la de sus familias.

Ser migrante, negro y negra en la metrópoli estaba vinculado a una determinada locación social, en una sociedad racialmente estratificada. En la ciudad los migrantes se convertían en negros y negras. Ser negro y negra para esos primeros migrantes como para su segunda generación implicaba tener dificultades para rentar una casa, ser mirados con temor en los espacios públicos y estar asociados a trabajos relacionados con la fuerza física para el caso de hombres negros y a trabajos de empleada doméstica, niñera, cocinera, lavandera en el caso de las mujeres negras. Se evidencia por tanto una narrativa de locación étnica, racial y de clase que se articula con los estereotipos de géneros femeninos y masculinos.

En el análisis realizado sobre las *articulaciones identitarias* en las historias de vida de las dos mujeres entrevistadas se constata el posicionamiento que asumen estas en relación con su identidad étnica, racial, de clase y de género en un contexto particular. Por medio de las *narrativas de locación* de las entrevistadas se pudo evidenciar como las identidades son construidas de múltiples maneras a través de discursos, prácticas y posiciones diferentes en un proceso de negociación determinado por la coyuntura y el contexto, por tanto las identidades que construyen son estratégicas y posicionales.

Las dos mujeres atravesaron procesos de migración, Alondra con su familia llegó a Quito cuando era pequeña, tras la imposibilidad de su padre de continuar trabajando en la agricultura. Soledad en cambio llegó a Quito cuando era ya adolescente y se vinculó directamente al trabajo doméstico. En la narrativa de Soledad se puede evidenciar que su familia en su pueblo de origen tenía una mejor posición dentro de la jerarquía de trabajos en la hacienda Santa Ana –ubicada en el Valle del Chota–, distanciándose en su discurso de los “negros de las cuadras”<sup>18</sup>, quienes como ella lo indica realizaban el trabajo más duro. Como se muestra más adelante esta distinción en parte permite a Soledad basar su posicionamiento en contraste con el común de los negros y negras, a quienes asocia con sufrir maltrato en sus lugares de trabajo.

18 En la época de la esclavitud se ubicaba a los negros y negras en cuadras, es decir en áreas de trabajo.

Alondra, a pesar de no haber vivido el problema de buscar una vivienda en la ciudad —ya que al llegar a Quito su familia se ubicó en el mismo lugar donde estuvo empleado su padre—, su narrativa se basa en construir una identidad colectiva con las demás familias negras migrantes. En particular esta construcción se fundamenta en reconocer las dificultades que las familias negras migrantes tenían en la ciudad a causa del racismo y la discriminación: acceder a una vivienda digna, aceptar arrendar habitaciones sin ningún servicio básico (es decir, en condiciones muy precarias); trabajos mal remunerados y vinculados en palabras de Alondra a la época de la esclavitud como el de empleada doméstica para las mujeres y para el caso de los hombres el trabajo de estibador.

Alondra en su narrativa justamente cuestiona la marcación *mujer-negra-trabajo doméstico-ciudad*, considerando a esta práctica como una perpetuidad de las condiciones impuestas por la esclavitud, de las cuales se naturalizan estereotipos raciales y étnicos. En el caso de Soledad, su condición de mujer y negra es interpretada como una ventaja para conseguir trabajos en la ciudad. Sus hermanas y primas ya se ubicaban en esta actividad, y es justamente esta red de contactos la que facilitó a Soledad emplearse como niñera o empleada doméstica. En este sentido, Soledad no debía afrontar problemas de discriminación y racismo en la búsqueda de vivienda ya que su trabajo como empleada doméstica fue en un principio bajo la modalidad llamada “puertas adentro” y en barrios de élite.

En las narrativas que hacen referencia a las experiencias escolares, se puede evidenciar como Alondra define su relación con sus compañeros mestizos en términos de diferencias, indica en principio que todos eran blancos/mestizos mientras que solo ella y otro niño eran negros, que ella hablaba distinto al hablado quiteño, que sus zapatos y su ropa eran distintos; estas diferencias eran motivo para ser tratada despectivamente, no solo por los compañeros, sino por los profesores quienes además asociaban raza negra con inferioridad intelectual. Así indica Alondra que ella intentaba imitar el modo de hablar de los quiteños para ser aceptada, haciendo un recorrido por su infancia y adolescencia a lo mucho llegó a tener una sola amiga mestiza, mostrando como las barreras entre los grupos por su condición racial, étnica y de clase en el contexto escolar de Alondra nunca fueron transgredidos. Alondra, por tanto, nunca pudo formar parte del grupo de los mestizos; ella junto con el otro niño negro eran vistos como los negros, los “otros”, los diferentes, bajo un marcado *régimen racializado de representaciones* (ver Hall 1997). En el caso de Soledad, todos sus compañeros en la escuela eran negros, a diferencia de los profesores, que eran blanco mestizos o “pastusos”<sup>19</sup>. En la narrativa se menciona que

19 Coloquialmente llaman “pastusos” a las personas del norte de Ecuador y de sur de Colombia, principalmente a los de la ciudad de Ipiales en Colombia.

un profesor que llamaba a los negros, “negros malditos”, –recordando el discurso religioso que asocia la esclavitud a una población maldecida<sup>20</sup>– les preguntaba a los niños por qué son negros, a lo cual los niños sin tener respuesta recurren a una persona mayor quien les indica que son negros y que tienen al Santo negro San Benito. Es decir, se evidencia como la identificación étnica en esta narrativa se construyó a partir de la identificación con el Santo negro, a fin de posicionar lo negro de una manera positiva en este caso vinculada a la moralidad y a la religión católica. Este vínculo con la religión, marca la vida de Soledad. En sus narrativas varias veces hace referencia a la niña Esther, patrona de la hacienda, quien desde un rol maternal y evangelizador asume la tarea de inculcar la religión católica a los niños y niñas de la hacienda.

En los dos casos se evidencia una relación raza, etnia y clase atravesados por estructuras de poder y jerarquización, en donde los profesores siempre blancos, mestizos o “pastusos” ubican a los niños negros como inferiores, cuestionando su capacidad intelectual, e interperándolos de una manera despectiva al llamarlos “negros malditos”.

Las experiencias de racismo y discriminación fueron una constante en la vida de Alondra en el ámbito colegial, universitario y de trabajo. En el colegio, Alondra tuvo conflictos con los profesores quienes continuaban asociando raza negra con inferioridad intelectual y fuerza física. En la Universidad, Alondra opta por estudiar Educación Física, como una de las carreras que se han asociado con la raza negra, esta si bien no fue su primera opción, las limitaciones económicas le impidieron acceder a otro tipo de carreras más costosas y que comúnmente han sido asociadas a los blancos y mestizos. En la Universidad, Alondra narra la experiencia con uno de sus compañeros, quien le instaba a realizar una marcha de protesta en la ciudad, al negarse su compañero la interpela como: “estos negros hacen lo que les da la gana”, expresando de esta manera un estereotipo que vincula a las personas negras con el desorden y la falta de interés en participación política.

En experiencias laborales, Alondra no solamente narra sus vivencias sino la de las mujeres negras empleadas en el servicio doméstico, en donde se evidencia igualmente el estereotipo que asocia a persona negra con ser ladrón o delincuente, así comenta que cuando algo se perdía los patrones utilizan la expresión “ha de haber sido la negra”. El acceder a trabajos profesionales es interpretado por Alondra como una constante lucha, esto en base a la marcada asociación de la raza negra con

20 Según el relato bíblico, Noé bebió vino, se emborrachó y se quedó desnudo. Uno de sus hijos, Cam, vio la desnudez de su padre y se rió de ella. Sus dos hermanos, Sem y Jafet, pusieron un manto sobre su padre sin mirar la desnudez. Cuando Noé despertó y supo de la actitud de Cam, le dirigió una maldición: “Maldito sea Canaán! Que él sea para sus hermanos el último de los esclavos” (Gen 9, 18-27, Biblia de Jerusalén, 1989. Citado en Chaves 2009, 43-44).

inferioridad intelectual. Incluso trabajos que no requieran mayor grado de cualificación, están condicionados por el requisito de la “buena presencia” el mismo que en el contexto quiteño está asociado con persona blanca o mestiza. Sus experiencias personales de trabajo no solo narran estas asociaciones sino también prácticas de humillación e irrespeto a las personas negras, en particular se puede mencionar el estereotipo que asocia raza negra con suciedad y contaminación. Alondra recuerda que una clienta en el local donde trabajaba se expresó de la siguiente manera: “la chica de color no quiero que me cuente la ropa”. A pesar de que fue Alondra quien recibió la ofensa, su jefa esperaba que sea ella quien se disculpe, ante esta situación Alondra prefiere renunciar, posicionándose a su vez como negra o como afroecuatoriana, este posicionamiento le permite exigir respeto. En este contexto Alondra se distancia de la asociación *persona negra-sumisa* y se posiciona desde su identidad étnica como fuente de prestigio y orgullo.

La narrativa de Soledad gira en torno a su labor como empleada doméstica. En su discurso se destacan dos argumentos principales el “poner barreras” y el del “buen trato”. El “poner barreras” es un intento de Soledad para cumplir su rol de trabajadora doméstica, visto simplemente como una relación laboral con sus patronas, evitando con ello caer en prácticas maternalistas/paternalistas, ya que estas prácticas llevarían a asegurar relaciones de dominación y explotación. Estas barreras, sin embargo, son posiciones difíciles de mantener considerando que el trabajo doméstico puede convertirse en trabajo afectivo cuando es “puertas adentro” donde las estructuras jerárquicas marcadas por diferencias raciales y de clase son utilizadas para mantener en subordinación a la empleada, a cambio de cierta idea de protección y de ayuda material (ver Gutiérrez-Rodríguez 2013). El “buen trato” por su parte, es una categoría que permite a Soledad posicionarse en diferencia de lo que se asocia con *mujer-negra-empleada doméstica-maltratada*, es por esto que Soledad indica que “los negros son maltratados”, mientras que ella siempre ha recibido buen trato por parte de sus patronas. Tanto Soledad como Alondra ante situaciones de humillación, que afectan a su dignidad y moralidad prefieren renunciar (ver Vidal 2007). Sin embargo, mientras que Alondra se posiciona como negra o afroecuatoriana, Soledad se posiciona como mujer trabajadora, y esto implica ser bien tratada. Su posición dentro del trabajo le permite fortalecer su discurso de diferenciación frente a los otros negros y negras. Soledad se posiciona, por tanto, desde la clase, esta posición se basa en su trabajo como empleada doméstica, asistente, modelo o como enfermera, donde no solo recibió “buen trato” sino que también se convirtió en “mano derecha” de sus jefas.

Sin embargo, en su experiencia laboral Soledad enfrenta también los efectos del *régimen racializado de representaciones* basados en la exotización y la fetichización de

su cuerpo. Raza, género y sexualidad se articulan en un contexto donde Soledad pudo haber trabajado como modelo de televisión, en una época donde la mujer negra estaba solo asociada al servicio doméstico (por ejemplo con la publicidad de detergente de ropa blanca “Deja”<sup>21</sup>), pasando a una imagen erotizada de modelo negra.

Las experiencias laborales muestran las diferentes maneras como se posiciona Alondra y Soledad, en particular frente a situaciones de discriminación, racismo, humillación. Como hemos visto cuando Alondra es interpelada como “de color”, ella se asume como negra o afroecuatoriana. Alondra reivindica la negritud en un contexto donde lo negro es visto como lo sucio, lo contaminado o lo peligroso. Frente a estas prácticas de racismo y discriminación, Alondra asume una actitud de “criticidad”, de resentimiento y de cambio (ver Pérez Sáinz 2010). En este sentido se evidencia que Alondra es una víctima activa, que intenta cambiar y luchar contra esas estructuras a partir de su agencia y actividad política y religiosa como mujer negra. En cambio Soledad en su narrativa no hace referencia explícita a haber vivido prácticas racistas o discriminatorias al no mencionar estos hechos, su discurso responde coherentemente con su posicionamiento basado en el “buen trato”. Soledad se distancia de la identidad negra, no solo al asociarlos con grupos maltratados, sino también al asociarlos con un discurso victimizante, con el cual ella no se identifica.

Para Soledad cada persona es agente de su propia vida, es decir, Soledad entiende las desigualdades como una consecuencia “naturalizada”, las mismas que no estarían marcadas por el color de la piel de las personas, sino por la capacidad que cada individuo tiene para aprovechar las oportunidades que el sistema ofrece, sin considerar la existencia del racismo estructural, la discriminación, los procesos de explotación y acaparamiento de oportunidades (ver Tilly 2000). Al aprovechar las oportunidades y salir aventajado de ellas, se generan sentimientos de autoestima y de acciones orientadas a una movilidad social ascendente (ver Pérez Sáinz 2010). Al momento que una persona se reconoce como víctima, reconoce que la desigualdad está marcada por la existencia de estructuras racistas, por esto es que Soledad se distancia del discurso de víctima; su estrategia de posicionamiento como se ha indicado se basa en reconocer sus capacidades y las oportunidades laborales que a lo largo de su vida ha tenido y que le han permitido ser llamada “mano derecha” de sus jefas, siendo

21 En los años noventa, la primera vez que salía una mujer afroecuatoriana en televisión fue para publicitar un detergente de ropa de marca “Deja”. Esta publicidad mercantil racista reproduce estereotipos: la mujer negra se llama Blanquita asociada a la idea de limpieza con blancura, su cuerpo negro podría llegar a blanquearse, es decir, a ser limpio, incluso Blanquita aclara “yo soy negra pero limpiecita” en contraposición a lo que supone la asociación negro/negra-suciedad. La mujer sale con un pañuelo amarrado en su cabeza y con un delantal, y se ubica en la piedra de lavar ropa, es decir, se reproduce el estereotipo mujer negra-empleada doméstica o lavandera, cuando camina Blanquita baila y mueve sus caderas, muestra un estereotipo que asocia cuerpo mujer negra-exótico-voluminoso con el baile. Finalmente Blanquita está siempre sonriente, estereotipo que reproduce la idea de que los negros y negras de naturaleza son alegres (Vera Santos 2015a, 352).

estos reconocimientos de dignificación, estima y respeto. Soledad entonces se posiciona desde la clase, construida esta a partir de su experiencia laboral, su capacidad y agencia, marcadas siempre por el principio del “buen trato”, si este principio no se cumple y se producen situaciones humillantes o que afecten su situación moral y dignidad, como hemos observado Soledad prefiere renunciar.

Tanto para Alondra como para Soledad sus lugares de origen se presentan como territorios idealizados. En estos lugares las narrativas se asocian con sentirse libres e iguales, todos en el pueblo se sienten como pertenecientes a una misma familia y a pesar de la pobreza o las limitaciones que pueden tener, consideran que eran felices. En la ciudad en cambio, las personas son racializadas, se convierten en negras y negros frente a los blancos y mestizos; en ese contexto las personas migrantes son los “otros”, los que por su condición racial y de clase deben ubicarse en determinados sectores de la ciudad, viviendo en condiciones muchas veces inhumanas, es en estos espacios donde se empiezan a crear comunidades que a pesar de estar desterritorializadas en términos materiales, políticos y económicos, están territorializadas en términos sociales y simbólicos (ver Haesbaert 2011). Alondra y Soledad en varias partes de su narrativa realizan una movilidad virtual a sus pueblos de origen, construyendo una territorialidad imaginada que se sustenta principalmente en la familia y en las prácticas culturales. Estas prácticas son posteriormente utilizadas en sus barrios y comunidades como recursos y elementos de posicionamiento, identificación y de construcción de multiterritorialidades.

Las maneras de interpretar una práctica cultural responden al proceso de construcción identitaria étnica estratégica acompañada de un trabajo de formación que cada una de las mujeres ha llevado a cabo. De acuerdo al análisis realizado en las historias de vida, esta inquietud por conocer la historia de los africanos en Ecuador surgió en Alondra a partir de varios sucesos, uno de estos fue cuando su hija Francisca le comenta sobre lo aprendido en la catequesis afro que la hermana Mary<sup>22</sup> enseñaba en el barrio. Alondra empieza a leer sobre la historia, los personajes, los héroes negros que hasta ese momento en su vida habían sido desconocidos. En este proceso de formación, Alondra intenta extender y comunicar al resto de los negros y negras en el barrio, –tras el conflicto suscitado entre los de “arriba” y los de “abajo”, donde los negros y negras de abajo pasan a ser vistos como una “amenaza” y delincuentes–, que es muy importante realizar un proceso de formación, de difusión de la historia como elementos básicos para la construcción identitaria y de reivindicación de la identidad negra. Otro suceso fue su situación como mujer y los conflictos con su segunda pareja; en este contexto Alondra se posiciona como una mujer independiente que no encaja con los roles de género establecidos de

22 Religiosa de Kenia que hacía labor social y daba catequesis en el Barrio.

*mujer de casa-madre-esposa-sumisa*. Ese posicionamiento le permite crear un grupo de mujeres negras y difundir entre ellas sus derechos como mujeres, como madres solteras y como grupo étnico. Para difundir estos conocimientos tanto vinculados a la identidad étnica como de género, Alondra utilizó estratégicamente la religión como un elemento que le permitiera llegar a las familias, y con ello generar ciertas transformaciones en el ámbito económico, cultural y político.

En el caso de Soledad, su construcción identitaria étnica se basa en un distanciamiento a lo que supone ser negro y negra, desde su interpretación ser negro y negra está asociado al maltrato, a la humillación, a la pobreza, al desorden, falta de responsabilidad, a una actitud agresiva e incluso a la delincuencia. Soledad prioriza su construcción identitaria en su género y clase. Su trabajo en el área de servicio doméstico, al cuidado de personas y también como asistente de cocina evidencian como su construcción de género está vinculado a los roles tradicionales asignados a la mujer; es decir, estereotipos que asocian a la mujer con el cuidado, la compasión, la ayuda. Así Soledad indica que en su tiempo libre, los fines de semana se dedicaba a estudiar cursos de enfermería, a fin de formarse profesionalmente en este ámbito.

El trabajo lo realizaba en barrios de élite y en casas de familias extranjeras, ricas y con poder en la sociedad ecuatoriana. Esto le generó a Soledad un estatus y prestigio con el cual basa su posicionamiento de clase, ampliando considerablemente su capital social. Soledad se posiciona por tanto como una mujer trabajadora y como una madre responsable; en su discurso vincula matrimonio con una institución que condiciona a la mujer y le priva de libertad, por lo que decidió asumir sola la responsabilidad de crianza y educación de sus hijas.

Soledad en el momento que se integra a Las Martinas, podría haberse vinculado también con la Pastoral Afro y con los servicios de formación que esta institución ofrece; sin embargo, su construcción étnica basada en un distanciamiento a lo negro/africano, no le permitía encajar en la Pastoral Afro en donde los misioneros trabajan por la construcción y fortalecimiento de la identidad negra, por lo que el vínculo con la Pastoral Afro se limitó solamente a la participación en el coro para el canto en las misas y celebraciones religiosas. Sin embargo, tanto para Alondra como para Soledad, la religión es un elemento unificador. La formación religiosa recibida por Soledad desde pequeña, le permitió posteriormente relacionarse fácilmente con los diferentes grupos religiosos presentes en el barrio. Alondra en cambio, si bien utiliza la religión católica, es crítica con esta institución ya que la vincula históricamente con la esclavitud de los africanos. Sin embargo, hace uso de los servicios que ofrece la Pastoral Afro ya que considera que estos servicios son una forma de remediar las consecuencias de la esclavitud y la colonización.

De esta manera Alondra accedió a los cursos de formación que ofrece la Pastoral Afro, desde el Instituto de Formación Afroecuatoriana, IFA, sobre historia de los negros en Ecuador, sobre la historia de África, sobre género, economía, sociología, religión y extiende sus conocimientos sobre deidades africanas a partir de un trabajo autodidacta, ya que esta temática en particular no es difundida en la Pastoral Afro. Su identidad étnica, por tanto, se vio fortalecida con estos conocimientos.

A pesar de los conflictos entre los de “arriba” y los de “abajo”, el barrio es para Alondra como para Soledad un espacio donde han creado una territorialidad material y simbólica (ver Haesbaert 2011). En este barrio han construido sus casas y en el caso de Soledad también su lugar de trabajo. El barrio es sinónimo de lucha, de libertad, y de poseer una vivienda propia. Tanto en la narrativa de Soledad como de Alondra se hace relación a la espera de legalizar los terrenos y acceder a los títulos de propiedad. Sin embargo, en la narrativa de Alondra el barrio tiene una connotación más familiar, vinculada al proceso de invasión, de construcción de los espacios y de fortalecimiento de lazos identitarios entre la gente negra de “abajo” que forma parte de su familia, no tanto por lazos de consanguinidad, sino por las experiencias compartidas, frente a los de “arriba” que son vistos como ajenos al proceso de lucha y de desarrollo del barrio. En efecto, en la narrativa de Soledad, los de “abajo” son vistos como personas desorganizadas, agresivas, fáciles de usar y engañar, sin reconocer que los de “abajo” fueron quienes realizaron la invasión, y posteriormente crearon el Comité Promejoras para contrarrestar el poder que tenía la Cooperativa Caminos a la Libertad en todo el barrio; al no reconocer este proceso, Soledad les resta capacidad de agencia y de liderazgo a las personas de “abajo”. Los usos de poder y el acceso a este poder por parte de los socios de la Cooperativa o del Comité, marcó fronteras simbólicas y físicas entre los grupos a través de prácticas sociales de estigmatización.

En el contexto del barrio, Soledad se asocia a los mestizos y al imaginario racista mestizo que estos tienen hacia los negros y negras. Ser de los de “arriba” es formar parte de una mejor clase social, ya que se considera que los y las de arriba “llegaron después de la invasión y compraron los lotes”, y también implica pertenecer al grupo ubicado en el “bien mostrenco” y, por tanto, ser parte de quienes ya tienen una titulación colectiva de propiedad de los terrenos a nombre de la Cooperativa Caminos a la Libertad –a pesar de que el acceso a esta información no ha sido completamente difundida–. A más de ello ser de “arriba” le permite a Soledad vincularse con los diferentes grupos religiosos mestizos del barrio en donde participa como Priosta o brindando su casa para las novenas y cantando en el coro en los diferentes eventos. Y posiblemente lo más importante ser de “arriba” implica no ser de los de “abajo”, en un contexto donde los de “abajo” son estigmatizados como invasores, reinvasores, negros y, por tanto, asociados a la pobreza, la desorganización y la de-



lincuencia. Ser de “abajo” implica también una desventaja ya que están ubicados en el predio “Cucho Hacienda”, sector que aún no cuenta con títulos colectivos de propiedad. En contraste, las personas de “abajo” se identifican como una familia, como “invasores/fundadores” del barrio y como personas organizadas que reclaman sus derechos ganados desde la invasión, es por esto que muchos de los y las invasores participaron en la reinvasión y crearon el Comité Promejoras. Con el Comité la monopolización del poder que antes estaba solo en manos de la Cooperativa se dividió, generándose nuevos espacios de diálogo y de negociación con respecto a la legalización de los terrenos.

Tanto Alondra como Soledad reconocen ser afrodescendientes. La afrodescendencia es para Soledad una forma de indicar que todos somos descendientes de africanos y de ello se desprenden una variedad de colores en las personas, esto sin embargo no tiene implicaciones de identificación étnica. Mientras que para Alondra el reconocerse como negra, afrodescendiente y afroecuatoriana lleva implícito una historia de esclavitud, colonización y lucha por hacer cumplir sus derechos y mejorar sus condiciones de vida marcadas por la pobreza, la discriminación y el racismo, por tanto los términos tienen para Alondra connotaciones culturales y políticas. El término negro ha sido reivindicado y utilizado como posicionamiento identitario, mientras que el término afro le permite a Alondra reconocer el vínculo con África como el lugar de sus ancestros. Tanto el término negro como afro son para Alondra elementos de orgullo, de reivindicación identitaria y de posibilidades de acceder a derechos colectivos, acciones afirmativas o políticas de reparación.

Cada una de las estrategias de posicionamiento, les ha llevado a tener réditos, por un lado Soledad, al posicionarse desde la clase a partir de sus actividades laborales ha obtenido estatus y cierto reconocimiento, por ejemplo el préstamo para comprar el lote en el barrio y construir su casa, el reconocimiento de sus jefas ricas con quienes aún mantiene contacto; es decir, hizo uso efectivo de su capital social. En el barrio, Soledad participa activamente en las fiestas religiosas tanto de mestizos como de negros, a más de ello el servicio de guardería infantil que brinda en el barrio junto con su hija le hace merecedora del respeto y estima por parte de sus vecinos. En el caso de Alondra el posicionarse desde su etnicidad, ha obtenido un amplio bagaje de conocimientos a través del vínculo con la Pastoral Afro y principalmente la posibilidad de que su hija acceda a una media beca en la Universidad Politécnica Salesiana después de haber cumplido su trabajo en las Escuelas Cimarronas. Alondra ha accedido a innumerables cursos de capacitación y ha obtenido apoyo financiero para realizar actividades en el barrio a partir del trabajo en conjunto con la Unidad del Pueblo Negro del Municipio de Quito, y también ha participado varias veces en espacios de toma de decisión política a través de las acciones que lleva a cabo la FOGNEP recibiendo

incluso la condecoración del Illescas de Oro. En el barrio, Alondra es considerada una mujer líder, emprendedora, fundadora de la Comunidad San Martín y Las Martinas y por tanto meritoria de respeto, estima y admiración por parte de los habitantes del barrio y de los diferentes grupos dentro y fuera del barrio.

El capital social construido como Martinas y como Comunidad San Martín ha resultado beneficioso tanto para el barrio como para estas mujeres, quienes han podido generar ciertas actividades para niños/niñas, jóvenes y adultos en el barrio, pero principalmente han creado espacios de diálogo entre las familias negras del barrio y han posicionado en un escenario público y político la identidad negra desde una mirada positiva a través de la celebración de las novenas, procesión, misa y fiesta en honor a San Martín de Porres, y en las novenas y misa por el Niño Jesús negro en la Navidad, contrarrestando la imagen de “amenaza” que los de “arriba” tienen contra ellos y que constantemente circula acompañado de otros estereotipos en los discursos cotidianos. Utilizando estos espacios han generado *lugares de enunciación* basados en una reivindicación étnica y de género, superando dentro de su comunidad de San Martín y de Martinas, sus posibles diferencias entre ser de “arriba” y de “abajo” y con ello las prácticas de estigmatización que a través de estas categorías se han construido en el barrio.

## Conclusiones

El estudio empírico permite evidenciar que las construcciones identitarias responden a contextos y situaciones específicas, son elaboraciones que realiza el sujeto frente a discursos de interpelación particulares, por tanto, son construcciones nunca fijas, sino negociadas, aceptadas, negadas, y reinterpretadas. En estas construcciones si bien juega un papel importante su lugar de origen –como un sitio idealizado armónicamente donde todos son iguales– no se limitan a esta territorialidad, existen multiterritorialidades que el sujeto va construyendo física, social y simbólicamente; en consecuencia, vale pensar las identidades de una manera más fluida sin un anclaje territorial específico y en respuesta constante a interpelaciones, discursos y representaciones; esto muestra los diferentes posicionamientos que asume el sujeto, articulando categorías que se determinan mutuamente como son la raza, la etnia, la clase, y el género, entre otras, como el lugar de origen, la edad, la ideología, la religión, etc., que a su vez establecen diferentes niveles de discriminación, exclusión y opresión.

En su accionar se observa que al ser Martinas se prioriza el género superando la condición de clase (ser de “arriba” o de “abajo”) y la raza (ser negras y estereotipadas), resignificando el ser negro y negra desde una perspectiva positiva.

El activismo de estas mujeres en Quito muestra por tanto como dentro de sus espacios barriales y de formación religiosa y política se va ejerciendo, y a su vez se va difundiendo sus derechos, los mismos que como se ha evidenciado en el análisis, son constantemente vulnerados a causa del racismo que aún se encuentra anclado en relaciones cotidianas y en las macroestructuras de la sociedad ecuatoriana. Sin embargo, desde su agencia van generando *lugares de enunciación* y de participación política a través de instancias como la Unidad de Desarrollo del Pueblo Afroecuatoriano en Quito, la FOGNEP, la MOMUNE y el Centro Cultural Afroecuatoriano.

## Bibliografía

- Atkinson, Robert. 1998. *The Life Story Interview. Qualitative Research Method. Series*, 44 Londres.
- Aceves, Jorge. 1998. "La historia oral y de vida: del recurso técnico a la experiencia de la investigación". En *Técnicas de la Investigación en sociedad, cultura y comunicación*, Luis Galindo, coord., 207-276. México: Addison Wesley Longman.
- Anthias, Floya. 2002. *Where are do I belong. Narrating collective identity and translocational positionality*. *Ethnicities*, V. 2:491-514.
- Bertaux, Daniel. 1997. *Les récits de vie*. Paris: Nathan Université
- Boletín Observatorio sobre discriminación racial y exclusión étnica 2012. N.2, Quito: Flacso-Ecuador. Acceso 01.07.12  
<http://www.flacsoandes.edu.ec/observatoriodiscriminacion/index.php/boletin-001/boletines-digitales>
- Costa, Sérgio. 2007. *Vom Nordatlantik zum Black Atlantic: Postkoloniale Konfigurationen und Paradoxien transnationaler Politik*. Bielefeld: Transcript.
- Chaves, María 2009. "La creación del "Otro" colonial. Apuntes para un estudio de la diferencia en el proceso de la conquista americana y de la esclavización de los africanos". En *Genealogías de la diferencia. Tecnologías de la salvación y la representación de los africanos esclavizados en Iberoamérica Colonial*, editado por María Chaves, 178-243. Bogotá: Editorial de la Pontificia Universidad Javeriana, Instituto de Estudios Sociales y Culturales Pensar, Abya-Yala.
- Decreto N.60 Decreto Ejecutivo No. 60 expedido el 28 de septiembre de 2009, publicado en el Registro oficial No. 45, de fecha 13 de octubre del 2009. En: Programa de Legislación Jurídica del Ecuador, LEXIS S.A.
- Gutiérrez-Rodríguez, Encarnación. 2013. "Trabajo doméstico-trabajo afectivo: sobre heteronormatividad y la colonialidad del trabajo en el contexto de

- las políticas migratorias de la Unión Europea”. *Revista de Estudios Sociales* 45:123-134.
- Haesbaert, Rogério. 2011. *El mito de la desterritorialización. Del fin de los territorios a la multiterritorialidad*. México: Siglo XXI.
- Hall, Stuart. 1992a. “New Ethnicities”. En *Race, Culture and Difference*, editado por James Donald & Ali Rattansi, 252-259. Londres: Sage.
- \_\_\_\_\_. 1996a. Introducción a ¿Quién necesita identidad? En *Cuestiones de identidad cultural*, editado por Stuart Hall & Paul du Gay, 13-39. Buenos Aires: Amorrortu
- \_\_\_\_\_. 1996b (1986). “What is this black in black popular culture?”. En *Critical Dialogues in Cultural Studies*, editado por David Morley & K. Kuan Hsing-Chen, 465-475. Londres: Routledge.
- \_\_\_\_\_. 1997 (2003). “The spectacle of the other”. En *Representation: Cultural representation and signifying practice*, editado por Stuart Hall, 223-290. Londres: Sage.
- Informe de seguimiento a la ejecución del plan plurinacional para eliminar la discriminación racial y exclusión étnica cultural por parte del estado ecuatoriano Septiembre 2009-Septiembre 2012, Quito: Flacso-Ecuador. Acceso 05.01.14. [http://www.flacsoandes.edu.ec/observatoriodiscriminacion/images/Boletines/informe%20de%20seguimiento%20al%20plan\\_Observatorio%20II.pdf](http://www.flacsoandes.edu.ec/observatoriodiscriminacion/images/Boletines/informe%20de%20seguimiento%20al%20plan_Observatorio%20II.pdf)
- Instituto Nacional de Estadística y Censos, INEC. 2010a. Censo de Población y Vivienda. Quito: INEC.
- \_\_\_\_\_. INEC. 2010b. Censo de Población y vivienda. Barrio Caminos a la Libertad, Quito: INEC
- Ocles, Juan Carlos. 2009. “La discriminación racial en el ordenamiento jurídico ecuatoriano”. En Cuaderno de Etnoeducación N. 10, Municipio de Quito.
- Pérez Sainz, Juan. 2010. “Capacidad de mercadeo e (in)tolerancia hacia las desigualdades de excedente. Reflexiones desde Centroamérica”. En “*Te das hasta donde te aguantas*” (in)tolerancia hacia las desigualdades de excedentes en Centroamérica, editado por Juan Pérez, 205-229. San José: FLACSO Costa Rica.
- Pila, Viviana. 2011. “El sistema de administración de justicia penal y los afroecuatorianos”, editado por Antón, Jhon, Viviana Pila y Danilo Caicedo. En *Pueblos Afrodescendientes y Derechos Humanos. Del reconocimiento a las Acciones Afirmativas. Una perspectiva jurídica, antropológica, social e histórica de los derechos humanos de los afrodescendientes en el Ecuador*, 167-193. Quito.
- Riessman, Catherine. 2007. *Narrative Methods for the Human Science*. Londres: Sage.

- Tilly, Charles. 2000 (1998). *La desigualdad persistente*. Buenos Aires: Manantial.
- Vera Santos, Rocío. 2015a. *Dinámicas de la negritud y africanidad. Construcciones de la afrodescendencia en Ecuador*. Quito: Abya Yala.
- Vera Santos, Rocío. 2015b. “Barrio Afrodescendiente en Quito: Identidades, representaciones y multiterritorialidades”. *Revista Universitas Humanística* N. 80, Bogotá, 265-292.
- Vidal, Dominiquef. 2007. *Les bonnes de Rio. Emploi domestique et société démocratique au Brésil*. Villeneuve d’Ascq: Presses Universitaires du Septentrion.

# Buen Vivir como propuesta política integral: Dimensiones del Sumak Kawsay

## *Buen Vivir as an integral political proposal: Dimensions of Sumak Kawsay*

Philipp Altmann\*

### Resumen

El *Sumak Kawsay* o Buen Vivir ha recibido mucha atención desde su integración en la Constitución ecuatoriana del 2008 y –como *Suma Qamaña*– en la boliviana del 2009. En este contexto ha sido entendido como una alternativa a las concepciones capitalistas del desarrollo como crecimiento. Así adquirió un rol de alternativa semi-utópica dentro de un discurso de “la izquierda ecologista” que se interesa más en buscar conexiones y tradiciones de este concepto para difundirlo que en una descripción concreta. No obstante, tanto en la definición del movimiento indígena ecuatoriano –actor que introdujo este concepto en el Ecuador–, como en la del gobierno de este país, el Buen Vivir tiene una serie de dimensiones más o menos concretas que pueden permitir una idea de cómo sería la construcción de una sociedad o de un Estado del Buen Vivir.

Este texto pretende precisar las posibles dimensiones de este concepto en la definición del movimiento indígena y la del Gobierno ecuatoriano mediante un análisis discursivo de las diferentes publicaciones. La comparación de las diferentes interpretaciones del Buen Vivir, concretizado en determinadas dimensiones, puede ser un primer paso para elaborar la base conceptual para una definición del Buen Vivir apto para la aplicación práctica.

**Palabras claves:** Sumak Kawsay, Buen Vivir, Movimiento Indígena, Decolonialidad, SENPLADES.

### Abstract

*Sumak Kawsay*, *Buen Vivir* or the Good Life has received much attention since its integration into the Ecuadorian constitution of 2008 and –as *Suma Qamaña*– into the Bolivian one of 2009. In this context, it has been understood as an alternative to the capitalist conceptions of development as growth. By this, it acquired a role of semi-utopic alternative within a discourse of the ecologist left that is more interested in looking for connections and traditions of this concept in order to disseminate it than in a concrete description. Nevertheless, both in the definition of the indigenous movement –the actor that introduced this concept in Ecuador– and in that of the government, the Good Life has a series of dimensions that can allow an idea of how the construction of a society or a state of Good Life would be.

This text will specify the possible dimensions of this concept in the definition of the indigenous movement and the Ecuadorian government through a discourse analysis of the different publications. The comparison of the interpretations of the Good Life through certain dimensions can be a first step for the elaboration of the conceptual basis for a definition suited for practical application.

**Keys words:** Sumak Kawsay, Good Life, Indigenous Movement, Decoloniality, SENPLADES.

\* Doctor (PhD) en Sociología por la Universidad Libre de Berlín con un trabajo sobre el movimiento indígena del Ecuador, Magister Artium en Sociología, Antropología Cultural y Filología Hispana por la Universidad de Tréveris. Profesor de Teoría Sociológica en la Universidad Central del Ecuador. E-mail: philippaltmann@gmx.de

## Introducción

La Constitución Ecuatoriana del 2008 y la Boliviana del 2009 y los debates en su entorno introdujeron el concepto de Buen Vivir o Vivir Bien (*Sumak Kawsay* y *Suma Qamaña*, respectivamente) en el discurso internacional sobre alternativas al desarrollo y crecimiento del tipo occidental. En ambas constituciones, el Estado se compromete con el Buen Vivir o Vivir Bien como principio central de su política –no obstante, el alcance concreto del concepto en ambos casos está limitado–. Mientras que el discurso estatal en Ecuador está enmarcado en esta definición reducida del Buen Vivir, organizaciones de la sociedad civil, sobre todo, el movimiento indígena, actor central en la introducción del nuevo concepto, combaten el poder de definición del gobierno sobre el concepto. Para ellos, el Buen Vivir como *Sumak Kawsay* es la propuesta de un Estado y una sociedad fundamentalmente diferentes.

Dado que el *Sumak Kawsay* es asociado con una economía que va más allá del crecimiento y la ganancia, y busca establecer y mantener la armonía, es entendido como una propuesta sobre todo económica. El presente texto va a analizar al *Sumak Kawsay* como propuesta económica, política y cultural múltiple, elaborada por diferentes actores sociales con diversos intereses. Para hacer esto, se parte de una breve historia del desarrollo del concepto de Buen Vivir o *Sumak Kawsay*. Primero se analiza al *Sumak Kawsay* dentro del discurso del movimiento indígena ecuatoriano, en base a una serie de dimensiones que –con la correspondiente elaboración– pueden ser base para mediciones o críticas de acciones políticas. Después, se presenta la concepción estatal del Buen Vivir, centrándose en los Planes de Desarrollo de la Secretaría Nacional de Planificación SENPLADES y sus objetivos de desarrollo, concluyendo con una comparación entre estas dos perspectivas a partir de las dimensiones presentadas. La base metodológica del presente texto es un análisis de discurso centrado en los conceptos. Entendiendo conceptos políticos centrales en el sentido de la historia conceptual de Reinhart Koselleck (2011) como puntos nodales en el discurso, este método permite enfocarse en elementos que se pueden aislar metodológicamente y estudiar sus cambios de una manera sistemática en relación con su entorno discursivo. Para una discusión a fondo, véase Altmann (2015).

Mediante un acercamiento holístico al concepto político de *Sumak Kawsay*<sup>1</sup>, se van a derivar dimensiones centrales que representan a este concepto en el pensamiento del movimiento indígena y en algunas instituciones del Estado ecuatoriano.

1 Una primera categorización sistemática de los “Buen Vivires” se puede encontrar en Hidalgo-Capitán and Cubillo-Guevara (2014, 27) quienes hablan de tres corrientes: una socialista y estadista, una ecologista y post-desarrollista y una indigenista y pachamamista. Mientras que no se seguirá a los nombres de las categorías, este texto se enfocará en el gobierno de Correa y el movimiento indígena.

## Introducción del *Sumak Kawsay* como concepto político

El concepto político del Buen Vivir aparece en el año 2000 en Bolivia<sup>2</sup>. En el contexto de una serie de eventos destinados hacia el análisis de los elementos culturales de la pobreza bajo el título de Diálogo Nacional 2000, la agencia alemana de cooperación al desarrollo GTZ organiza unos seminarios que llevan el nombre de *Suma Qamaña*. A continuación, la GTZ, en conjunto con la Federación de Asociaciones Municipales, se dedica a producir una serie de publicaciones sobre el Buen Vivir o “Suma Qamaña, Ñande Reko, Suma Kawsay, la Vida Buena municipal” (Medina 2011) como una alternativa al concepto de desarrollo. Así se introduce al Buen Vivir indígena como opuesto a la buena vida occidental (GTZ 2002, 22-23), entendiéndolo como un concepto de “calidad de vida” (GTZ 2002, 24). En este momento, la GTZ llega a una definición provisional: ellos deducen que el Buen Vivir significa “vivir austeramente en armonía y equilibrio consigo mismo, con la comunidad y con el cosmos” (GTZ 2002, 24).

Esta introducción del concepto de Buen Vivir parte “de una manifestación o discurso culturalista de la élite intelectual aymara, formada en una tradición académica antropológica, etnológica o etnohistórica” (Uzeda s.f., 2). Una élite que se manifiesta en personas como Javier Medina y Simón Yampara (Spedding, en: Uzeda s.f., 1-2) que tienen un trasfondo político en el katarismo y/o indianismo. El concepto del Buen Vivir como tal no tiene antecedente histórico, “no está labrado en las piedras del Tiwanaku ni es parte del lenguaje cotidiano o las representaciones locales de las comunidades aymaras” (Uzeda s.f., 20). Más bien, se trata de “una invención posmoderna de los intelectuales aymaras del siglo XXI (que no dejan de ser indígenas). [...] [U]na recreación o innovación cultural no deja de ser indígena” (Uzeda s.f., 20).

A partir del mismo año 2000, el Buen Vivir es importado en el contexto ecuatoriano por el kichwa amazónico y periodista Carlos Viteri Gualinga<sup>3</sup> quien define al Buen Vivir en el contexto de un proyecto de investigación sobre visiones de desarrollo (allí todavía como “alli káusai’ o ‘súmac káusai” (Viteri 2002, 1)) como alternativa a la visión occidental de desarrollo. Describe sus resultados en un texto que circuló desde el 2000 y es publicado por primera vez en el 2002. Solo algunos meses más tarde, el economista mestizo Alberto Acosta se refiere al texto de Vite-

2 Tiene una pre-historia en los noventa en el Ecuador durante la cual no logra convertirse en un concepto político público en el sentido de un concepto discutido o al menos conocido en toda la sociedad. Lo mismo aplica para los antecedentes antropológicos. Un buen resumen que incluye a todas las fuentes se encuentra en Cubillo-Guevara/Hidalgo-Capitán (2015).

3 Carlos Viteri trabajó desde 2003 para una serie de instituciones de desarrollo internacionales y nacionales, y está cercano al gobierno de Rafael Correa (Cubillo-Guevara/Hidalgo-Capitán 2015, 314-15).



ri y al concepto de Buen Vivir como “posible alternativa al desarrollo capitalista” (Acosta 2002, 46).

En octubre de 2003, el concepto del Buen Vivir es integrado en el discurso del movimiento indígena. En este mes, la organización local Territorio Autónomo de la Nación Originaria del Pueblo Kichwa de Sarayaku, una filial de la CONAIE<sup>4</sup>, publica cuando la presidia Marlon Santi un manifiesto para defender su territorio contra la explotación petrolera. Este manifiesto es intitulado “Sarayaku Sumak Kawsayta Ñawpakma Katina Killka” / “El libro de la vida de Sarayaku para defender nuestro futuro” (Sarayaku 2003). De ahí, el Buen Vivir es retomado varias veces en publicaciones en el entorno del movimiento indígena (por ejemplo en UIAW 2004), pero sin llegar a establecerse como concepto central del discurso de este movimiento.

Con el surgimiento de Alianza PAÍS a partir del 2006 el concepto del Buen Vivir experimenta una amplia difusión. Desde este momento, todos los programas de gobierno elaborados por el movimiento político se refieren al Buen Vivir como modelo. No obstante, la completa introducción al discurso político del Ecuador y del movimiento indígena solo se da en el contexto de la Constituyente 2007/2008 cuando el Buen Vivir o *Sumak Kawsay* se establece como ideal de convivencia.

### El *Sumak Kawsay* según el Movimiento Indígena

El concepto del *Sumak Kawsay* es múltiple, también debido a la considerable diversidad de contextos en que surgió. El Buen Vivir, o mejor, “la vida en plenitud” (Sarayaku 2003, 10), se ubica como concepto político dentro del discurso general del movimiento indígena. Por lo tanto, tiene conexiones con los otros conceptos de este discurso, como la plurinacionalidad y la interculturalidad, además tiene antecedentes discursivos (usos y descripciones) que hoy en día son asociados con el Buen Vivir, y que se formaron en una época en que no existía el concepto como tal. La idea central, la relación armónica y recíproca entre “Hombre-Naturaleza-Sociedad” (CONAIE 1994, 11) que garantiza “la vida de todos los seres” (CONAIE 2001, 3) ya se hizo visible en los proyectos políticos, los documentos más importantes de la CONAIE. Esta misma idea está presente en el pensamiento del movimiento indígena desde 1980. Por ejemplo Nina Pacari, lidereza histórica del movimiento, habla en un texto temprano de “la relación armónica de la PACHAMAMA-ALL-PAMAMA-RUNA (Universo-tierra-hombre), que resume la cosmovisión ideológica y cultural” (Pacari 1984, 115) de los pueblos indígenas.

4 Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador, es la organización indígena más grande del país.

### **a. El *Sumak Kawsay* en la economía**

El *Sumak Kawsay* en cuanto concepto económico parte de una cosmovisión diferente y por lo tanto rompe necesariamente con las ideas centrales de la economía actual. El “Alli Káusai’ tiene una trascendencia mayor a la sola satisfacción de necesidades y acceso a servicios y bienes” (Viteri 2002, 1-2). Por esto, “no puede entenderse como un concepto análogo al desarrollo” (Viteri 2002, 1-2). Más bien, el *Sumak Kawsay* se refiere a determinadas actitudes e ideas que se dejan expresar en dimensiones.

1. El *Sumak Kawsay* significa no usar más de lo necesario para vivir. De esta forma, tanto la naturaleza, como la sociedad, la comunidad y el individuo tienen tiempo y espacio para regenerarse.

Este principio está explicitado en el texto de Sarayaku de 2003. Con referencias espirituales e históricas, esta organización explica su visión de una convivencia buena:

Nuestras principales divinidades, *Amazanga* y *Nunguli*, nos recuerdan que de la selva solo debemos aprovechar lo necesario si queremos tener un futuro. Nunca han aceptado que cazásemos más de lo permitido o que sembrásemos sin respetar las reglas del *Ukupacha* y el *Kaypacha*. [...] Así, había que dar tiempo de regeneración a la naturaleza, para poder renovar nuestra propia vida. Hemos estado en permanente movimiento, permitiéndonos a nosotros y a las otras formas de vida continuar su ciclo. *Mushuk Allpa*, la tierra en permanente renovación, ha sido una premisa fundamental del *Sumak Kawsay* (Sarayaku 2003, 3).

Por lo tanto, los humanos deben integrarse en los procesos de renovación y no obstaculizarlos por la sobreexplotación, el mal uso o el despilfarro. La idea de la relacionalidad se extiende a cualquier actividad –lo que un individuo hace, tiene repercusiones en su entorno, sea este humano, natural o sobrenatural–.

2. El *Sumak Kawsay* involucra adaptarse al entorno, aprovechando y aplicando las enseñanzas de los antepasados.

La vida en un territorio dado no solo cambia al territorio, sino también al grupo humano que vive en este territorio. El territorio se convierte no solo en la base para la reproducción y supervivencia del grupo (Pacari 1984, 122), sino en parte de la cultura e identidad del grupo en cuestión, transmitido por estructuras culturales propias.

Esta convivencia, y armonía nos enseñó a entender las múltiples dimensiones que componen la *Sumak Allpa*. El *muskuy* (conocimiento y comprensión) nos ha permitido adaptarnos adecuadamente a las condiciones de vida de la selva, y definir nuestra presencia en estos territorios, desde hace cientos de años, con nuestros antepasados Tayak Runa (Sarayaku 2003, 3-4).

Por esto no puede sorprender que en la propuesta de Sarayaku, el fortalecimiento de las estructuras propias sea central. Así quieren trabajar para el “apuntalamiento de nuestra economía y aprovechamiento equilibrado de nuestra selva [y dar] impulso a nuestras propuestas educativas, de salud, transporte y energías alternativas” (Sarayaku 2003, 1). También Viteri se refiere al rol del conocimiento para una vida adecuada y adaptada al entorno:

El rigor del Alli Káusai se sustenta en el conocimiento, que es la condición básica para la gestión de las bases locales ecológicas y espirituales de sustento y resolución autónoma de las necesidades. Aquello supone el desarrollo de sistemas productivos coherentemente adaptados a las condiciones del entorno (Viteri 2002, 2).

3. El *Sumak Kawsay* es una propuesta post-capitalista que busca poner a la economía al servicio de la humanidad.

El *Sumak Kawsay*, como el movimiento indígena lo propone, quiere romper con la lógica de acumulación y ganancia, convirtiendo a la economía no en dueño, sino en servidor de los seres humanos y de la naturaleza. “El objetivo y los principios de la economía no debe ser la rentabilidad, sino el bienestar humano, el ‘vivir bien’ el ‘sumak kawsay’. La economía es solo una herramienta al servicio de la comunidad” (CONAIE 2007, 7). Por lo tanto, quiere “superar el modelo económico neoliberal que lo ha privatizado, debilitado y utilizado para el beneficio de ínfimas minorías” (CONAIE 2007, 9). Para hacer esto, es necesario una reestructuración completa de sociedad y Estado como las propuestas de Plurinacionalidad e Interculturalidad establecen (CONAIE 2007, 10).

4. *Sumak Kawsay* significa reciprocidad

La propuesta de un “modelo económico de vida basado en el Sumak Kawsay” (CONAIE 2011, 7) elaborada por la CONAIE se basa en la reciprocidad. Se trata de una “economía solidaria” (CONAIE 2011, 28) que

debe estar basada en principios ancestrales como el ‘*sumak kawsay*’ que propone el buen vivir, en el principio de reciprocidad fomentado por las comunidades en prácticas como la minga, el *randy randy*, el *cambia mano* o *maki mañachi*. Principios que cuestionan radicalmente la acumulación económica como fin de la economía (CONAIE 2007, 21).

La solidaridad y reciprocidad local y comunitaria y su aplicación a otros ámbitos son entonces elementos claves del *Sumak Kawsay*. La referencia a las tradiciones indígenas no solo ofrece mecanismos concretos que en alguna medida ya están presentes en la sociedad mestiza del Ecuador, sino que pueden servir de base para una abstracción y aplicación a un nivel meta-comunitario solucionando los visibles ‘problemas de escala’ que surgen cuando se trabaja con un concepto local, comunitario o ‘micro’.

### **b. El *Sumak Kawsay* como concepto decolonial**

El *Sumak Kawsay* se refiere a mucho más que al ámbito de la economía. Dado que la percepción de esta última como actividad social separada de las demás es de desarrollo reciente, la introducción de este concepto pone en cuestión no solo las ciencias sociales contemporáneas (véase: Gulbenkian Commission, 1996) sino la separación de sociedad y economía desde una visión eurocéntrica como tal.

Partiendo de una visión del mundo marcada por la relacionalidad de “lo material con lo espiritual” (Viteri 2002, 3), el concepto de desarrollo no puede tener sentido. En la cosmovisión indígena que estudió Viteri más bien

existe una visión holística acerca de lo que debe ser el objetivo o la misión de todo esfuerzo humano, que consiste en buscar y crear las condiciones materiales y espirituales para construir y mantener el ‘buen vivir’, que se define también como ‘vida armónica’, que en idiomas como el *runa shimi* (quichua) se define como el ‘*alli káusai*’ o ‘*súmac káusai*’ (Viteri 2002, 1).

Esta visión holística incluye también “el conocimiento, los códigos de conducta éticos y espirituales en la relación con el entorno, los valores humanos, la visión de futuro” (Viteri 2002, 1), es decir, también a nivel de la vida cotidiana pone en cuestión la manera occidental de ver al mundo. En esto

es posible construir el buen vivir recreando los propios paradigmas, inclusive adoptando dinámicas económicas y conocimientos exógenos y adaptándolos a las exigencias y realidades actuales y futuras, sin sacrificar las bases locales de subsistencia

y al contrario optimizando su manejo, y fortaleciendo las capacidades autónomas e interdependientes de resolución de las necesidades (Viteri 2002, 5).

Es por esto que el *Sumak Kawsay* en el Ecuador forma parte de “la construcción de una sociedad post-capitalista y postcolonial” (CONAIE 2007, 1), un proyecto contrapuesto a la colonialidad del poder (Acosta 2010, 13), o sea, la combinación entre clasismo, racismo y eurocentrismo formada en América Latina. El *Sumak Kawsay* se conecta a los saberes otros, alternativos que surgen de la resistencia a esta colonialidad. Es por esto que “no solo tiene un anclaje histórico en el mundo indígena, se sustenta también en algunos principios filosóficos universales: aristotélicos, marxistas, ecológicos, feministas, cooperativistas, humanistas...” (Acosta 2010, 13).

Para el movimiento indígena ecuatoriano, el *Sumak Kawsay* queda profundamente interrelacionado con otros conceptos de su discurso que igualmente apuntan hacia una lucha decolonial, hacia la construcción de alternativas al modelo capitalista eurocéntrico hegemónico.

### c. El *Sumak Kawsay* intercultural

El concepto del *Sumak Kawsay* pone en cuestión la epistemología occidental, es decir, la manera de construir saberes y conocimientos definida como eurocéntrica. El Buen Vivir “se sustenta en el conocimiento, que es la condición básica para la gestión de las bases locales ecológicas y espirituales de sustento y resolución autónoma de las necesidades” (Viteri 2002, 2). Según Viteri, el conocimiento es algo espiritual que crea igualdad entre las personas. Por lo tanto, la transmisión del Buen Vivir es de gran importancia. Su “mediador constituye la persona sabia (yachac en runa shimi). La práctica social de esta visión sobre la vida y el cosmos, resulta fundamental en la dinámica de la construcción del *Alli Káusai*” (Viteri 2002, 3). Este aspecto del *Sumak Kawsay* es extendido en el texto de Sarayaku ya citado. Después de detallar el sistema espiritual y los dioses, resalta:

Sus iras, complacencias y sabidurías nos han sido reveladas a través de nuestros sabios y mujeres, quienes nos han enseñado acerca de los secretos para alcanzar la armonía de uno consigo mismo y con la naturaleza, nuestra máxima del *Sumak Kawsay*. [...] Esta convivencia, y armonía nos enseñó a entender las múltiples dimensiones que componen la *Sumak Allpa*. El *muskuy* (conocimiento y comprensión) nos ha permitido adaptarnos adecuadamente a las condiciones de vida de la selva (Sarayaku 2003, 3-4).

Esta idea del *Sumak Kawsay* como saber y conocimiento tradicional y alternativo al occidental es retomada por la Universidad Intercultural Amawtay Wasi (UIAW), fundada en el 2004 y clausurada a fines de 2013 por supuestas deficiencias académicas. Es allí donde resalta el aspecto intercultural del Buen Vivir. En un libro en ocasión de la apertura de la Universidad, la UIAW explica su modelo educativo:

La Universidad Intercultural Amawtay Wasi se inscribe en la perspectiva de un paradigma intercultural, donde la educación es asumida como una responsabilidad compartida por el conjunto de actores sociales de las diversas culturas que intervienen en el proceso de la transformación y gestión del desarrollo humano local, nacional e internacional, a fin de lograr un adecuado ‘bien vivir’ para las actuales y futuras generaciones (UIAW 2004, 168).

Con esto, no solo establece al Buen Vivir como finalidad de su modelo educativo, sino lo inscribe en un panorama intercultural, definido por el contacto y la interrelación productiva entre diferentes culturas. De la perspectiva de la UIAW, el *Sumak Kawsay* necesariamente es una empresa intercultural:

La educación en esta visión [de la interrelación de diferentes visiones del mundo, P.A.] está pensada como aprendizaje para lograr la relacionalidad, la vivencia simbolizada, el lenguaje simbólico, como una manera entre otras de caminar hacia la sabiduría, de acercarse a la comprensión del ‘bien vivir’ (UIAW 2004, 172-173).

Basado en la interpretación de la interculturalidad que la CONAIE ofrece, “la valoración de toda forma de expresión cultural, de conocimiento y espiritualidad” (CONAIE 2007, 10) es una precondition básica para el Buen Vivir. Por lo tanto, llegamos a otra dimensión del *Sumak Kawsay*:

5. El *Sumak Kawsay* es la revaloración y reapropiación de saberes y conocimientos tradicionales en un ambiente de interculturalidad y respeto mutuo.

#### **d. El *Sumak Kawsay* plurinacional**

Desde su introducción en el discurso del movimiento indígena ecuatoriano, el *Sumak Kawsay* está estrechamente relacionado con el concepto de la plurinacionalidad. Ya en el texto de Sarayaku hay la referencia a una “Contribución a la construcción de un Estado Plurinacional y una democracia donde se mande obedeciendo al

pueblo” (Sarayaku 2003, 1), acompañado de demandas de autonomía. La demanda de una reconstrucción plurinacional comienza en los años 80 con la lucha por la autodeterminación y la autonomía de los pueblos indígenas. Refiriéndose al concepto de nacionalidades, Nina Pacari demanda en un texto de 1984 “la creación de un Estado verdaderamente multinacional y pluricultural en el cual cada nacionalidad tenga derecho a la autodeterminación y a la libre elección de alternativas sociales, políticas y culturales” (Pacari 1984, 119). Este sistema prevé no solo el reconocimiento de las nacionalidades indígenas como tales, sino también de sus territorios que pueden manejar de forma autónoma y según sus costumbres (Pacari 1984, 122). La idea de nacionalidades indígenas que viven en sus territorios de forma autodeterminada y autónoma rápidamente se extendió. Alrededor de 1986, la Unión de Nativos de la Amazonía Ecuatoriana (UNAE)<sup>5</sup> la retoma en un texto amplio. Allí se entiende las luchas indígenas como “luchas de defensa del territorio, de supervivencia del grupo; luchas por la independencia socio-cultural y organizativa” (UNAE s.f., 22). Aparecen las nacionalidades indígenas como algo que

conlleva especificaciones concretas de organización de vida y de destino; especificaciones en el modo de producción y en las manifestaciones socio-culturales, nacidas y desarrolladas en un territorio históricamente unido a la razón de ser de ese pueblo, en el que tanto la territorialidad, el origen del hombre, el desarrollo histórico como su fin se manifiestan dentro de una cultura, de un saber y cosmovisión única (UNAE s.f., 47).

Por lo tanto, es necesario un régimen de autonomías territoriales dentro de un Estado pluralista (UNAE s.f., 43).

Pero más allá de los detalles de las autonomías que quieren las organizaciones indígenas, nos interesa aquí cómo serían manejadas a nivel local, y con esto, qué relación tienen con el *Sumak Kawsay*. Es de gran relevancia la reconstrucción de la comunidad tradicional que es una parte de las demandas de autonomía. Pacari ofrece el sistema más elaborado. Para ella, la nacionalidad Kichwa es definida por la interrelación entre *Ayllu* (familia), *Llacta Ayllu* (comunidad ampliada) y *Mama Ayllu* (pueblo). La nacionalidad Kichwa sería en este sistema la *Mama Ayllu*, definida por “una lengua común, una cultura común, un territorio común y vínculos económicos comunes” (Pacari 1984, 115). El trasfondo de la cultura kichwa en este caso es una serie de estructuras que hoy día son asociados con el *Sumak Kawsay*:

5 Hoy día se llama Federación de Comunas Unión de Nativos de la Amazonía Ecuatoriana, FCUNAE.

La superestructura ideológica expresa la relación armónica de la PACHAMA-MA-ALLPAMAMA-RUNA (Universo-tierra-hombre), que resume la cosmovisión ideológica y cultural. Este mismo principio de relación armónica se manifiesta en la legislación: AYLLU CAMACHIC (Normas familiares); LLACTA CAMACHIC (Normas sociales); y, MAMA AYLLU CAMACHIC (Normas jurídicas de todo el pueblo). “Esta concordancia se expresa también en nuestros preceptos morales como: AMA QUILLA, AMA LLULLA, AMA SHUA (No seas perezoso, no mientas, no robes) que surgieron como normas de comportamiento reconocidas y aceptadas por todo el pueblo y así se conservan hasta la actualidad entre todos nosotros” (Pacari 1984, 115).

Estas visiones se pudieron establecer en el discurso del movimiento indígena. 20 años más tarde, la UIAW ofrece un entendimiento actualizado de la relacionalidad múltiple de los pueblos indígenas:

Las nacionalidades indígenas, se definen como entidades históricas y políticas que constituyen el Estado ecuatoriano, que tienen en común una identidad, historia, idioma, cultura propia, que viven en un territorio determinado, mediante sus propias instituciones y formas tradicionales de organización social, económica, jurídica, política y ejercicio de autoridad propia. Los pueblos indígenas, por su parte, están caracterizados como colectividades originarias, conformados por comunidades o centros con identidades culturales que les distinguen de otros sectores de la sociedad ecuatoriana, regidos por sistemas propios de organización social, política y legal. Finalmente, las comunidades indígenas, son consideradas como entidades colectivas agrupadas en familias, de relación sanguínea o afinidad, asentadas en un territorio determinado, que se auto-identifican o pertenecen a un pueblo o nacionalidad, que basan su modo de vida en la práctica colectiva de reciprocidad, solidaridad e igualdad, que tienen un sistema de organización político, administrativo, económico, espiritual y cultural (UIAW 2004, 151-152).

Asimismo adquiere un rol especial la tierra en cuanto territorio de las nacionalidades indígenas. Como territorio rompe con la lógica capitalista de producción y extiende su sentido a través de diferentes ámbitos, volviéndose base central para la reproducción múltiple del pueblo o de la nacionalidad que lo habita.

La tierra para el nativo no significa el lote que la ley le puede asignar, o el patrimonio familiar. [...] La tierra significa un lugar determinado donde vive y donde encuentra la razón de su existencia. Su concepto de tierra es el de un territorio, una patria extensa en la que se moviliza libremente en relación con los otros miembros del grupo. Un territorio cuyo concepto lo integra primor-



dialmente el bosque (*sacha pacha*). En el *sacha pacha* (bosque) está todo, incluso, como un elemento más, la tierra (*allpa*). El *sacha pacha* (el bosque) es un territorio extenso que se ha mantenido, que se ha defendido para el grupo y en el que se encuentran libremente y vagando en toda su amplitud, más que las cenizas y huesos de sus antepasados, sus almas, las fuerzas y espíritus que rigen su vida y su destino (UNAE s.f., 34).

El rol del territorio y de la posibilidad de manejarlo autónomamente no solo tiene una posición central en la propuesta de la plurinacionalidad, sino que influye mucho en el concepto de *Sumak Kawsay*. Es por esto que cuando Sarayaku introduce a este concepto en el discurso del movimiento indígena, destaca las relaciones con la plurinacionalidad (Sarayaku 2003, 1) y desarrolla una propuesta detallada a un sistema de autonomías. Pero su demanda va más allá de declaraciones teóricas. Ellos exigen

[l]a declaratoria de nuestro territorio ancestral como zona de interés biológico, cultural e histórico para el país y la humanidad, donde se ejecute de inicio, un Plan de Vida para los próximos 25 años, diseñado, concebido, discutido y aprobado por nuestras familias, asambleas y autoridades (Sarayaku 2003, 26).

En esta zona tendrían derechos de autodeterminación amplia, incluyendo “competencias en materia ambiental y turística, y los recursos respectivos” (Sarayaku 2003, 27). Dentro de este plan proponen

la zonificación económica y ecológica de nuestro territorio, basados en sus características ecológicas de bosques, hábitat de fauna y en las prácticas de uso y manejo ancestralmente existentes dentro de nuestro pueblo, y considerando igualmente, las necesidades y prioridades económicas de nuestra familia. PlanTEAMOS al menos la identificación de tres tipos fundamentales de zonas: zonas sagradas y de máxima reserva o conservación, excluidas a perpetuidad de cualquier intervención o práctica extractiva; zonas de producción en base a los principios del Mushuk Allpa, que incluya nuestros tambus, purun y purinas, así como zonas de recreación y desarrollo de actividades turísticas (Sarayaku 2003, 26-27).

De esto se puede derivar otra dimensión:

6. El *Sumak Kawsay* es necesariamente local y comunitario<sup>6</sup>, profundamente arraigado en las costumbres de los pueblos que lo practican. Por eso necesita un régimen autonómico para poder desarrollarse.

6 Arturo Escobar (2010) desarrolla un argumento semejante, asociando al *Sumak Kawsay* a lo que él llama “politics of place”.

Así también se explica el fortalecimiento del Estado y de la sociedad que busca la plurinacionalidad (CONAIE 2007, 5), “mediante la consolidación de la *unidad en la diversidad*, destruyendo de este modo el racismo y el regionalismo” (CONAIE 2007, 10). Por lo tanto, “el *Estado Plurinacional* es [...] un modelo de organización política para la *descolonización* de nuestras nacionalidades y pueblos” (CONAIE 2007, 9). No es posible separar el *Sumak Kawsay* de la Plurinacionalidad o de los elementos del discurso del movimiento indígena. Se trata de un discurso coherente e interrelacionado en sí. A lo mejor, el *Sumak Kawsay* es el fin a cual quieren llegar mediante el Estado plurinacional y la sociedad intercultural.

El movimiento indígena se autoconvoca para discutir, proponer y delinear acciones que permitan a la sociedad ecuatoriana contar con una alternativa, que incluya el respeto por los derechos colectivos, economía solidaria, defensa de la pachamama, inclusión y el respeto en las políticas públicas de la interculturalidad y la plurinacionalidad, hacia la construcción del verdadero *Sumak Kawsay* (CONAIE 2011, 28).

## **El Buen Vivir del Estado<sup>7</sup>**

Desde la Constitución del 2008, el Buen Vivir es un objetivo central del Estado ecuatoriano. El concepto y sus elementos se encuentran “en 99 artículos específicos de la Constitución” (Acosta 2010, 6), además “aparece en repetidas ocasiones el Buen Vivir conceptualizando la sociedad que se quiere construir” (Acosta 2010, 6). En su programa de gobierno actual, Alianza PAÍS detalla más su entendimiento del Buen Vivir y cómo piensa aplicarlo. Para ellos, su proyecto de “socialismo del Buen Vivir se identifica con la consecución del bien común y la felicidad de cada uno” (Alianza PAÍS 2012, 36). Al mismo tiempo, “se identifica con la realización de las facultades de cada uno, la reproducción indefinida de las culturas humanas y la armonía con la naturaleza” (Alianza PAÍS 2012, 45). El centro del Ecuador del Buen Vivir es “el ser humano, la vida y la naturaleza” (Alianza PAÍS 2012, 18). El programa también detalla cómo se quiere llegar a esto:

Las bases del régimen del Buen Vivir se sustentan en cuatro ejes: la desmercantilización del bienestar; la universalidad de los derechos sociales; la recuperación del vínculo entre el ámbito social y el económico; y la corresponsabilidad social, familiar y personal sobre el bienestar (Alianza PAÍS 2012, 117).

---

7 Para profundizar esta parte, se remite al excelente estudio de Caria y Domínguez (2016).

A cargo de implementar los cambios necesarios para llegar a una sociedad del Buen Vivir está la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (Senplades) que en su actual Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017 define qué entiende como Buen Vivir y desarrolla unas medidas para lograr los cambios necesarios para una sociedad del Buen Vivir. Para esta institución, “el Buen Vivir es la forma de vida que permite la felicidad y la permanencia de la diversidad cultural y ambiental; es armonía, igualdad, equidad y solidaridad. No es buscar la opulencia ni el crecimiento económico infinito” (Senplades 2013, 14). Dado el carácter institucional de la Senplades, no sorprende que desde su visión, la mejor manera de implementar al Buen Vivir sea mediante la planificación. Aquí, el Buen Vivir “va más allá del concepto de desarrollo [...], pues está asociado a una noción más amplia de progreso” (Senplades 2013, 16). Esto no significa que lleguen a rechazar el crecimiento, más bien se trata de analizar cómo se da. “El crecimiento económico es deseable en una sociedad, pero también importan sus pautas distributivas y redistributivas” (Senplades 2013, 16). El Plan de Desarrollo está inscrito en un proyecto de transformación mucho más amplio:

El Plan es un conjunto de objetivos que expresan la voluntad de continuar con la transformación histórica del Ecuador. Sus objetivos son: Consolidar el Estado democrático y la construcción del poder popular. Auspiciar la igualdad, la cohesión, la inclusión y la equidad social y territorial, en la diversidad. Mejorar la calidad de vida de la población. Fortalecer las capacidades y potencialidades de la ciudadanía. Construir espacios de encuentro común y fortalecer la identidad nacional, las identidades diversas, la plurinacionalidad y la interculturalidad. Consolidar la transformación de la justicia y fortalecer la seguridad integral, en estricto respeto a los derechos humanos. Garantizar los derechos de la naturaleza y promover la sostenibilidad territorial y global. Consolidar el sistema económico social y solidario, de forma sostenible. Garantizar el trabajo digno en todas sus formas. Impulsar la transformación de la matriz productiva. Asegurar la soberanía y eficiencia de los sectores estratégicos para la transformación industrial y tecnológica. Garantizar la soberanía y la paz, profundizar la inserción estratégica en el mundo y la integración latinoamericana (Senplades 2013, 17-18).

Al mismo tiempo quiere cambiar la manera de pensar de la población, “[e]l Buen Vivir significa [...] tener en el país una población con una gran dosis de autoestima y de confianza colectiva” (Senplades 2013, 18). En este sentido

El Sumak Kawsay fortalece la cohesión social, los valores comunitarios y la participación activa de individuos y colectividades en las decisiones relevantes para la

construcción de su propio destino y felicidad. Se fundamenta en la equidad con respeto a la diversidad, cuya realización plena no puede exceder los límites de los ecosistemas que la han originado. No se trata de volver a un pasado idealizado, sino de encarar los problemas de las sociedades contemporáneas con responsabilidad histórica. El Buen Vivir no postula el no desarrollo, sino que aporta a una visión distinta de la economía, la política, las relaciones sociales y la preservación de la vida en el planeta. El Buen Vivir promueve la búsqueda comunitaria y sustentable de la felicidad colectiva, y una mejora de la calidad de vida a partir de los valores (Senplades 2013, 23).

Para lograr esto, el Plan de Senplades propone “una perspectiva integradora, multidimensional y holística” (Senplades 2013, 29) que tiene seis dimensiones básicas:

1. *Diversificación productiva y seguridad económica.*
2. *Acceso universal a bienes superiores.*
3. *Equidad social.*
4. *Participación social.*
5. *Diversidad cultural.*
6. *Sostenibilidad.*

Estas dimensiones se expresan en doce objetivos concretos:

- **Objetivo 1:** “Consolidar el Estado democrático y la construcción del poder popular”.
- **Objetivo 2:** “Auspiciar la igualdad, la cohesión, la inclusión y la equidad social y territorial, en la diversidad”.
- **Objetivo 3:** “Mejorar la calidad de vida de la población”.
- **Objetivo 4:** “Fortalecer las capacidades y potencialidades de la ciudadanía”.
- **Objetivo 5:** “Construir espacios de encuentro común y fortalecer la identidad nacional, las identidades diversas, la plurinacionalidad y la interculturalidad”.
- **Objetivo 6:** “Consolidar la transformación de la justicia y fortalecer la seguridad integral, en estricto respeto a los derechos humanos”.
- **Objetivo 7:** “Garantizar los derechos de la naturaleza y promover la sostenibilidad ambiental territorial y global”.
- **Objetivo 8:** “Consolidar el sistema económico social y solidario, de forma sostenible”.
- **Objetivo 9:** “Garantizar el trabajo digno en todas sus formas”.
- **Objetivo 10:** “Impulsar la transformación de la matriz productiva”.

- **Objetivo 11:** “Asegurar la soberanía y eficiencia de los sectores estratégicos para la transformación industrial y tecnológica”.
- **Objetivo 12:** “Garantizar la soberanía y la paz, y profundizar la inserción estratégica en el mundo y la integración latinoamericana” (Senplades 2013, 81-83).

Un sistema semejante ya estableció el Plan de Desarrollo anterior, con doce objetivos que solo en detalles difieren (Senplades 2009, 11-12).

En comparación con las seis dimensiones del *Sumak Kawsay* elaboradas a partir de las publicaciones del movimiento indígena, se puede notar importantes diferencias, que no siempre se deben al problema de escala que se da cuando una idea local se aplica a nivel nacional. Para facilitar la comparación, otra vez las dimensiones:

1. El *Sumak Kawsay* significa no usar más de lo necesario para vivir. De esta forma, tanto la naturaleza, como la sociedad, la comunidad y el individuo tienen tiempo y espacio para regenerarse.
2. El *Sumak Kawsay* involucra adaptarse al entorno, aprovechando y aplicando las enseñanzas de los antepasados.
3. El *Sumak Kawsay* es una propuesta post-capitalista que busca poner a la economía al servicio de la humanidad.
4. *Sumak Kawsay* significa reciprocidad.
5. El *Sumak Kawsay* es la revaloración y reapropiación de saberes y conocimientos tradicionales en un ambiente de interculturalidad y respeto mutuo.
6. El *Sumak Kawsay* es necesariamente local y comunitario, profundamente arraigado en las costumbres de los pueblos que lo practican. Por eso necesita un régimen autonómico para poder desarrollarse.

Los aspectos comunitarios, locales e identitarios del *Sumak Kawsay* no aparecen en el Plan de Senplades, tampoco la revaloración de los saberes tradicionales, la adaptación al entorno, la autonomía o la reciprocidad. Se trata, en efecto, de un lenguaje completamente diferente. Mientras la lógica del movimiento indígena es comunitaria, que parte de y se dirige a las comunidades indígenas, la lógica del Plan de Senplades es la del Estado. Entran conceptos de política internacional o de planificación económica que desde una perspectiva comunitaria no pueden tener sentido. Esto no significa que el Plan del Buen Vivir sea malo o no digno de implementar –sí significa– que el Buen Vivir del Estado es fundamentalmente diferente del *Sumak Kawsay* del movimiento indígena. De hecho,

[e]l Buen Vivir no es una originalidad ni una novelaría de la Constitución de Montecristi. El Buen Vivir forma parte de una larga búsqueda de alternativas de vida fraguadas en el calor de las luchas populares, particularmente indígenas, desde mucho antes de que acceda al poder político el presidente Rafael Correa (Acosta 2010, 7).

La falta del Estado de aceptar las demandas de pluralismo y autonomía necesariamente tenía que llevar a conflictos con el movimiento indígena. Como lo expresa Delfín Tenesaca, ex-presidente de ECUARUNARI: “Si no se cambia la estructura política colonialista, no hay ninguna transformación, no hay democracia” (Tenesaca 2010, 108-109). Explica más, acercándose al lenguaje del gobierno: “la Pachamama es la madre que amamanta a sus hijos; si esta madre que amamanta no está envenenada, no está saqueada, no está contaminada, es posible que, realmente, haya un socialismo” (Tenesaca 2010, 109).

Por esto, a partir de febrero del 2010, la relación entre la CONAIE y el gobierno empeoró hasta tal punto que la CONAIE declara: “Manifestamos que el gobierno de Rafael Correa es falso socialista traidor, populista, genocida, fascista a los principios del *sumak kawsay*, además encubre el colonialismo del siglo XXI” (CONAIE 2010, 2).

En el mismo texto vuelve a explicar su visión, que se organiza a partir del concepto de la Plurinacionalidad:

Construcción de la Plurinacionalidad, entendida como un modelo de organización político, económico y sociocultural y un sistema de gobierno que busca la justicia, la libertad, y el desarrollo equitativo del conjunto de la sociedad ecuatoriana y de todas sus regiones y culturas; busca la descolonización de nuestros pueblos y nacionalidades indígenas, del pueblo afro ecuatoriano y montubio, superando así el olvido, el empobrecimiento y la discriminación de las civilizaciones originarias (CONAIE 2010, 2).

## Conclusión

Lo que en este texto se distinguió como *Sumak Kawsay* del movimiento indígena y Buen Vivir del gobierno ecuatoriano son dos interpretaciones del mismo concepto que se desarrollaron más o menos al mismo tiempo, pero en contextos políticos muy diferentes. Es también así que se puede explicar el apoyo inicial que el movimiento indígena dio al gobierno de Rafael Correa. El gobierno estaba usando los mismos conceptos con definiciones a primera vista similares, por lo tanto fue con-

siderado progresista desde la perspectiva del movimiento indígena. Aunque no sea representante de ellos, podría, en un primer momento, ser un paso hacia un Estado plurinacional que permita el *Sumak Kawsay*. Por diferentes razones, este apoyo se terminó en los años 2009 y 2010.

Más allá de los conflictos concretos que se basan en leyes adversas a los intereses de las organizaciones indígenas, la lucha discursiva sobre el *Sumak Kawsay* o Buen Vivir se basa en un profundo desencuentro en la definición de este concepto. Mientras para el movimiento indígena, el *Sumak Kawsay* está inscrito en un discurso decolonial que se desarrolló alrededor de conceptos como la Plurinacionalidad y la Interculturalidad, el gobierno ecuatoriano entiende al Buen Vivir como una alternativa al capitalismo, sobre todo en su formación neoliberal. Por esto, la definición gubernamental del Buen Vivir tiene un alcance menor a lo que el movimiento indígena entiende como *Sumak Kawsay*. El Buen Vivir no logra sobrepasar en su práctica a un reformismo eco-socialdemócrata, un intento de aumentar la participación social y política y reducir la explotación de la naturaleza. El *Sumak Kawsay* es, mientras tanto, una propuesta fundamentalmente alternativa que –dentro del discurso plurinacional e intercultural– busca “cambiar las estructuras sociales y a cambiarlas en profundidad” (Pacari 1984, 121).

## Bibliografía

- Acosta, Alberto. 2002. “En la encrucijada de la globalización: algunas reflexiones desde el ámbito local, nacional y global”. *Ecuador Debate* 55: 37-55.
- Acosta, Alberto. 2010. *El Buen Vivir en el camino del post-desarrollo. Una lectura desde la Constitución de Montecristi*. Policy Paper 9. Quito: FES-ILDIS.
- Alianza PAÍS. 2006. *Plan de Gobierno de Alianza PAÍS 2007-2011*. s.l.: s.ed.
- Alianza PAÍS. 2012. *Plan de Gobierno de Alianza PAÍS 2013-2017*. s.l.: s.ed.
- Altmann, Philipp. 2015. “Studying Discourse Innovations: The Case of the Indigenous Movement in Ecuador”. *Historical Social Research / Historische Sozialforschung* 40 (3): 161-184. doi: 10.12759/hsr.40.2015.3.161-184.
- Caria, Sara y Rafael Domínguez. 2016. “Ecuador’s Buen vivir. A New Ideology for Development”. *Latin American Perspectives* 206 (43,1): 18-33. doi: 10.1177/0094582X15611126.
- CONAIE. 1994. *Proyecto Político de la CONAIE*. Quito: CONAIE.
- CONAIE. 2001. *Proyecto Político de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador*. Vista 12 septiembre de 2010 en <http://www.conaie.org/congresos-de-la-conaie/ii-congreso-ed-la-conaie/99-proyecto-politico-de-las-nacionalidades-y-pueblos-del-ecuador>.

- CONAIE. 2007. *Propuesta de la CONAIE frente a la Asamblea Constituyente. Principios y lineamientos para la nueva constitución del Ecuador. Por un Estado Plurinacional, Unitario, Soberano, Incluyente, Equitativo y Laico*. Quito: CONAIE.
- CONAIE. 2010. *Declaración al pie de taita Imbabura y mama Cotacachi Los Pueblos y Nacionalidades Indígenas del Ecuador frente a la Cumbre de los Presidentes del ALBA-TCP con 'autoridades indígenas y afrodescendientes'*. Vista el 28 diciembre de 2013 en <http://www.conaie.org/imagenes/stories/pdfs/CONAIE.pdf>.
- CONAIE. 2011. *Informe del Gobierno de los pueblos y nacionalidades al IV. Congreso de la CONAIE. Enero 2008-Marzo 2011*. Vista el 15 agosto de 2011 en <http://www.movimientos.org/imagen/INFORME%20DEL%20GOBIERNO%20DE%20LA%20CONAIE%202011%20final.pdf>.
- Cubillo-Guevara, Ana y Antonio Hidalgo-Capitán. 2015. "El Sumak Kawsay genuino como fenómeno social amazónico ecuatoriano". *OBETS. Revista de Ciencias Sociales* 10 (2): 301-333. doi: 10.14198/OBETS2015.10.2.02
- Escobar, Arturo. 2010. "Latin America at a crossroads". *Cultural Studies* 24 (1): 1-65, doi: 10.1080/09502380903424208.
- GTZ (2002). *Cooperación con pueblos indígenas en América Latina. Taller, 28 al 30 de abril del 2002, Boquete, Panamá*. s.l.: GTZ.
- Gulbenkian Commission on the Restructuring of the Social Sciences. 1996. *Open the Social Sciences*. Stanford: Stanford University Press.
- Hidalgo-Capitán, Antonio and Ana Cubillo-Guevara. 2014. "Seis debates abiertos sobre el sumak kawsay". *Íconos* 48: 25-40.
- Koselleck, Reinhart. 2011. "Introduction and Prefaces to the Geschichtliche Grundbegriffe". *Contributions to the History of Concepts* 6 (1): 1-37.
- Medina, Javier, ed. 2001. *Suma qamaña. La comprensión indígena de la Buena Vida*. La Paz: GTZ.
- Medina, Javier. 2011. *Suma qamaña, vivir bien y de vita beata. Una cartografía boliviana*. Visto el 15 marzo de 2012 en <http://www.politicaparabolivia.com/?p=385>.
- Pacari, Nina. 1984. "Las culturas nacionales en el estado multinacional ecuatoriano". *Cultura. Revista del Banco Central del Ecuador* VI (18ª): 113-123.
- Sarayaku (Territorio Autónomo de la Nación Originaria del Pueblo Kichwa de Sarayaku). 2003. *Boletín de Prensa. Sarayacu propone un acuerdo integral sobre autodeterminación y manejo de sus territorios/ "Sarayaku Sumak Kawsayta Ñawpakma Katina Killka"* "El libro de la vida de Sarayaku para defender nuestro futuro". Vista el 20 noviembre de 2011 en <http://www.latautonomy.org/sarayaku.pdf>.



- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo – Senplades. 2009. *Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013: Construyendo un Estado Plurinacional e Intercultural*. Quito: Senplades.
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo – Senplades. 2013. *Plan Nacional de Desarrollo / Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017*. Quito: Senplades.
- Tenesaca, Delfín. 2010. “Pueblos indígenas: exclusión histórica, aportes civilizatorios y nuevo contexto constitucional”. En *Democracia, Participación y Socialismo. Bolivia, Ecuador, Venezuela*, editado por Miriam Lang y Alejandra Santillana, 107-110. Quito: Rosa-Luxemburg-Stiftung.
- UNAE. s.f. [ca. 1986]. *Problemática indígena y colonización en el oriente ecuatoriano. Reflexiones nacidas al interior de la U.N.A.E. (Unión de Nativos de la Amazonía Ecuatoriana)*. s.l.
- UIAW (Universidad Intercultural Amawtay Wasi). 2004. *Aprender en la Sabiduría y el Buen Vivir*. Quito: UNESCO.
- Uzeda, Andrés. s.f.. *Suma Qamaña, visiones indígenas y desarrollo*. Vista el 15 marzo de 2012 en <http://www.bibliocomunidad.com/web/libros/Suma%20Qama%-F1a,%20visiones%20ind%EDgenas%20y%20desarrollo.pdf>.
- Viteri, Carlos. 2002. “Visión indígena del desarrollo en la Amazonía”. *Polis, Revista de la Universidad Bolivariana* 1 (3): 1-6.

# As políticas de desenvolvimento territorial rural na América latina: uma hibridação das fontes e da implementação

## Las políticas de desarrollo territorial rural en América latina: una hibridación de las fuentes y de la implementación

### Rural territorial development policies in Latin America: hybridization of references and implementation

Eric Pierre Sabourin\*, Gilles Massardier\*\*, Octavio Sotomayor\*\*\*

75

#### Resumo

O artigo propõe examinar a emergência e disseminação regional das políticas públicas de desenvolvimento territorial rural –DTR– na América Latina. Formula a hipótese da existência e difusão de um modelo latino-americano específico de política de DTR. A metodologia baseia-se na aplicação de uma matriz de análise comum do “policy making” aos programas de DTR em vários países e do exame da sua aplicação em quatro países: Argentina, Brasil, Chile e Uruguai. O trabalho conclui na existência de um mecanismo de hibridação tanto das referências teórico-metodológicas como das modalidades de difusão regional e de implementação nacional das políticas de DTR.

**Palavras chave:** América Latina, desenvolvimento rural, desenvolvimento territorial, internacionalização de políticas, políticas públicas, regionalização; transferência de políticas.

#### Resumen

El artículo propone examinar el surgimiento y la diseminación regional de las políticas públicas de desarrollo territorial rural –DTR– en América Latina. Formula la hipótesis de la existencia y difusión de un modelo latino-americano específico de política de DTR. La metodología se basa en una matriz de análisis común del “policy making” a los programas de DTR en varios países y en el examen de su aplicación en cuatro países: Argentina, Brasil, Chile y Uruguay. El trabajo concluye con la existencia de un mecanismo de hibridación tanto de las referencias teórico-metodológicas como de las modalidades de difusión regional y de implementación nacional de esas políticas de DTR.

**Palabras claves:** América Latina; desarrollo rural; desarrollo territorial; internacionalización de políticas; políticas públicas; regionalización; transferencia de políticas.

\* Sócio-antropólogo. Investigador Senior del CIRAD, Unidade Mixta ART-Dev. Profesor visitante en la Universidad de Brasilia, Post grados MADER y MSPT, Centro de Desenvolvimento Sustentavel – CDS. Coordinador de la Red Políticas Públicas y Desarrollo Rural en América Latina.

\*\* Cientista Político. Investigador senior en CIRAD, Departamento Medio ambiente y Sociedades, Unidad Mixta ART-Dev. Profesor en Sciences Po Lyon, Lyon University.

\*\*\* Ing. Agrónomo. Director Nacional del Instituto Nacional de Desarrollo Agropecuario, INDAP, Ministerio de Agricultura, Chile.

### Abstract

This paper proposes to examine the emergence and dissemination of regional public policies for Rural Territorial Development –RTD– in Latin America. We hypothesize the existence and spread of a specific Latin American model of RTD policy. The methodology is based on the application of a common matrix analysis of RTD programs policy making in several countries and the examination of its application in four countries: Argentina, Brazil, Chile and Uruguay. The paper concludes that there is a hybridization mechanism of both the theoretical and methodological framework as the modalities of regional dissemination and national implementation of these policies RTD.

**Keys words:** Latin America; policy internationalization; policy making; policy transfer; public policies; regionalization; rural development; territory development.

## Introdução

Os anos 2000 têm sido marcados pela emergência, às vezes simultânea, de programas e políticas nacionais de desenvolvimento territorial em vários países de América Latina. Como interpretar essa disseminação regional de políticas territoriais?

Tratar-se-ia apenas de um efeito conjuntural do uso da retórica do desenvolvimento territorial para dar uma cara nova as mesmas políticas como sugere Favareto (2010)? Ou, mesmo ao lado de um “efeito de moda”, aconteceria “uma mudança profunda comparada com as modalidades tradicionais dos métodos de intervenção das autoridades públicas” (Duran 2011, 475)?

Finalmente, será que podemos falar da emergência de um modelo de políticas de desenvolvimento territorial específico a América Latina?

Esse artigo examina esse fenômeno a partir de duas entradas complementares. A primeira busca as causas e modalidades de adoção ou difusão dessas políticas na escala do subcontinente latino-americano. A segunda entrada procura entender, a partir da análise da implementação desses programas em quatro países (Argentina, Brasil, Chile e Uruguai), se se trata de um mesmo modelo aplicado em diferentes países, e se for assim, quais são as suas principais características comuns?

O texto conta três partes: a primeira lembra os fatos, seu contexto e apresenta o referencial teórico e metodológico mobilizado. A segunda trata da análise da emergência e da difusão das políticas de Desenvolvimento Territorial Rural - DTR na América Latina. A terceira parte examina a sua aplicação em quatro países: Argentina, Brasil, Chile e Uruguai.

## Contexto e referencial de análise

### *Contexto internacional e latino-americano*

A territorialização é uma abordagem das políticas públicas que considera as especificidades de cada território em oposição ao enfoque vertical que divide a ação

pública em setores de atividade separados. De acordo com Faure (2007) “em sua formulação mais simples, a territorialização corresponde a uma abordagem política pública que valoriza as características e os recursos de cada território. A ideia subjacente é que o território, mais do que o aparelho de Estado, seria agora o local de definição e solução de problemas públicos. Longe de corresponder a uma definição juridicamente estabilizada a territorialização supõe um tratamento localizado de certas questões e, portanto, o desenvolvimento de uma pluralidade de atores envolvidos na produção de um laço político e social”.

O princípio da territorialização das políticas públicas consiste em três pontos: i) o fato que o serviço ou o bem público não é distribuído de maneira uniforme pela autoridade central ii) a tentativa de aproximar a tomada de decisão dos problemas e dos usuários ou beneficiários; iii) o território não é definido administrativamente mas de acordo com uma dinâmica especificamente territorial (Thoenig e Duran 1996; Faure 2004; Faure e Négrier 2007; Massardier 2008; Duran 2011).

Desde o fim dos anos 1990, a maioria dos países de América Latina elaborou uma série de programas e políticas de desenvolvimento territorial, notadamente em meio rural (cf. tabela 1). Os ingredientes deste paralelismo das agendas nacionais a partir de um ‘modelo’ comum existem em dois níveis:

- a) em matéria de referências: são mobilizadas as noções de desenvolvimento endógeno e sustentável dos territórios, da descentralização ou desconcentração do estado, de participação dos atores desses territórios, de identidade territorial, de multifuncionalidade da agricultura e dos espaços rurais;
- b) em termos de instrumentos encontramos ferramentas clássicas: planejamento nacional e regional, zoneamentos de territórios específicos e dispositivos participativos: comissões participativas ou conselhos territoriais, gestão social ou integrada, dimensão transversal (ruralidade, combate à pobreza, saúde pública e segurança alimentar, meio ambiente, educação), atribuição de subsídios ou crédito para projetos coletivos.

Esse ‘modelo’ aparece de fato como uma hibridação de várias influências: transições democráticas que levaram a abrir « janelas de oportunidade » para os movimentos sociais locais, entre outros, camponeses e indígenas; condicionalidades ligadas aos financiamentos das Organizações Internacionais (em particular o Banco Mundial e a sua vontade de descentralização); organizações interamericanas que, mediante seu interesse para a agricultura, promovem o desenvolvimento regional ou rural como o Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID, o Instituto Interamericano de

Cooperación Agrícola - IICA, a Comissão Econômica para América Latina - CEPAL e, finalmente sempre aparece a referência ao ‘modelo’ europeu dos fundos estruturais, notadamente do programa LEADER (Laços Entre Ações de Desenvolvimento da Economia Rural.)

A difusão de um modelo na América Latina é confirmada. No entanto, se certos países foram objeto de pesquisas mais detalhadas sobre a implementação desses instrumentos, notadamente o Brasil (Sabourin e Teixeira 2002; Sabourin 2007; Miranda e Tiburcio 2010) ou o Chile (Schjetman e Berdegué 2004, Martínez *et al.* 2014), não tiveram ainda muitas tentativas de compreender o conjunto do processo: circulação do modelo, agendamento e aplicação a nível nacional e consequências da implantação na escala do subcontinente latino-americano.

Tabela 1. As políticas de desenvolvimento territorial rural na América Latina

País	Política	Lei	Año
Argentina	Proyecto de desarrollo e pequeños productores rurales – ProInder		1998
	Programa Federal de Apoyo al Desarrollo Rural Sustentable - ProFeder		2003
	Programa Nacional de Apoyo al Desarrollo de los Territorios INTA		2006
Brasil	PRONAF-CMDR	Decreto Nº 1.946, de 28 e junho de 1996	1996
	PRONAT-PDSTR		2003
	PTC Programa Territórios da Cidadania		2008
Chile	Política Regional y territorial SECODIR (Ministerio Interior)		2006
	Programa de Desarrollo Territorial Indígena (PDTI) e PADIS		2008
	Pol. Nac. Desarrollo Rural 2014-24		2013
Colômbia	INCODER (en Ministerio de agricultura)	Ley 388/97 ordenamiento territorial rural Ley 1152	1997
	Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 Prosperidad para Todos		2007
	Desarrollo Rural e Territorial, DRET		2009
Costa Rica	Instituto Nacional de Desarrollo Rural INDER	Ley Fomento Producción Agropecuaria FODEA y Orgánica del MAG	1995
	Grupos de Acción Territorial GAT		2006
			2010
El Salvador	Territórios del Progreso		2008
Equador	Prolocal y Proder	Art. 279 de la Constitución de la República del Ecuador 2013	2007
	Plan Nacional del Buen Vivir		2008
México	Programa Nacional de Solidaridad-PRONASOL	Ley de Desarrollo Rural Sustentable	1990
	Consejo Mexicano para el Desarrollo Rural Sustentable		2001
			2008
Uruguai	Mesas de Desarrollo Rural (Ministerio de Ganadería y Agricultura)	Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible 18.308	2009
			2007

Fonte: pesquisa autores

O contexto corresponde a desafios fortes para o futuro do mundo rural que alimentam tanto a literatura científica como os debates dos expertos internacionais: a) o futuro da produção agrícola num marco de incerteza sobre a seguridade alimentar mundial, as mudanças globais, climáticas e econômicas; b) a dualidade dos modelos de agricultura e a concorrência entre modelos de desenvolvimento das zonas rurais: competitividade da produção destinada aos mercados agrícolas mundiais *vs* desenvolvimento rural sustentável dos territórios e combate à pobreza dos pequenos agricultores ; c) o desafio da de-setorização de políticas destinadas a se integrar para um gestão global dos territórios rurais (meio ambiente + desenvolvimento agrário + saída da pobreza).

O contexto econômico está marcado pelos impactos sociais e econômicos da liberalização das políticas agrícolas cujos efeitos perversos são particularmente duros para as agriculturas familiares que devem adaptar-se as exigências de cadeias e mercados cada vez mais competitivos e estandarizados (Losch *et al.* 2011 ; Berdegué e Fuentelba 2011). As regiões com forte concentração de agricultura familiar ou camponesa estão também entre as mais vulneráveis e se encontram muitas vezes marginalizadas.

O objetivo anunciado pelas políticas de desenvolvimento territorial na América Latina seria ao mesmo tempo reequilibrar as áreas rurais marginalizadas e valorizar os atributos específicos dos territórios rurais. A abordagem metodológica promove geralmente a concentração de investimentos produtivos estratégicos e o fortalecimento das capacidades de ação e de decisão dos atores locais por meio da participação da sociedade civil organizada (Velut 2008 ; Sabourin e Teixeira 2002). De fato, uma das características dos programas de DTR latino-americanos é essa associação híbrida e diversamente conjugada entre planejamento nacional e regional e participação dos beneficiários.

O contexto político destas reformas do desenvolvimento rural é específico à América Latina e passa por diversos processos. Primeiro, trata-se de políticas com ambições e dimensões muitas vezes diversas, mas que pretendem ser formalmente integradas entre elas e nos territórios. Em segundo lugar, essas políticas têm em parte, origens internacionais e muitas vezes com várias dinâmicas ou mecanismos imbricados desde a transferência de modelos até a resposta às reivindicações dos movimentos sociais. Essas transferências são operadas pelos estados como pelas instituições internacionais e interamericanas, em particular o IICA e a Organização Mundial da Agricultura - FAO, mais recentemente a CEPAL, mas, também, por universidades e centros de pesquisa. Essas organizações têm todas contribuído para a adaptação do discurso e, parcialmente, de alguns elementos dos instrumentos de desenvolvimento territorial implementados na Europa.

Em terceiro lugar, a governança global não se limita à única lógica da mundialização. A abordagem territorial do desenvolvimento rural, muitas vezes qualificada

de sustentável e participativa está, muitas vezes, associada à integração de diferentes instrumentos setoriais como a descentralização, o ordenamento do território, o planejamento regional, a preservação do meio ambiente e a luta contra a pobreza (Massardier e Sabourin 2013).

Enfim, a globalização se manifesta no sentido de uma imbricação crescente entre os níveis de gestão dos problemas: inter/trans/nacional; regional; nacional; territorial.

Há, portanto, um desafio em compreender mediante que processos, os governos dos estados latino-americanos têm tentado, de maneira quase concomitante, nos anos 1990/2000, satisfazer ao mesmo tempo a essas injunções internacionais e a reivindicações cada vez mais fortes dos movimentos sociais rurais, inventando formas híbridas de políticas de desenvolvimento territorial.

Mais especificamente, para o setor agrícola, o enfoque de tipo DTR aparece em reação a quatro fenômenos novos para a agricultura na América Latina.

O primeiro foi ditado pelo aumento da complexidade do mundo rural, a agricultura deixa de ser a única atividade econômica ou até a mais importante em termos de renda nos territórios rurais (Silva 1999). Isto obrigou os gestores a planejar tentando levar em conta o potencial de outras atividades econômicas: manufaturas e artesanato, transformação agroalimentar, turismo e outros serviços.

Novos problemas condicionando o desenvolvimento rural (meio ambiente e poluição, seguridade sanitária dos alimentos, pobreza e equidade territorial) têm levado a uma de-setorização progressiva das políticas agrícolas. As políticas não se decidem apenas no Ministério da Agricultura. Devem ser negociadas com as regiões, com os estados federados, os ministérios de saúde, de educação, as organizações de consumidores, ONGs ambientalistas, entre outros. Isto exige novos arranjos institucionais que possam dar conta do caráter multisetorial e multidimensional do desenvolvimento rural.

A mobilização cidadã tem levado a uma crise dos enfoques convencionais em matéria de formulação de políticas públicas. Esse fenômeno vem da emergência de novos atores (os movimentos sociais e de outras coalizões) que intervêm nos temas públicos com novas exigências e agendas (Kingdom 1984). Essa tendência está sendo reforçada pelas novas modalidades de legitimação da ação pública. Agora, não conta mais, apenas o resultado da eficiência, da pertinência e da adaptação das decisões das autoridades. O que importa é também a sua legitimidade, transparência, que dizer é a “maneira” de decidir. As políticas públicas definidas de acordo com uma lógica descendente (*top down*) não são mais pertinentes ou aceitáveis. O modelo linear de formulação das políticas (segundo a sequência tradicional “concepção à avaliação à decisão à aplicação”) tende a ser substituída por uma abordagem fundada em inter-relações múltiplas, realizadas mediante uma combinação de modalidades de negociação, cooperação, de

um lado ao exemplo do Chile e de planejamento nacional mais ou menos homogeneizador do outro lado, como o mostram os casos do Brasil e do Uruguai.

O quarto fenômeno corresponde aos processos de descentralização e de delegação de atribuições e competências dos estados nacionais, seja para acima (nível supranacional) seja para abaixo (nível regional, municipal ou local e territorial). Em todos os países da região, os serviços públicos se reestruturam para se tornar mais eficientes com resultados sem dúvida diversos. No entanto, essa procura de mais coordenação e de coerência no uso dos recursos permite abrir novos espaços para mais participação social.

### **Metodologia e referencial teórico**

A pesquisa foi realizada mediante a aplicação de uma grade de análise dos programas e instrumentos de desenvolvimento territorial e de participação em vários países da América Latina e em particular do Mercosul, mediante um estudo comparativo das políticas de desenvolvimento rural e de agricultura familiar no marco da rede de Pesquisa PP-AL (*Políticas Públicas e Desenvolvimento Rural na América Latina*). A pesquisa acompanhou onze países<sup>1</sup> entre os quais Brasil, Argentina, Chile e Uruguai. A matriz de análise deste estudo considerava cinco elementos: 1) o lugar da agricultura e em particular da agricultura familiar na economia do país; 2) as trajetórias das políticas agrárias e de desenvolvimento rural; 3) os movimentos sociais, grupos de interesse e coalizões atrás de essas políticas públicas; 4) o público meta e as modalidades de implementação; 5) a análise específica das políticas territoriais e transversais (Grisa e Schneider 2014; De Torres *et al.* 2014; Juarez *et al.* 2014; Martinez *et al.* 2014; Sabourin *et al.* 2014). Resultados complementares vêm de três projetos de pesquisa de campo que permitiram acompanhar a aplicação dos programas territoriais: O projeto Transbrasil (CNPq) nos quatro países (Sabourin *et al.* 2015c) e o projeto MESAS – ECOS-Sul (Funcionamiento de las Mesas de Desarrollo Rural) (Sabourin *et al.* 2015 a & b) no Uruguai.

A análise dos *policy process* oferece um enfoque privilegiado para observar as recomposições das políticas e da ação pública, em particular a sua internacionalização. Hassenteufel, (2008, 16) constata uma passagem «das políticas públicas nacionais para as políticas transnacionais» e Massardier (2008) observa uma crescente pluralidade dos atores da ação pública desde uns vinte anos e por consequência, uma multiplicação dos centros de decisão. Rosenau (1997, 99-102) como Camau e Massardier (2009) convergem na observação da fragmentação dos poderes entre os níveis internacionais, territoriais, privados, públicos. Para dar conta da nova leitura

1 Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Cuba, Equador, México, Nicarágua, Peru e Uruguai.



da aplicação dos programas de desenvolvimento territorial com a intervenção da Comissão Europeia nos países da Europa, Bache e Flinders (2004) formularam o conceito e a proposta analítica da “governança multi-nível”.

Esses elementos conduziram a uma releitura do processo de fabricação das políticas públicas. Segundo Hassenteufel (2008, 23) esse processo de “policy making” passa a ser “uma construção coletiva da ação pública” que necessita uma “análise contextualizada das interações de atores múltiplos, imbricados em vários níveis, do local para o internacional, passando pela União Europeia, de maneira a poder pensar as transformações dos Estados contemporâneos”.

Para Duran (1999), a leitura pela construção “conjunta das políticas públicas” passa a ser reforçada, na medida em que o processo de fabricação dos programas encontra-se também emaranhado entre vários níveis de ação. Assim, a territorialização das políticas assume uma dimensão incremental<sup>2</sup> segundo a noção de Lindblom, 1979: a construção dessas políticas não segue o processo longo (formulação de soluções, escolha entre elas, decisão, aplicação da política). Pode até agregar novos níveis e novos instrumentos sem a extinção dos anteriores. É precisamente dessa complexidade dos emaranhamentos dos processos observados na América Latina que depende, também, a implementação das políticas de DTR no subcontinente latino-americano.

## Hibridação das modalidades e processos e transferência

As observações na escala dos países da região latino-americana tendem a confirmar que as modalidades de internacionalização das políticas de desenvolvimento territorial rural são a resultante da hibridação de três modalidades: circulação de normas internacionais (Delpeuch 2009), transferências de modelos europeus e brasileiros (Dolowitz e Marsh 2000) e regionalização (Pasquier 2002). Essas constatações conduzem a formular a hipótese de uma regionalização atípica porque sem integração, mas com uma “difusão por abaixo” de uma política territorial.

### **Circulação de normas de uma organização internacional para outro país**

O desenvolvimento territorial aparece como carregado de virtudes tanto para o setor público, as organizações coletivas como o setor empresarial, e passou a constituir

2 A noção de *incrementalismo* (Lindblom 1979) indica que as políticas públicas evoluem de maneira gradual, passo a passo. Nessa perspectiva, os tomadores de decisão política, aprovam geralmente mudanças que apenas modificam marginalmente a situação ou o *status-quo* na ação pública.

um desafio político e de políticas públicas na América Latina desde o fim dos anos 1990. A principal referência em circulação foi o « modelo » europeu dos fundos estruturais, mobilizada de diferentes maneiras. Primeiro, foi no quadro intergovernamental do Mercosul, com a criação do *Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul* (FOCEM) em 2005 inspirado diretamente dos fundos estruturais europeus. Assim, o Mercosul criou também em 2004 um *Fórum Consultivo de Municípios, Estados Federados, Provinciais e Departamentos do Mercosul* sob o modelo do Comitê das Regiões da UE. A criação dos territórios de desenvolvimento rural no Brasil em 2003 é concomitante com as duas iniciativas do Mercosul, mas sem assumir o caráter intersetorial e a dimensão estrutural (financiamento de grandes infraestruturas) dos fundos europeus. A literatura brasileira estabelece essa ligação, procurando no modelo dos Fundos europeus um remédio para a insatisfação quanto à falta de políticas regionais (Posada 2009), conforme a lógica de importação de modelo de política pública descrita por Rose (1991). Esse paralelismo das agendas merece ser notado para entender as condições da transferência UE-Mercosul e UE-Brasil. Como o indicam Théry (2009) e Coufignal (2010, 105), as relações entre a União Europeia e a América Latina nesse campo (cooperação descentralizada, cooperação para o desenvolvimento) « são numerosas, importantes e pouco legíveis ».

No caso das políticas de DTR na América Latina, a intervenção da União Europeia para transferir o modelo do programa Leader (Champetier 2003 ; De Janvry e Sadoulet 2004, Musialkowska 2006 ; Théry 2009) foi apoiada por agências internacionais setoriais (FAO, BIRD, PNUD), pelas agências interamericanas setoriais ou regionais: a Comissão Econômica para América Latina-CEPAL (Cepal 2010; Echeverí e Sotomayor 2010) e, sobretudo o Instituto Interamericano de Cooperação Agrícola (IICA) que assegura o papel de líder nessa temática mediante diversos projetos, programas e redes: ECADERT (estratégia Centro Americana de Desenvolvimento Rural Territorial), PROTERRITORIOS, PROCISUR, DTR/RIMISP, (Miranda e Tiburcio 2010 ; IICA 2013). Essas iniciativas têm sido também fortalecidas na escala interamericana pelo BID e pela FAO (2005).

### **Transferência mais retórica que técnica de um modelo europeu**

Por outra parte, o modelo europeu dos fundos estruturais tem sido transferido sob a influência das políticas de cooperação bilaterais, notadamente espanhola e francesa<sup>3</sup>, constituindo um revezamento do modelo europeu. Nos casos da Bolívia, do

3 Por exemplo: Missões das câmaras de comércio e indústria na América Latina (Champetier, 2003) ou diferentes iniciativas das regiões francesas a través da cooperação descentralizada.

Peru e de Nicarágua, foram os programas financiados pela Dinamarca (que abriu uma embaixada na Bolívia dedicada a esses projetos e co-financiou a pesquisa DTR do Rimisp), pela Alemanha (programa PADEP de descentralização e luta contra a pobreza da GTZ) promovendo políticas de desenvolvimento territorial cumulando a injunção da governança descentralizada com apoio a segurança alimentar, participação da sociedade civil, luta contra a pobreza e instrumentos de acompanhamentos dos projetos. Indiretamente, mediante co-financiamentos, as organizações Internacionais participam do mesmo processo, em particular a FAO, o PNUD e o Banco Mundial (Valderrama 2004).

Por fim, outro tipo de transferência, intra-continental é verificado na América Latina: provem de um efeito *feed back* de « modelos » propriamente latino-americanos, em particular do Brasil, cujo programa nacional de desenvolvimento territorial está sendo observado por outros países latino-americanos: Argentina, Uruguai, Guatemala, El Salvador, etc. No caso do Brasil e da Argentina, a inovação em matéria de desenvolvimento rural se traduz pela territorialização de uma política setorial (agricultura familiar) e por uma vocação integradora: ordenamento territorial, agregação de valor a produção local, desenvolvimento sustentável, luta contra a pobreza (CEPAL 2010). No Uruguai a abordagem territorial foi associada à políticas públicas de redução da pobreza e do êxodo rural com as Mesas de Desenvolvimento Rural e projetos de apoio a produção familiar financiados pelo FIDA (De Torres *et al.* 2014). O modelo do Brasil foi assim exportado na América central com assistência técnica do IICA. Foi o caso de El Salvador, com um investimento direto da cooperação bilateral brasileira. Esse tipo de transferência parece corresponder ao que a literatura sobre os *policy transfers* chamou de « *bandwagoning* », quer dizer um fenômeno de imitação por seguimento das políticas de países vizinhos (Waltz 1979).

Três conclusões podem ser retidas desses elementos.

Por um lado, existe uma grande diversidade de processos em curso: são diversos tipos de transferências de um modelo (entre Europa e América Latina e entre Estados latino-americanos), de transnacionalização, mas também de intergovernamentalismo em função dos interesses específicos dos estados europeus, mas também do Brasil.

Por outro lado, essa internacionalização opera por processos de produção/difusão sob a influência de arenas internacionais, de redes de pesquisadores, universitários e peritos, que constituem « configurações transnacionais » (Hassenteufel 2008, 134). Em terceiro lugar, o conjunto desses mecanismos de circulação de normas e de transferências de modelos, corresponde também, paralelamente a uma atividade intensa e bastante regionalizada dos movimentos sociais rurais e camponeses.

## **Mecanismos de regionalização**

O MERCOSUL tentou tornar supranacionais algumas políticas públicas: infraestruturas, energia, mas também, mais recentemente políticas territoriais com a criação do FOCEM, transferência direta dos fundos estruturais europeus. Trata-se ainda de um embrião de políticas de desenvolvimento regional a qual pode ser agregada o programa PROCISUR (que reúne as instituições de pesquisa agropecuária dos seis países do Mercosul). Mas, essa iniciativa integra marginalmente as preocupações do desenvolvimento territorial. A demanda da constituição de um fundo regional de apoio ao desenvolvimento rural pelos movimentos nacionais de agricultores familiares reunidos na REAF (Reunião Especializada da Agricultura Familiar) foi aprovada; mas esse fundo, alimentado por Brasil e Argentina principalmente é ainda modesto, só pode assegurar o funcionamento da secretaria executiva da REAF em Montevideo.

Na América central, existe uma tentativa de regionalização a partir de organizações regionais setoriais tratando do meio ambiente e do desenvolvimento territorial (SICA-Sistema de Integração Centro-americano, Estratégia Centro-americana de desenvolvimento rural territorial-ECADERT). Parece que se trata de uma estratégia deliberada dos estados latino-americanos se consideramos o exemplo da iniciativa de Integração da Infraestrutura Regional da América do Sul (IIRSA) ligada a União das Nações Sul-americanas (UNASUL) criada em 2008, que, também, atua como uma organização pouco supra-nacionalizada (Rouquié 2011).

De acordo com a literatura sobre EU, podemos transpor para o caso latino-americano a ideia de regionalização “por baixo” (Pasquier e Weisbein 2004). Esses autores observam que na Europa, os territórios não são somente esponjas que absorvem os imperativos da globalização econômica, mas são, mais bem, lugares de “re-apropriação”. A regionalização por baixo vem igualmente das aspirações de reforma dos movimentos sociais rurais ou das reivindicações firmes dos esquecidos do crescimento econômico e agrícola. Por outra parte, certos trabalhos sobre a regionalização na América Latina já tinham mencionado que ela não podia se resumir à única dinâmica internacional, mas que tinha também que examinar a capacidade das elites econômicas e universitárias a levar essas problemáticas nas arenas que superam as fronteiras dos estados e das organizações internacionais (Dabène 2009). Pode se agregar as estratégias internacionais das coletividades territoriais, que também «por baixo» implementam transferências internacionais subnacionais (Pasquier 2002).

A observação das políticas implementadas nos quinze últimos anos, indica mecanismos de regionalização continental das políticas setoriais. Por um lado existe os

efeitos das organizações internacionais ou interamericanas (o IICA que depende da OEA) mas, por outro, o processo aparece como autônomo da vontade de intergovernamentalismo dos estados. Isto poderia corresponder ao fenômeno de *spill over* (de dinâmica de integração indireta e cumulativa) descrito no caso da construção europeia (Lindberg 1963), mas nesse caso, por baixo: a regionalização ganharia em eficiência conseguindo competências pelos movimentos sociais e contornando o intergovernamentalismo. Quando as organizações internacionais regionais latino-americanas mal conseguem regionalizar políticas públicas por conta da fraqueza da supranacionalização e dos excessos de controle dos estados que privilegiam o intergovernamentalismo (Girault 2009; Dabène 2009), o modelo de política de DTR estudado, estendeu-se no continente, escapando, em parte aos estados, a partir de coordenações e de redes mobilizando as organizações internacionais, as arenas de peritos e científicos, ou os movimentos sociais rurais e camponeses. Estes se dotaram de organizações regionais: Via Campesina, REAF e COPROFAM (Coordenação das Organizações Profissionais da Agricultura Familiar do Cone Sul). O conjunto imbricado desses diversos mecanismos produz processos de regionalização latino-americana da política de DTR por meio da internacionalização de políticas. Está sendo promovido por setores institucionais minoritários com relação aos grandes ministérios notadamente, economia e finanças, ou o de agricultura no caso das políticas de DTR.

### **Implementação das políticas de DTR em quatro países**

Os programas acompanhados nos quatro países foram o PRONAT-PTC no Brasil, o Programa Nacional de Apoyo al Desarrollo de los Territorios (PANDT) em Argentina, os Programas PRODESAL (Desarrollo local) e PDTI (Programa Desarrollo Territorial Indígena) executados por INDAP/Ministério da Agricultura no Chile e o Programa Mesas de Desarrollo Rural (MDR) do Ministério de pecuária e Agricultura no Uruguai (Tabela 2).

Tabela 2. Políticas de desenvolvimento territorial rural nos 4 países de estudo

Pais	Marco nacional	Política de DTR	Órgão de tutela	Órgão de execução	Ano
Argentina	Programa Federal de Apoyo al Desarrollo Rural Sustentable ProFeder	<i>Programa Nacional de Apoyo al Desarrollo de los Territorios</i> /INTA	MINAGRI	INTA	2003 2006
Brasil		PRONAF-CMDR PRONAT-PDSTR Territórios da Cidadania	MDA MDA Casa Civil	MDA-SAF MDA-SDT MDA-SDT	1996 2003 2008
Chile	Política SECODIR Ministério Intérior	Programa de Desarrollo Territorial Indígena (PDTI) PRODESAL Pol. Nac. Desarrollo Rural 2014-24	MINAGRI	INDAP INDAP INDAP	2006 2008 2013
Uruguai	Ley ordena-territorial y desarrollo sostenible 18.308/2009	Mesas de Desarrollo Rural	Ministerio de Ganadería y Agricultura MGAP	Departamento Desarrollo Rural	2007 2011

Fonte: Pesquisa

### **Um enfoque ainda setorial com tentativas de integração de objetivos e programas**

Verificamos nos quatro países estudados (Argentina, Brasil, Chile e Uruguai) que a política de desenvolvimento territorial é paradoxalmente bastante setorial: ela é rural; é implementada por estruturas que dependem do Ministério da Agricultura (INDAP no Chile, INTA na Argentina, Direção do Desenvolvimento Rural no Uruguai) ou do Ministério do Desenvolvimento Agrário no Brasil (Secretaria do Desenvolvimento Territorial). No Brasil, Chile e Uruguai, existe também uma política de desenvolvimento territorial nacional administrada por outro ministério (Integração Nacional no Brasil, Interior no Chile, Habitação, Ordenamento Territorial e Meio Ambiente no Uruguai). Esses ministérios intervêm na descentralização (o que é diferente da territorialização) ou nos macro territórios e não tratam do desenvolvimento rural. Existiu uma tentativa de coordenação por parte da Direção do Ordenamento Territorial de Uruguai, depois da votação da Lei de Ordenamento Territorial e desenvolvimento Sustentável em 2009, num departamento do leste do Uruguai com diversos problemas de tensão entre pecuária, minas e agricultura. Mas essa iniciativa teve que enfrentar a dominação do Ministério da

Pecuária e Agricultura (Sabourin, et al. 2015). Este ministério justifica a anterioridade da sua própria iniciativa de descentralização mediante a instalação em todo o país de Mesas de Desenvolvimento Rural, onde estão convidados os representantes dos outros setores.

De fato, esses espaços participativos e consultivos, como no Brasil e na Argentina, estão sendo investidos, sobretudo pelas organizações dos agricultores familiares. Na Argentina, mesmo depois da criação da Secretaria da Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Rural, foi o INTA (Instituto Nacional de Tecnología Agrícola) antigo e bem implantado em nível local e regional, que guardou o controle e a gestão do programa de desenvolvimento territorial, dispondo dos recursos humanos, do dispositivo institucional e de certa confiança do mundo rural (Elverdin, *et al.* 2015).

No Brasil, houve em 2008 uma tentativa de coordenação da intervenção dos diferentes ministérios atuando para o desenvolvimento rural (Saúde, Educação, Meio Ambiente, etc.) mediante o Programa dos Territórios da Cidadania (PTC), coordenado pela Casa Civil da Presidência da República. Mas a execução foi confiada ao MDA-SDT, constituindo um segundo nível de fortalecimento político e financeiro do Programa Nacional de Desenvolvimento Territorial Rural (PRONAT). O lançamento do PTC foi acompanhado da difusão de um cálculo agregado do conjunto dos orçamentos federais a serem aplicados nos novos Territórios da Cidadania. Porém este anúncio não foi realmente seguido de efeitos diferenciados na implementação do orçamento, mas tampouco em termos de integração ou coordenação dos diferentes setores e dos ministérios envolvidos.

Durante a primeira fase do PRONAT no Brasil (2003-2008), houve avanços em certos estados federados que, por opção política ou técnica, adotaram a territorialização do desenvolvimento regional, fazendo coincidir os novos territórios e as subdivisões do seu planejamento estadual (Bahia, Sergipe, Ceara, Pará, etc.).

No Chile, a escala regional passa a ser mais determinante em matéria de desenvolvimento territorial, pela importância dada a governança das instancias regionais. Foi por exemplo o caso nas regiões de Bio Bio e O'Higgins, onde o setor privado (agroindustrial ou ligado à piscicultura e aquicultura) foi associado ao processo com resultados encorajadores (Martinez *et al.* 2014).

Na Argentina e no Chile pela natureza das instituições agropecuárias encarregadas do DTR, as ações são bastante focadas na inovação técnica, no processamento agroalimentar e apoio a valorização econômica da produção (Juarez *et al.* 2014). No Uruguai, depende da situação da zona. As áreas periurbanas de agricultura e horticultura intensiva ou de produção de leite demandam, sobretudo apoios produtivos ou para comercialização da produção (Riella e Mascheroni 2012). Pelo contrário as áreas mais isoladas de pecuária extensiva no norte e noroeste do país apresentam

uma demanda presa em termos de acesso aos serviços básicos: saúde, educação, eletrificação e estradas rurais (Sabourin *et al.* 2015).

No Brasil, dada a relativa separação das ações do MDA entre as suas três secretarias (crédito e extensão agrícola na secretaria a agricultura familiar - SAF; reforma agrária e crédito fundiário na Secretaria de Reordenamento Agrário SRA; DTR na Secretaria de Desenvolvimento Territorial - SDT), o PRONAT retomou o modelo do PRONAF Municipal e financiou essencialmente infraestruturas e equipamentos coletivos. Esse modelo de intervenção bem específico não chega a constituir uma alavanca para a inovação produtiva e a organização intermunicipal. Pelo contrário, pelas dificuldades administrativas (para as transferências financeiras da federação para municípios e de gestão dos projetos) o PRONAT reproduz o processo de criação de estruturas vazias, “elefantes brancos”, herdados da época dos projetos especiais de desenvolvimento regional integrado dos anos 70-80.

### **Uma hibridação das referencias, dos objetivos e dos instrumentos**

Uma segunda característica comum às políticas territoriais rurais nesses quatro países, é a ambição de associar vários objetivos e vários enfoques inovadores, mas que nem sempre se casam bem naturalmente.

A territorialização exige a definição e implementação de uma estratégia de desenvolvimento que procure adaptar as políticas setoriais às restrições ou às especificidades locais. Mas nos casos estudados, a territorialização corresponde também a um processo que procura a construção de “territórios de projeto” (Dubois 2009). Isso supõe uma relação entre os projetos ou o projeto do território e uma construção de identidade por diferentes atores em várias escalas. Essa construção tem um impacto sobre a tomada de decisões (o político) e sobre a organização dos serviços (o administrativo e setorial). Portanto pode existir um processo de territorialização dos serviços que seja desligado daquele do político ou vice-versa. Essa defasagem que podemos observar nas políticas estudadas nos quatro países explica ao mesmo tempo o caráter incompleto ou híbrido do processo de territorialização. Por exemplo, no Brasil como no Uruguai, trata se mais de um processo de descentralização (do MDA e do Ministério de Pecuária e Agricultura) que de territorialização das iniciativas e dos projetos. Existe um duplo movimento: descendente quanto às modalidades de apoio e ascendente, apenas para a identificação dos projetos locais ou dos seus beneficiários.

Se a territorialização das políticas de desenvolvimento consiste de fato em aproximar as tomadas de decisão dos problemas dos usuários/beneficiadores, não é surpreendente que esses instrumentos estejam associados a processos de desconcentração do



Estado, de descentralização e de participação da população. Em realidade, cada país realiza uma espécie de bricolagem dentro do seu marco constitucional e a partir das instituições existentes para aproximar ações de desenvolvimento e territórios rurais.

Esses três processos estão bem presentes, em diversos graus nos quatro países. No entanto, existe sempre um Ministério do Planejamento (Argentina), do Interior (Chile), da Integração nacional (Brasil) ou do Ordenamento territorial (Uruguai), encarregado da planificação, da arrumação, da coerência e da coordenação territorial, mas diferente do processo de construção de “territórios de projeto”. As relações entre esses ministérios e os programas de desenvolvimento territorial rural nunca estão bem claras nem evidentes. Por outra parte, existem diversos dispositivos jurídicos ou institucionais de descentralização, regionalização e ordenamento do território. Os mesmos podem funcionar, e às vezes bem, sem recorrer a um enfoque participativo agregado, já que corresponde a emanação de uma democracia representativa ou eleitoral local ou regional. É o caso dos consórcios intermunicipais (Brasil), dos sindicatos mistos de vales ou bacias (Argentina, Brasil, Uruguai, Chile), dos conselhos e das agências de desenvolvimento regional (Brasil, Chile), das câmaras setoriais e alianças produtivas (Chile), etc.

De fato, os níveis de participação e os níveis de desconcentração e descentralização são diferentes de um país a outro. No Chile e na Argentina, é mais o caso dos governos regionais ou provinciais. No Uruguai, a descentralização está apenas iniciando e existe às vezes uma confusão entre os diversos interlocutores sobre os níveis territoriais a serem escolhidos para as Mesas de Desenvolvimento Rural. Inicialmente para o Ministério da Pecuária e Agricultura era aquele dos departamentos que corresponde a sua escala de desconcentração. Para os poderes locais, depende de onde estão transferidos os recursos em função da nova lei de descentralização e da criação de municípios. Para os agricultores o território deveria corresponder à área coberta pelas suas organizações profissionais, cooperativas, colônias e sociedades de fomento. Nos departamentos de Salto e de Rivera se passou assim de uma única a três ou quatro mesas em função desse processo.

No Brasil, a dificuldade vem do fato da escala territorial (reunindo vários municípios) não corresponde a uma escala administrativa e encontra-se muitas vezes, paralisada em termos de execução, entre os níveis do estado federado e do município. Finalmente, paradoxalmente, a característica principal da territorialização das políticas públicas, a transversalidade, está pouco presente, pela natureza do público meta e dos ministérios mobilizados.

Na Argentina e no Brasil onde essa hibridação dos referenciais, objetivos e instrumentos está mais marcada, chega a provocar uma confusão entre as prioridades e as mensagens da política pública. Favareto (2010) nota nesses dois países, o caráter frag-

mentado do programa e o lado às vezes ilusório dos discursos com relação aos meios e resultados. A propósito das diversas dimensões agregadas num mesmo programa, ele evoca “um processo de inovação por adição” e uma falta de prioridades claras.

### **Público meta segmentado**

No Brasil, na Argentina e no Uruguai, a política territorial é explicitamente dirigida sobre o setor da agricultura familiar e associada a uma política transversal de luta contra a pobreza (*Brasil sem Miséria, Monotributo Social para agricultura familiar na Argentina, PRODESAL no Chile e Programa Uruguai Rural e MEVIR para melhoria da vivenda rural no Uruguai*).

No Brasil existe em paralelo uma política de segurança alimentar também territorializada com conselhos participativos nas escalas territorial, estadual e federal. Paradoxalmente, os Conselhos de Segurança Alimentar são mais abertos ao setor privado (produção, indústria e comércio agroalimentar) e mais em fase com os consórcios intermunicipais de desenvolvimento (Mascarenhas 2013). Esses consórcios têm um estatuto jurídico que lhes permite administrar infraestruturas ou equipamentos públicos.

No Chile, instrumentos especiais de política territorial, também administrados pelo INDAP são destinados às Mulheres (*Programa de Formación y Capacitación a Mujeres Campesinas -PRODEMU*), às populações indígenas (*Programa de Desarrollo Territorial Indígena PDTI 2009*) e camponesas (*Programa Agropecuario para el Desarrollo Integral de los pequeños productores campesinos del secano de la región de Coquimbo-PADIS*) (Martinez *et al.* 2014). Trata-se de uma herança ligada tanto aos conflitos fundiários como às competências do INDAP em matéria de extensão e inovação agrícola. No entanto, o conflito permanece inteiro quanto ao manejo dos recursos hídricos que no Chile estão dissociados da propriedade do solo (inclusive no caso de propriedades comuns como as terras indígenas) e, pelo tanto, podem ser objeto de concessões privadas.

O foco dessas políticas está geralmente sendo justificado em nome da inclusão social e econômica de populações específicas ou marginalizadas. Mas, por natureza, é também fonte de exclusão: como tratar as famílias e comunidades mestiças no caso das regiões indígenas da Araucania no Chile ou no norte da Argentina? No Uruguai, a definição do estatuto de agricultor familiar foi forjada de maneira a poder incluir um público amplo: por exemplo, o produtor familiar poder residir nas suas terras ou num raio de 50 km. No Brasil, segundo a natureza dos movimentos sociais ou das coalizões de causa ou de política que investem o Conselho ou Colegiado de Desenvolvimento Territorial, certas categorias se encontram excluídas:

muitas vezes é o caso das comunidades indígenas, das organizações de pescadores artesanais, ou até dos assentados e Trabalhadores Sem Terra. Em certos colegiados territoriais como no Portal da Amazônia (Mato Grosso) o Sindicato Rural dos agricultores patronais está sendo representado.

No Brasil, foi difícil integrar nos Colegiados Territoriais os pescadores artesanais, apesar de serem, por lei, contemplados na categoria da agricultura familiar. O novo Ministério da Pesca criado em 2009 investiu na política territorial, mas precisamente, procurando que as organizações de pescadores sejam representadas nos CODETER dos Territórios da Cidadania, beneficiem dos projetos financiados pelo MDA como das próprias contribuições financeiras do setor da pesca. Pelo contrário, apesar de existirem demandas prioritárias das organizações de agricultores expressas nos planos de desenvolvimento territorial em matéria de regulação fundiária e de reforma agrária, o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária-INCRA, não mostrou muita vontade de integrar os CODETER, apesar de depender do MDA.

Essas desafeições de outros órgãos ou ministérios setoriais, inclusive depois da criação do PTC, têm levado a reduzir os recursos realmente alocados ao programa de desenvolvimento territorial. O risco é finalmente de gerar projetos relativamente simbólicos, provocando poucos impactos, mas elaborados a custo de longos e fastidiosos processos de negociação e concertação, o que leva a frustrações, às vezes tão graves como a ausência de participação.

### ***Aprendizagens institucionais e diversificação das representações***

A diversidade das funções e dimensões dos programas de DTR e as ambições em termos de participação têm levado a uma multiplicação dos atores envolvidos, inclusive nos processos de planejamento e implementação dos projetos. Em consequência, acontecem encontros e novas formas de interações entre diversas categorias de atores e a necessidade de novos representantes dos diferentes setores, em particular ao nível da sociedade civil (Grisa e Schneider 2014).

Nos quatro países, os interlocutores dos diversos setores envolvidos nesses programas, indicam novas formas de relacionamento entre representantes dos serviços públicos, das organizações de produtores, das coletividades locais, ou até das firmas privadas. Essas inter-relações dão lugar a aprendizagens individuais, mas também coletivas e institucionais. Uma das consequências no Brasil como na Argentina têm sido a emergência e a renovação das lideranças e representantes dos agricultores familiares, em particular das mulheres e dos jovens, mas também das comunidades chamadas “tradicionalistas”.

Essa diversificação dos líderes da sociedade civil no Brasil se deve tanto aos esforços de capacitação dos conselheiros territoriais realizados pelo MDA como a recrudescência de conselhos, municipais ou intermunicipais setoriais (desenvolvimento rural, meio ambiente, segurança alimentar, educação, saúde, etc.) que obrigou o setor da agricultura, e em particular da agricultura familiar a se dotar de representantes nessas múltiplas instâncias.

No Chile o destaque foi dado na também na capacitação, através do programa SAT (Serviços de Assistência Técnica) e a coordenação entre setores com o programa de Turismo Rural. (Martinez *et al.* 2014). Na Argentina, um eixo importante da capacitação e da assistência técnica corresponde, em realidade, a uma tradição do INTA em matéria de processamento local dos produtos, pequena agroindústria rural, mecanização adaptada e apoio à comercialização, em particular com o programa de venda direta dos agricultores familiares: *as férias de agricultura familiar* (Juarez *et al.* 2014).

## Considerações finais

As políticas de desenvolvimento territorial na América Latina oferecem um bom exemplo de mecanismos de hibridação: este acontece ao nível dos referenciais, dos modelos, dos vetores e dos processos de difusão, amplamente internacionalizados. Mas existe também uma hibridação dos objetivos, das funções, dimensões e dos instrumentos, numa forma de incrementalismo que remete para mecanismos de agregação (Favareto 2010). Essa hibridação vem também do freio ou do peso das instituições: estruturas e rotinas administrativas, constituições (federais ou centralizadas), ou seja, de diversas formas de dependência ao caminho do modelo institucional nacional (Mahoney 2001).

Essa hibridação, paradoxalmente, constitui ao mesmo tempo a atração e o caráter inovador de essas políticas e a sua fragilidade. Existem vários riscos quanto a sua evolução. O primeiro, amplamente comentado (Favareto 2010; Sotomayor *et al.* 2013) seria o fato de aplicar apenas a retórica do DTR, mudando o discurso sem mudar as modalidades de ação dos programas ou apenas marginalmente. O segundo risco, sobretudo nos casos do Chile e da Argentina seria a « desagriculturalização » observada em diversos programas de DTR. Existe um risco de passar de um extremo ao outro, invertendo em atividades, de fato inovadoras (turismo, ambiente, educação, etc.), mas sem dúvida, ainda marginais. A agricultura não deixa de ser a atividade essencial da maioria dos territórios rurais de América Latina, e não pode ser esquecida, sob o pretexto de tomar em conta a complexidade e a diversidade do rural (IICA 2013).

Outra fonte de inquietude são programas que acabam tratando uma grande diversidade de temas (desenvolvimento rural, sustentabilidade, redução da pobreza, etc.) e com vários enfoques (descentralização, arrumação do território, desconcentração do estado, participação da sociedade civil...). Essas políticas podem mobilizar uma retórica de apoio à produção, mas sem estratégia coerente de desenvolvimento econômico, ou sem meios para poder investir nas ferramentas que estão na base da produção: estabilização fundiária, inovação tecnológica, diversificação produtiva e acesso aos mercados, etc. Às vezes, os programas de DTR se traduzem numa oposição entre um enfoque de desenvolvimento territorial e endógeno e o enfoque das cadeias produtivas. Trata-se de procurar integrar melhor os programas de desenvolvimento rural e de desenvolvimento agrícola, de maneira a valorizar realmente os atributos territoriais, e as sinergias possíveis entre agricultura, médio ambiente, turismo, artesanato, comércio e agroindústria. Mas, na América Latina, a imagem dos projetos no Chile, Peru e Equador, já estão sendo experimentadas iniciativas que vão nesse sentido e procuram aproximar produtores, mercados de consumidores e agroindústria: as alianças produtivas entre agricultores e agroindústria (Chile, Equador), alianças campesino-cozinheiro (Peru), programas de compras públicas aos agricultores familiares (Brasil, Equador, Paraguai, etc.), feiras da agricultura familiar e feiras agroecológicas (Argentina, Brasil, Peru).

Finalmente, outro risco seria um tipo de “culto do território” para retomar uma expressão de Sotomayor (2013), que deixaria esquecer o fato que todo território está inserido num quadro global, geralmente também determinante. Trata-se evitar enfoques demasiado endógenos que negligenciam as interações entre o território e o seu ambiente externo, ou entre territórios vizinhos, mesmo se existe um potencial e valores na identidade territorial.

## Agradecimentos

Os autores agradecem os avaliadores anônimos e as agências financiadoras dos projetos de pesquisa que tem contribuído para a elaboração desse trabalho. Os resultados apresentados nesse artigo vem do Estudo “Políticas públicas y agriculturas familiares em América Latina y El Caribe, financiado pelo CIRAD e pela Rede PP-AL”, do projeto TRANSBRASIL (Disseminação de modelos brasileiros de políticas públicas para a agricultura familiar na América Latina) financiado pelo CNPq Universal 2014 (Nº 443245/2014-2), do projeto MESAS (Mesas de Desarrollo Rural) financiado pelo programa ECOS-Sud (França) e a Universidad de la Republica de Uruguai (NºU14H01).

## Bibliografía

- Bache, Ian y Mark Flinders, eds. 2004. *Multi-Level Governance*. New-York: Oxford University.
- Berdegue, Julio y Ricardo Fuentealba. 2011. "Latin America: The State of Smallholders in Agriculture", *Conference on New Directions for Smallholder Agriculture*, Roma: IFAD, 24-25/01
- Camau, Maurice y Gilles Massardier. 2009. *Démocratie et autoritarisme. Hybridation et fragmentation des pouvoirs*, Paris: Karthala.
- CEPAL. 2010. *Panorama del desarrollo territorial en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL, Colección Documentos de proyectos.
- Champetier, Yves. 2003. *La Estrategia de Microregiones: une nouvelle stratégie de lutte contre la pauvreté dans les territoires les plus en difficulté du Mexique*. Washington D.C.: Inter-American Development Bank.
- Coufignal, George. 2010. «Les relations UE-AL : simple routine ou prolégomènes d'une politique étrangère européenne ?, Mondes Emergents ». In *Amérique Latine. Une Amérique Latine toujours plus diverse*, 99-112. Paris : La Documentation Française.
- Dabene, Olivier. 2009. *The Politics of Regional Integration in Latin America: Theoretical and Comparative Explorations*. New York: Palgrave Macmillan.
- De Janvry, Alain y Elisabeth Sadoulet. 2004. *Toward a territorial approach to rural development: International experiences and implications for Mexico's Micro-regions Strategy*. Berkeley: University of California.
- Delpeuch, Thierry. 2009. «Comment la mondialisation rapproche les politiques publiques ». *L'Économie politique* (3) 43: 77-99.
- De Torres Alvarez, Maria Fernanda, Pedro Arbeletche, Eric Sabourin, Joaquin Cardeillac y Gilles Massardier. 2014. «El caso de Uruguay». In Sabourin et al., coord. *Políticas Públicas y agriculturas familiares en América Latina y el Caribe*, 277-298. Santiago de Chile: CEPAL, Red PP-AL.
- Dolowitz, David y David Marsh. 2000. "Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making". *Governance- an International Journal of Policy Administration and Institutions* 13: 5-24
- Dubois, Jérôme. 2009. *Les politiques publiques territoriales. La gouvernance multi-niveaux face aux défis de l'aménagement*. Rennes: PUR.
- Duran, Patrice. 1999. *Penser l'action publique*. Paris: LGDJ.
- Duran, Patrice. 2011. « Territorialisation », in Pasquier Romain, Guigner Sebastien, Cole Alistair, *Dictionnaire des politiques territoriales*, 477-482. Presses de Sciences Po.

- ECADERT, Estrategia Centro-Americana de Desarrollo Rural Territorial. <http://www.territorioscentroamericanos.org/ecadert/Paginas/default.aspx>
- Echeverri, Raphael y Octavio Sotomayor. 2010. *Estrategias de gestión territorial rural en las políticas públicas en Iberoamérica*. Documento de proyecto LC/W 376. Santiago de Chile : CEPAL.
- Elverdín, Julio, Sandra E. Ledesma, Erika Zain El Din y Eduardo Cittadini, eds. 2014. “Programa Nacional para el Desarrollo y la Sustentabilidad de los Territorios”. Documento base y estructura organizativa. Buenos Aires: Ediciones INTA.
- FAO. 2005. *Un enfoque para el desarrollo rural: el Desarrollo Territorial Participativo y Negociado* (DTPN), Roma: FAO-DDR. [http://www.fao.org/sd/dim\\_pe2/docs/pe2\\_050402d1\\_es.pdf](http://www.fao.org/sd/dim_pe2/docs/pe2_050402d1_es.pdf)
- Faure, Alain. 2004. « Territoires/Territorialisation ». In L. Boussaguet, S. Jacquot et P. Ravinet *Dictionnaire des politiques publiques*. Paris: Les Presses de Sciences Po. <http://halshs.archives-ouvertes.fr/docs/00/11/32/96/PDF/dicooAF.pdf>
- Faure, Alain. 2007. « Une nouvelle critique territoriale? » *Les politiques publiques à l'épreuve de l'action locale. Critiques de la territorialisation*, 275-283. Paris: L'Harmattan.
- Faure, Alain y Emmanuel Negrier. 2007. *Les politiques publiques à l'épreuve de l'action locale : critiques de la territorialisation*. Paris: L'Harmattan.
- Favareto, Arilson. 2010. “A abordagem territorial do desenvolvimento rural – mudança institucional ou “inovação por adição?”” *Estudos Avançados*, 24 (68): 299-319
- Girault, Christian. 2009. «Intégration et coopération régionale en Amérique du Sud », dans C. Girault, ed. *L'intégration en Amérique du Sud*, 39-61, Presses de la Sorbonne Nouvelle.
- Grisa, Catia y Sergio Schneider. 2014. “El caso de Brasil: trayectoria, análisis y desafíos”. En Sabourin et al., coord. *Políticas Públicas y agriculturas familiares en América Latina y el Caribe*, 70-97. Santiago de Chile: CEPAL, Red PP-AL.
- Hassenteufel, Patrick. 2008. *Sociologie de l'Action Publique*. Paris: Armand Colin.
- IICA. 2013. *Repensando o Conceito de Ruralidade no Brasil: implicações para as políticas públicas*. Brasília: IICA, Forum DRS, vol. 21.
- Juarez, Paula, Marie Gisclard, Frédéric Goulet, Roberto Cittadini, Julio Elverdin, M. Mercedes Patrouilleau, Christophe Albaladejo y Edgardo González. 2014. “El caso de Argentina”. In Sabourin et al., eds. *Políticas Públicas y agriculturas familiares en América Latina y el Caribe*, 46-69. Santiago de Chile: CEPAL, Red PP-AL.
- Kingdon, John W. 1984. *Agenda, Alternatives and Public Policy*. Boston: Little Brown & Company.
- Lindberg, Leon. 1963. *The political Dynamics of European Economic Integration*. Stanford CA: Stanford University Press.

- Lindblom, Charles E. 1979. "Still Muddling, Not Yet Through", *Public Administration Review* 39: 517-526.
- Losch Bruno, Sandrine Fréguin-Gresh y Eric White. 2011. *Rural Transformation and Late Developing Countries in a Globalizing World - A Comparative Analysis of Rural Change*. Final Report of the RuralStruc Program. Washington, DC: World Bank.
- Mahoney James. 2001. Path dependent explanations of regime change: Central America in comparative perspective. *Studies in Comparative International Development*, 36(1): 111-141.
- Martínez, Hugo, Mina Namdar y Octavio Sotomayor. 2014. El caso de Chile in Sabourin et al. (coord.) *Políticas Públicas y agriculturas familiares en América Latina y el Caribe*, 98-117. Santiago de Chile: CEPAL, Red PP-AL.
- Mascarenhas Geise. 2013. Consórcios intermunicipais de desenvolvimento, do público ao privado, VI Congresso Internacional dos SIAL, Florianópolis, 22-25 (05).
- Massardier, Gilles. 2008. *Politiques et action publiques*. Paris: Armand Colin.
- Massardier, Gilles y Eric Sabourin. 2013. "Internationalization and dissemination of rural territorial development public policies: model hypotheses for Latin America". *Sustentabilidade em Debate*, 4 (2): 83-100.
- Miranda Carlos y Breno Tiburcio, coord. 2010. *Políticas de Desenvolvimento Territorial Rural no Brasil: Avanços e Desafios*. Brasília: IICA Brasil.
- Musiałkowska, Ida. 2006. *Transfer of the European Regional Policy to Latin America*. Colchester: University of Essex, European Consortium for Political Research.
- Pasquier, Romain. 2002. « L'eupéanisation par le bas : les régions et le développement territorial en France et en Espagne ». In J. Fontaine, P. Hassenteufel, *To change or not to change? Le changement de l'action publique à l'épreuve du terrain*. Rennes: PUR. de Rennes.
- Pasquier, Romain y Julien Weisbein. 2004. «L'Europe au microscope du local. Manifeste pour une sociologie politique de l'intégration communautaire». *Politique européenne*, 12: 5-21.
- Posada E., Vincente. 2009. «Les scénarios d'intégration sud-américains». In Christian Girault, ed. *L'intégration en Amérique du Sud*, 121-132. Paris: Presses Sorbonne Nouvelle.
- Riella, Alberto y Paola Mascheroni. 2012. *Desarrollo rural territorial: una aproximación para el análisis de la experiencia de las mesas de desarrollo rural en Uruguay*. In.: Riella, A., coord. El Uruguay desde la sociología. Montevideo: Facultad de Ciências Sociales . Departamento de Sociología.



- Rose, Richard. 1991. "What Is Lesson-Drawing?" *Journal of Public Policy*, 11: 3-30
- Rosenau, James N. 1997. *Along the Domestic-Foreign Frontier. Exploring governance in a Turbulent World*. Cambridge University Press.
- Rouquie, Alain. 2011. «L'Amérique Latine dans un ordre mondial en mutation», *Mondes émergents*, «Amérique Latine. L'Amérique Latine est bien partie», 15-27. Paris: La Documentation Française.
- Sabourin, Eric. 2007. «Les débats de politique agricole et de développement rural dans le Brésil de Lula». In *Lusotopie*, XIV(2): 61-85.
- Sabourin, Eric y Olivio Teixeira, eds. 2002. *Planejamento e Desenvolvimento dos territórios rurais. Conceitos controversias e experiências*. Brasília: EMBRAPA, CI-RAD, UFPB.
- Sabourin, Eric, Maria Fernanda De Torres, Pedro Arbeletche, Gilles Massardier, Virginia Courdin, Hermes Morales y Jean F. Tourrand. 2015. «Politiques publiques et élevage en Uruguay : premiers effets des mesures environnementales et de développement territorial». *Revue Vertigo* 15(1). DOI: 10.4000/vertigo. <http://vertigo.revues.org/16125>
- Sabourin, Eric, Mario Samper y Octavio Sotomayor, coord. 2014. *Políticas públicas y agriculturas familiares en América Latina y el Caribe: balance, desafíos e perspectivas*. Santiago de Chile: CEPAL, CIRAD, IICA, Red PP-AL. <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/0/54140/PoliticaPublicasAgriculturales.pdf>
- Schetjman, Alexander y Julio Berdegue. 2004. «Desarrollo territorial rural». *Debates y Temas Rurales*, n°. 1. Santiago de Chile: Ed. RIMISP, BID, FIDA.
- Silva, José Graziano. 1999. *O novo rural brasileiro*. Campinas: Unicamp, Instituto de Economia.
- Thery, Hervé. 2009. «Les relations bilatérales décentralisées France-Brésil dans leur contexte Europe-Amérique Latine», *Mondes émergents*, « Amérique Latine. La nouvelle donne politique et économique », 81-104. Paris: La Documentation Française.
- Thoenig, Jean-Claude y Patrice Duran. 1996. «L'État et la gestion publique territoriale». In *Revue française de science politique*, 46e année, 4:580-623. [http://web/revues/home/prescript/article/rfsp\\_0035-2950\\_1996\\_num\\_46\\_4\\_395082](http://web/revues/home/prescript/article/rfsp_0035-2950_1996_num_46_4_395082)
- Valderrama, Mario. 2004. "Los procesos de descentralización en América Latina y la cooperación europea". In J. L. Rhi-Sausi, *Desarrollo local en América Latina. Logros y desafíos para la cooperación europea*, 49-62. Caracas: Recal-Cespi.
- Velut, Sébastien. 2008. «Développement et mondialisation dans le Cône Sud : le territoire en débat». In *Bulletin de l'Association de Géographes Français* 85 (3): 338-350.
- Waltz, Kenneth. 1979. *Theory of International Politics*. McGraw-Hill.

Informe



# ¿Cuál es el rostro social de los nuevos acuerdos comerciales de la UE? Más allá del enfoque “suave”\*

Lore Van den Putte, Jan Orbie, Fabienne Bossuyt,  
Deborah Martens and Ferdi De Ville\*\*

## Recomendaciones de la política

Si la UE realmente está comprometida con la promoción de los derechos laborales a través de acuerdos comerciales, debería invertir más personas y recursos en este objetivo y mejorar su enfoque de la vinculación entre comercio y trabajo en tres aspectos: (i) la participación de la sociedad civil en la supervisión debería ser más sustancial; (ii) la supervisión de la ejecución y el seguimiento deben ser más completos, sistemáticos e integradores; (iii) el enfoque basado en el diálogo debe ser más integral tanto en términos de las políticas y la participación de los actores. Estas cuestiones son más importantes que el debate sobre si es apropiado que la UE adopte un enfoque basado más en las sanciones.

101

## Introducción<sup>1</sup>

La UE ha estado negociando acuerdos comerciales bilaterales a un ritmo frenético durante la última década, tiempo durante el cual la ambición social de estos acuerdos ha crecido de manera muy notable. El enfoque de la UE sobre la vinculación entre comercio y trabajo en los acuerdos comerciales se caracteriza por la inclusión de disposiciones laborales en un capítulo que trata esencialmente del comercio y el desarrollo sostenible (llamado el capítulo

\* Versión original: “What social face of the new EU trade agreements? Beyond the ‘soft’ approach”. Publicado en ETUI Policy Brief. European Economic, Employment and Social Policy, N° 13 (2015). Este artículo fue traducido por sus autores.

\*\* Personal docente e investigador en el Centro de Estudios de la UE (CEUS), Universidad de Gante, Bélgica.

1 Como seguimiento a un almuerzo-debate sobre la dimensión social de los acuerdos comerciales de la UE, celebrado en Bruselas el 23 de junio 2015 y organizado conjuntamente por el Centro de Estudios de la Unión Europea (CEUS) de la universidad de Gante y el ISE, este informe de política propone tres recomendaciones prácticas para que la UE actualice su enfoque con respecto a la vinculación entre comercio y trabajo en los acuerdos de libre comercio. Varios de los conocimientos se basan en estudios recientes llevados a cabo por investigadores del CEUS, más información se puede encontrar en [www.eu-sdg.ugent.be](http://www.eu-sdg.ugent.be).

de *T & SD* en inglés) y por un enfoque en la cooperación y el diálogo que no está a la altura de una ejecución forzosa. Las evaluaciones críticas por lo general critican este “suave” tratamiento europeo de las cuestiones laborales en los acuerdos comerciales, en contraste con el enfoque “duro” de los Estados Unidos que permite sanciones comerciales en el caso de incumplimiento de las disposiciones laborales. La Comisión Europea afirma, sin embargo, que un enfoque basado en sanciones no funciona en la práctica y argumenta que su propio enfoque es más “inteligente” ya que se ocupa de las causas principales de los problemas laborales en lugar de los síntomas y de esta manera produce resultados más sostenibles en el largo plazo.

Este informe de política, al tiempo que respalda la posición de la UE y los beneficios de su enfoque cooperativo, sostiene también que las sanciones podrían, como una medida de última instancia, ser un instrumento útil para garantizar el cumplimiento de las disposiciones laborales. Sin embargo, nuestro objetivo es ir más allá de este debate basado en el “enfoque suave versus sanciones”. Nuestro argumento principal es que hay un margen para mejorar *la manera en que el enfoque cooperativo es organizado actualmente*. Las oportunidades creadas por la inclusión de capítulos sobre el comercio y el desarrollo sostenible no se han explotado plenamente; por lo tanto, el enfoque “suave” de la UE por el momento no se ajusta a las necesidades y requiere mejoras. La UE, sin duda, tiene la legitimidad para exigir el respeto por los derechos laborales en sus acuerdos comerciales con terceros países; lo que queda muy rezagado es la voluntad política en la UE para perseguir este objetivo.

## **El estado actual de las cosas: el compromiso social no llega a materializarse**

El compromiso de la Unión Europea con respecto a comercio y trabajo es un asunto de larga data. Ya a finales de la década de los noventa los órganos de la UE propusieron un enfoque cooperativo en el que se hace hincapié en la necesidad del diálogo prefiriendo la “zanahoria” sobre el “palo” (Consejo de la Unión Europea 1999, Comisión Europea, 2001). Esta ambición pronunciada se ha desarrollado aún más en la nueva generación de acuerdos de libre comercio de la UE (TLC) siguiendo la estrategia comercial “Europa global” (Comisión Europea 2006). Si bien este enfoque cooperativo se caracteriza a menudo como “suave” porque no hay sanciones que están previstas cuando no se respetan las normas laborales (en contraposición a la postura de los Estados Unidos), las diferencias entre los dos enfoques se extienden mucho más allá de la discusión sobre las sanciones.

A la luz de este *enfoque cooperativo*, los acuerdos comerciales actuales de la UE contienen un capítulo *T & SD* en el que se incluyen las normas laborales y ambientales para garantizar que el comercio contribuya al crecimiento sostenible. En este contexto, el *compromiso social* de los acuerdos comerciales de la UE ha aumentado de tres maneras desde mediados de la década de inicio del 2000 (Van den Putte et al. 2013). En primer lugar, el alcance de las normas sociales, incluyendo las cuatro normas fundamentales del trabajo (NFT) presentada por la Organización Internacional del Trabajo (OIT), se ha profundizado y ampliado. La nueva generación de los TLC ahora no sólo incluye las normas sociales tales como áreas de cooperación, sino que también se refiere a ellas como derechos humanos. En segundo lugar, hay una mayor dependencia de los medios judiciales y disposiciones de solución de controversias para resolver los conflictos de trabajo: en una primera instancia, las consultas del gobierno pueden ser iniciadas para discutir la controversia y, si el problema no se resuelve, se puede establecer un grupo de expertos para resolver la cuestión.<sup>2</sup> En tercer lugar, en la nueva generación de acuerdos comerciales, los actores no gubernamentales en varios niveles están también implicados en el seguimiento y la promoción de las disposiciones laborales. Los nuevos acuerdos no sólo hacen referencia a la Responsabilidad Social Empresarial (RSE) y los esquemas de comercio ético, sino que también proporcionan la participación de la sociedad civil en el seguimiento de su aplicación.

De este modo ha ido creciendo el compromiso para el fomento de los derechos laborales a través de los acuerdos comerciales. Aunque el debate hasta ahora se ha centrado en la disponibilidad de sanciones, podríamos argumentar que la distinción frecuentemente subrayada entre enfoques “duros” y “suaves” se debe poner en perspectiva.

No sólo el nivel de “judicialización” (véase más arriba) se ha incrementado, sino también, y lo que es más importante, el posible impacto de sanciones que no deberían ser sobrevaloradas. El recurso a la suspensión de un acuerdo comercial implica el abandono simultáneo de medios de participación con el gobierno socio, lo que hace aún menos probable que alguna vez se apliquen reformas en el campo de los derechos laborales. Además, cabe señalar que incluso los EE.UU. no han ido nunca hasta el extremo de hacer cumplir las sanciones a los socios comerciales por no cumplir con las normas laborales en los acuerdos comerciales y que también, en la práctica, aplican un enfoque cooperativo (Oehri 2015). Por último, y lo más importante, se supone generalmente que la UE posee mayor legitimidad que los

---

2 No hay sanciones que estén previstas en caso de incumplimiento con el informe final del Grupo de Expertos. Sin embargo, en teoría, la violación de los derechos laborales podría tratarse en el marco de la cláusula de elementos esenciales de un acuerdo comercial que estipula que el acuerdo debe respetar los derechos humanos universales.

EE.UU. para avanzar en la vinculación entre comercio y trabajo gracias a su llamado “modelo social europeo” y el hecho de que ha ratificado las normas fundamentales del trabajo de la OIT.<sup>3</sup>

Al mismo tiempo, el sistema actual de la UE sí sufre de defectos. Aunque este aumento del compromiso social es un desarrollo loable en el contexto de la ambición de la Unión Europea para promover los derechos laborales, *hasta ahora ha sido difícil identificar cualquier evidencia sustancial de que los acuerdos comerciales de la UE en realidad hayan contribuido a un mayor respeto de los derechos laborales en terceros países. Si bien se puede atribuir esta falta de pruebas a la relativamente reciente celebración de estos acuerdos, una serie de reformas, sin embargo, pueden ser defendidas con el fin de favorecer la aparición de un impacto a plazo más largo y sostenible. A la luz de esta evaluación, se exponen algunas recomendaciones concretas de política a continuación.*

### **Más participación sustancial de la sociedad civil en el seguimiento**

La atribución de un papel formal a la sociedad civil en el proceso de aplicación del capítulo de desarrollo sostenible, a través del establecimiento de mecanismos apropiados, sólo se puede estimular. En la nueva generación de los TLC de la UE, se han ideado dos mecanismos diferentes pero relacionados por medio de los cuales la sociedad civil puede supervisar la aplicación de las disposiciones laborales y ambientales y asesorar a los gobiernos en consecuencia. El primero de estos mecanismos es interno y se compone de un consultivo compuesto idealmente por representantes laborales, ambientales y empresariales. Dicho mecanismo se refiere a menudo como un “Grupo Consultivo Interno”. El segundo mecanismo es transnacional en el sentido de que los representantes de la sociedad civil a nivel de la UE y los socios se reúnen cada año juntamente para discutir la ejecución del capítulo sobre el desarrollo sostenible, lo que se conoce generalmente como el “Diálogo de la Sociedad Civil”. Dentro de este patrón general, no existe un sistema uniforme de participación de la sociedad civil en los diversos acuerdos comerciales de la UE, pero se puede decir que, en general, *el funcionamiento de estos dos mecanismos de la sociedad civil es defectuoso y tiene que ser mejorado con respecto a la composición y las posibilidades de reunión, así como la rendición de cuentas de los gobiernos.*

En primer lugar, los mecanismos de control establecidos por la combinación de temas laborales y ambientales bajo el título de “desarrollo sostenible” tienen que ser

3 Este hallazgo se basa en la investigación de campo en Colombia y Perú (2015 Marzo-Abril) y en Costa Rica (mayo-junio de 2015).

aclarados. Si bien es difícil oponerse al concepto de desarrollo sostenible, la combinación de los temas laborales y ambientales en el marco de desarrollo sostenible es una evolución negativa en términos de derechos humanos porque no sólo distrae la atención del hecho de que los derechos laborales forman parte del cuerpo de derechos humanos universalmente aceptado, sino que también sirve al mismo tiempo para pasar por alto la distinción inherente entre los derechos laborales y el medio ambiente.<sup>4</sup> Sería más conveniente que los intereses laborales (es decir, tanto los sindicatos como organizaciones empresariales) y los intereses ambientales se reúnan por separado, lo que permitiría que los intereses de los trabajadores sean más claros y coherentemente expresados de lo que ocurre en la actualidad. Al mismo tiempo, la UE debe asegurarse de que los países socios no estén sobrecargados por la necesidad de establecer los mecanismos de la sociedad civil; en algunos casos, podría muy bien ser una mejor idea de apoyar los mecanismos ya existentes<sup>5</sup>. Además, se requiere transparencia en relación con el proceso de selección tanto en la UE y sus países socios.

En segundo lugar, aunque sólo se puede fomentar la reunión cara a cara de los representantes laborales y empresariales de diferentes países, estos actores deben recibir la oportunidad de reunirse con mayor regularidad. El informe anual, más bien ad hoc, “físico” podría ser complementado, por ejemplo, por reuniones de vídeo cuatrimestrales. Sólo por medio de un seguimiento periódico de la sociedad civil se pueden detectar a tiempo problemas y crear alianzas transnacionales. Sin embargo, existen desafíos en relación con la capacidad de vigilancia de la sociedad civil y de la colaboración transnacional. Un paso apropiado sería pedir a los representantes de la sociedad civil de ambos lados que juntamente señalen problemas específicos y sugieran mejoras específicas. Para ello se requeriría un mayor apoyo presupuestario para el funcionamiento de estos diálogos, incluyendo una Secretaría permanente a fin de garantizar la continuidad y un seguimiento adecuado.

En tercer lugar, y relacionado con el punto anterior, la rendición de cuentas de los terceros gobiernos y de la Comisión Europea con respecto a los mecanismos de la sociedad civil tiene que ser mejorada. De hecho, es poco claro en muchos casos cómo los actores gubernamentales se ocupan de la entrada y los comentarios que reciben de los mecanismos de la sociedad civil; por lo tanto, las normas de funcionamiento de estos mecanismos deben estipular que los gobiernos tienen que tomar

---

4 Para una discusión más a fondo de la problemática de la colocación de los derechos laborales en el marco del desarrollo sostenible, véase Van den Putte y Orbie (2015).

5 En el caso del acuerdo comercial de la UE con Perú y Colombia, por ejemplo, ambos países utilizan mecanismos ya existentes que deben servir como un grupo asesor interno. Actualmente, sin embargo, no hay evidencia de que estos mecanismos contribuyan a mejorar el respeto de los derechos laborales; tampoco la UE parece estar bien informada acerca de su modo específico de funcionamiento. En el caso de Costa Rica, mientras tanto, se están estableciendo nuevos mecanismos en el marco del acuerdo de la UE con la América Central.

en cuenta la entrada de la sociedad civil, como ya es el caso con el acuerdo de la UE con Sur Corea. El reglamento interno debería indicar explícitamente cómo la sociedad civil puede señalar un problema laboral y cómo puede pedir a la Comisión Europea que entable consultas al gobierno para abordar la cuestión tratada.<sup>6</sup> En la actualidad, este procedimiento no es claro especialmente para los terceros países, pero por supuesto, la Comisión Europea también debe estar abierta para la entrada sobre el desarrollo social interno de la UE.

## Una supervisión más profunda, sistemática e integradora

La UE debería adquirir más información sobre sí y cómo su enfoque cooperativo está funcionando. Por lo tanto, la supervisión de sus esfuerzos en materia de derechos laborales debe llevarse a cabo de una manera más profunda, sistemática e integradora. Aunque para muchos de sus acuerdos comerciales la UE publica informes anuales de ejecución (incluso sobre la manera en que se aborda el capítulo de desarrollo sostenible), se sabe poco sobre el impacto del acuerdo comercial sobre la situación laboral. Aunque tales informes enumeran los sectores que se han beneficiado y aquellos que han sufrido como consecuencia del acuerdo comercial, no está claro cómo esta información ha tenido un impacto en los derechos laborales y las oportunidades de empleo para las personas en el tercer país. *Un enfoque de seguimiento más eficaz podría ser introducido de forma similar al sistema de seguimiento del actual sistema SPG+, con lo que implica de manera sistemática el foro de la sociedad civil que se establece en el capítulo de desarrollo sostenible.*

Bajo las reglas actuales del SPG+ los países en desarrollo, con el fin de beneficiarse de las preferencias comerciales adicionales, han de ratificar y aplicar los ocho convenios fundamentales del trabajo de la OIT.<sup>7</sup> Con la entrada en vigor del Reglamento revisado SPG en enero de 2014, la supervisión del cumplimiento de estos países con los convenios internacionales se ha reforzado. La Comisión Europea lleva a cabo un análisis anual (ficha de puntuación) de la medida en que se han aplicado las convenciones, en base a los informes de los órganos de seguimiento pertinentes (por ejemplo, las comisiones de la OIT). Esta evaluación, que no se da

6 En el marco del acuerdo comercial entre la UE y Corea del Sur el grupo consultivo interno de la UE solicitó formalmente al ex comisario de Comercio, Karel De Gucht, que iniciara consultas gubernamentales. El comisario de Comercio respondió que la UE debería primero confiar en el Comité de Comercio y mecanismos de desarrollo sostenible y el diálogo de la sociedad civil antes de considerar las consultas gubernamentales. En el caso de Guatemala, mientras tanto, la sociedad civil europea no parece tener solicitadas sanciones, lo que es, sin embargo, posible bajo el régimen SPG+.

7 Además, los países tienen que ratificar y aplicar los convenios relacionados con la protección del medio ambiente y una buena gobernabilidad.



a conocer al público, se envía a los gobiernos de terceros países que están obligados a responder en el plazo de tres meses. Si se lo considera apropiado, las cuestiones planteadas en el informe se analizan posteriormente con el gobierno socio. El proceso de seguimiento también puede implicar una visita de control –como ocurrió por ejemplo en Costa Rica, Nicaragua y Guatemala en 2014. La desventaja del sistema de vigilancia mejorado es que carece de transparencia e involucra sólo a los actores estatales. Las fichas de puntuación no están disponibles al público y no está claro cuándo y cómo estas guían las consultas del gobierno.

Un tipo similar de ejercicio de control sistemático podría ser introducido para el seguimiento de las disposiciones laborales. La falta de transparencia e inclusión podría remediarse involucrando la participación de los foros de la sociedad civil, que por el momento rinden por debajo de sus posibilidades. Idealmente, este nuevo enfoque de seguimiento tendría que formar parte de una Evaluación del Impacto de los Derechos Humanos (EIDH) más amplia, realizada antes de las negociaciones para un acuerdo comercial, así como de forma regular después de su entrada en vigor (cf. De Schutter 2011). Tal EIDH debe incluir no sólo los datos cuantitativos, sino también una evaluación cualitativa de las implicaciones y repercusiones directas e indirectas de un acuerdo comercial sobre el trabajo y los derechos humanos, lo que tendría que cubrir no sólo la ejecución de la legislación nacional e internacional, sino también las cuestiones de la democracia, la transparencia y la participación, en última instancia, mostrando cómo las personas perciben la UE y experimentan el impacto del acuerdo comercial. Si la ambición es efectivamente participar en un enfoque cooperativo que produzca resultados sostenibles a largo plazo para los derechos laborales, los métodos de evaluación deberían también volverse más sofisticados y multifacéticos.

## **El enfoque de cooperación debe ser más integral**

Por último, si se quiere lograr que el enfoque de cooperación de la UE tenga un impacto positivo respecto de los derechos laborales, es necesario un enfoque más integral de la promoción de dichos derechos, lo que debe extenderse para cubrir ámbitos de política adicionales en lugar de sólo el comercio y debe involucrar a más actores.

En primer lugar, la promoción de los derechos laborales no debe reservarse sólo para el comercio. Si bien las cuestiones laborales se acentúan cada vez más en las relaciones comerciales de la UE, este énfasis no está fuertemente reflejado en otras políticas relacionadas con el desarrollo o la política exterior en general. En conse-

cuencia, pocos presupuestos están previstos para proyectos dirigidos específicamente a la promoción de los derechos laborales en terceros países, lo que está en agudo contraste con los grandes presupuestos de la UE para la cooperación al desarrollo como el nivel de gasto previsto para proyectos de trabajo dentro del Departamento de Trabajo de Estados Unidos. Con el fin de garantizar un enfoque coherente y realmente europeo para la promoción de los derechos laborales externamente, se debería fomentar el intercambio de información y recursos entre los diferentes servicios de la Comisión Europea y los organismos como la Dirección General de Comercio, Dirección General de Desarrollo, Dirección General de Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión, el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) y el Parlamento Europeo.<sup>8</sup> Un ejemplo de ello sería el seguimiento de la hoja de ruta en materia de derechos humanos y laborales y las cuestiones ambientales emitida por los gobiernos de Perú y Colombia, a petición del Parlamento Europeo. La inclusión de los agregados laborales en las delegaciones de la UE sería también un factor importante en este sentido, ya que podrían llegar a ser responsables del seguimiento de los proyectos específicos destinados a promover los derechos laborales. Aunque la delegación de la UE en la actualidad depende en gran medida de la productividad de cada delegación particular, es deseable una mayor consistencia. Lo que es más, otros foros institucionalizados (es decir, además del comercio), tales como los diálogos sobre derechos humanos, podrían ser utilizados para la discusión de los temas laborales. La coherencia entre los diferentes ámbitos de la política debe lograrse tanto en la planificación como en la ejecución de la política.

En segundo lugar, varios actores no estatales y estatales deben estar involucrados en la promoción de los derechos laborales. En el entorno del comercio internacional de hoy en día, las reglas no están determinadas solamente por los estados, sino también por los actores comerciales y otros actores no estatales. Por lo tanto, las recientes iniciativas legislativas de la UE sobre los criterios de comercio justo en la contratación pública (Parlamento Europeo y Consejo 2014) y sobre el comercio de minerales de conflicto (Comisión Europea 2014) deben observarse con satisfacción. Sin embargo, la UE podría ser más activa en la promoción del comercio justo (FT) y la RSE. Además, la UE también debe coordinar sus acciones con otras potencias comerciales más importantes, las organizaciones internacionales (como la OIT), y sus propios estados miembros con el fin de agrupar los recursos de resolución de problemas específicos en terceros países, una práctica casi inexistente en la actualidad. Un ejemplo de ello es Guatemala, donde una queja es actualmente objeto de solución de

8 Estas DG (junto con la Dirección General de Medio Ambiente y la Dirección General de Salud y Seguridad Alimentaria) han comenzado recientemente a cooperar en un grupo de trabajo para evaluar el SPG+. Su reunión mensual ilustra el potencial de la colaboración y las ventajas que conlleva para la coherencia y el mejoramiento.

diferencias en el marco del acuerdo US-CAFTA DR (el acuerdo de libre Comercio entre los Estados Unidos, Centroamérica y República Dominicana<sup>9</sup>), mientras que la UE no ha tomado ninguna acción. Varios estados miembros de la UE, tales como los Países Bajos, se centran actualmente en los derechos laborales de su política exterior. Su experiencia y la información deben ponerse en común a nivel europeo. Un ejemplo más positivo es Costa Rica, donde la Comisión Europea ha cofinanciado un programa de la OIT para la formación de los jueces y los inspectores de trabajo.

En el contexto de un enfoque holístico, el Pacto de Sostenibilidad concluido con Bangladesh en las secuelas del colapso del edificio en Savar, abarca un enfoque innovador para la promoción de los derechos laborales en terceros países. Aunque varios de los objetivos establecidos en el Pacto parecen actualmente muy lejos de cumplirse, una serie de mejores prácticas puede ser extraída de esta iniciativa. En primer lugar, el enfoque tiene gran apoyo (y por tanto la legitimidad) ya que fue diseñado por la UE y la OIT en colaboración con el gobierno de Bangladesh, y fue respaldada posteriormente por los EE.UU. y las partes interesadas pertinentes, como representantes de la industria y de los sindicatos proporcionando también aportes. En segundo lugar, el Pacto se enfoca específicamente en el sector textil y propone objetivos específicos. En tercer lugar, el Pacto ha llegado a combinar el comercio, el trabajo y la política de desarrollo. Por último, hay un seguimiento riguroso, y se incluyen instrumentos presupuestarios específicos para la financiación de proyectos. De ahí que esta iniciativa podría servir como un ejemplo de cómo la UE podría –y debería– hacer que su enfoque sea más integral. El capítulo T & SD en los acuerdos comerciales también podría utilizarse para fomentar un pensamiento más creativo en las diversas partes interesadas sobre cómo se pueden mantener las normas laborales en un mundo global que cambia rápidamente.<sup>10</sup>

## Conclusión

La UE ha sido a menudo acusada de tomar un enfoque “suave” con respecto a la vinculación entre el comercio y trabajo, y por lo tanto de no haber previsto ninguna sanción en caso de incumplimiento de las normas laborales. Sin embargo, argumentamos que el problema no radica en la ausencia de sanciones, sino más bien en el hecho de que la UE no está explotando plenamente la oportunidad creada por los capítulos T & SD. En principio, el énfasis en el diálogo y la participación regular de la sociedad

---

9 Acuerdo de libre Comercio entre los Estados Unidos, Centroamérica y República Dominicana.

10 Un desafío específico que tiene que abordarse es el carácter informal del trabajo en muchos de los países socios comerciales de la UE.

civil en la aplicación de los acuerdos comerciales conlleva a desencadenar un potencial considerable para una situación de trabajo mejorada en terceros países. Sin embargo, si la UE quiere cumplir con su compromiso, debe optimizar su enfoque en varios aspectos. Aunque podría ser prematuro realizar una evaluación de largo alcance del impacto de los capítulos T & SD, es probable que cualquier impacto sea limitado si no se tiene en cuenta un número de cuestiones. Lo que se necesita es una mayor participación sustancial de la sociedad civil, un seguimiento más profundo y sistemático y un diseño de política e implementación más holísticos.

Sin lugar a dudas, incluso si se cumplieran estas recomendaciones, sería poco probable que los derechos laborales de los socios comerciales de la UE mejoraran drásticamente. Aunque no pretendemos que los acuerdos comerciales sean una panacea en este ámbito, sería igualmente ingenuo creer que los acuerdos comerciales pueden operar aislados de las consideraciones más amplias de la sociedad, porque entrar en un acuerdo comercial, inevitablemente, tiene grandes repercusiones políticas y socioeconómicas. Firmando un acuerdo comercial la UE no sólo reconoce al gobierno como un socio legítimo, sino que también sanciona las circunstancias en que las mercancías que se comercializan están siendo producidas. Al mismo tiempo, el acuerdo necesariamente tiene impacto en los flujos de comercio, lo que implica inevitablemente ganadores y perdedores (siendo este último situado en los sectores vulnerables). Por todas estas razones, sería injusto ignorar el contexto social de los acuerdos comerciales o pretender que los acuerdos comerciales deban estar “centrados únicamente en el comercio”.

## Referencias

- Council of the European Union (1999) WTO: preparation of the Third Ministerial Conference, Council press release 12121/99, 2209<sup>th</sup> Council meeting, Luxembourg, 26 October 1999.
- De Schutter O. (2011) Guiding principles on human rights impact assessments of trade and investment agreements, addendum the annual report to the General Assembly, New York, United Nations.
- European Commission (2001) Communication from the Commission to the Council, the European Parliament and the Economic and Social Committee - Promoting core labour standards and improving social governance in the context of globalization, COM(2001) 416 final, 18 July 2001.
- European Commission (2006) Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Com-

- mittee and the Committee of the Regions - Global Europe: competing in the world - A contribution to the EU's Growth and Jobs Strategy, COM (2006) 567 final, 1 October 2006.
- European Commission (2014) Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council setting up a Union system for supply chain due diligence self-certification of responsible importers of tin, tantalum and tungsten, their ores, and gold originating in conflict-affected and high-risk areas, COM(2014) 111 final, 5 March 2014.
- European Parliament and Council (2014) Directive 2014/24/EU of the European Parliament and of the Council of 26 February 2014 on public procurement and repealing Directive 2004/18/EC, Official Journal of the European Union, L 94, 28 March 2014.
- Ministry of Foreign Affairs of the Netherlands (2013). A world to gain: a new agenda for aid, trade and investment. <https://www.government.nl/documents/letters/2013/04/05/global-dividends-a-new-agenda-for-aid-trade-and-investment>
- Oehri M. (2015) Comparing US and EU labour governance ‘near and far’: hierarchy vs network?, *Journal of European Public Policy*, 22 (5), 731-749.
- Van den Putte L., Bossuyt F., Orbie J. and De Ville F. (2013) Social norms in EU bilateral trade agreements: a comparative overview, in Takacs T., Ott A. and Dimopoulos A. (eds.) *Linking trade and non-commercial interests: the EU as a global role model*, Den Haag, TMC Asser Institute.
- Van den Putte L. and Orbie J. (2015) EU bilateral trade agreements and the surprising rise of labour provisions, *International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations*, 31 (3), 263-283.

Reseñas



Roiz, Javier

### **El mundo interno y la política**

Madrid: Plaza y Valdés Editores, 2013,  
329p.

Por André-Noël Roth Deubel<sup>1</sup>

El libro del profesor Javier Roiz es sin duda alguna, algo parecido a un OVNI en el mundo de la ciencia política. Con esta obra el autor nos introduce en un aspecto generalmente totalmente abandonado, o mejor ocultado, por la disciplina politológica y las ciencias sociales en general. En efecto, estas ciencias se han dedicado generalmente en poner a la luz, develar, explicar, demostrar relaciones causales y hechos objetivos, ciertos, visibles y medibles en el campo de lo social y de la política. Las ciencias sociales se dedican a esa tarea para intentar, gracias al desarrollo de la razón instrumental que autoriza la ciencia moderna, controlarlo. Hacer de este mundo un mundo transparente, es decir susceptible de transformarse en un gigantesco y planetario panóptico. Sin embargo, este mundo objetivo, de lo visible, no podría existir sin su contrario. Lo evidente, lo transparente solo pueden existir si tenemos conciencia de lo oscuro, de la sombra, de lo opaco, del silencio. La música solo tiene sentido si hay silencios. Esta reflexión que nos propone el autor es aún más urgente a la hora de la multiplicación en todos los espacios públicos, laborales e incluso en los espacios privados de la videovigilancia, porque, como se dice, el que no tiene nada que esconder no tiene nada que temer. Nuestra condición de ser vigilado, espiado, controlado, visto, oído, y en el futuro probablemente olido u olfateado, en todos los momentos de nuestra

vida, hace de la obra del profesor Roiz una obra urgente de salvación pública. Constituye para la reflexión politológica, paradójicamente, un rayo de luz oscura entre las luminosas tinieblas de la arrogante ciencia positiva e ilustrada.

Javier Roiz está trazando desde varios años un surco singular tanto desde la revista *Foro interno* como con sus numerosos libros y artículos, rastreando la constitución desde el siglo XIII de lo que ha llamado la sociedad vigilante. La cual se caracteriza por considerar, entre otros, la vida como una guerra perpetua y de asociar el saber al poder (p.139ss). Con la obra aquí reseñada, el autor nos permite iniciar un viaje fascinante en lo que llama la inteligencia silenciosa de nuestro mundo interno. Para Roiz esta capacidad “preciosa” (p.17) tiene “repercusión directa en el gobierno y los desgobiernos de las personas” (p.18), razón por lo cual es difícil pretender desarrollar una ciencia del gobierno sin prestarle atención. Y al hacerlo, afirma nuestro autor apoyándose en su maestro Moisés Maimónides (1135-1204), en el teórico político recientemente fallecido Sheldon S. Wolin (1922-2015) y también en Sigmund Freud, eso nos obliga a reelaborar cada una de las ciencias sociales que habían de antemano excluido de su ámbito estos espacios de la vida. En efecto, aceptar la existencia de este mundo interno, implica para el ciudadano la necesidad de democratizarse a sí mismo. En este mundo interno, como lo había descubierto Freud, llamándole al inconsciente (*die Unbewusstsein*), no rige el principio de identidad y tampoco las reglas de la lógica o de la dialéctica, lo que implica una “redefinición radical del individuo” (p.29) cuya identidad resulta de la interacción entre estos dos mundos. La aceptación de esta situación nos obliga entonces a valorar “la riqueza de ambos

1 Profesor Asociado del Departamento de Ciencia Política de la Universidad Nacional de Colombia, sede Bogotá. Correo electrónico: anrothd@unal.edu.co

mundos, externo e interno, con gobernanzas distintas” (p.306). Surge entonces la pregunta central: “¿Quién es el verdadero gobernante de la conducta, de los actos resultantes?” (p.307). Con el reconocimiento de la existencia de espacios públicos internos o fueros internos, la ciudadanía se hace más completa; punto esencial para permitir el desarrollo de prácticas auténticamente democráticas. La respuesta implica una revisión de la historia de las ideas y de todas las ciencias sociales que el autor emprende no solamente a través de pensadores políticos emblemáticos como Hobbes, sino también a través de autores de obras literarias como Shakespeare.

Para alumbrar algo de este mundo interno, Roiz nos lleva, en cinco capítulos, en un recorrido que nos permite seguir la historia del pensamiento político occidental moderno, y de la ciencia política empírica operativa en particular, caracterizados por su perspectiva vigilante, idolátrica y omnipotente, que las sitúan en las antípodas de la idea misma de democracia, y conllevan a considerar a los individuos como muñecos (p.41).

El primer capítulo abre con una afirmación de Freud considerando a las profesiones de educador y de gobernante como imposibles, por tener relación con el deseo de omnipotencia humana, el cual produce ídolos y tiranos. A lo largo de este capítulo, el autor nos señala, en compañía de Freud y la cultura griega, como nuestros miedos nos llevan a soñar con un poder sin límites, omnipotente, que se expresa desde la religión, la política y la terapia, y que da pie a la construcción de una sociedad vigilante que nos encierra en un laberinto dictatorial y tiránico del cual es difícil escapar. El siguiente capítulo explora la importancia del silencio, “para comprender lo que se está expresando en las escenas de la vida” (p.81), de la noche y de la letargia como elementos claves en el gobierno de sí, que

escapan al gobierno de la voluntad del yo consciente. Freud sentencia: “el yo no es dueño y señor en su propia casa” (p.87). Esta conclusión conlleva, a lo largo del texto, a la reafirmación de la contingencia como elemento esencial de la vida democrática, porque “la supresión de la contingencia viene a significar la negación del mundo interno y de la fantasía humana” (p.145). Roiz, desde distintas perspectivas argumenta como la sociedad vigilante, encarnada en el Estado, la religión y la ciencia, hizo todo lo posible para erradicar la contingencia como horizonte. En su sueño de omnipotencia, la sociedad vigilante no puede aceptar la duda en su acción. En palabras de Hegel: “la consideración filosófica no tiene otro designio que eliminar la contingencia” (p.143). Esta misión va a traer como consecuencia obligada al desprestigio y eliminación de la retórica, y de allí, al abandono del buen juicio y de la verosimilitud, nociones indispensables para la democracia, sustituyéndolas por las de dialéctica y de verdades científicas (p.155ss). La ciencia se transforma en arma de guerra implacable en contra de la retórica considerándola como el arte de embaucar y como mero adorno (p. 143). El abandono de la retórica constituye la negación de la existencia de dos mundos, externo e interno, la negación de la importancia de la pasión y de las emociones en la formación de la razón, y también de la conexión entre alma y cuerpo. Significa una mutilación de la vida y de la inteligencia humana, y de la posibilidad de la democracia.

A lo largo de estas páginas bellamente escritas, Javier Roiz nos hace una invitación a salir del laberinto de la sociedad vigilante, de liberarnos de estas fuerzas represivas que constituyen instituciones culturales como “la familia, el machismo, el clasismo, la homofobia, el racismo o, en general, los



prejuicios drásticos” y también las que frecuentemente se valoran “como arte, ciencia y moral” (p. 193). Una invitación exigente, arriesgada, pero apasionante para quien no se conforma con la seguridad, el confort que producen instituciones que cultivan, idolatran las certidumbres, las jefaturas y las élites. La introducción del mundo interno en la vida pública reintroduce en esta la contingencia y, por allí, se hace necesaria la

reconstrucción de la política, y de la ciencia política, desde una perspectiva auténticamente democrática que incluye a los sectores silenciados, invisibilizados y marginados de la sociedad en la definición de su modo de gobernarse. Como lo habrán entendido, la lectura de este libro está fuertemente desaconsejada para quienes buscan certidumbres y soluciones definitivas a los problemas del gobierno de las sociedades.



Alain Desrosières

**La política de los grandes números:**

**Historia de la razón estadística**

(1ª Edición)

Barcelona: Editorial Melusina, 2004,

415 p.

Alain Desrosières (1940-2013), sociólogo, estadístico e historiador francés, propone en *La política de los grandes números* un esbozo histórico de lo que él llama, la “razón estadística”; como una guía para conocer algo que desde hace más de dos siglos ha sido fundamental para las ciencias sociales: el conocimiento de la realidad a través de los números. Desde Maquiavelo, la necesidad del príncipe por contar con información sobre su principado, es un elemento clave para gobernar sobre él; es decir, para ejercer el dominio y su autoridad dentro del Estado. Desrosières no comienza su relato en el Renacimiento, ni mucho menos en una época anterior a esta. Comienza cuando el término *statistik*, entendido como “lo relativo al Estado”, se convierte en un término de uso corriente en los principados germanos del siglo XVII para hacer referencia al cuerpo de conocimiento exclusivo que se genera como parte de la acción de gobierno.

Esta es una obra que comienza por sentar una aclaración pertinente al estudio de la estadística. La diferencia entre el “concepto” y la “medición del concepto”, epistemología y metodología, es decir, la noción de que hay una introspección acerca de lo que entendemos por un determinado concepto y el cómo medimos dicho concepto. De acuerdo con Desrosières, lo primero implica una discusión acerca de cómo conocemos la realidad; es decir, acerca de cómo establecemos el contenido y significado de lo que repre-

senta un determinado concepto sobre la realidad que observamos. Lo segundo, concierne a aquello que, dando por sentada la definición del concepto, considera entonces la construcción de una escala o de una forma para reconocer la evidencia que nos habla de la presencia, ausencia o gradualidad con que dicho concepto aparece en la realidad. En este sentido, Dieterlen (*La pobreza. Un estudio filosófico*, 2003), para el caso de la pobreza, señala que ésta representa una construcción social, cuyo concepto es una convención de las dimensiones, características y significado que ello implica. Su definición es independiente de su medición, porque implica resolver primeramente el problema sobre qué es la pobreza para entonces, después, establecer el cómo medirla. Esto es lo que señala Desrosières. Hay en la “razón estadística” un impulso para conocer la realidad, para describirla, para generar conclusiones que puedan ser generalizables a toda una población; pero que, desafortunadamente, deja de lado las cuestiones filosóficas y ontológicas de lo que un concepto comprende y significa.

Así, Desrosières enfoca su obra a identificar las tensiones que implica el uso de la “razón estadística” en el debate público; que es un debate en el que se busca formular una noción sobre la realidad a partir de la deliberación, buscando que dicha interpretación sea acorde con lo que se puede considerar, como la realidad. Sin embargo, señala que apoyarse en sus intenciones o discutir las, somete al debate a tensiones contradictorias (p. 366) puesto que la “razón estadística” no es una única, ni mucho menos universal, está compuesta de convenciones que señalan “[...] un espacio cognitivo de equivalencias y de comparabilidad construido con fines prácticos” (p. 354).

La “razón estadística” se trata así, de dos interpretaciones radicalmente distintas, señala Desrosières. Por una parte, una interpretación subjetiva o epistémica, la cual se relaciona con “[...] los estados de la mente y trata la probabilidad como una medida del desconocimiento” (p. 356). Es una corriente enfocada en las razones que hay para creer que algo que aprehendemos de la realidad es cierto, y que predominó en el siglo XVIII. Por otra parte, la interpretación objetiva o frecuentista que está relacionada con “[...] los estados del mundo y las regularidades observadas de sus ocurrencias” (p. 356). Es decir, una interpretación fundada en la evidencias de hechos que se repiten y que por lo tanto son el sustento de la inferencia estadística.

En la actualidad, la “razón estadística”, para Desrosières, representa una arquitectura que combina dos tipos de “herramientas” que evolucionaron de manera separada y diferenciada desde el siglo XVIII; las cuales, hoy convergen en la construcción sólida de un espacio cognitivo sobre hechos y fenómenos sociales, acerca de los cuales, no sólo se describen sino también se infieren conocimientos a partir de lo observado. En esto se demuestra la naturaleza de ambas tradiciones; la primera es una de origen político-administrativo, que desde el siglo XVIII implantó sistemas de registro, codificación, tabulación y publicación de “estadísticas”, como una descripción de los diversos aspectos del mundo social. La segunda tradición es de tipo cognitivo y está constituida por todas aquellas aproximaciones que formalizan, en un lenguaje científico medidas como la media, la dispersión, la correlación y el muestreo probabilístico, entre sus principales, con el objeto de resumir “[...] una diversidad que se supone inmanejable” (p. 354).

La obra de Desrosières es un paseo diligente por la historia de la “razón estadística”, de los autores que dieron forma a la

abstracción de la sociedad por medio de tablas y mediciones: Laplace, Petty, Quesnay, Galton, Pierson, Gauss y hasta los fundadores de la moderna disciplina econométrica, Fischer, Frisch y Koopmans. Este libro reconoce el papel que tuvo una persona como Quetelet (astrónomo y matemático belga, 1796-1874), quien en el siglo XIX, su concepto de *hombre medio*, marcó la pauta de una ciencia estadística que basaría todo su conocimiento en la tendencia de los grandes números hacia el centro de su distribución. El *hombre medio* de Quetelet es aquel que concentra en él todas las características *medias* de su población, que refleja la población en él para el conocimiento del príncipe.

Además del tránsito que Desrosières ofrece en su obra a través de la historia de la “razón estadística”, que comienza con la *statistik* alemana en el s. XVII, para después pasar por la aritmética política inglesa y la estadística francesa —del *ancien regime* y de la revolución e imperio—, el autor aborda con extrema precisión las tendencias actuales de esta razón. Así, Desrosières señala que, actualmente, las técnicas econométricas tienen un papel relevante en las ciencias sociales porque son el resultado de la convergencia de dos tradiciones estudiadas históricamente por separado: la estadística y la probabilidad. Implica, algo que no había hecho la “razón estadística” sino hasta finalizar el siglo XIX, por autores como Gauss, Galton y Pierson, que es llevar los resultados de la descripción frecuentista de los casos de una muestra hacia la población en general, es decir, la inferencia estadística. En la econometría, demuestra Desrosières, se combinan dos mundos: la teoría y la descripción, puesto que, como argumenta Koopmans (1949), “[...] no es posible deducir conclusiones generalizables a partir de un conjunto de series estadísticas, si el examen de éstas no está fundado en hipótesis teóri-

cas sobre los comportamientos de los individuos” (p. 346).

La econometría moderna surgió con la premisa de que a través de la modelación era posible (y plausible) reducir la complejidad de una realidad mediante la selección y estandarización de los elementos descritos, de sus interacciones y comportamientos, con la esperanza de que esa “modelización parcial” pueda conectarse con un conjunto más amplio de representaciones y acciones. Sin embargo, como indica Desrosières, la econometría arranca reconociendo en el significado de un término, las limitaciones epistemológicas de pretender abarcar en un modelo los objetos preexistentes de la realidad: el “error de medición”. Este término, “error de medición”, en la econometría es todo, representa a todo el universo que se encuentra fuera de las  $n$  variables que intervienen en un modelo y de la teoría que justifica dicha interacción; por ello, Desrosières muestra en su obra, que con el inicio de la corriente de la economía

matemática y el cálculo económico, se inaugura también una tradición que quizás es más rica que el resto de la econometría, que busca explicar la relación de un conjunto de variables sobre un resultado, y es el estudio de los errores o residuales.

De esta manera, este texto resulta un importante insumo para el estudiante y el investigador cuyos intereses se centren en la evolución de la “razón estadística” y cómo fue que la herramientas teóricas y metodológicas con que cuentan las ciencias sociales hoy en día, fueron desarrolladas desde un punto de vista empírico respecto de la realidad. No obstante es también un extraordinario recurso para abordar los aspectos epistemológicos de los conceptos y su medición en las ciencias sociales.

Freddy Hernández Bazán  
Estudiante Doctorado en  
Políticas Públicas  
FLACSO Ecuador

Lázaro Marila, Micaela Trimble,  
Alejandra Umpiérrez, Ana Vásquez y  
Gustavo Pereira

**Juicios ciudadanos en Uruguay: dos experiencias de participación pública deliberativa en ciencia y tecnología**

Montevideo: Universidad de la República, 2013, 150 págs.

El libro *Juicios ciudadanos en Uruguay: dos experiencias de participación pública deliberativa en ciencia y tecnología* presenta una interesante apuesta por llevar al plano concreto los supuestos de la democracia participativa expuestos, entre otros, por autores como Frank Fischer (2009). Efectivamente la idea de la deliberación y la participación real de las personas en la toma de decisiones presenta dificultades, pues al momento de pensar dicha participación son pocas las metodologías que brindan elementos en este sentido.

Es precisamente en este marco donde se inscribe el texto de Lázaro et al., pues trae al contexto latinoamericano una estrategia diseñada y aplicada en Dinamarca: las conferencias de consenso. Esta herramienta, diseñada en los ochenta del siglo XX bajo la idea de abrir un espacio de participación deliberativa a los ciudadanos lego, con el fin de dar voz a los que constantemente son invisibilizados en los procesos y que sin embargo tienen mucho que aportar desde su experiencia.

*Juicios ciudadanos en Uruguay: dos experiencias de participación pública deliberativa en ciencia y tecnología* se convierte en uno de los primeros documentos en español que expone las minucias de esta metodología de participación deliberativa, esto con el fin de promover el uso de metodologías novedosas en el contexto latinoamericano.

El documento está dividido en tres capítulos principales que siguen el patrón

de recuento metodológico; así en el primer capítulo “¿Por qué y para qué juicios ciudadanos? Ciencia, tecnología y participación pública” presenta en términos generales, algunos elementos teóricos y conceptuales para entender la metodología de las conferencias de consenso o juicios ciudadanos, nombre que se le dio en Uruguay a esta metodología. El segundo capítulo expone las cuestiones metodológicas asociadas a los juicios ciudadanos, evidenciando un paso a paso del desarrollo del proceso en Uruguay; finalmente, el tercer capítulo pone en perspectiva los juicios ciudadanos y hace un balance de la aplicación de la metodología en Uruguay, aquí se ponen de manifiesto las ganancias y las dificultades asociadas al proceso y se dan consejos pensando en próximos ejercicios de este tipo, no solo en Uruguay sino también en otros países de Latinoamérica. Al final del libro se encuentran los anexos de las dos experiencias desarrolladas, donde se presentan los documentos escritos por los paneles ciudadanos tanto del Juicio ciudadano sobre energía nuclear como del Juicio sobre minería.

Durante el desarrollo del primer capítulo se hace una disertación sobre la relación de ciencia y democracia, evidenciando el origen común de las dos en la antigua Grecia cómo dueto dirigido a la persuasión de quienes escuchan. Con esta idea se plantea como la ciencia y la tecnología se erigen como motores del cambio social cargados de complejidades técnicas que han hecho casi impensable la incidencia de ciudadanos lego en el tema. Con esto en mente se han pensado ejercicios desde la década de los ochenta de popularizar el conocimiento en el marco de un proceso unidireccional de validación de los saberes donde la ciencia se presenta como única poseedora de saber objetivo y universal.

Frente a esta perspectiva surge la ciencia significativa, que pone la ciencia en relación con la cotidianidad, lo que abre la puerta a los saberes lego asociados al contexto cotidiano, lo que trae a colación la noción de lo extracientífico, concepto que ha sido trabajado de manera interesante por Giandomenico Majone (1997).

La idea de ampliar los saberes desemboca en el aumento de las controversias, pues pone distintos saberes a pugnar por el sentido; adicionalmente esta situación, dicen los autores, genera un cambio en la forma de caracterizar las controversias científicas, así, se cambia la idea de naturaleza, de algo predecible y fácilmente comprensible a algo mucho más complejo, más aún cuando se incluye un campo social y cultural, lo que sin duda genera situaciones enmarcadas en la complejidad, la incertidumbre y el riesgo. Esta situación lleva a pensar en la transdisciplinariedad en medio de un diálogo horizontal de saberes creando una comunidad extendida de evaluadores. Todos tienen algo que decir y hay que escucharlos.

La multiplicidad de voces pone en la mesa la necesidad de una cultura científica que produzca acuerdos entre las diferentes razones, acuerdos que no suponen la imposición de una razón o de un saber sobre otro, por el contrario llevan a pensar en consensos, donde las dos partes puedan llegar a un acuerdo sin que necesariamente se cumplan la totalidad de las demandas de una de las partes. Esta, precisamente, es la idea central de los juicios ciudadanos, construir un acuerdo a partir de la inclusión de personas del común, de ciudadanos lego que no hayan tomado una posición férrea e inamovible respecto a la controversia.

Los Juicios ciudadanos apuntan a la construcción de un consenso por parte de un grupo de ciudadanos lego que conforman un *panel ciudadano* y a quienes se les

brinda información técnica sobre el origen de la controversia. Es de aclarar que esta información es la que se construye desde los diferentes puntos de vista de los actores de la controversia. Esta información debe ser balanceada y no favorecer a ninguna de las posiciones; para esto, se cuenta con la presencia de un panel asesor que vela por suministrar al panel ciudadano una información equilibrada e imparcial. Adicionalmente a estos dos paneles se conforma un panel de expertos e implicados a los cuales las personas del panel ciudadano harán preguntas para nutrir la construcción de un documento que condense las conclusiones y recomendaciones del panel ciudadano frente a la controversia.

La escogencia de los integrantes de los paneles es fundamental, por tanto cada uno de estos cumple con unas normas preestablecidas para su conformación. Así, para el panel ciudadano se propone que esté conformado por máximo 18 personas y que éstas representen la heterogeneidad del contexto, adicionalmente deben ser personas dispuestas a escuchar y no tener una posición predefinida e inamovible. Además, deben ser personas dispuestas a participar y comprometidas con el proceso. La selección se hace posterior a una convocatoria abierta. Por su parte, el panel de asesores se compone de personas con experiencia en la problemática que puedan aportar desde diferentes campos disciplinares y experienciales. Este panel es el que más tiene contacto con el panel ciudadano, al contrario del panel de expertos, el cual se compone de personas que representan las diferentes visiones sobre el problema, es escogido con la ayuda del panel asesor.

La etapa final de todo este proceso, que puede durar de 3 meses a 1 año, consiste en realizar una sesión abierta al público donde el panel de expertos e implicados responde

las preguntas del panel ciudadano y preguntas del público asistente. El producto final del proceso es un documento elaborado por el panel ciudadano que da cuenta de sus principales aseveraciones en relación a la controversia. Es necesario aclarar que el Juicio ciudadano no implica juzgar, es, como lo mencionan los autores, el ejercicio de crear una posición frente a una problemática sin llegar a dar un sí o no frente a las posiciones de la controversia. Finalmente, el objetivo es incidir en la toma de decisiones desde una posición no “alineada”, neutral, con criterios claros producto de un proceso deliberativo e informado.

Los Juicios ciudadanos tuvieron importantes logros: fortalecimiento de la participación deliberativa, inclusión de voces que normalmente son silenciadas, estímulo de la apertura de procesos de información sobre temas controversiales, entre otros. Pero lo que más resaltan los autores es la ganancia para las personas del panel ciudadano, en verse como actores relevantes del proceso, en términos de fortalecimiento del conocimiento, no solo en temas técnicos, sino también por el proceso mismo de argumentación y retórica que implica la deliberación pública. De la misma forma, los autores señalan dificultades que deben ser tenidas en cuenta en futuros procesos, en particular, hacen hincapié en la necesidad de fortalecer el aspecto comunicativo del proceso, pues estas experiencias demostraron la importancia de su difusión y divulgación.

Los Juicios ciudadanos como experiencia abren la posibilidad real de experimen-

tar dispositivos de democracia deliberativa, lo cual es, sin duda, un avance importante y una invitación a pensar metodologías similares. Aun así, quedan interrogantes, por ejemplo en el texto no queda clara la participación de las comunidades directamente afectadas en los paneles de expertos e implicados. Al parecer sigue estando presente el sesgo colonial de hablar por los otros, y no que los otros hablen. Igualmente queda la duda sobre la incidencia real de estos procesos en la toma de decisiones, pues el texto no da claridad al respecto, lo cual deja un poco en duda la efectividad política del proceso mismo.

Es necesario que este tipo de metodologías se sigan fortaleciendo, pues se demostró en el texto como su mejoramiento es producto mismo de la repetición. Así la invitación está dirigida a otros países que vean en esta metodología una alternativa concreta para llevar a la práctica las ideas de la democracia deliberativa, lo cual siempre supone más dificultades de las esperadas.

## Bibliografía

- Fischer, F. 2009. *Democracy & Expertise*. Oxford: Oxford University Press
- Majone, G. 1997. *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*. México: Fondo de Cultura Económica

Elkin Daniel Vallejo Rodríguez  
Maestría en Políticas Públicas  
Universidad Nacional de Colombia

## 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.

# EUTOPIA-8

Revista de Desarrollo Económico Territorial - N.º 8 - diciembre 2015



## Conflictos Territoriales y Movilizaciones Campesinas en el Campo Latinoamericano

### PRESENTACIÓN

*Nasser Rebaï y Luciano Martínez Valle*

### TEMA CENTRAL

Conflictos entre el campesinato y el agronegocio en Brasil: los planos-safras 2015 - 2016

*Ricardo Cesar Barbosa Junior, Estevan Leopoldo de Freitas Coca*

Luchas por el territorio y soberanía alimentaria en el Istmo Oaxaqueño, México

*Cesar Ramírez, Lilia Cruz Altamirano, Vicente Marcial*

Territorio y ambiente en las Zonas de Reserva Campesina de Colombia

*Manuela Ruiz Reyes*

Las acciones en defensa de la tierra en Santiago del Estero (1990 - 2012)

*Agustina Desalvo*

### CONTRA-PUNTO

¿Quedará espacio para el campesinado entre los megaproyectos centroamericanos?

*Hélène Renée Roux*

### ESTUDIO DE CASO

El rostro femenino de los conflictos territoriales: las mujeres mapuche

*Suyai Malen García Gualda*

Palma aceitera: conflictos y resistencias territoriales en María La Baja - Bolívar, Colombia

*Natalia Estefanía Ávila González*

### RESEÑA

*Moisés Arce*

La extracción de recursos naturales y la protesta social en el Perú

*Ginno Martínez Tuesta*

ISSN: 1390 5708

Disponible en: <http://revistas.flacsoandes.edu.ec/eutopia/index>

No. 18

ISSN: 1390-4299

# URVIO

Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad

## Economía criminal

### Tema central

**Luis Umbría Acosta:**

Cuatro tesis sobre las economías ilícitas

**Alejandro Romero Miranda:**

Drogocriticidad barrial en Chile: coordenadas para el diseño de políticas de seguridad pública centradas en la vida comunitaria

**Cielito Berenice Olivo Espín:**

Impunidad y disuasión criminal del control anticorrupción en Ecuador: el caso de la Comisión Anticorrupción 1998-2008

**Keyla H. Vargas Rojas**

El impacto de la cooperación México-Estados Unidos en el combate al lavado de dinero

### Misceláneo

**Jorge Battaglino:**

Fuerzas intermedias y lucha contra el tráfico de drogas: el caso de la Gendarmería en Argentina

**Jorge Francisco Aguirre Sala:**

La tecnología de información y comunicación en prevención del delito

**Luis Berneth Peña:**

Securonormatividad. La sociabilidad urbana vista a través de las prácticas de la vigilancia cotidiana

### Entrevista

**Liosday Landaburo Sánchez:** Entrevista a Daniel Sansó-Rubert Pascual

Crimen organizado y economía ilegal

### Reseñas

Realizadas por: Daniel García Sanz y Luis Fernando Amaya Martínez

Urvio No. 17: **Femicidio** • Urvio No. 19: **Ciudades seguras**

URVIO hace parte de las siguientes bases, catálogos e índices científicos:

FLACSO-Andes, EBSCO, LATINDEX, CLASE, DIALNET y REDIB.

Red Iberoamericana de Innovación y Conocimiento Científico

**Encuéntrela en:** <http://revistas.flacsoandes.edu.ec/index.php/URVIO>

La Pradera E7-174 y Av. Almagro, Quito-Ecuador. Teléfono: (00593) 2 3238888

Red Latinoamericana de Análisis de Seguridad y Delincuencia Organizada (RELASEDOR)

FLACSO Sede Ecuador

# ÍCONOS 55

REVISTA DE CIENCIAS SOCIALES

Año 20  
No. 55  
Mayo de 2016  
Cuatrimestral

## DOSSIER

Una paz insegura: de la reproducción de la violencia colectiva en América Latina y el Caribe

Presentación del dossier

Fernando A. Chinchilla

Órdenes criminales: pensando el poder político del crimen organizado

Markus Schultze-Kraft

Instituciones, violencia criminal e interdependencia: el camino acotado del desarrollo en América Latina y el Caribe

Rogelio Madrueno

Midiendo la impunidad en América Latina: retos conceptuales y metodológicos

Juan Antonio Le Clercq, Azucena Cháidez y

Gerardo Rodríguez

Genealogía e historia no resuelta de la desaparición forzada en México

Carolina Robledo Silvestre

Política militar del Gobierno de Rousseff: reflexiones sobre la actuación de las Fuerzas Armadas en las UPP y la MINUSTAH

Suzeley Kalil Mathias, Bruce Scheidl Campos y

Leandro Fernandes Sampaio Santos

Armas pequeñas y países pequeños: armas de fuego en la agenda de seguridad internacional

Carla Álvarez Velasco

## DIÁLOGO

El populismo: ¿una amenaza a la democracia en América Latina?

Un diálogo con Kurt Weyland

Jenny Pontón Cevallos

## ENSAYO VISUAL

Antropología y arte contemporáneo: parodia y estereotipos en la obra de Sandow Birk

X. Andrade



FLACSO  
ECUADOR

Revista de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales - Sede Ecuador

## TEMAS

Silencios y acentos en la construcción de la violencia de género como un problema social en Quito

Paz Guarderas Albuja

Comercio justo, seguridad alimentaria y globalización: construyendo sistemas alimentarios alternativos

Martin Calisto Friant

## RESEÑAS

Más que plata o plomo. El poder político del narcotráfico en Colombia y México

de Gustavo Duncan

José Roberto Mendirichaga

Ceguera moral. La pérdida de sensibilidad en la modernidad líquida

de Zygmunt Bauman y Leonidas Donskis

Yira Miranda Montero

Claves para la comprensión de la inmigración latinoamericana en España

de María Antonieta Delpino, David Roll y Pablo Nicolás

Biderbost, editores

Anna Barolet Dilmé

Número anterior:

ÍCONOS 54: Estudios críticos de la agricultura y la alimentación: perspectivas sobre el actor, las prácticas y el territorio en América Latina.

Número siguiente:

ÍCONOS 56: La ciudad del siglo XXI: políticas públicas urbanas, desplazamientos y contestaciones.

Íconos. Revista de ciencias sociales está incluida en los siguientes índices científicos: Citas Latinoamericanas en Ciencias Sociales (CLASE), Directory of Open Access Journal (DOAJ), Directory of Publishing Opportunities (Cabell's), DIALNET, EBSCO-Fuente Académica, FLACSO-Andes, Hispanic American Periodical Index (HAPI), International Bibliography of the Social Science (IBSS), International Institute of Organized Research (I2OR), LatAm-Studies, Latindex-Catálogo, REDALYC (Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe), Sociological Abstracts, Red Iberoamericana de Innovación y Conocimiento Científico (REDIB), Thompson Gale (Informe académico), y Ulrich's Periodical Directory.

Información y colaboraciones: (revistaiconos@flacso.edu.ec)

Revista Íconos: www.revistaiconos.ec

