

mundosplurales

Revista Latinoamericana de Políticas y Acción Pública • ISSN: 1390-9193
Volumen 10 • Número 1 • mayo 2023



Vol. 10 / N° 1

Artículos

Usos, aportes y desafíos de la evaluación como instrumento de políticas públicas
José Del Tronco Paganelli

Violencia obstétrica en Ecuador: una realidad invisibilizada
Doménica Bernarda Ledesma Muñoz, Cheryl Martens, Thais Brandão

Sanar nuestros vínculos para sanar el vínculo: del león al unicornio, pasando por el mono
Camille Noël, Emmanuelle Lempereur, Sarah Ameye, Valérie Boucau, Bernadette Lallemand, Vanessa Pirlot, David Van Ypersele y Patrick Kaisin

Movimientos indígenas y respuestas estatales frente a la pandemia en México, Ecuador y Brasil
Cristina Yépez Arroyo, Consuelo Fernández-Salvador, Flávia Bueno, Juliana Kabad, Arlinda B. Moreno, Priscila Cardia Petra

Enfoques convencionales sobre la implementación de políticas públicas: potencialidades, limitaciones y silencios
María Camila Pinzón Segura

Crianza y sostenibilidad de la vida: economía comunitaria y economía feminista
César Carranza Barona, Nicolás Villavicencio Salazar

Cadenas y eslabones del reciclaje: una aproximación etnográfica al trabajo con la basura
Catalina Rivadeneira Suárez, Patricio Trujillo Montalvo

Informe

¿Sigue vigente el proyecto de sociología global después de la crítica decolonial?
Geoffrey Pleyers



FLACSO
ECUADOR



mundosplurales

Revista Latinoamericana de Políticas y Acción Pública
Volumen 10, Número 1 - mayo 2023



FLACSO
ECUADOR



mundosplurales

Revista Latinoamericana de Políticas y Acción Pública

Volumen 10, Número 1, mayo 2023

Editores

Betty Espinosa (FLACSO Ecuador)

André-Noël Roth (Universidad Nacional de Colombia)

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

Comité Editorial

Guillermo Baquero (European School ESMT, Alemania)

Eduardo Bedoya (Pontificia Universidad Católica del Perú)

Robert Cobbaut (Universidad de Lovaina)

Renato Dagnino (Universidad de Campinas)

Jean De Munck (Universidad de Lovaina)

Rolando Franco (FLACSO Chile)

Ana María Goetschel (FLACSO Ecuador)

Gloria Molina (Universidad de Antioquia)

Leopoldo Múnera (Universidad Nacional de Colombia)

María Dolores París (El Colegio de la Frontera Norte)

Myriam Paredes (FLACSO Ecuador)

Thomas Périlleux (Universidad de Lovaina)

Geoffrey Pleyers (Universidad de Lovaina)

David Post (Pennsylvania State University)

Marcela Pronko (Fundación Oswaldo Cruz, Brasil)

Javier Roiz (Universidad Complutense de Madrid)

Michael Uzendoski (FLACSO Ecuador)

Unai Villalba (Universidad del País Vasco)

Martha Zapata (Universidad Libre de Berlín)

Cristina Zurbbriggen (Universidad de la República, Uruguay)

Gestora de la revista: Susana Anda

Diseño y diagramación: FLACSO Ecuador

© 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

ISSN: 1390-9193

Quito, Ecuador 2023

1ª. edición: mayo 2023



Introducción 5-6

Artículos

1. Usos, aportes y desafíos de la evaluación como instrumento de políticas públicas 9-37

José Del Tronco Paganelli

2. Violencia obstétrica en Ecuador: una realidad invisibilizada 39-57

Doménica Bernarda Ledesma Muñoz, Cheryl Martens, Thais Brandão

3. Sanar nuestros vínculos para sanar el vínculo: del león al unicornio, pasando por el mono 59-86

Camille Noël, Emmanuelle Lempereur, Sarah Ameye, Valérie Boucau, Bernadette Lallemand, Vanessa Pirlot, David Van Ypersele y Patrick Kaisin

4. Movimientos indígenas y respuestas estatales frente a la pandemia en México, Ecuador y Brasil 87-124

Cristina Yépez Arroyo, Consuelo Fernández-Salvador, Flávia Bueno, Juliana Kabad, Arlinda B. Moreno, Priscila Cardia Petra

5. Enfoques convencionales sobre la implementación de políticas públicas: potencialidades, limitaciones y silencios 125-149

María Camila Pinzón Segura

6. Crianza y sostenibilidad de la vida: economía comunitaria y economía feminista 151-173

César Carranza Barona, Nicolás Villavicencio Salazar

**7. Cadenas y eslabones del reciclaje: una aproximación
etnográfica al trabajo con la basura** 175-193
Catalina Rivadeneira Suárez, Patricio Trujillo Montalvo

Informe

**8. ¿Sigues vigente el proyecto de sociología global
después de la crítica decolonial?** 197-204
Geoffrey Pleyers

Reseñas

**9. Planificación regional y Ordenación Territorial.
Visiones Contemporáneas desde España y México** 207-210
Diana Marcela Paz Gómez, Gustavo Durán

**10. Entre el Atlántico y el Pacífico Negro.
Afrodescendencia y regímenes de desigualdad en Sudamérica** 211-216
Werner Vásquez von Schoettler

**11. Truth and Post-Truth in Public Policy:
Interpreting the Arguments** 217-219
Lorena Estupiñán-Pedraza

12. Malnutrición infantil. Progresos y desafíos 220-222
Christian Quito–Maza

Política editorial 223-226

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. 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 humanos y de la naturaleza, que apela a principios múltiples de justicia. Con estos propósitos, la revista publica resultados de investigaciones empíricas y teóricas relacionadas con la acción pública, de tipo cualitativo y/o cuantitativo, con un especial interés en los trabajos realizados desde una perspectiva crítica y comparada. Creemos que intercambios inter y transdisciplinarios pueden contribuir a una mejor comprensión de los problemas sociales, ambientales y económicos, así como a la formulación de políticas públicas pluralistas.

Mundos Plurales es una iniciativa desarrollada por una alianza entre el Grupo de Investigación “Análisis de las Políticas Públicas y de la Gestión Pública (APPGP) de la Universidad Nacional de Colombia (UNAL-Bogotá) y el Grupo de Investigación “Políticas Sociales, Naturaleza y Desarrollo” de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales del Ecuador (FLACSO), a través de un convenio vigente entre estas universidades. Cuenta con el respaldo de académicos provenientes de diversas disciplinas, distintas regiones y países, que apuestan por la pluralidad de pensamiento.

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

Artículos



Usos, aportes y desafíos de la evaluación como instrumento de políticas públicas

Uses, contributions, and challenges of evaluation as a public policy instrument

José Del Tronco Paganelli*

Recibido: 07/04/2023 - Aceptado: 27/04/2023

Resumen

El objetivo fundamental de este artículo es reflexionar y debatir, con base en la literatura especializada, los usos, aportes y desafíos de la evaluación en el ámbito de las políticas públicas. Partiendo de reconocer la pertinencia de esta actividad en los distintos espacios de la vida pública e institucional de una sociedad, en este documento se hace hincapié en aquellas nociones que toda persona vinculada al estudio o la práctica de las políticas públicas debe conocer. Asimismo, se analizan las implicaciones de considerar a la evaluación un instrumento de política pública que es relevante en las diversas fases del ciclo. Finalmente, se pregunta y analiza cómo se puede conciliar desde la evaluación las diversas racionalidades presentes en el proceso de toma de decisiones.

Palabras clave: aprendizaje, deliberación, evaluación, políticas públicas, racionalidad.

Abstract

The aim of this document is to discuss the uses, contributions, and challenges faced by public policy evaluation. Acknowledging the importance of this activity in different parts of political and institutional life, the document focuses on concepts that any person related to the study or practice of public policy should know. The article also discusses the effects of considering evaluation as a policy instrument that is ubiquitous in different phases of policy process. Finally, it analyzes the role of public deliberation for reconciling diverse forms of rationality that are present in decision-making processes.

Keywords: deliberation, evaluation, learning, public policy, rationality.

* Profesor-investigador de tiempo completo en FLACSO México. jdeltronco@flacso.edu.mx

Introducción: Ideas fuerza y propuestas para el debate en la evaluación de políticas

Este artículo parte de tres ideas centrales. La primera es que la evaluación es –o al menos debería ser– una actividad transversal al ciclo de políticas públicas. Desde la definición y diagnóstico del problema público hasta la ponderación del impacto del programa sobre la población beneficiaria, tal actividad ocupa un rol fundamental a lo largo del proceso de la política. La segunda refiere a que la evaluación de políticas públicas está atravesada de forma simultánea por los criterios –en ocasiones contradictorios– de racionalidad instrumental y factibilidad política. La tercera alude a que la evaluación resulta mucho más efectiva cuando se concibe como un instrumento que promueve el aprendizaje (*policy learning*) en lugar del enfoque punitivo que la considera exclusivamente como una estrategia de control de gestión y rendición de cuentas; en el primer caso, aumenta la responsabilidad y el compromiso con la mejora continua de las políticas, mientras que en el segundo (emparentado con la sanción) genera temor, obstaculiza la rendición de cuentas y, en el extremo, promueve la parálisis del proceso decisorio.

En el ámbito de las políticas públicas, la evaluación debe lidiar con dos dimensiones de una misma realidad: a) la valorativa, que refiere a los dilemas y objetivos políticos que todo programa se propone alcanzar, y b) la instrumental, que destaca el carácter técnico del proceso decisorio; la política seleccionada debe ser aquella capaz de instrumentar los medios idóneos -costo-efectivos- para maximizar el logro de los objetivos sociales planteados en el diseño (Fontaine 2015)–. Dicho de otra forma, la política implementada debe ser aquella que maximice el logro de objetivos y, a su vez, genere el menor rechazo social para fortalecer la legitimidad del gobierno frente a la ciudadanía (Subirats 2015).

Por lo general, ambas motivaciones son difíciles de alcanzar. Más aún, suelen ser parte de dos modos (alternativos en el extremo) de concebir el proceso de políticas. Aquellos resultados que postulan las comunidades académicas en sus “torres de marfil” (sin otras limitaciones que las del razonamiento científico en un mundo de factores controlados por la cláusula “*ceteris paribus*”), difieren tanto en términos semánticos como prácticos de las realidades cotidianas de los “burócratas”, sujetos a las restricciones de tiempo, recursos, jerarquías políticas y ciclos electorales del mundo real (Löfgren y Bickerton 2013, 132).

El escenario de la evaluación, por tanto, se define por la interacción entre los actores, las condiciones “objetivas” y los intereses involucrados. Así, la evaluación de políticas debe navegar con “bandera de corso” entre las aguas turbulentas de la deliberación política y las no mucho menos ambiciosas (y pretensivas) de la eficiencia y la efectividad.

Dada esta dualidad, en el artículo se discute cuáles son los usos, los abusos y la utilidad de la evaluación de políticas públicas, desde ambas perspectivas: la política y la burocrática; la vinculada con intereses e ideas de lo adecuado, y la emparentada con criterios racionales y evidencia científica. Expresado en otros términos, si bien los actores tratan de cumplir con las obligaciones involucradas en el rol institucional que desempeñan, las expectativas sobre lo adecuado suponen tanto una ética profesional como una identidad política (March y Olsen 2006). ¿Es posible compatibilizar ambas necesidades (la política y la de políticas)? En tal sentido, ¿puede la evaluación concebirse como un instrumento de aprendizaje, para la mejora y construcción de conocimiento en apoyo de un proceso decisorio con claros sesgos ideológicos? O, por el contrario, ¿es más rentable entenderla como una actividad punitiva, orientada al control y la rendición de cuentas? En términos políticos, ¿es deseable equivocarse y aprender, o es mejor prevenir los fallos de gobierno, a riesgo de contribuir a las parálisis administrativas por temor a la sanción jurídica o política?

Para problematizar estos interrogantes, se ha organizado el artículo en las siguientes secciones. En la primera se presenta la definición conceptual de evaluación y las particularidades de la evaluación de políticas. Seguidamente, se repasan los orígenes del *policy evaluation* para entender algunas cuestiones relacionadas con el estado actual de la disciplina. En el tercer apartado, se analiza la evaluación no solo como fase terminal del proceso decisorio, sino como instrumento de políticas públicas: qué tipo de instrumento es y qué aporta en términos de aprendizaje. Luego se plantea cuán importante es pensar (y utilizar) la evaluación en cuanto actividad transversal al proceso de políticas públicas: ¿qué lógica y aplicaciones tiene en cada etapa y cuáles son las preguntas detonantes para su aplicación? En la quinta sección, se analiza la importancia de los criterios de evaluación y se discute si es posible conciliar –a través de las prácticas deliberativas– las motivaciones políticas del proceso decisorio con los criterios técnicos que deben guiar el diseño –y, por tanto, la evaluación– de las políticas. En la parte final, se comparten algunos mitos y realidades de la evaluación de políticas, y algunas conclusiones que se espera aumenten el interés de lectoras y lectores en esta materia.

¿Qué es y para qué sirve la evaluación de políticas públicas?

En términos generales, evaluar es juzgar; ejercer algún tipo de valoración o ponderación sobre algún fenómeno (sociopolítico, en este caso) de acuerdo con determinados parámetros o criterios (Subirats y Gomà 1989). En el ámbito de las políticas públicas, hacer una evaluación es generar información de manera sistemática acerca

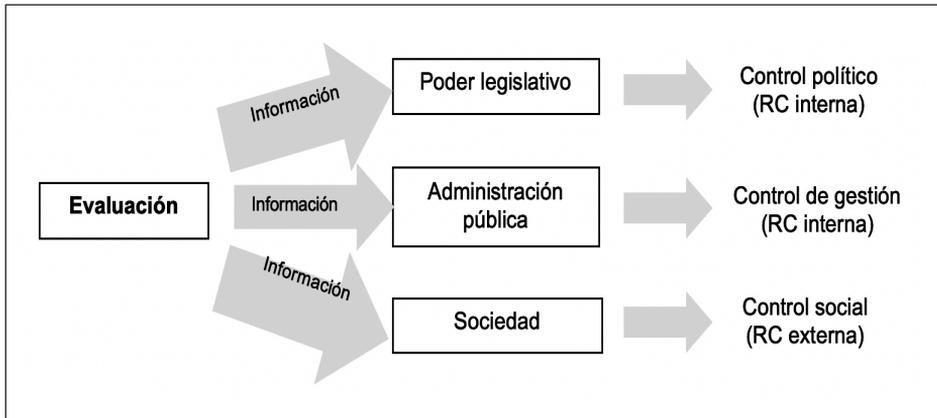
de las actividades, metas o resultados –presentes o futuros– de los problemas o programas en cuestión¹ (Patton 2002) para apoyar la toma de decisiones.

Las actividades de evaluación de programas públicos alcanzaron popularidad y difusión durante las décadas de los sesenta y los setenta en los Estados Unidos. Si bien ya existían antecedentes de esfuerzos gubernamentales para conocer los resultados de sus políticas –Page (2006, 207-208) ubica las primeras evaluaciones de políticas durante el gobierno del canciller Von Bismarck, en la Alemania de fines de siglo XIX– fue durante las administraciones de John F. Kennedy (1960-1963) y Lyndon Johnson (1963-1968) en Estados Unidos, que esta actividad alcanzó mayor reputación. El surgimiento de programas sociales destinados a acabar con el desempleo, el crimen y el deterioro urbano, así como la necesidad de generalizar el acceso a servicios médicos y educativos acarrearón una enorme cantidad de recursos humanos y financieros, por lo cual resultaba imperativo conocer sus resultados (Pressman y Wildawsky 1998).

Tres fueron las razones principales por las cuales era (es) necesario evaluar las políticas implementadas. En primer lugar, el gobierno debía informar al Congreso acerca de los resultados concretos de las leyes que allí se habían votado; dicho de otro modo, era y sigue siendo obligatorio para quienes gobiernan rendir cuentas de sus decisiones. En segundo término, era (es) imprescindible para los administradores públicos conocer cómo operan sus programas, los resultados que alcanzan y los recursos que insumen para el logro de sus objetivos (Subirats y Gomà, 1989). Finalmente, el tercer punto: en contextos democráticos, la opinión pública –acicateada por la actividad de los medios de comunicación– demanda transparencia en los procedimientos de gobierno tanto como eficiencia y efectividad en la utilización de los recursos públicos (Morales, Meneses y Alonso 2006). Bajo esta perspectiva, la evaluación es un instrumento orientado a “controlar” el carácter democrático y la efectividad del proceso decisorio.

1 En algunos casos, la evaluación sirve tanto para analizar los alcances de los programas públicos como para conocer el desempeño de las personas encargadas de operar dichos programas. En particular, los enfoques que centran su atención en la fase de implementación, para entender los resultados no deseados de las políticas públicas, parten de esta hipótesis: el desempeño de los recursos humanos constituye el factor clave para el éxito o el fracaso de las intervenciones públicas.

Figura 1. La evaluación y las dimensiones del control y la rendición de cuentas (RC)



Elaborado por el autor.

Nota: De acuerdo con Schedler (2008), la rendición de cuentas está compuesta por tres dimensiones: la información, la argumentación y la sanción. En tal sentido, la evaluación de políticas resulta una herramienta fundamental puesto que arroja información válida sobre los resultados de las intervenciones públicas, y permite una mayor y mejor argumentación cuando estos no son los esperados. Asimismo, genera evidencia que aumenta o disminuye la posibilidad de sanción (al menos cuando esta última se considera en su dimensión electoral).

En la actualidad, se admite abiertamente que la evaluación de programas públicos sirve tanto para un mejor conocimiento de los mismos por parte de la opinión pública como de los funcionarios de la administración, quienes son conscientes de la importancia de la información generada por la actividad evaluadora (Subirats y Gomà, 1989). Sin embargo, vale la pena preguntarse si es suficiente. Por un lado, los meta-objetivos de la evaluación suelen ser imprecisos. Sabemos qué tipo de preguntas responder para evaluar, pero no por qué –con qué motivación– realizamos la evaluación. ¿Evaluamos para sancionar a quien no se apega a cierto estándar? ¿Evaluamos para motivar y premiar ciertas conductas? ¿Evaluamos para aprender de los “fallos” del proceso de políticas?, ¿o simplemente lo hacemos para cumplir con los requisitos normativos de una nueva gestión pública, que quiere apegarse –en las normas, más que en los hechos– a los estándares sugeridos por los organismos internacionales?

La evaluación como proceso culturalmente enraizado

De acuerdo con la Comisión Europea, evaluar es “realizar juicios de valor sobre las intervenciones públicas de acuerdo con los resultados, impactos y necesidades que aquellas buscan satisfacer. Es una herramienta sistemática que provee evidencia rigurosa para sostener el proceso de toma de decisiones” (Lázaro 2015, 11).

En tal sentido, la evaluación suele ser vista como la fase terminal del proceso de toma de decisiones. La herramienta que genera información sobre los logros alcanzados por un programa, a partir del diseño de ciertos procedimientos, de la implementación de ciertos procesos y actividades, y de la ejecución de una cantidad determinada de recursos. Sin embargo, la evaluación es más que ello; es en sí misma un instrumento de política pública. Ello significa que la evaluación forma parte del conjunto de técnicas por medio de las cuales un gobierno se propone modificar –más directa o indirectamente– los comportamientos de aquellos –funcionarios o ciudadanos– a los que identifica como causantes del problema a resolver por la política (Bemelmans-Videc 1998; Knoepfel et al. 2007). Evaluar, en estos casos, es valorar en qué medida tales cambios fueron generados exclusivamente por las acciones de política pública, y no por otras condiciones (OECD 2020).

Por lo general, los gobiernos llevan adelante evaluaciones para cumplir con un amplio rango de objetivos.² Por tanto, cuando pensamos en los usos de la evaluación, no podemos perder de vista que es un proceso culturalmente enraizado. Dicho de otro modo, la forma de concebir, aplicar y entender la evaluación está influenciada por las normas y los valores que guían las percepciones sociales y sentidos comunes de lo que es importante, deseable y valioso en el contexto donde la evaluación tiene lugar. Actuar de forma “apropiada” significa hacerlo de acuerdo con las prácticas institucionalizadas de una colectividad, que comparte significados sobre lo que es verdadero, razonable, correcto o valioso para esa comunidad, en ese lugar y en ese momento de la historia (March y Olsen 2006, 690).

Es aquí donde las ideas de lo adecuado adquieren importancia como criterios o estándares, que devienen bases para la toma de decisiones, y se evalúan los alcances y resultados de las mismas. De acuerdo con Peter Hall (1993), los encuadres (*framing*) de ideas y criterios dominantes determinan no sólo los objetivos e instrumentos, sino la misma naturaleza de los problemas a ser resueltos según estas nuevas miradas. De tal manera, los nuevos acuerdos paradigmáticos establecen tanto los (nuevos) fines sociales a alcanzar, así como los procedimientos legales y procesos de toma de decisiones a seguir para su obtención.

Dado que la identificación de una situación problemática tanto como la designación de públicos objetivo (causantes del y perjudicados por el problema público) son el resultado de una construcción sociopolítica (Jerit 2008), las ideas y los encua-

2 Medir los resultados alcanzados y los recursos insumidos para obtenerlos; promover evidencia sobre el funcionamiento del proceso de toma de decisiones en sus diversas fases o etapas; medir el impacto de las acciones gubernamentales en la mejora de la calidad de los servicios brindados, la satisfacción de los usuarios o beneficiarios, o la disminución del problema público en cuestión; aumentar la confianza y el apoyo de la ciudadanía gracias a una mayor transparencia en la publicitación de los resultados del gobierno, o reformular políticas públicas cuando sus resultados no hayan sido los esperados (OECD 2020, 6).

dres discursivos son herramientas valiosas para derribar los acuerdos previamente existentes y construir consensos en torno a valores y objetivos de las políticas públicas. Como consecuencia de ello, la evaluación (ejecutada tanto para diagnosticar los problemas como para valorar el impacto de las políticas) también lo es.

Los usos y utilidades de la evaluación como instrumento de políticas

Como se apuntó previamente, la evaluación es más que una etapa del ciclo de políticas; es fundamentalmente un instrumento de la política pública. “Un instrumento de política pública es un dispositivo que es tanto técnico como social, que organiza relaciones sociales específicas entre el estado y aquellos a los que está dirigido, según las representaciones y los significados que conlleva” (Lascoumes y Le Galés 2019, 216).

El concepto de “instrumentos de política pública” supone que todo gobierno necesita de estos dispositivos tecno-políticos para incidir en la realidad social. Sin embargo, hasta hace algunas décadas, estos eran concebidos como componentes relativamente estáticos y exclusivos de los gobiernos que eran utilizados como recursos o capacidades necesarios para dar respuesta a diversos asuntos problemáticos incorporados a la agenda (Hood 1986).³ En la actualidad, el concepto de “instrumentos” se emparenta con el proceso de diseño de acciones públicas (en las que intervienen actores diversos) por medio de las cuales se intenta modificar comportamientos sociales definidos como causantes de un problema social (Knoepfel et al. 2007; Howlett 2011).

Considerar la evaluación como un instrumento de las políticas públicas supone entenderla como una actividad –a la vez técnica y social– orientada a la mejora de los procesos gubernamentales de provisión de bienes y servicios públicos. Esta mejora, se supone, será resultado de la producción y aplicación de información sistemática (generada por las diversas formas y metodologías de evaluación) acerca de los problemas públicos que el gobierno decide atender, así como de las respuestas gubernamentales puestas en práctica para su atención. Dicho de otra forma, cuanto más sabemos de aquello que queremos resolver (sus causas, efectos y representaciones sociales), y de la forma en la que lo estamos haciendo (el grado de cambio que las acciones del gobierno están generando en el problema, así como sus efectos secundarios no deseados), dispondremos de más evidencia -válida y confiable- sobre la (in)efectividad de las políticas y la (in)satisfacción de aquellos a quienes van dirigidas (OECD 2020).

3 Autoridad, modalidad, tesoro y organización son las cuatro herramientas de gobierno identificadas por Christopher Hood en su trabajo seminal de la década de los ochenta.

En términos políticos, los instrumentos no son herramientas neutrales, sino portadores de valores e ideas, pero en términos técnicos, la idoneidad de los instrumentos dependerá de su capacidad para transformar las condiciones que propician los problemas públicos. Por ello, en los estudios contemporáneos de política pública, el diseño es la etapa asociada a la construcción y calibración de los instrumentos, y al establecimiento de estándares para su ejecución.

De acuerdo con Howlett, la actividad de diseño de políticas supone un componente sustantivo y uno procedimental. El primero se relaciona con la teoría de cambio que da sustento a la elección de los instrumentos para la solución del problema público, mientras que el componente procedimental se refiere a las condiciones, procesos y actividades que hacen posible la coordinación de los actores que participan de la implementación (Howlett 2011). Dicho en otros términos, de nada sirve diseñar instrumentos capaces de resolver problemas, si no están presentes las condiciones de factibilidad (sociales, políticas, financieras y técnicas) que hagan posible su ejecución. En tal sentido, la evaluación de políticas públicas puede concebirse como un “superinstrumento” de política pública. Por un lado, forma parte de los instrumentos procedimentales que delimitan las condiciones en que una política pública debe ser formulada y ejecutada; por el otro, genera información relevante y necesaria para valorar la idoneidad de los instrumentos sustantivos, en función de sus resultados.

Los instrumentos “sustantivos” responden a una hipótesis de intervención. Es decir, se parte de un diagnóstico causal de los elementos que propician, promueven o producen una situación problemática. Una vez constatada dicha relación, se postulan una serie de acciones cuyo efecto esperado es mitigar, neutralizar o eliminar los comportamientos generadores del problema público, de forma de lograr su mitigación, neutralización o eliminación.

Una revisión de la literatura en la que se analizan los instrumentos sustantivos a partir de las lógicas de diseño, nos permite identificar –al menos– cuatro tipos de instrumentos:

- 1) los instrumentos punitivos, o de tipo “garrote”: aquellos que buscan cambiar comportamientos por medio de la proscripción (prohibición) de comportamientos. Distinguen lo permitido de lo prohibido, a través de prescripciones o proscripciones de comportamientos. Las leyes o reglamentaciones de diverso alcance son las formas típicas de regulación;
- 2) los instrumentos remunerativos o de tipo “zanahoria”: aquellos que –sin establecer prohibiciones– aumentan o disminuyen el costo de ciertas conductas, para quienes deciden ejercerlas. Los impuestos, los subsidios o las becas son ejemplos de este tipo de instrumentos;

- 3) los instrumentos informativos o de tipo “sermón”: brindan recomendaciones a la población objetivo para que esta pueda calcular de mejor manera las consecuencias de sus actos. Dicho de otra forma, se promueve la racionalidad de los actores sin mediar condicionamientos externos a la conducta (prohibiciones o remuneraciones) en un marco de mayor libertad. Prescriben, como las recetas médicas, las conductas más acordes con la salud del cuerpo social. Ejemplos de este tipo de instrumentos son las campañas orientadas a demostrar el beneficio de ciertos comportamientos como la separación de residuos, o el uso de condón, cuando se quieren propiciar resultados sociales considerados benéficos (disminuir el costo de los procesos de desecho de residuos) o evitar situaciones indeseables (reducir la tasa de embarazos en edades tempranas).
- 4) los instrumentos de tipo *nudge*: popularizados en las últimas dos décadas, este tipo de instrumentos adquieren una lógica similar a los informativos, pero no apelan a la racionalidad de los individuos, sino a su sistema “automático” de toma de decisiones. Se caracterizan por modificar intencionalmente la arquitectura de las decisiones de aquellos cuyos comportamientos se quieren orientar, generando opciones por defecto (*by default*) en las que la decisión socialmente indeseable (de acuerdo con la perspectiva política de quien diseña el instrumento) es la más costosa de tomar (Sunstein y Thaler 2018).

Lo interesante de esta clasificación es que los instrumentos de tipo “zanahoria” o “garrote” requieren de un incentivo externo para orientar la conducta de acuerdo con los objetivos del gobierno. Por su parte, los “sermones” aumentan la libertad de las personas y apuntan a que su conducta se vea informada por motivaciones internas y no por incentivos externos (“separo la basura porque es lo adecuado y genera consecuencias positivas tanto para mí como para la sociedad de la que formo parte, aunque no me penalicen ni me den ningún premio para hacerlo”), bajo el supuesto de que aquello que se hace por convicción difícilmente cambia, aunque cambien las condiciones externas (Tyler y Blader 2013). Los instrumentos de tipo *nudge*, por su parte, apoyados en los descubrimientos de la economía conductual y las neurociencias, son menos optimistas respecto de la racionalidad de los agentes, y apuntan a estructurar las alternativas de forma que “tomar la decisión” correcta sea lo menos costoso. La ausencia de saleros en las mesas o la donación de órganos como elección automática son ejemplos paradigmáticos de esta lógica⁴.

4 En el primer caso, ponerle sal a la comida no está prohibido ni supone pagar de más por la sal, pero sí implica el costo de pedir el salero en un lugar público, en el que la sanción social o las miradas de los comensales podrían representar un inhibidor. Asimismo, el que algunos países hayan definido que aquellas personas que al morir no quieran donar sus órganos tengan que hacer un trámite especial para explicitar su decisión, y que quien no lo haga demuestre su voluntad de donarlos de forma automática refleja muy bien esta lógica de

La evaluación de los instrumentos sustantivos supone analizar sus efectos. Estimar su idoneidad implica medir el grado de cambio generado por las acciones de política pública en los problemas que se quieren transformar. Sin embargo, la evaluación como instrumento orientado al aprendizaje debe ser transversal al proceso decisorio. En el siguiente apartado se hace hincapié y se desarrolla esta importante cuestión.

La evaluación como una actividad transversal al proceso de políticas. Algunas claves de su uso y utilidad

Hasta aquí, el documento ha intentado analizar la importancia de la evaluación como (super)instrumento de política pública. Algo así como una meta-evaluación de la evaluación. Sin embargo, la evaluación tiene una importancia específica en cada una de las fases del ciclo de políticas (Banco Interamericano de Desarrollo [BID] 1997; Kellogg Foundation 1998; Lázaro 2015; OECD 2020). El objetivo, en este apartado, será reseñar los diversos criterios a partir de los cuales puede ser clasificada la actividad de evaluación y su utilidad para el análisis de políticas públicas a lo largo del *policy process*.

De acuerdo con el momento en que se realiza, la evaluación puede ser:

- *Ex ante*: se realiza antes de implementar el programa o política pública, y consiste en simular los efectos que causará en la población una determinada intervención estatal. A este tipo también se le conoce como de efectos anticipados. Su finalidad es decidir si debe o no implementarse la política pública (Cohen y Franco 2003).
- Intermedia: está orientada al análisis de la operación del programa durante su ejecución. Por lo general, adopta la forma de un control de gestión que permita hacer ajustes programáticos (en las metas, los recursos humanos o los procesos) en caso de ser necesarios.
- *Ex post*: se realiza una vez finalizada la intervención (Feinstein 2007) y permite emitir un juicio más general sobre sus resultados a partir de una reflexión comparativa entre lo que se planificó al inicio y los resultados e impactos reales que se obtuvieron (Ortegón, Pacheco y Prieto 2005).

Por su parte, según sus objetivos, las evaluaciones podrían dividirse en:

estructurar las decisiones para que sea más costoso decidir aquello que va en contra del bienestar social (Thaler y Sunstein, 2018).

- Diagnóstica: su finalidad es generar información sobre las características del problema público. Permite elaborar hipótesis sobre sus causas, diseñar alternativas de intervención e identificar a la población objetivo en cada caso;
- Formativa: su finalidad es detectar fallos o desvíos durante la implementación y corregir el rumbo cuando la situación así lo requiera;
- Sumativa: su finalidad es doble: a) conocer los resultados del programa y b) generar información para decidir qué hacer con él: mantenerlo, corregirlo o discontinuarlo.

Finalmente, de acuerdo con su diseño metodológico, las evaluaciones pueden tener las siguientes clasificaciones:

- Cuasi-experimentales, son métodos que asumen que las políticas públicas son tratamientos aplicados para el combate de un problema. En este tipo de diseños, los resultados de los programas se analizan a partir de la utilización de escenarios contrafactuales que permiten simular un experimento entre un grupo de tratamiento (el beneficiario del programa) y un grupo de control (igual en todo al de tratamiento excepto por el hecho de que no es beneficiario del programa). De esta forma, se puede establecer una relación causal entre los medios y las acciones implementadas por el programa y sus resultados; el grado de cambio logrado atribuible exclusivamente al tratamiento (Navarro 2005). Este tipo de evaluaciones utilizan métodos cuantitativos, específicamente la técnica de *matching*, en sus diversas versiones, es cada vez más utilizada para estimar el impacto neto de los programas sobre la población beneficiaria (King et al, 2007).⁵
- Observacionales; En estos casos, pueden utilizarse tanto métodos cuantitativos como cualitativos. En el primer caso, se utilizan bases de datos de N grande para estimar el resultados a partir de ciertas condiciones causales, pero la relación de causalidad entre las acciones del programa y los cambios experimentados por la población beneficiaria no pueden establecerse a partir de un escenario contrafactual; ya porque no se cuenta con la información adecuada para comparar a una comunidad que ha recibido apoyo del programa, frente a otra de similares características que no lo ha recibido (Navarro 2005), ya porque los objetivos de la evaluación son diferentes. Por su parte, las evaluaciones que adoptan una metodología observacional cualitativa, buscan -por lo general- asociar eventos con resultados mediante una lógica descriptiva que permite profundizar en el

5 Estas evaluaciones aíslan los efectos del programa del resto de los factores que pudieron haber influido en la situación de la población beneficiaria al momento de realizar la evaluación. Se recomienda revisar la página web de Gary King, para profundizar en el tema de los “matching methods” para el análisis de política pública. <https://gking.harvard.edu/category/research-interests/methods/causal-inference>

análisis de ciertas condiciones y también suelen ser muy útiles para dar voz a los actores involucrados, cuyos comportamientos adquieren sentido y brindan contexto a los resultados obtenidos mediante métodos cuantitativos (Pattyn, Molenveld y Befani, 2019; Ragin, 2007; Parsons 1995).

Tabla 1. El ciclo de políticas y las funciones de la evaluación

	Fase del ciclo	Actividad	Pregunta que responde	Función de la evaluación
Evaluación ex ante	Definición del problema	Diagnóstico del problema público	¿Cuáles son las características del problema?	Describir la magnitud del problema; identificar a la población afectada
	Selección de alternativas	Ponderación y selección de alternativas de intervención a partir de criterios establecidos	¿Cuál es la mejor política dadas las restricciones existentes?	Generar información para tomar la “mejor decisión”
Evaluación intermedia	Diseño	Identificación de públicos objetivo, y diseño o selección de instrumentos de intervención	¿Qué acciones pudieran implementarse para prevenir/resolver el problema?	Diseñar las reglas de operación del programa
	Implementación	Evaluación formativa o de “control de gestión” (Procesos que permiten el seguimiento o monitoreo del funcionamiento del programa durante la ejecución)	¿El programa está operando de acuerdo a lo planeado? ¿Las acciones (metas) pensadas como medios para lograr los objetivos están siendo eficaces? ¿Cuál es el desempeño de los recursos humanos que operan el programa?	Permite decidir si mantener el programa tal como está operando o introducir ajustes para su mejora
Evaluación post	Terminación	Evaluación sumativa. Se realiza al finalizar el programa y puede tener distintos objetivos (medir el impacto, conocer cómo operaron los procesos durante la ejecución, etc.)	¿Cuáles fueron los resultados del programa? ¿Se alcanzaron las metas? ¿Se cumplieron los objetivos planteados? ¿A qué costo?	Permite decidir si mantener o no el programa. Arroja información que puede servir de diagnóstico para una nueva etapa de implementación

Elaborado por el autor.

Nota: En la literatura especializada es posible encontrar cierto desacuerdo respecto de los términos con que se clasifican a los tipos de evaluación en función de la fase del ciclo de políticas en que son introducidas. Mientras que para Cohen y Franco (2003, 110), la evaluación intermedia (o de control de gestión) es un tipo de evaluación ex post (porque se da posteriormente al inicio de la política) para Feinstein (2007, 20), la evaluación ex post es aquella que se da una vez pasada la fecha de finalización del programa.

Ubicar a los distintos tipos de evaluación con relación a la etapa del proceso de políticas en que es introducida puede resultar pertinente puesto que no solo se

identifica la dimensión temporal (el momento en que es ejecutada la evaluación), también se señalan los alcances y las metodologías específicas, utilizadas por cada evaluación. De hecho, en cada una de ellas los objetivos son diferentes y ayudan a responder distintos interrogantes.

Si analizamos las etapas con mayor detenimiento, podemos entender mejor la importancia de la evaluación –así como sus distintas versiones– a lo largo de todo el ciclo de una política pública.

La definición del problema

En este punto, es importante tomar en cuenta que no todas las situaciones que afectan a una comunidad son consideradas un problema; es decir, no existen problemas por sí mismos, fuera del sujeto “problematizador”. Por tanto, la identificación y definición de una situación como problema ya implica cierta “evaluación”. La existencia de un problema remite a cierto juicio respecto de una situación que es anómala, un acontecimiento que no debería de ocurrir de acuerdo a determinados valores, saberes, sentidos comunes o perspectivas.

Ahora bien, ¿qué tan importante es el problema? ¿Es un problema público? ¿Cuál es la población afectada? ¿Debe el Estado, a través de sus poderes públicos, intervenir para su prevención y/o resolución? ¿Están dadas las condiciones para una intervención efectiva? ¿Se cuenta con los recursos –humanos, administrativos y financieros– para llevar adelante la intervención?

Las respuestas a estas preguntas hacen referencia a distintos modos de ponderación. Evaluar la “importancia del problema” y su nivel de “publicidad” remite a una discusión axiológica, en la que se contraponen modelos de sociedad, valores e ideologías. Lejos de la neutralidad valorativa, el proceso de definición del problema pone en contradicción enfoques parciales de una misma realidad.

Decidir si el problema es o no público, y si requiere o no de una acción colectiva para su solución, requiere de evidencia; para emitir un juicio se requiere de información. Por lo tanto, una decisión racional requiere de un diagnóstico que describa la magnitud del problema (la cantidad y tipo de población afectada) y analice la gravedad de sus consecuencias o sus implicaciones políticas).

La evaluación diagnóstica: descripción, estimación y selección de alternativas

Una vez establecida la existencia de un problema público, conocidas su magnitud y sus características, así como sus posibles consecuencias, los funcionarios –con o sin el concurso de otros actores sociales– emprenden la tarea de diseñar alternativas de acción para resolver el problema en cuestión.

El primer paso en el diseño de una intervención pública es la definición de los objetivos que el proyecto se propone lograr. El segundo paso es determinar una serie de metas que deben alcanzarse como paso previo para el logro de los objetivos. Las metas (medios para el alcance de fines u objetivos), a su vez, deben observar una serie de criterios que guían la implementación; estos criterios están determinados en buena medida por las condiciones de factibilidad de la política. Finalmente, los criterios reflejan los valores que están detrás de las distintas alternativas de intervención sobre el problema definido como tal.

Revisemos un ejemplo. Un conjunto de actores sociales (activistas ambientales, el gobierno, organizaciones no gubernamentales, organismos internacionales) han identificado como problema público al cambio climático. A raíz de ello, la secretaria de medioambiente ha tomado la decisión de diseñar un programa público para atender este problema. El objetivo del programa es reducir en un 40 % de aquí a cinco años el número de emisiones de gases de efecto invernadero. Se solicita a dos grupos de trabajo en el interior de dicha secretaria presentar un curso de acción para el logro de dicho objetivo. Las metas seleccionadas por cada uno de los grupos son las siguientes: a) subsidiar el precio de las gasolinas sin plomo, b) ampliar el número de días por semana en que determinados vehículos no puedan circular.

Pregunta: ¿Es posible responder en el vacío cuál de los proyectos debería elegirse?

Respuesta: Para poder elegir uno de los dos proyectos deberían esgrimirse ciertos argumentos y justificar la pertinencia de la acción seleccionada. La decisión por tanto no puede tomarse sin evaluar cada uno de los dos cursos de acción de acuerdo con determinados criterios. ¿Qué política es más factible de ser implementada? ¿Qué política es más efectiva? ¿Cuál de las dos es menos costosa en términos financieros? Si el criterio de decisión es la eficiencia medida en términos económico-financieros, la política seleccionada debería ser la b), puesto que si bien existe un costo administrativo para el monitoreo del cumplimiento y la aplicación de las sanciones a los infractores, es de esperar que el monto de estas últimas sumado al beneficio social de la reducción de emisiones, excedan con creces al primero. Por el

contrario, si el criterio de decisión es la factibilidad política (es decir, la probabilidad de que la medida no despierte rechazo por parte de la sociedad en su conjunto), el curso de acción a elegir debería ser el a), ya que muy probablemente el proyecto b) generará un amplio rechazo entre los ciudadanos dada la arraigada “cultura de uso del automóvil” y la baja calidad del transporte público.

Conclusión preliminar: El ejemplo anterior –muy elemental– permite entender por qué la evaluación está presente desde un inicio en el ciclo de formulación de una política pública. Para tomar una decisión, no solo es necesario conocer a fondo el problema sobre el que se pretende intervenir, sino analizar y ponderar (a partir de una serie de criterios excluyentes entre sí) los costos y beneficios de cada una de las alternativas de acción disponibles.

Tabla 2. Ejemplos de preguntas diagnósticas

Evaluación previa a la toma de decisiones o *ex ante*

- ¿Cuál es la magnitud del problema (qué tan grande o grave es)?
- ¿Cuáles son sus características?
- ¿Quiénes son los actores involucrados?
- ¿Cuáles son las causas del problema?
- ¿Cuáles son las alternativas de solución?
- ¿Qué instrumentos de política pública supone cada una de ellas?
- ¿Cuáles son los comportamientos que se esperan cambiar?
- ¿Qué bienes o servicios deben proveerse en cada caso?
- ¿Quiénes se benefician y quiénes se perjudican con cada una?
- ¿Cuáles y cuántos son los recursos necesarios para su puesta en marcha?
- ¿Cuál es la duración estimada de la intervención?
- ¿Cuál es la población objetivo del programa?
- ¿Cuál es la factibilidad (política, financiera, administrativa, etc.) de cada alternativa?

Fuente: Elaborado con base en Rossi, Lipsey y Freeman (2004).

En resumen, la evaluación *ex ante* (que sustenta la toma de decisiones) es un proceso sistemático de recogida y análisis de datos. Su objetivo es generar evidencia que permita comprender y describir los problemas a resolver. Constituye una hipótesis sobre las causas de un problema y, a partir de la adopción de determinados criterios, define cuál es la intervención más adecuada para su solución.

La evaluación formativa (durante la implementación)

La implementación de un proyecto social implica un conjunto de operaciones limitadas en el tiempo, de las cuales resulta un producto final. La racionalidad de las políticas públicas indica que dichas intervenciones son actividades planificadas orientadas a la consecución de objetivos –previamente establecidos–. La ejecución de estos proyectos, su operación concreta a partir de una serie de restricciones (financieras, humanas, administrativas, sociales y organizacionales) es lo que se conoce como fase de implementación (BID 1997).

La evaluación intermedia o formativa es aquella que se realiza durante la operación del programa. Por lo general, este seguimiento o monitoreo suele ser muy útil puesto que ayuda a introducir ajustes “a tiempo”, cuando el rumbo del programa no es el originalmente planeado.

Paradójicamente, las evaluaciones formativas suelen ser las menos comunes. La vorágine de la operación, la poca disponibilidad de tiempo y recursos para “hacer un corte de caja” y seguir adelante, suelen atentar contra este tipo de evaluación. Por otro lado, para los funcionarios comprometidos con la implementación, suele ser muy difícil distanciarse razonablemente del proceso a fin de verificar que tan eficiente y efectivo está siendo este último. Los manuales de evaluación (BID 1997; Kellogg Foundation 1998), de hecho, sugieren que las evaluaciones de seguimiento o monitoreo sean realizadas por observadores externos, dada la necesaria distancia que debe haber entre el “sujeto evaluador” y el “objeto evaluado”, en este caso el programa.

Una dificultad adicional que deben enfrentar las evaluaciones de procesos es que constituyen muy buenas oportunidades para evaluar no solo la ejecución del programa, sino también el desempeño de quienes participan en la operación. Detrás de la evaluación centrada en la gente, está la creencia de que se necesita más control sobre los burócratas para garantizar que los programas diseñados por los hacedores sean implementados de manera eficiente y efectiva (Parsons 1995, 561).

Fue así como, pese a las resistencias, la aplicación de múltiples indicadores de desempeño en el interior de la administración pública (calidad total, orientación al

cliente, presupuesto por resultados, incentivos por desempeño) se ha generalizado. De la mano de los enfoques gerenciales propios de la nueva gestión pública, se han plasmado distintos programas e incentivos para que quienes se dedican a la administración pública sean más competentes, tengan un mayor compromiso con su trabajo y desarrollen las habilidades necesarias para lograr que las políticas obtengan mejores resultados.⁶

Tabla 3. Ejemplos de preguntas sobre la operación del programa

Evaluación del proceso del programa

- ¿Se están alcanzando las metas del programa?
- ¿Las metas del programa están contribuyendo a alcanzar los objetivos?
- ¿La población beneficiaria es un subconjunto de la población objetivo?
- ¿Cuál es el porcentaje de la población objetivo que se está atendiendo?
- ¿Quiénes reciben los servicios del programa lo hacen de forma completa?
- ¿Hay diferencias entre la estimación de los recursos a invertir y la inversión real?
- ¿Los supuestos originales se están verificando?
- ¿Se está cumpliendo con las cláusulas del contrato, convenio o reglas de operación?
- ¿Los recursos financieros se han utilizado de forma eficiente?
- ¿Los recursos humanos del programa cumplen con sus responsabilidades?
- ¿Los recursos humanos son suficientes?
- ¿Es necesario introducir ajustes en el rumbo del programa? ¿Es posible?

Fuente: Elaborado con base en Rossi, Lipsey y Freeman (2004).

Resumiendo, las evaluaciones formativas o intermedias forman parte de lo que se conoce como “control de gestión”. Los objetivos del control son asegurar la capacidad de ejecución y garantizar la conformidad de esta con el rumbo marcado en la planeación. Ello exige verificar sistemáticamente lo realizado respecto de lo planeado, corregir oportunamente los desvíos y reprogramar o mejorar las metas establecidas originalmente (BID 1997). Así,

6 Salvo en el caso de la evaluación de procesos por medio de la cual pueden detectarse fallos de implementación (Weiss 1998), la mayor parte de la literatura dedicada a evaluar a los recursos humanos forma parte de lo que se conoce como nueva gestión pública (Parsons 1995).

pese a no estar muy arraigadas ni ser muy populares entre los administradores públicos, este tipo de evaluaciones constituyen un elemento clave para el éxito del proyecto.

La evaluación “sumativa” o ex post: un análisis de los resultados del programa

Tradicionalmente, la evaluación como actividad está asociada a aquellos juicios realizados al final de determinado proceso. La evaluación tiene lugar, desde esta perspectiva, cuando necesitamos aprender de la experiencia pasada, conocer qué tanto se logró de lo que nos propusimos, a qué costo y cuáles fueron los elementos que no funcionaron de acuerdo con lo esperado (errores de cálculo o de procedimiento).

La evaluación “sumativa” o *ex post* es aquella que se realiza con posterioridad a la fecha de terminación de un proyecto (Feinstein 2007). Este tipo de evaluación suele tener dos objetivos principales, uno retrospectivo y otro prospectivo. En términos retrospectivos, la evaluación “sumativa” analiza, a grandes rasgos, cuáles fueron los resultados de la intervención pública sobre el problema en cuestión. En términos prospectivos, permite aprender de la experiencia extrayendo lecciones a futuro sobre lo que ha funcionado bien y lo que ha fallado, pero fundamentalmente ofrece un nuevo diagnóstico del problema abordado por la política pública (Tabla 4).

La evaluación de impacto analiza cuál ha sido la magnitud del cambio en el problema que es atribuible exclusivamente a la intervención. En tal sentido, lo que se evalúa aquí es el grado de alcance de los objetivos planteados por el proyecto o programa, es decir, su efectividad (Cohen y Franco 2003).

Con la evaluación o el análisis del costo-beneficio se intenta conocer cuál fue el beneficio del proyecto respecto de los costos, en términos monetarios. Esta metodología se interesa por cuantificar las ganancias netas obtenidas mediante el proyecto. Para el caso de los proyectos sociales, el análisis costo-beneficio debe incorporar los costos sociales de la intervención, también conocidos en la literatura especializada como “precios sombra”. El “precio sombra” no implica una carga financiera para el proyecto, pero sí representan un costo para la sociedad, motivo por el cual deben de cuantificarse —a partir de simulaciones— y añadirse al cálculo final del beneficio neto del proyecto (Boardman et al. [1996] 2001). En este sentido, los impactos ambientales de los proyectos de infraestructura son un excelente ejemplo. En los casos de construcciones de carreteras, el análisis costo-beneficio debe contemplar no solo el costo financiero de su construcción; desde un enfoque de política

pública debe de poder cuantificarse cuánto “pagará” la sociedad a raíz del impacto ambiental de la tala de bosques, la pérdida de ecosistemas, etc. El criterio que está detrás de este análisis suele ser el de eficiencia o eficiencia social.

Tabla 4. Ejemplos de preguntas sobre los resultados del programa

Evaluación *ex post*

- ¿Se han cumplido las metas del programa? (Eficacia)
- ¿Las metas del programa han contribuido a alcanzar los objetivos?
- ¿En qué medida se alcanzaron los objetivos del programa? (Efectividad)
- ¿Cuáles fueron los efectos de la política sobre la población beneficiaria del programa?
- ¿Hubo efectos no deseados como consecuencia de la implementación del programa?
- ¿Cuál es el nivel de satisfacción de la población objetivo con el programa?
- ¿Dados los recursos disponibles, se ha cumplido con las metas establecidas al mínimo costo? (Eficiencia)
- ¿Cuál ha sido el beneficio neto del programa en términos monetarios? (Relación costo-beneficio)
- ¿Cuál ha sido la magnitud del cambio en el problema público que puede atribuirse exclusivamente a la intervención? (Impacto)
- ¿Dados los recursos invertidos, se ha maximizado el impacto del programa? (Costo-efectividad)
- ¿Qué hubiera pasado si el programa no se hubiera implementado?

Fuente: Elaborado con base en Cohen y Franco (2003).

Tipos de evaluación sumativa o ex post

La evaluación de procesos focaliza su atención en los mecanismos e instrumentos a través de los cuales se ha intentado alcanzar los objetivos del programa o proyecto. Una vez realizada la evaluación de impacto o el análisis del costo-beneficio, se dispone de una cantidad de información que permite hacer inferencias sobre aquellas cuestiones del programa que no funcionaron según lo esperado; cuando se descarta la posibilidad de errores en el diseño, dichas inferencias centran su mirada en la fase de implementación, y es allí –en el proceso de operación del programa– donde se posa la mirada de los evaluadores. El criterio determinante de este tipo de evaluación es la eficacia;

es decir, el haber cumplido con las metas establecidas en el diseño como medio para el logro de los objetivos (Feinstein 2007)⁷.

Los criterios de la evaluación. De las ideas a la evidencia

Los criterios de una evaluación son aquellos valores que sustentan las acciones de las políticas; son de alguna forma los principios que justifican la intervención y sus particularidades. Los criterios de evaluación constituyen, por tanto, la base de la toma de decisiones. Están enfocados en fines y, por eso, cada uno de ellos aborda diferentes aspectos de un problema público (equidad, sustentabilidad, respeto por la diversidad) o de la política en cuestión (eficiencia, efectividad, transparencia, sostenibilidad financiera). De ahí que una política puede ser evaluada a partir de sus resultados (cuáles, y de qué magnitud han sido sus efectos sobre el problema), sus operaciones y procedimientos (de qué modo ha logrado tales resultados).

Existen muchos criterios posibles de evaluación de una política pública: tantos como los fines que se proponga alcanzar. En sentido estricto, los criterios son mutuamente excluyentes. Sin embargo, una política puede estar orientada a cumplir con más de un criterio y estos últimos pueden ser localizados a lo largo de todo el *policy process*.

a) Criterios que guían la selección de alternativas

- Factibilidad jurídica: ¿el proyecto, tal y como fue diseñado, viola alguna normatividad?
- Sostenibilidad financiera: ¿los recursos para llevar adelante el proyecto están disponibles o se pueden conseguir?
- Factibilidad política: ¿hay actores sociales o políticos con capacidad como para impedir la puesta en marcha del proyecto?
- Sustentabilidad de los resultados: una vez finalizado el proyecto, ¿los resultados podrán mantenerse en el tiempo sin que sea necesaria una nueva intervención?
- Capacidad administrativa: ¿están disponibles los recursos humanos y organizativos para que el proyecto pueda ser operado siguiendo la planeación?

7 Si la evaluación de impacto demostró que no se cumplió con los objetivos tal y como se había calculado, y la evaluación de procesos posterior mostró que el programa había sido eficaz en el cumplimiento de las metas y los procesos establecidos, es posible inferir que el error fue de diseño; es decir, de estimación o planeación. Muy probablemente, las metas establecidas no eran los mejores medios para lograr los objetivos, o se calculó mal el tiempo que debía durar el proyecto, o peor aún, la selección de la población objetivo (sea la identificación o la selección de beneficiarios propiamente dicha) fue equivocada.

- Costo-beneficio/eficiencia: ¿manteniendo constantes los costos, el proyecto maximiza el bienestar, medido en términos monetarios? ¿Dado el beneficio que se pretende obtener, el proyecto minimiza los costos? Este análisis es agregado y considera el beneficio sobre la sociedad en su conjunto (sin importar como se distribuyen los costos) en cuanto base para la decisión.
- Costo-impacto/efectividad: ¿Manteniendo constantes los costos, el proyecto maximiza los efectos positivos sobre el problema a tratar? ¿Dado el impacto que se busca alcanzar, el proyecto minimiza los costos? Se considera el impacto sobre la población objetivo, fijada según los objetivos del proyecto.

b) Criterios que guían la operación del programa

- Eficacia: es el grado en que se realizan las acciones y se alcanzan las metas establecidas en la planeación.
- Eficiencia: es la medida en que se realizan las acciones y se alcanzan las metas al menor costo posible.
- Efectividad: es el grado en que el proyecto alcanza sus objetivos.
- Orientación al cliente/ciudadano: ¿este proyecto incorpora las expectativas o preferencias de la población objetivo?; este criterio es más cualitativo y si bien no prescinde de las consideraciones relativas a los resultados del programa, utiliza indicadores que miden el grado de satisfacción de los beneficiarios con la intervención en su conjunto.

c) Criterios que guían el análisis de los resultados

- En las evaluaciones sumativas, realizadas una vez finalizado el programa o proyecto, se analizan los resultados del proyecto en función de lo programado originalmente. Estos parámetros pueden ser metas (eficacia), beneficios netos (eficiencia), objetivos (efectividad), satisfacción del ciudadano, etc. En estricto sentido, muchos de los criterios ya analizados pueden utilizarse para evaluar la política implementada. Lo importante es que, para cada pregunta, existe un tipo de evaluación diferente. Para evaluar el alcance de las metas, se realizan análisis de costo-eficacia; para conocer los beneficios netos de un programa, se analiza la relación costo-beneficio; para obtener una medida del cambio logrado por la intervención en la situación definida como problema, se realizan análisis de costo-efectividad o costo-impacto (ACI) (Cohen y Franco 2003). En todos estos casos, los diseños son cuasi-experimentales y debe contarse con datos de la situación del problema antes y después de la implementación del programa.

¿Evidence-based policies vs politics-based policies?: La evidencia y la política como fuentes de decisión

En un enfoque “tecnocrático” de *policy analysis*, se considera que las políticas públicas son formuladas por planificadores racionales y benevolentes (Blankart y Koester 2006). Todo aquel interesado en alcanzar mejores resultados sociales tendría simplemente que identificar situaciones problemáticas, examinar las alternativas de acción, evaluar cuáles son las que maximizaran los efectos positivos (impacto) y seleccionar aquella más factible dadas las restricciones jurídicas, financieras y administrativas.

Esta perspectiva parte de dos supuestos, uno correcto y otro erróneo. El correcto: considerar a la construcción de la evidencia la base de la toma de decisiones racional. El equivocado: considerar a la política (los intereses en disputa, los procesos de negociación, el liderazgo político, la deliberación pública y el marco institucional con moldea las interacciones entre estos) un factor exógeno, externo al proceso formulación de políticas públicas.

Una política basada en la evidencia utiliza consciente, explícita y juiciosa la “mejor” evidencia científica disponible para la toma de decisiones (Pinilla Pallejá 2006). La evidencia que soporta el diseño de políticas públicas procede de la investigación básica o aplicada, de acuerdo con el ámbito de intervención. Este enfoque emerge en contraste con las “políticas basadas en la opinión”, fuertemente sustentadas en la utilización “selectiva” (por no decir “sesgada”) de testimonios de grupos o individuos sustentados a su vez en puntos de vista ideológicos, prejuicios o conjeturas especulativas (Davies 2004).

Sin embargo, si la evidencia científica es imprescindible para la toma de decisiones, no lo es menos el hecho de que los factores políticos constituyen una parte importante de esa información. Por ello, se parte aquí de la premisa según la cual los procesos de debate, negociación, aprobación y ejecución de políticas pueden ser al menos tan importantes como los contenidos específicos de las mismas (Del Tronco 2018).

Con respecto a la evaluación, solo unos cuantos autores próximos a enfoques cualitativos hubieran suscrito, hasta hace poco tiempo, que dicha actividad constituye un proceso eminentemente político (MacDonald 1976). Desde hace unos años, y especialmente en América Latina, este enfoque ha conseguido un creciente número de seguidores en el seno del *policy analysis*.

Algunos de los argumentos esgrimidos a favor de esta postura se exponen a continuación.

Las evaluaciones tienen como objeto de análisis programas y proyectos que son propuestos, formulados, debatidos, financiados e implementados en el seno de un proceso político (Palumbo 1987). Los hacedores y especialmente los funcionarios

implicados en la política pública evaluada inciden notablemente en su realización (García Sánchez 2009, 129).

El impulso de las actividades de evaluación procede, fundamentalmente, de los poderes públicos, en forma de institucionalización o de financiación. Los gobiernos ven en la evaluación un instrumento para legitimar la orientación de sus políticas tanto como una oportunidad para el control de la administración. Como afirma House (1980), el gobierno legitima la evaluación y la evaluación legitima la actuación gubernamental (García Sánchez 2009, 129).

Por otro lado, la evaluación pone en discusión la pertinencia de determinados criterios a partir de los cuales dicha política es ponderada y enjuiciada. El conjunto de criterios utilizados no siempre es exhaustivo y, aunque lo fuera, la jerarquización que se hace de cada uno de ellos responde, por lo general, a cuestiones políticas cuando no partidistas. Así, en el centro de esta discusión las consideraciones “políticas” (*politics*) pueden llegar a sobrepasar a las consideraciones “de política” (*policy*).

Desde este abordaje “político” de las políticas públicas, es posible explicar por qué determinadas reformas son exitosas en países de una misma región, pero fallan en otros, o en países que comparten una cultura común, pero cuyos contextos político institucionales y arreglos de economía política son diferentes. De tal manera, los resultados de las políticas pueden explicarse también por la naturaleza del sistema de partidos, la estructura y funcionamiento de la legislatura, los incentivos institucionales del presidente o la normatividad que rige a la administración pública, y por la validez de la teoría de cambio que estructura y sostiene el diseño metodológico de la evaluación.⁸

La deliberación pública. ¿Una estrategia de reconciliación de ambos enfoques para la evaluación de políticas?

El debate tradicional entre tecnócratas y demócratas gira en torno a si las políticas públicas deber ser el resultado de procesos de negociación política, en los que se imponga la postura de los actores mayoritarios o más poderosos, o deben ser, más bien, la consecuencia de un análisis razonado de la evidencia científica disponible. Más arriba, se presentaron argumentos para justificar la incorporación de ambos criterios, la legitimidad democrática y la racionalidad técnica, en el proceso decisorio (Del Tronco 2020, 47). La pregunta clave es cómo garantizarlo.

8 La institucionalización del sistema de partidos (es decir, la capacidad que tienen los partidos de mantenerse en el tiempo como alternativas de elección popular) influye en la definición de una agenda de gobierno, en las posibilidades de coordinación Ejecutivo-Legislativo y en los incentivos de los funcionarios electos para atender conjuntos más estrechos o más amplios de intereses en la sociedad. Finalmente, todo ello incide en el grado de satisfacción de la ciudadanía con el desempeño gubernamental (Stein y Tommassi 2006, 29-31).

Siguiendo a Majone (1997), uno de los aportes más útiles que pueden hacer los defensores de la deliberación como mecanismo de toma de decisiones es ayudar a los gobernantes y a la opinión pública a evitar que se exageren los límites de lo posible en la política. En un análisis deliberativo (tecnopolítico) de las políticas se trata de identificar todas las restricciones reales o potenciales enfrentadas por el gobierno, separarlas de los obstáculos ficticios, evaluar su importancia para diferentes estrategias de ejecución y estimar los costos y beneficios que implica relajar aquellas restricciones que no sean necesariamente fijas (Majone 1997, 109).

Desafortunadamente, dice Majone, el análisis de factibilidad no siempre se incorpora a los procesos de evaluación *ex ante*. Los analistas de política se ocupan de manera explícita de las restricciones técnicas o presupuestarias, pero tienden a subestimar las limitantes políticas e institucionales, cuando no hay ninguna razón para ello: todas restringen la libertad de acción del decisor, y su violación lleva consigo siempre una sanción (Majone 1997, 110). Tales restricciones explican por qué es tan improbable –en política pública– implementar una decisión óptima, y hay que contentarse con políticas de *second best* (segunda mejor opción) u “óptimo condicionado”. De acuerdo con Majone, si estas políticas son las únicas viables, es la factibilidad y no lo óptimo el criterio principal que orienta la decisión.

Es cierto que hay ámbitos de política pública que por tradición (o necesidad) han estado más conectados con (o colonizados por) el mundo académico o tecnocrático (Löfgren y Bickerton 2013). La política económica, la política energética, la política de empleo y, en algunos países, también las políticas ambientales o de salud han estado más expuestas al estado del conocimiento y en particular a las corrientes dominantes dentro de las ciencias económicas, cuyos paradigmas suelen gobernar los procesos de formulación, diseño y evaluación de las políticas públicas.

Asimismo, los analistas han advertido que la prestación efectiva de los servicios públicos requiere de algo más que el diseño de un óptimo, desde el punto de vista teórico. Tan importante como esto último resultan la forma en que se aplica el programa y la detección de quiénes se benefician y quiénes se perjudican con la intervención, si el programa está logrando lo que se quería y, en caso contrario, cómo podrá mejorarse o abandonarse.

En tal sentido, es importante subrayar que cuando hablamos de conocimiento no siempre reparamos en que dicho término tiene diversas acepciones o dimensiones. El conocimiento epistémico es el que hace referencia a la evidencia científica producida a través del método hipotético-deductivo. El conocimiento técnico, por su parte, es aquel derivado de la aplicación práctica (técnica) de los hallazgos alcanzados por la ciencia. En tanto, el conocimiento normativo o valorativo es aquel que se deriva de las ideas de lo adeudado compartidas por una comunidad. De acuerdo

con Majone (1997), las políticas más efectivas son aquellas que incorporan las tres formas de conocimiento, pero suele ser muy poco usual. Para alcanzarlo de forma habitual, sería necesaria la interacción de actores con capacidad de producir y aplicar las diversas formas de conocimiento, y ello requeriría de procesos de formulación y diseño participativos, en los que las ideas, la práctica y la evidencia fueran consideradas (Löfgren y Bickerton 2013).

Para todo ello, los espacios deliberativos, contruidos a partir de procesos de diálogo incluyentes compuestos por una muestra representativa de los actores involucrados suele ser una buena –si no la más adecuada– estrategia de intervención (Fishkin 2003; Christiano 2012). Hablar de racionalidad en las políticas debería suponer, entonces, la combinación de conocimientos técnico-científicos y consensos normativos. Para decirlo en términos “weberianos”, la racionalidad debe ser tanto instrumental como valorativa.

El desafío resultante para la evaluación de políticas públicas, sin embargo, no es menor. ¿Cómo incorporar en los modelos la ponderación del impacto técnico como la posibilidad de medir los niveles de satisfacción de los *stakeholders*?

Conclusiones.

Mitos y realidades de la evaluación de políticas

Pese al velo de rigurosidad científica que viste a la evaluación de políticas públicas, gran parte del funcionariado la considera una actividad poco útil y en ciertos casos peligrosa. En una de las mayores críticas se señala que los métodos científicos de evaluación generan una enorme cantidad de datos, pero muy pocas novedades a la hora de las conclusiones (McNamara 2002). Pese a su sofisticación, los reportes de evaluación tienden a reiterar lo obvio, hecho que –cuando no cuestiona la actividad de los tomadores de decisión– refuerza el escepticismo de estos últimos sobre la utilidad de los primeros.

Otro de los mitos acerca de la evaluación sostiene que evaluar implica determinar el éxito o el fracaso de un programa público. Con esta postura se asume que un programa exitoso es el que resuelve el problema y satisface plenamente los intereses de todas las personas involucradas. Su uso común entre los evaluadores expertos explica por qué las actividades de evaluación son percibidas como una amenaza y los evaluadores como inquisidores dispuestos a quemar en la hoguera a quienes no formulen, diseñen y operen los programas de acuerdo con determinados criterios.

El éxito en todo caso significa que el programa permanezca abierto a una actividad de crítica, al ajuste permanente, de forma que pueda adaptarse a los cambios

del entorno y de los actores participantes. Corregir aquello que no funcionó a partir del aprendizaje que supone la evaluación es lo que termina de dar sentido a este instrumento y, por tanto, no puede haber política exitosa sin evaluación, pero el éxito de esta última depende también de una sofisticación metodológica que incorpore en la modelación los criterios tanto técnicos como políticos.

Referencias

- BID (Banco Interamericano de Desarrollo). 1997. *La evaluación: una herramienta de gestión para mejorar el desempeño de los proyectos*. Washington D.C.: BID.
- Bemelmans-Videc, Marie Louise. 1998. "Introduction: Policy Instrument Choice and Evaluation". En *Carrots, Sticks and Sermons. Policy instruments and their evaluation*, editado por Marie Louise Bemelmans-Videc, Ray C. Rist y Evert Vedung, 1-18. Nueva Jersey: Transaction Publishers.
- Blankart, Charles, y Gerrit Koester. 2006. "Political Economics versus Public Choice". *KYKLOS International Review for Social Sciences* 59 (2): 171-200. <https://bit.ly/3fDRyDM>
- Boardman, Anthony E., David H. Greenberg, Aidan R. Vining y David L. Weimer. (1996) 2001. *Cost-Benefit Analysis: Concepts and Practice*, 2.^a ed. Nueva Jersey: Prentice Hall.
- Christiano, Thomas. 2012. "Rational Deliberation Among Experts and Citizens". En *Deliberative Systems: Deliberative Democracy at the Large Scale*, editado por John Parkinson y Jane Mansbridge, 27-51. Cambridge: Cambridge University Press.
- Cohen, Ernesto, y Rolando Franco. 2003. *Evaluación social de proyectos*. Ciudad de México: Siglo XXI.
- Davies, Philip. 2004. "Is Evidence-Based government possible?". Jerry Lee Lecture presentada en el Annual Campbell Collaboration Colloquium, Washington D.C., 19 de febrero.
- Del Tronco, José. 2018. *La negociación efectiva y el proceso representativo. Apuntes para mejorar la formulación de políticas en democracia*. Ciudad de México: Instituto Electoral de la Ciudad de México.
- 2020. "Las ideas y las políticas públicas". En *Enfoques teóricos de políticas públicas: desarrollos contemporáneos para América Latina* en del Castillo, coordinado por Gloria Del Castillo Alemán y Mauricio I. Dussauge Laguna, 25-54. Ciudad de México: FLACSO México.

- Feinstein, Osvaldo. 2007. "Evaluación pragmática de políticas públicas". *ICE: Revista de Economía* 837: 19-32. <https://bit.ly/45tt09s>
- Fishkin, James S. 2003. "The Voice of the People". En *Democracy Sourcebook*, editado por Robert A. Dahl, Ian Shapiro y José Aantonio Cheibub, 25-28. Londres: Massachusetts Institute of Technology Press.
- Fontaine, Guillaume. 2015. *Análisis de políticas públicas. Conceptos, teorías y métodos*. Anthropos / Quito: FLACSO Ecuador.
- García Sánchez, Ester. 2009. "Metaevaluaciones de políticas públicas: una visión desde la ciencia política". *Revista del CLAD Reforma y Democracia* 43: 127-154. <https://bit.ly/41RiYf9>
- Hood, Christopher. 1986. "Exploring Government's Toolshed". En *The Tools of Government*, 1-15. Londres: Chatham House Publishers.
- House, Ernest. R. 1980. *Evaluating with validity*. Beverly Hills: SAGE.
- Howlett, Michael P. 2011. *Designing Public Policies. Principles and Instruments*. Londres: Taylor & Francis Group.
- Jerit, Jennifer. 2008. "Issue Framing and Engagement. Rhetorical Strategy in Public Policy Debates". *Political Behavior* 30: 1-24. <https://doi.org/10.1007/s11109-007-9041-x>
- Kellogg Foundation. 1998. "Manual de evaluación". Acceso el 5 de septiembre de 2014. <https://bit.ly/3MjEXWw>
- King, Gary et al. 2007. "A Politically Robust Experimental Design for Public Policy Evaluation, with Application to the Mexican Universal Health Insurance Program", en *Journal of Policy Analysis and Management*, Vol. 26, No. 3, 479-506. Published online in Wiley InterScience (www.interscience.wiley.com) DOI: 10.1002/pam.20279
- Knoepfel, Peter, Corinne Larrue, Frédéric Varone y Miriam Hinojosa Dieck. 2007. "Hacia un modelo de políticas públicas operativo". *Ciencia Política* 3: 6-29. <https://bit.ly/41N0nAU>
- Lascoumes, Pierre, y Legalés, Patrick. 2019. "Comprensión de las políticas públicas a través de instrumentos. De la naturaleza de los instrumentos a la sociología de la instrumentación en políticas públicas". En *Los instrumentos de política pública*, compilado por Eduardo Villarreal, 211-242. Ciudad de México: Siglo XXI.
- Lázaro, Blanca. 2015. "Comparative study on the institutionalisation of evaluation in Europe and Latin America". Study 15, Eurosocial Programme. <https://bit.ly/43h5YRF>
- Löfgren, Karl, y Sara Hendrica Bickerton. 2013. "How do policy professionals in New Zealand use academic research in their work?". En *Learning Policy, Doing Policy, Interactions Between Public Policy Theory, Practice and Teaching*, editado

- por Trish Mercer, Russell Ayres, Brian Head y Jonh Wanna, 107-128. Cambera: Australian National University Press.
- MacDonald, Barry. 1976. Evaluation and the control of education. En D. Tawney (Ed.), *Curriculum evaluation today: trends and implications*, 125-136. London: McMillan.
- Majone, Giandomenico. 1997. *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- March, James, y Johan Olsen. 2006. "The Logic of Appropriateness". En *Oxford Handbook of Public Policy*, editado por Robert Goodin, Michael Moran y Martin Rein, 689-708. Londres: Oxford University Press.
- McNamara, Carter. 2002. "Basic Guide to Program Evaluation". <https://bit.ly/3WhYD1r>
- Morales, Sabina, Marcela Meneses y Silvia Alonso. 2006. Índice de transparencia para programas sociales. Ciudad de México: Alianza Cívica.
- Navarro, Hugo. 2005. *Manual para la evaluación de impacto de proyectos y programas de lucha contra la pobreza*. Santiago de Chile: CEPAL.
- OECD (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos). 2020. "How Can Governments Leverage Policy Evaluation to Improve Evidence Informed Policy Making". <https://bit.ly/3MJV5Sg>
- Ortegón, Edgar, Juan Francisco Pacheco y Adriana Prieto. 2005. *Metodología del marco lógico para la planeación, seguimiento y evaluación de proyectos sociales*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Page, Edward C. 2006. "The origins of policy". En *Oxford Handbook of Public Policy*, editado por Robert Goodin, Michael Moran y Martin Rein, 200-227. Londres: Oxford University Press.
- Palumbo, Dennis J. 1987. *The politics of program evaluation*. Beverly Hills: SAGE.
- Parsons, Wayne. 1995. *Public Policy. An introduction to the theory and practice of policy analysis*. Northampton: Edward Elgar.
- Patton, Michael Quinn. 2002. *Qualitative Research & Evaluation Methods*. 3.^a ed. Londres / Nueva Delhi: SAGE.
- Pattyn, Valérie, Astrid Molenveld and Barbara Befani. 2019. "Qualitative Comparative Analysis as an Evaluation Tool: Lessons From an Application in Development Cooperation". *American Journal of Evaluation* 2019, Vol. 40(1) 55-74 DOI:10.1177/1098214017710502
- Pinilla Pallejá, Rafael. 2006. "Agencia de evaluación: innovación social basada en evidencia". Documento de trabajo 91, Fundación Alternativas. <https://bit.ly/3pRw6Uh>

- Pressman, Jeffrey y Aaron Wildawsky. 1998. *La implementación*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Ragin, Charles. 2007. *La construcción de la investigación social. Introducción a sus métodos y diversidad*. Bogotá: Universidad de los Andes
- Rossi, Peter Henry, Mark Lipsey y Howard E. Freeman. 2004. *Evaluation. A systematic Approach*. Londres / Nueva Delhi: SAGE. <https://bit.ly/3BH-g9mf>
- Schedler, Andreas. 2008. “¿Qué es la rendición de cuentas?”. *Cuadernos de Transparencia 3*: 1-50. <https://bit.ly/3MImnIU>
- Stein, Ernesto, y Mariano Tommassi. 2006. *La política de las políticas públicas*. Ciudad de México: Editorial Planeta.
- Subirats, Joan. 2015. “Todo se mueve. Acción colectiva, acción conectiva. Movimientos, partidos e instituciones”. *Revista Española de Sociología 24*: 123-131. <https://bit.ly/3MGfdDZ>
- Subirats, Joan, y Ricard Gomà. 1989. “Evaluación de políticas públicas”. En *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*, editado por Joan Subirats. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Sunstein, Cass, y Richard Thaler. 2018. *Un pequeño empujón (Nudge). El impulso que necesitas para tomar mejores decisiones sobre salud, dinero y felicidad*. Madrid: Taurus.
- Tyler, Tom R., y Steven L. Blader. 2013. *Cooperation in groups. Procedural Justice, Social Identity and Behavioral Engagement*. Filadelfia: Tylor and Francis
- Weiss, Carol H. 1998. *Evaluation*. Nueva Jersey: Prentice Hall.

Violencia obstétrica en Ecuador: una realidad invisibilizada

Obstetric violence in Ecuador: an invisible reality



Doménica Bernarda Ledesma Muñoz*, Cheryl Martens**, Thais Brandão***

Recibido: 27/03/2023 - Aceptado: 26/04/2023

Resumen

Hace casi veinte años que la violencia obstétrica ha sido documentada como una práctica normalizada e invisibilizada en la región latinoamericana. Aunque Ecuador cuenta con una ley que reconoce y define la violencia obstétrica, esta no ha logrado ser erradicada y además todavía es poco reconocida en el país. En el presente artículo se examina tal situación con el fin de aportar evidencias al campo médico-obstétrico y al desarrollo de políticas públicas de salud sobre este tipo de violencia. A través de un estudio cualitativo, basado en grupos focales y entrevistas semiestructuradas, se exponen seis factores de la violencia obstétrica experimentados por las mujeres en el país. Finalmente, reconocemos que la pandemia de la covid-19 ha profundizado las dificultades, tanto para las pacientes como para el personal médico, a la hora de garantizar el respeto y los buenos tratos mínimos durante el parto. Nombrar y prevenir la violencia obstétrica se considera fundamental para evitar la vulneración del derecho al acceso digno a la salud por parte de las mujeres en su fase reproductiva.

Palabras clave: género; parto; personal médico; salud materna; violencia obstétrica.

Abstract

Nearly twenty years ago, obstetric violence was documented for the first time as normalized and invisible in Latin America. Although Ecuador has a law that recognizes and defines obstetric violence, it has not been eradicated and is not well recognized. The aim of this article is to examine the situation of obstetric violence in Ecuador in order to contribute evidence to the medical-obstetric field and to the development of public health policies related to this type of violence. Through a qualitative study based focus groups and semi-structured interviews, six factors of obstetric violence experienced by users in the country are highlighted. Finally, we recognize that the COVID-19 pandemic has deepened the difficulties for both patients and medical personnel when it comes to guaranteeing respect and basic good treatment in childbirth. Naming and preventing obstetric violence are considered to be key to avoid the violation of the right to dignified access to health care for women in their reproductive phase.

Keywords: childbirth; gender; maternal health; medical personnel; obstetric violence.

* IEAD USFQ, cmartens@usfq.edu.ec

** IEAD USFQ, cmartens@usfq.edu.ec

*** IEAD USFQ, cmartens@usfq.edu.ec

Introducción

En Ecuador y en todo el mundo las mujeres sufren distintas desigualdades, ya sea por su clase social, su etnia o por su orientación sexual, y son objeto de múltiples formas de violencia. La Organización de las Naciones Unidas ([ONU Mujeres] 2022) advierte que estas desigualdades ponen en peligro la autonomía, la seguridad y la libertad de las mujeres, limitando el desarrollo de todas sus capacidades y de su participación en la sociedad.

Una de las formas que perpetúa desigualdades es la violencia obstétrica, la cual se encuentra casi invisibilizada en el país. Solamente luego de una lucha extendida por organizaciones sociales para enfrentar la violencia de género en Ecuador, en el 2018 se puso en vigencia la Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra Las Mujeres (Ley 0/2018). En esta ley, artículo 10, literal g, se define la violencia obstétrica como “toda acción u omisión que limite el derecho de las mujeres embarazadas o no, a recibir servicios de salud gineco-obstétricos” (Ley 0/2018, 13). En este artículo se incluyen todos los tipos de prácticas donde se presenta una apropiación del cuerpo y del proceso reproductivo de la mujer que puedan repercutir tanto física como mentalmente en ella y en su bebé.

Por ello, reconocer e identificar la violencia obstétrica resulta importante, más aún en un país con influencia judeocristiana. Aquí hacemos referencia a las creencias y prácticas que se derivan de la religión que siguen influyendo en muchas culturas occidentales, donde prácticas relacionadas con el “parto con dolor” se han ido normalizando e institucionalizando, y a pesar de existir leyes claras contra este tipo de violencia, su implementación no se ve del todo reflejada.

De igual forma, como la salud es un derecho universal, el Estado es el ente responsable de velar por un sistema de salud eficiente, digno y de calidad. Según la Organización Mundial de la Salud (OMS), “los derechos incluyen el derecho de acceso a un sistema de protección de la salud que ofrezca a todas las personas las mismas oportunidades de disfrutar del grado máximo de salud que se pueda alcanzar” (OMS 2017, párr. 2), en este caso para todas las mujeres gestantes durante el embarazo, parto, postparto y abortos. Por otro lado, también se considera de gran importancia no solo observar los factores médicos y las falencias del sistema médico-obstétrico, sino también reconocer cuáles son esos factores estructurales que impiden que el personal de salud pueda ofrecer una atención adecuada antes, durante y después de estos procesos.

El trabajo de Medina (2021) refleja que en Ecuador 48 de cada 100 mujeres se sintieron vulneradas por parte del personal sanitario y que 42 de cada 100 mujeres experimentaron violencia obstétrica al menos una vez en su vida. Asimismo, Ortiz

et al. (2017) explica que en Ecuador la tasa de cesáreas innecesarias es alta, llegando a 575 por cada 1000 nacimientos y que se ha gastado aproximadamente 200 millones de dólares en estas intervenciones sin justificación. Es importante señalar que la OMS (2015) declaró que la tasa ideal de cesáreas debe estar entre el 10 % y 15 %, y que estas deben llevarse a cabo con el objetivo de cuidar la vida materna y neonatal.

Entonces, ¿por qué las personas han oído muy poco sobre la violencia obstétrica? En el presente artículo se analiza cómo muchas mujeres cuentan historias de violencia al momento del parto o de realizar un aborto, pero no las reconocen como un tipo de agresión específica, de hecho, las definen solo como una eventualidad negativa con el personal médico de turno.

Tras el impacto mundial de la fuerte crisis sanitaria ocasionada por la pandemia de la covid-19 se han profundizado aún más las dificultades tanto para las mujeres como para el personal médico de reconocer y prevenir la violencia obstétrica. Como evidencia de ello y a causa de este colapso, Sadler, Leiva y Olza (2020) indican que en muchos países se impidió que los y las pacientes, en especial las mujeres en labor de parto u otro procedimiento obstétrico, estuvieran acompañados por un familiar y contaran con un ambiente óptimo, lo cual facilitaba la perpetuación de la violencia.

Está ampliamente documentado que el derecho de las mujeres se ve vulnerado en momentos de crisis políticas, que además afectan a su integridad física y mental. La pandemia de la covid-19, por lo tanto, ha aumentado el nivel de violencia obstétrica por la reducción y por las restricciones gubernamentales que limitaban el acceso a servicios de salud sexual y salud reproductiva. Sobre este tema, Brandão (2022, 50) argumenta que “estas intervenciones violentas se manifiestan como un indicador del aumento de estrés postraumático en la etapa final del embarazo, parto y puerperio durante la pandemia por la covid-19”, incrementando las secuelas de este evento en la vida de las mujeres.

Este artículo tiene como objetivo documentar la violencia obstétrica no solo para aportar al ámbito médico-obstétrico, sino también al ámbito de las políticas públicas, ya que al definir y retratar a través de testimonios reales la violencia sufrida por las usuarias se puede crear una sensibilidad y una conciencia acerca de este tema que impulse el cambio social, empezando con acciones que denuncian, prevengan y disminuyan el problema. Asimismo, a través de la voz de las entrevistadas se pueden identificar cuáles son las situaciones que generan este tipo de problemas estructurales dentro del sistema de salud y algunas posibles soluciones identificadas por las informantes. Por ejemplo, qué necesitan las personas involucradas (personal médico y mujeres gestantes) para romper con el ciclo de violencia sistémica y cumplir con la Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra Las Mujeres.

En Latinoamérica el término violencia obstétrica se añadió por primera vez en el ámbito legal en 2007 en el país de Venezuela (Ley 0/ 2017). Sin embargo, a pesar de que en el ámbito jurídico el país cuenta con las herramientas necesarias para sancionar la violencia obstétrica, se necesita divulgar la información respecto a esta para reconocer cuándo los derechos de las personas están siendo vulnerados y así poder denunciar los casos a las autoridades pertinentes. Por último, reforzamos la idea de que al realizar este tipo de trabajos experimentales e investigativos se puede visibilizar este tipo de temas tan delicados, así como incentivar su estudio y exploración.

A continuación, se discutirá la literatura relacionada con la violencia obstétrica y la importancia de ser visibilizada en Ecuador y América Latina. Se examinarán las diferentes estructuras de poder, incluyendo la religión, el conocimiento científico, así como las “normas establecidas” que juegan un rol en la perpetuación de la violencia. Luego se presenta la metodología empleada para recopilar la información mediante entrevistas y grupos focales, incluyendo detalles sobre la muestra y cómo se aplicaron los cuestionarios semiestructurados. Finalmente, se exponen los datos más relevantes recabados para este artículo y se presenta un análisis de los resultados.

Marco teórico

La violencia obstétrica ha llegado a ser normalizada en Latinoamérica, pues la mayoría de las mujeres que residen en la región la han sufrido en algún momento de sus vidas (Barbara 2019). Según la propia autora, gracias al esfuerzo realizado por algunas activistas, alrededor de 1990 comenzó la lucha más específica contra la violencia obstétrica en América Latina y también la tarea de divulgar prácticas positivas para el cuidado materno.

Sin embargo, este tipo de violencia ha sido invisibilizada a lo largo de la historia. Durante mucho tiempo la OMS se abstuvo de usar el término violencia obstétrica, dando a entender que se trataba de eventos de abusos de poder o de malos tratos (OMS 2018). Finalmente, en 2019 se nombra en el informe de la relatora especial sobre la violencia contra la mujer y se incluye la violencia obstétrica como una vulneración de los derechos humanos (Dubravka 2019). No obstante, todavía, es un término en disputa y existen áreas del personal sanitario que han mostrado su descontento y rechazo al término. Gabriela Ramírez (2019) comenta que incluso en la academia fue bastante complicado para ella y para sus alumnas poder realizar un trabajo de investigación ya que varios académicos afirmaron que la violencia obstétrica era un invento y un problema inexistente.

En este sentido, la respuesta negativa por parte del personal de salud sugiere que las mujeres siguen siendo silenciadas y evidencia una disputa de poder existente en la profesión. García (2021, 47) subraya que “la medicina aparece como la profesión portadora de la verdad, sus profesionales serán los emisarios de estas, y por ello serán los encargados de definir qué es enfermedad y qué es salud, qué es lo normal y qué no”. En otras palabras, la estima que tiene la sociedad hacia el conocimiento médico influye en el impedimento de que las mujeres y madres sean tomadas en cuenta como protagonistas de su proceso de parto. Además, como plantea Castrillo (2016) hay una invisibilización de la violencia presente en las relaciones médico-paciente pues se ha normalizado una jerarquía sobre el poder y los saberes que uno tiene por sobre el otro.

Al mismo tiempo, hay que tomar en cuenta que existe una normalización en la apropiación del cuerpo de las mujeres en la institución de salud y en el personal médico. Da Silva Carvalho y Santana de Brito (2017) indican que a pesar de que hay varias prácticas que se consideran innecesarias y peligrosas, muchas veces el personal de salud las realiza sin pedir consentimiento, sin explicar todas las opciones que tiene la madre o incluso cuando es necesario, no se les proporciona una información detallada que les permita ser partícipe del proceso.

En efecto, la madre se vuelve un personaje secundario donde a pesar de ser la protagonista no tiene control o decisión sobre su cuerpo, por tal motivo la medicina a pesar de ser una ciencia importante debe ser vista siempre con mirada crítica y también debe ser cuestionada. Estas acciones llevan a incumplir con el Capítulo III –Derechos y deberes de las personas y del Estado– de la Ley Orgánica de Salud del Ecuador, en la cual se establece que los pacientes deben ser notificados de los procedimientos, medicinas, productos, personal responsable, entre otros detalles (Ley 67/2006). Adicionalmente, Lagarde (2012) menciona que

no pensemos que solo hay sexismo cuando hay violencia [de género] o cuando reconocemos esta violencia. No. El sexismo es parte del patriarcalismo de nuestro mundo: inunda las filosofías, las teorías científicas y las doctrinas religiosas más apreciadas y el sentido común, se difunde a través de las instituciones y los medios de comunicación, goza de consenso en grados diversos y permea la mayor parte de la vida cotidiana y de nuestras biografías. Se transmite y se ejerce cuerpo a cuerpo, persona a persona (Lagarde 2012, 26).

Al cuestionar el papel del Estado y de otros actores en relación con la medicina pretendemos recordar que los profesionales de la salud están presentes en el momento del parto para brindar asistencia, soporte y ayuda; además de para explicar los pro-

cedimientos médicos y lograr que las madres se sientan más seguras y tranquilas durante el proceso. De igual forma, consideramos que durante el parto las mujeres deberían participar en la toma de decisiones que cada mujer vive esta fase de diferente manera, algo que el personal médico debe recordar.

Hay que tomar en cuenta que, como en la mayoría de los países en la región, en Ecuador se siguen manteniendo tabúes acerca de la sexualidad y creencias sobre la maternidad, en las que parir con dolor se ha normalizado. Sobre eso es importante reconocer la influencia de la religión en la cultura local y cómo ésta ha ido construyendo el *habitus* de género (Bourdieu 2007) presente en todas las estructuras, instituciones y leyes vigentes. Existe entonces la perspectiva de que la mujer, especialmente la madre, debe ser abnegada y estar siempre disponible a cuidar de otros. Por esta razón, Brandão (2022) argumenta que el concepto de “maternar” que tenemos, especialmente en las sociedades occidentales, genera la idea de que las madres no deben quejarse de su dolor, pues el milagro de la vida es más importante que cualquier situación violenta que esté pasando en la sala de parto. O sea, la normalización del cuerpo de la mujer en los establecimientos de salud responde a una perpetuación del estigma social construido en las sociedades occidentales sobre ellas y sobre sus cuerpos.

Metodología

La metodología que se aplicó para la realización de este artículo es cualitativa y tenía como fin obtener la información necesaria para responder las siguientes preguntas: ¿cómo se entiende y cómo se experimenta la violencia obstétrica por parte de las mujeres en proceso de parto? y ¿cómo lo identifican los profesionales de salud? Para recopilar la información se aplicaron diez entrevistas semiestructuradas en profundidad y se llevaron a cabo dos grupos focales.¹ Las entrevistas abarcaron dos grupos: usuarias de servicios de salud obstétrica (cinco mujeres) y personal de salud (cinco profesionales de la salud). Cada grupo focal estuvo conformado por cuatro mujeres. En la muestra el contexto socioeconómico variaba entre clase trabajadora y clase media-alta y sus edades estaban entre los 22 y los 36 años. Cuatro de las cinco mujeres entrevistadas fueron madres solteras y solo dos de ellas contaban con un trabajo fijo. Las mujeres entrevistadas residían en Quito o en Santo Domingo de los Tsáchilas.

Se realizaron las entrevistas con el objetivo de profundizar y conocer de cerca las opiniones, experiencias y sentimientos de las personas que atravesaron este tipo de situaciones, pues la descripción detallada de estos hechos no puede ser contextualizada

1 Los nombres de las personas entrevistadas se han cambiado u omitido para proteger sus identidades.

a través de la recogida de datos cuantitativos. De igual forma, al recopilar información de esta manera se puede tener una mayor comprensión del problema y establecer soluciones específicas al mismo. Por tanto, la importancia de utilizar entrevistas se presenta “con el fin específico de que un individuo pueda expresar, al menos en una conversación, ciertas partes esenciales sobre sus referencias pasadas o presentes, así como sobre sus anticipaciones e intenciones futuras” (Peón 2013, 65). En otras palabras, para poder visibilizar la problemática de la violencia obstétrica y establecer estrategias de erradicación de este tipo de violencia es importante la participación y noción que tienen las personas acerca de ella, principalmente las madres o mujeres que la experimentan diariamente en partos o que sufrieron abortos, como también la percepción del problema que tienen los profesionales de salud involucrados.

Cabe recalcar que para reclutar a las informantes se publicó el propósito de la investigación en redes sociales, así aquellas mujeres que habían tenido una experiencia obstétrica pudieron establecer contacto para una entrevista de manera voluntaria. En el caso del personal de salud, se estableció un contacto directo a través de conocidos que trabajen tanto en hospitales privados como en el sector público, lo que permitió obtener testimonios de cinco informantes. Las entrevistas se realizaron durante la pandemia por lo que todas fueron vía Zoom, pero se obtuvo el consentimiento informado y se aseguró la anonimidad en la publicación del estudio. Los datos recogidos fueron sistematizados en Excel para analizar los temas y discursos predominantes entre cada informante, tanto para las usuarias de los servicios médicos como para los y las profesionales de la salud.

También se conformaron dos grupos focales en los que participaron mujeres universitarias de 20 a 24 años que fueron contactadas a través de redes sociales. No todas las mujeres que participaron en los grupos focales son madres, pero tienen el deseo de serlo algún día y el propósito de conversar con ellas fue conocer su confianza en los sistemas médicos y sus opiniones sobre el parto. Por tal motivo se discutió y se intercambiaron ideas alrededor del parto y de los centros médicos que han visitado.

Como argumentan Escobar y Bonilla-Jiménez (2017), la importancia del grupo focal es brindar un espacio donde creencias, actitudes, emociones, experiencias y reacciones pueden surgir y ser compartidas entre los presentes. Las mujeres que formaron parte de los dos grupos focales pudieron compartir sus percepciones acerca de la violencia obstétrica y del servicio de salud, incluso hasta debatir, sobre procedimientos que se consideran normales, pero que en los últimos años ya se han ido debatiendo y criticando. De estas discusiones se identificaron aquellos factores y temas en común entre las mujeres en relación con los objetivos del estudio. Todo esto permitió que la investigación pueda contar con múltiples miradas y diferentes contextos.

Resultados

A pesar de que cada historia y vivencia es diferente, se identificaron seis factores en común: negligencia, violencia verbal, abuso del tacto, falta de acompañamiento durante el parto y las consecuencias a largo o corto plazo. De hecho, estos factores también son identificados en un reciente estudio realizado en Quito, en el que se reconoce un trato ofensivo y negligente por parte del personal sanitario en los centros de salud. Igualmente, se establece que esto da pie a situaciones de violencia psicológica y física, a falta de información sobre los procedimientos médicos, entre otros problemas (Brandão et al. 2018).

En este estudio también se pudo evidenciar que no solamente las mujeres gestantes son las más afectadas por las consecuencias de la violencia obstétrica, sino también el infante, ya que como lo expresa la especialista en perinatalidad Ibone Olza (Reguero 2021), el ambiente hospitalario es un factor importante a la hora del parto. Específicamente, la especialista hace alusión a la manera violenta en la que el bebé es traído al mundo, es decir, a la forma en la que es desprendido del vientre materno, el cual está fuertemente relacionado con “una forma de violencia machista cuyo abordaje está también pendiente: la violencia obstétrica” (Reguero 2021, párr. 4). Asimismo, se establece un entorno hostil al negarle al recién nacido su derecho de acompañamiento por parte de la madre o del padre, alterando el proceso natural de adaptación al nuevo ambiente.

Las mujeres entrevistadas para este artículo hablan de un tipo de violencia refiriéndose a un “descuido” o una negligencia, pues en las diferentes vivencias se puede observar cómo estas mujeres acuden a los centros médicos expresando dolor o malestar que el personal de salud no toma con la seriedad y rapidez necesaria. De hecho, María, de 23 años, contó que “no pensaron que fuera tan grave, entonces se demoraron demasiado en atenderme. Estaba muy dolorida y me dijeron que el doctor estaba ocupado y tenía que esperarlo, me dijeron que estos dolores eran normales” (entrevista a María, zoom, marzo 2022). El testimonio demuestra que a pesar de que ella sentía que algo iba mal los doctores no la escucharon, y debido a esto al día siguiente tuvo que entrar a emergencia por presentar una peritonitis, situación que puso en riesgo su vida y la de su bebé.

También hay casos donde las usuarias de servicios ya son admitidas dentro del centro de salud, pero no son atendidas de manera inmediata o con la rapidez que amerita el caso, presentándose una emergencia innecesaria o evitable pues cada segundo cuenta. Paula de 36 años comenta acerca de su experiencia en la sala de espera: “Estaba sangrando. Veía a una persona que se reía y conversaba y se sentaba. Resulta que era la doctora” (entrevista a Paula, zoom, marzo 2022). Otra entrevista-

tada relató que fue abandonada durante el trabajo de parto: “Ya llevaba 18 horas sin el líquido amniótico y había bastantes riesgos para mí y para la bebé, ya sentía la cabeza de la bebé y gritaba por ayuda, nadie venía” (entrevista a Lucia, zoom, marzo 2022).

La violencia obstétrica también ocurre durante casos de aborto (ya sean espontáneos o causados). Es importante mencionar que los abusos o la negligencia pueden ser incluso mayores cuando se trata de experiencias de aborto, pues se ignoran las necesidades de las mujeres discriminándolas o exponiéndoles innecesariamente. Nuestra entrevistada cuenta que a pesar de haber pasado varios días con restos de un aborto natural no le quisieron dar el pase a otra clínica para que pudiera realizarse el procedimiento quirúrgico correspondiente. “No me dieron papeles ni me ayudaron para el traslado. Ya llevaba 15 días con restos, fue traumático, me pusieron hasta mal la epidural” (entrevista a Martina, zoom, marzo 2022).

Otro factor que comparten todas las entrevistadas son los comentarios cargados de perjuicio o abuso verbal como insultos o palabras de menosprecio. Cabe destacar que, aunque estas expresiones no pasen al plano físico forman parte de una violencia psicológica que Pérez y Hernández (2009, 2) definen como una “forma encubierta de agresión y coerción, por lo poco observable y comprobable de sus secuelas, y, por tanto, su difícil detección, es cada vez más utilizada”. Al estar vulnerables y con dolor estas palabras sólo aumentaron su malestar psicológico y emocional. “Una pediatra me dijo que para qué abrí las piernas, y te hacen sentir súper mal porque estás sensible, y que venga el personal de salud a decirte cosas feas no ayuda” (entrevista a Lucia, zoom, marzo 2022). En consecuencia, se puede observar cómo casi todos los comentarios giran alrededor de la sexualidad femenina, desprestigiando a las mujeres en el momento de la culminación de este, que sería el parto.

Los testimonios también demostraron episodios de violencia en el ámbito de la atención obstétrica relacionados con la clase social y con la edad. Una enfermera expresó abiertamente su falta de empatía hacia las madres cuyos bebés estaban en cuidados intensivos.

Yo no sé qué hacen aquí ustedes, deberían irse a sus casas en vez de tener todo gratis, como a ustedes les dan todo gratis por eso van, tienen sexo y vuelven a venir. Al Estado le cuesta, cuando se podría dar ese dinero para otras cosas. Deberían cobrarles el parto y todo para que sepan lo que es (entrevista a Paula, zoom, marzo 2022).

Otra entrevistada manifestó que “operada dos veces, por el embarazo y la apendicitis. Cuando mi mamá me ayudó a ponerle el pañal a mi bebé, la enfermera nos gritó

y dijo que si estoy en cosas de grandes debo ser responsable” (entrevista a María, zoom, marzo 2022). Estas actitudes discriminatorias reflejan la falta de empatía y de respeto por las usuarias del sistema de salud. Además, las entrevistadas han señalado que durante a menudo el parto el personal médico ejerce su poder de manera abusiva y sin una comunicación adecuada.

Un ejemplo de ello es el tacto vaginal indiscriminado o de rutina, que Ballesteros, López y Martínez (2012) definen como un procedimiento que utiliza el personal médico de manera de asistencia a la mujer embarazada durante el periodo de dilatación. El problema es que se realiza sin previo aviso ni consentimiento informado, lo que hace sentir a las mujeres vulneradas y desprotegidas. En palabras de una de las entrevistadas, “me revisaban sin soltura, a veces no me decían ni siquiera nada y solo procedían a verme y a hacerme el tacto” (entrevista Lucía, zoom, marzo 2022). También tenemos el caso de Mariela de 34 años, que a pesar de ser profesional en medicina y de tener conocimiento en el tema, no fue escuchada. “Vino un posgradista y me hizo el tacto, le dije que no me lo haga y no me escuchó, me dijo que él sabía y que era necesario hacerlo y cuando lo hizo se rompió la fuente y mi bebé nació prematuramente” (entrevista a Mariela, zoom, marzo 2022). En la región ya se ha trabajado el concepto de humanización de las prácticas médicas para prevenir estos tipos de abusos de poder (Rios 2009), sin embargo, así como el concepto de violencia obstétrica, el de parto humanizado sigue siendo rechazado por muchos colectivos de los servicios de salud.

Como quinto y sexto factores resaltamos las consecuencias que todas las entrevistadas presentaron por la violencia sufrida, tanto a corto como a largo plazo, pues varias expresaron que, aunque hubieran querido ser madres otra vez, debido a las malas experiencias que sufrieron y a la falta de humanidad en los centros de salud, no desean pasar por nuevamente. “El trauma fue tanto que ya no quiero volver a tener más hijos, al menos en una maternidad pública, nunca más” (entrevista a Lucía, zoom, marzo 2022). Algunas quedaron con afecciones físicas como útero fisurado y problemas de espalda. Otras mamás sufrieron pérdidas mayores al no ser escuchadas: una de ellas tuvo que ver a su bebé en terapia intensiva por casi un mes, y otra que perdió a su bebé. Ambos casos estuvieron relacionados con procedimientos llevados a cabo por el personal de salud a pesar de que ellas pidieron que no los hicieran. Por último, hay que recalcar que la gran mayoría de entrevistadas tuvieron que pasar todo su proceso de parto o aborto solas, sin tener un apoyo emocional ni compañía necesaria.

Por otro lado, tenemos al personal de salud entrevistado entre los que se encuentran doctores, enfermeras, paramédicos e internos. Destacamos que en estas entrevistas fue difícil lograr que hablaran de violencia obstétrica como tal, sin embargo, sí identifican algunos problemas o cosas que necesitan para mejorar, y en algunos

casos comentarios o creencias que dejan relucir un tipo de violencia de una manera bastante sutil. En primer lugar, se reconoce que hay un cierto estigma hacia las prácticas ancestrales, pues como un entrevistado menciona “hay ignorancia a nivel médico. Antes los partos se daban en casa. Los conocimientos pasaban de generación a generación” (entrevista a médica 1, hospital público, zoom, marzo 2022). Esto se puede reflejar en el testimonio de otro entrevistado, el cual comentó que “en el centro médico de Otavalo hay la posibilidad de dar a luz de manera vertical, las mujeres indígenas son las que utilizan, pero ahí se desgarran más y toca coser más, pero como son vagas quieren que les den vacaciones” (entrevista a médica 3, hospital privado/público, zoom, marzo 2022).

De igual manera, un tema recurrente de todo el personal de salud entrevistado es que la infraestructura y la capacidad de los centros médicos es bastante limitada, reconociendo la violencia estructural o institucional que también sufren. De hecho, un entrevistado mencionó que “no hay una gran capacidad de pacientes, emergencia solo tiene espacio para 30 personas” (entrevista a interno 1, hospital público, zoom, marzo 2022). Por su parte, otro entrevistado dijo que si en un cuarto hay cinco mujeres listas para dar a luz, solo se tiene un equipo para todas. “No es que en el público no se da el mismo trato, sino que hay más pacientes, por lo que no es posible un trato personalizado” (entrevista a médico 2, hospital privado/público, zoom, marzo 2022).

Por esta razón es necesario realizar todos los procesos de forma más rápida, lo que lleva al uso de un medicamento llamado oxitocina o episiotomías que trae a los bebés al mundo de forma apresurada. En efecto, los doctores indican que “el parto por sí solo puede durar horas e incluso un día entero, es por eso que en los hospitales privados prefieren hacer cesáreas, el recurso del tiempo es lo más caro” (entrevista a médico 2, hospital privado/público, zoom, marzo 2022). Este mismo entrevistado señala también que “hay cosas que pueden ayudar para que den a luz más rápido. En el privado solo si la paciente permite” (entrevista a médico 2, hospital privado/público, zoom, marzo 2022).

Es interesante destacar que todos los entrevistados que forman parte del personal de salud expresaron que nunca se ha presentado un episodio de violencia obstétrica en sus prácticas. Sin embargo, todos confirmaron haber oído casos de compañeros que han presenciado este tipo de situaciones. También identificamos que los internos sí han presenciado malos tratos, pero nunca se han animado a decir nada por miedo, ya que ellos mismos expresan ser tratados mal por los doctores y que está la amenaza de no poder seguir asistiendo a las prácticas. Otro factor que vale la pena resaltar es que todos mencionaron el problema de los turnos largos, pues no es lo mismo tratar a una paciente a primera hora del día que en la madrugada, sin comer

y sin haber descansado lo suficiente. Según uno de los entrevistados “en la parte de paramédico se hace un turno completo. No se puede pegar una siestita, ni comer. La parte mental también afecta” (entrevista a paramédica 1, hospital público, zoom, marzo 2022). Adicionalmente, se puede observar cómo otro de los entrevistados muestra escepticismo hacia la violencia obstétrica, pues señala que “los comentarios pueden considerarse maltrato, pero no es violencia” (entrevista a médico 2, hospital privado/público, zoom, marzo 2022), ignorando lo que las palabras hirientes pueden hacer a una persona que está en una situación vulnerable.

Por otra parte, en el grupo focal realizado con estudiantes universitarias de entre 20 y 24 años se conversó sobre sus percepciones acerca del parto y de la violencia obstétrica. En este punto se identificó que existe una gran desconfianza en el sistema de salud pública, especialmente en temas relacionados con el control sobre el cuerpo y con la falta de voz y de decisión en determinadas circunstancias. Todas las mujeres que participaron en el grupo focal estuvieron de acuerdo en que prefieren endeudarse a tener que dar a luz en un centro público, pues compartieron diferentes historias de cómo familiares murieron por enfermedades sencillas de tratar, ya que les administraron medicina incorrecta o les suprimieron medicamento necesario para su tratamiento. Además, también concordaron en que en estos centros no se escuchaban sus deseos.

Por ejemplo, una madre de 24 años quiso ligarse (ligadura de trompas, método de esterilización femenina), pero al tener solo un hijo la petición fue negada. Según el testimonio de esta participante “no te dejan decidir por ningún lado, no te dejan abortar, no te dejan tener hijos, no te dejan decidir si ya no quieres tener más, o sea, no podemos tomar decisiones sin que haya algo arriba de nosotras que nos deje decidir” (entrevista a Carmen, Quito, Marzo 2022).

Al mismo tiempo, reconocen que la clase económica es un factor relevante pues aquellas que vienen de sectores sociales más bajos, con una educación religiosa donde se promueve tener los hijos que Dios manda, reciben críticas mucho más fuertes. Mientras que en las pacientes con mucha mayor adquisición económica los comentarios negativos suelen limitarse. No obstante, en todos los casos la voluntad de la mujer queda en última instancia, siempre es el médico, la pareja o el Estado los que deciden por las mujeres y por sus cuerpos.

Análisis y discusión

Con base en los datos recogidos se puede afirmar que existe una estructura de poder en la relación de médico-paciente, que es algo que Ramírez (2019) señala como un poder obstétrico que incluye los aspectos epistemológicos, la negación de la existen-

cia de la violencia obstétrica y la negación de los pedidos de las madres. En todos los casos se puede presenciar cómo la palabra del personal de salud es la que tiene más peso, incluso si las mujeres sienten que algo va mal, por lo que generalmente no son escuchadas o atendidas y sus preocupaciones se consideran exageraciones o les contestan que esas situaciones son algo normal dentro del parto.

Para Iglesias (2021), esto se debe a la deshumanización a la que se ven sometidas las mujeres, pues son colocadas solo como objeto de estudio y las metas de aprendizaje tienen más peso y valor siguiendo las dinámicas de poder de quien tiene el conocimiento y la razón, reflejado dentro de las relaciones médicas. Además, se puede apreciar que hay estructuras y jerarquías de poder dentro del sistema de salud, pues las personas en aprendizaje o auxiliares sufren también cierto maltrato que produce que no digan nada al presenciar actos de esta índole y esto puede llevar a una normalización de la violencia de género y a la negación de esta, lo cual provoca inevitablemente la invisibilización de la violencia obstétrica.

De igual manera, la forma en la que trabaja el personal médico es bastante cuestionable, ya que al no contar con la infraestructura o con los insumos suficientes se encuentran en un ambiente laboral de alto estrés en el que priman los turnos largos y eso es algo que debería tomarse en cuenta seriamente. De hecho, los entrevistados mencionan como la falta de sueño o descanso les genera malestar y menos capacidad de rendimiento. Por ello, para que los profesionales de la salud sean más empáticos y humanos necesitamos prácticas laborales más humanas, incluyendo turnos más cortos que permitan que los médicos, auxiliares y otros miembros del personal de salud no se desgasten.

Adicionalmente, al presentarse este tipo de situaciones con regularidad también se normaliza y se institucionaliza la violencia de género, demostrando una violencia sistémica. Martínez (2020) expresa que estos son procedimientos violentos normalizados, en este caso por las instituciones de salud, que pueden atribuirse a una sola persona sino a toda la sociedad y en este caso representado y perpetrado por toda una comunidad médica que ha contribuido a patologizar un procedimiento natural, especialmente en el sector público. La regularización de estas prácticas trae consecuencias negativas para las mujeres, incluso hasta antes del parto, pues como indica Morales (2020), la mala atención en los servicios médicos públicos puede hacer desistir a las madres de realizar sus chequeos y de cuidar el crecimiento del feto durante el embarazo. Al ser un servicio de primera línea este tipo de acciones violentas no se consideran solo una “mala atención”, sino que se catalogan como una violación de los derechos humanos.

Si las futuras madres no son regulares con sus chequeos pueden producir menos conocimientos e información acerca de cómo debe ser un buen proceso de parto

52

y qué pedidos pueden hacer durante este. Los chequeos son de gran importancia ya que no solo son necesarios para velar por la salud física de la madre y del bebé, sino también para aumentar el bienestar mental, pues en las consultas los doctores pueden informar a las madres de los procedimientos y de sus derechos como la libre posición o el contacto inmediato con su bebé. Siguiendo esta línea, Mantilla y Di Marco (2020) describen en su artículo cómo la planificación y la información durante los chequeos permitió a las madres tomar decisiones informadas, que es una herramienta importante por la cual las mujeres pueden ser las protagonistas del parto y apropiarse de sus cuerpos.

Otro dato a analizar es que existe una normalización de los comentarios indeseados realizados por parte del personal sanitario que refleja violencia verbal o psicológica, pues generan vergüenza en las mujeres y se las desprestigia por el acto sexual, ya sea por tabú, por religión o cultura y eso es una forma de discriminación que no permite acceder a un servicio de salud digno y humanitario. Es por ello que esto representa un problema que el Estado tiene que abordar. Iglesias (2021, 7) plantea que “la violencia institucional no solo incluye aquellas manifestaciones de violencia contra las mujeres en las que el Estado es directamente responsable por su acción u omisión, sino también los actos que muestran discriminación u obstáculo en el ejercicio y goce de los derechos”.

Si bien las mujeres admiten que lo que vivieron no tiene que pasar, no lo reconocen como violencia obstétrica, la cual está penada por la ley, sino que lo definen como un “mal trato”. Por eso es importante conocer la normativa en torno a este tema y nombrarlo tal como es para que se presente una mayor divulgación sobre medidas de protección y conocimiento de los lugares donde se puedan denunciar los casos de abuso.

En último lugar, se puede ver cómo en los diferentes niveles de la vida de las mujeres hay un control directo o indirecto sobre su cuerpo o su autonomía, empezando por el Estado y el servicio de salud como institución, pues las mujeres no pueden acceder a abortos libres, seguros y gratuitos. De igual forma, el derecho al cuerpo sigue siendo un tabú, no se les permite a las mujeres decidir si quieren ser madres o no, o cuándo. En el caso de la ligadura o del aborto, se presenta un impedimento estructural sobre su decisión. En la ligadura, por ejemplo, en muchos centros se requiere la autorización de la pareja y en caso de no tener hijos y de no tener una “maternidad cumplida” se niega. Aunque ambos casos son penados y en las normas y protocolos de planificación familiar del Ministerio de Salud Pública (2010) se aclara que no es necesario el consentimiento de la pareja, se ha demostrado la inexistencia de la información correcta al respecto.

Esto no solo se puede apreciar en los casos expuestos, también Machado (2019) explica que cada vez son más las mujeres a las que los doctores les niegan la ligadura ya sea por cuestiones de edad o de estado civil. Es importante mencionar que en la región han existido crímenes alrededor de la esterilización forzada, un ejemplo lo encontramos la primera década del siglo XXI en Perú, donde se estima que se esterilizaron forzosamente alrededor de 200 000 mujeres indígenas (De la Cruz Huaman 2018).

Toda esta violencia se incrementa cuando se añaden variables de clase y etnia. En Latinoamérica se habla de la justicia reproductiva como un concepto que amplía el alcance de la violencia obstétrica cuando se complementa con la justicia social y con el derecho a una digna salud sexual y reproductiva. La idea de justicia reproductiva articula el derecho a una atención en salud que rompa con las inequidades de las mujeres en función de su condición socioeconómica, étnica, de nivel educativo o de lugar de residencia (Brandão y Martínez Pérez 2022). Por todo esto es importante generar conciencia y espacios de diálogo alrededor de la violencia obstétrica, pues sólo reconociéndola como tal se pueden tomar medidas de prevención, erradicación y concientización sobre esta forma de violencia de género.

Conclusiones

La presencia del machismo y el sexismo, latentes en las estructuras sociales y en las instituciones públicas, devela una violencia institucional y sistémica que actúa e impide que haya una igualdad de género efectiva sobre el derecho a la salud, pues las mujeres siguen siendo discriminadas y violentadas a la hora de acceder a servicios de salud sexual y reproductiva de calidad. En la investigación exploratoria en la que se basa este artículo se pudo observar la necesidad de una mayor concientización alrededor de la violencia obstétrica tanto para personas naturales como para los profesionales de la salud acerca de qué es, cuáles son las consecuencias a corto y largo plazo y el lugar donde se pueden denunciar estos actos. Para un futuro trabajo se espera ampliar las entrevistas y los grupos focales a diferentes grupos de la población ecuatoriana para profundizar en las interseccionalidades de este problema, pues aspectos como la clase, la edad, la educación o la etnia son variables importantes que influyen sobre la violencia obstétrica y su entendimiento.

Ante la pregunta “¿qué estrategias se pueden tomar en cuenta para la erradicación de la violencia obstétrica?”, planteamos la necesidad de indagar acerca de los chequeos que se realizan las mujeres durante el embarazo y sobre la información que reciben durante este periodo para examinar cuáles son las herramientas que pueden prevenir y cuáles son los factores que pueden facilitar la existencia de la

violencia obstétrica. Estos elementos pueden contribuir a la erradicación de la violencia en las instituciones de salud. Estas herramientas deben servir no solo para profesionales de la salud sino para las usuarias del sistema.

Siguiendo esta línea, la OMS (2016) recomienda para evitar la muerte de mujeres embarazadas y de bebés durante las primeras horas de vida, tener un mayor contacto con los doctores durante el embarazo —entre cuatro y ocho encuentros—. Ya que los datos indican que la mayor frecuencia de citas permite detectar y gestionar los problemas a tiempo y tener un desenlace positivo. De igual manera, el aumento de chequeos puede servir no solo para velar por la salud física de la madre y del bebé, sino también para aumentar el bienestar mental, pues en las consultas doctores y doctoras pueden informar a las madres sobre los procedimientos y sus derechos, como la libre posición o el contacto inmediato con su bebé. Para ello, consideramos imprescindible reforzar la capacitación del personal de salud a fin de que puedan ofrecer información segura y conveniente en cada caso. En este sentido recomendamos, siguiendo las investigaciones en curso sobre el tema, la inclusión de una formación específica en género a los futuros profesionales de la salud.

Finalmente, es importante que las autoridades políticas tomen cartas en el asunto y fortalezcan la normativa para que todas las mujeres, sin importar su estrato económico, etnia u orientación sexual, puedan acceder a un parto o aborto dignos. Reconocemos este tema como de suma importancia, ya que la violencia obstétrica es silenciosa y silenciada, no vista y generalmente no nombrada. La información, la prevención y la capacitación son algunas de las herramientas que pueden contribuir a su visibilidad y erradicación, así como la continua investigación sobre el tema.

Referencias

- Ballesteros, Carmen, María Dolores López y Concepción Martínez. 2012. “La exploración vaginal durante la asistencia del parto”. *Revista Científica de Enfermería* 4: 1-14. <https://doi.org/10.14198/recien.2012.04.05>
- Barbara, Vanesa. 2019. “¿Por qué en América Latina, una región que dice amar a las madres, reina la violencia obstétrica?”. *The New York Times*, 13 de marzo. <https://nyti.ms/3I30X6p>
- Bourdieu, Pierre. 2007. “Estructuras, habitus, prácticas”. En *El sentido práctico*, 85-106. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores. <https://bit.ly/44Qruhd>
- Brandão, Thais. 2022. “Género y salud mental materna en pandemia: cuando la violencia es del sistema”. *Methaodos. Revista de Ciencias Sociales* 10 (1): 42-57. <https://doi.org/10.17502/mrcs.v10i1.521>

- Brandão, Thais, y Ana Martínez Pérez. 2022. “Violencia gineco-obstétrica y justicia reproductiva. Una reflexión psicoantropológica.” *Religación. Revista de Ciencias Sociales y Humanidades* 7 (34): 1-13. <https://doi.org/10.46652/rgn.v7i34.990>
- Brandão, Thais, Sofia Cañadas, Alejandro Galvis, María Moreno de los Ríos, Margriet Meijer y Kirsten Falcon. 2018. “Childbirth experiences related to obstetric violence in public health units in Quito, Ecuador”. *Revista Internacional de Ginecología y Obstetricia* 143 (1): 84-88. <https://doi.org/10.1002/ijgo.12625>
- Castriello, Belén. 2016. “Dime quién lo define y te diré si es violento. Reflexiones sobre la violencia obstétrica”. *Sexualidad, Salud y Sociedad* 24: 43-68. <http://dx.doi.org/10.1590/1984-6487.sess.2016.24.03.a>
- Da Silva Carvalho, Isaiane, y Rosineide Santana de Brito. 2017. “Formas de violencia obstétrica experimentada por madres que tuvieron un parto normal”. *Enfermería Global* 16 (3): 71-97. <https://doi.org/10.6018/eglobal.16.3.250481>
- De la Cruz Huaman, Rosario. 2018. “Análisis de las esterilizaciones forzadas en el Perú desde una perspectiva de interculturalidad crítica”. *Revista Tierra Nuestra* 12 (1): 105-117. <https://doi.org/10.21704/rtn.v12i1.1272>
- Escobar, Jazmine, y Francly Bonilla-Jiménez. 2017. “Grupos focales: una guía conceptual y metodológica”. *Cuadernos Hispanoamericanos de Psicología* 9 (1): 51-67. <https://bit.ly/42PMrH8>
- García, Eva. 2021. *Partos arrebatados: la violencia obstétrica y el mercado de la sumisión femenina*. Madrid: Ménades Editorial.
- Iglesias, Emilia de los Ángeles. 2021. “Percepción de la violencia obstetra ejercida por el sistema de salud mexicano: estudio de caso”. *Perfiles Latinoamericanos* 30 (1): 1-23. <https://bit.ly/41wafPt>
- Lagarde, Marcela. 2012. *El feminismo en mi vida: hitos, claves y topías*. Ciudad de México: Instituto de las Mujeres. <https://bit.ly/3ppRKP8>
- Ley 0/2018. Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra Las Mujeres. Registro Oficial Suplemento 175, 5 de febrero. <https://bit.ly/2ly3cYi>
- Ley 0/2007. Ley orgánica sobre el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia. Registro Oficial Suplemento 38668, 23 de abril, Caracas. <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2008/6604.pdf>
- Ley 67/2006. Ley Orgánica de Salud. Registro Oficial Suplemento 423, 22 de diciembre. <https://bit.ly/3O5KdPQ>
- Machado, Jonathan. 2019. “‘Necesita autorización de su esposo’: el prejuicio y el machismo condicionan el acceso a métodos anticonceptivos definitivos”. *Primitias*, 22 de mayo. <https://bit.ly/3Bk3zJC>
- Mantilla, Jimena María, y Hernán Di Marco. 2020. “Reflexividad, autonomía y consentimiento. Un análisis de las experiencias de mujeres en la búsqueda de un

- parto fisiológico en la Ciudad de Buenos Aires”. *Sexualidad, Salud y Sociedad* 35: 260-282. <http://dx.doi.org/10.1590/1984-6487.sess.2020.35.13.a>
- Martínez, Ana, ed. 2020. *Desvelando el iceberg: relatos de violencia sistémica*. Quito: Universidad de las Américas.
- Medina Armijos, Lissette. 2021. “Violencia obstétrica en embarazadas atendidas en centros de salud pública”. Examen complejo, Universidad Técnica de Machala. <https://bit.ly/3MjUCpH>
- Ministerio de Salud Pública. 2010. “Norma y protocolo de planificación familiar”, 25 de agosto. <https://bit.ly/44WoAHY>
- Morales, María. 2020. “Nivel de conocimiento del personal de salud del servicio de patología obstétrica sobre violencia obstétrica en el hospital gineco-obstétrico Isidro Ayora de Quito”. Tesis de maestría, Universidad Regional Autónoma de los Andes. <https://bit.ly/3BpFgcZ>
- ONU (Naciones Unidas). 2022. “Eliminar las barreras”, <https://www.unwomen.org/es/news/in-focus/csw61/remove-the-barriers>
- OMS (Organización Mundial de la Salud). 2015. “Declaración de la OMS sobre tasas de cesárea”, 14 de abril. <https://bit.ly/42qTV3C>
- 2016. “La OMS señala que las embarazadas deben poder tener acceso a una atención adecuada en el momento adecuado”, 7 de noviembre. <https://bit.ly/3VYMpuD>
- 2017. “Salud y derechos humanos”, 10 de diciembre. <https://bit.ly/2RoII89>
- 2018. “Recomendaciones de la OMS para los cuidados durante el parto para una experiencia de parto positiva”. <https://bit.ly/2HCXL2E>
- Ortiz-Prado, Esteban, Tamara Acosta Castillo, Mauricio Olmedo-López, Luciana Armijos, Darío Ramírez y Ana Lucía Iturralde. 2017. “Cesarean section rates in Ecuador: a 13-year comparative analysis between the public and private health systems”. *Revista Panamericana de Salud Pública* 41: 1-7. <https://bit.ly/42s9cBl>
- Peón, Fortino. 2013. “Un acto metodológico básico de la investigación social: la entrevista cualitativa”. En *Observar, escuchar y comprender: sobre la tradición cualitativa en la investigación social*, coordinado por María Tarrés, 63-92. Ciudad de México: FLACSO México. <https://bit.ly/3nSaXsm>
- Pérez Martínez, Víctor, y Yadira Hernández Marín. 2009. “La violencia psicológica de género, una forma encubierta de agresión”. *Revista Cubana de Medicina General Integral* 25 (2): 1-7. <https://bit.ly/42LUHIn>
- Ramírez, Gabriela. 2019. “Reflexiones sobre el saber/poder obstétrico, la epistemología feminista y el feminismo descolonial, a partir de una investigación sobre la violencia obstétrica en costa rica”. En *Antología del pensamiento crítico costarricense contemporáneo*, coordinado por Montserrat Sagot y David Díaz, 569-590. Buenos Aires: CLACSO. <https://doi.org/10.2307/j.ctvtwxw1wh.31>

- Reguero, Patricia. 2021. “Violencia contra bebés, la violencia que no se nombra”. *El Salto*, 11 de mayo. <https://bit.ly/44ROexc>
- Rios, Izabel. 2009. “Humanização: a essência da ação técnica e ética nas práticas de saúde”. *Revista Brasileira de Educação Médica* 33 (2): 253-261. <https://doi.org/10.1590/S0100-55022009000200013>
- Sadler, Michelle, Gonzalo Leiva e Ibone Olza. 2020. “COVID-19 as a risk factor for obstetric violence”. *Sexual and Reproductive Health Matters* 28 (1): 46-48. <https://doi.org/10.1080/26410397.2020.1785379>
- Simonovic, Dubravka. 2019. “A human rights-based approach to mistreatment and violence against women in reproductive health services with a focus on childbirth and obstetric violence”. *Naciones Unidas Biblioteca Digital*. <https://digitallibrary.un.org/record/3823698>

Entrevistas

- Entrevista a interno 1, hospital público, Zoom, Marzo 2022
- Entrevista a Lucia, Zoom, Marzo 2022
- Entrevista a María, Zoom, Marzo 2022
- Entrevista a Mariela, Zoom, Marzo 2022
- Entrevista a Martina, Zoom, Marzo 2022
- Entrevista a médica 1, hospital público, Zoom, Marzo 2022
- Entrevista a médica 3, hospital privado/público, Zoom, Marzo 2022
- Entrevista a médico 2, hospital privado/público, Zoom, Marzo 2022
- Entrevista a paramédica 1, hospital público, Zoom, Marzo 2022
- Entrevista a Paula, Zoom, Marzo 2022
- Entrevista a Carmen, Quito, Marzo 2022

Sanar nuestros vínculos para sanar el vínculo: del león al unicornio, pasando por el mono

Healing our bonds to heal the bond: from the lion through the monkey to the unicorn

Camille Noël^a, Emmanuelle Lempereur^b, Sarah Ameyec,
Valérie Boucau^d, Bernadette Lallemand^e, Vanessa Pirlot^f,
David Van Ypersele^g y Patrick Kaisin^h

Recibido: 12/10/2022 - Aceptado: 26/01/2023

59

Resumen

En los últimos años, el término “incapable”, para quien no hay lugar, se utiliza cada vez más para describir a niñas, niños y jóvenes que agotan las instituciones y son zarandeados de una a otra. A partir de la presentación de la trayectoria vital y la hospitalización de una niña de 10 años con apego inseguro, desorganizado y síntomas de disociación postraumática, en el artículo se exploran los elementos que sustentaron su atención. Entre ellos, se hace especial hincapié en la importancia de los vínculos difractores y las relaciones transferenciales, tanto dentro de la unidad de atención como dentro de la institución; también se observan las vinculaciones entre estas y quienes conforman la red de la niña. Se proponen la función y el uso de determinados objetos y un modelo de coterapia por parte de un psicólogo y un fisioterapeuta. Por último, se presenta el testimonio de la niña recogido en forma de juego de arena y las reflexiones que de él se desprenden.

Palabras clave: psicoterapia institucional, psiquiatría infantil, síntomas disociativos, transferencia difractada, trastornos del apego, trauma infantil.

Abstract

In recent years, the term “unconquerable” has been increasingly used to describe a certain category of youth who wear out institutions and are tossed around from one to another. Based on the presentation of the life history and hospitalization of a 10-year-old girl with disorganized insecure attachment and symptoms of post-traumatic dissociation, the article explores the elements that supported her care. Among them, special emphasis is placed on the importance of diffractive links and transference relationships, both within the care unit, as well as within the care institution and between these and the partners of the young woman's network. The function and use of certain objects and a co-therapy model by a psychologist and a physiotherapist are proposed. Finally, the article presents the testimony of the young woman collected in the form of a sand game.

Keywords: Child psychiatry, Childhood trauma, Diffracted transference, Dissociative symptoms, Institutional psychotherapy, Reactive attachment disorders.

a Psiquiatra, jefe de unidad en La Petite Maison. Servicio de Psiquiatría Infantil, C.H.U. Saint-Pierre, Université Libre de Bruxelles, Bruselas, Bélgica (camille.noel@acis-group.org).

b Psicóloga en La Petite Maison.

c Educadora en La Petite Maison.

d Psicóloga en La Petite Maison.

e Coordinadora de formación continua en La Petite Maison.

f Responsable clínico de una unidad de La Petite Maison.

g Psicóloga en La Petite Maison.

h Responsable de la coordinación de la atención psicoeducativa en La Petite Maison, Chastre, Bélgica.

Introducción

Escapando a toda clasificación diagnóstica, el término incasable, para quien no hay lugar, se utiliza cada vez más en los últimos años para describir las múltiples realidades clínicas de niños y adolescentes que, según todos los implicados, no pueden ser comprendidos ni atendidos según una lógica única. En la encrucijada de los ámbitos de la salud mental, la discapacidad y la asistencia a la juventud, estos jóvenes escapan a los sistemas creados para atenderles dentro de cada uno de estos ámbitos, pues desafían a los equipos y parecen atrapados en un interminable “vagabundeo institucional”. Cada intento de encajarlos en una de las casillas previstas suele acabar en fracaso, en ruptura, en devolución de la “patata caliente”, confirmándoles así que no pueden crear un vínculo de apego seguro, que no merece la pena cuidarlos y que su historia será un eterno recommienzo. Esto trae como consecuencia que su autoestima se vea muy dañada y que la representación negativa del mundo se refuerce mutuamente para hacer imposible la confianza en uno mismo y en los demás, pilares esenciales de cualquier desarrollo psicoafectivo.

A falta de algo mejor, estos niños y adolescentes suelen ser remitidos a un hospital psiquiátrico como último recurso, el único lugar donde pueden ser atados, tanto literal como figuradamente. Y, sin embargo, está claro que, no más en esta caja que en otras, no pueden quedarse ni encontrar respuestas a sus búsquedas insatisfechas: ¿qué lugar hay para mí, con quién cuento, con quién puedo contar?

Cada vez más de estos jóvenes, conocidos como “inconquistables”, son derivados a las unidades de atención del hospital La Petite Maison.¹ Lo que es aún más preocupante es que, mientras que hasta hace poco estos perfiles se referían casi siempre a adolescentes, hoy está claro que cada vez más niños, a veces muy pequeños, parecen ya envueltos en una espiral de fracasos, derivaciones y rupturas que presagian su entrada en esa categoría de “inadaptables” dentro de la cual acabarán encontrando una identidad a la que se aferrarán a falta de algo mejor, en un efecto de bola de nieve del que les resultará muy difícil escapar.

En este artículo, a través de la historia de Isabelle,² una joven que fue atendida durante un año en una de nuestras unidades de atención, intentaremos describir lo que podría ser un sistema eficaz de atención y de apoyo para estos jóvenes (Kaisin et al. 2022). Comenzaremos presentando los antecedentes personales y familiares de Isabelle, así como los principales elementos de su cuadro clínico al momento de su ingreso hospitalario. A partir de aquí, y basándonos en diversos autores, desta-

1 La Petite Maison es un hospital psiquiátrico para niños y adolescentes ubicado Chastre, Bélgica.

2 Tanto el nombre como algunos elementos de la historia se han modificado deliberadamente para preservar el anonimato de la joven.

caremos los principales elementos teóricos que permiten dar cuenta, comprender y atender a estos jóvenes. A continuación, propondremos distintas modalidades y condiciones de atención a Isabelle que nos han parecido eficaces tanto para ella como para los equipos. Por último, nos pareció importante compartir el testimonio de Isabelle y dejarle la última palabra “provisional”, permitiéndole expresar cómo había vivido su hospitalización y lo que más le había ayudado, a través de un “juego de arena”, que no es más que una escenificación simbólica de su singular periplo. Todo esto con el fin de que lo relate con un máximo de libertad y limitar las apuestas transferenciales vinculadas a las relaciones vividas durante su estancia. Esta recopilación de sus experiencias fue realizada por dos psicólogos de una unidad distinta de aquella en la que se alojó.

Como explicaremos, el sistema de atención descrito en este artículo no habría sido posible sin una estrecha colaboración y confianza entre los distintos servicios e instituciones implicados. El respeto al secreto médico sobre la identidad de la persona que sirve de hilo conductor a este trabajo y la confidencialidad que ello impone nos han llevado a optar por no identificarla. No obstante, se reconoce lo valioso que ha sido para nosotros el hecho de haber podido contar con ella.

Isabelle, 10 años: una historia como tantas otras

Isabelle nació en 2011. Inmediatamente el Service de l’Aide à la Jeunesse (SAJ) le abrió un expediente. La madre es descrita como una persona muy frágil a nivel psicológico y el padre tiene un elevado consumo de alcohol y cannabis. La pareja vive en condiciones muy precarias de vivienda e ingresos, lo que no les permite garantizar ni la seguridad ni una respuesta suficiente y constante a las necesidades básicas de Isabelle. Son frecuentes las disputas entre los progenitores que pueden derivar en violencia doméstica. En estas condiciones vivió con sus padres hasta los quince meses, cuando tras el encarcelamiento de la madre y la incapacidad del padre para ocuparse de ella, el SAJ decidió ingresarla en una guardería. Permaneció en la guardería hasta los tres años, recibiendo visitas de su padre y de su madre una vez que esta salió de la cárcel.

A los tres años la SAJ decide que Isabelle debía volver con sus padres. La guardería siguió prestando apoyo en casa durante los tres primeros meses y luego pasó a manos de un equipo de SOS Children. Tenía cuatro años y medio cuando se tomó una nueva decisión de colocación a raíz de la fragilidad psicológica de ambos padres, de la inseguridad social, de los conflictos conyugales y de la violencia que sobrevino. Isabelle ingresó entonces en una institución de ayuda a la juventud y finalizó el seguimiento por parte del equipo SOS Children. Los padres perdieron

gradualmente el interés por Isabelle: sus visitas eran incoherentes y su comportamiento inadecuado durante las mismas. El caso se remitió a los tribunales y el seguimiento se confió al Servicio de Protección Judicial (SPJ). Durante varios meses los padres estuvieron totalmente ausentes de la vida de Isabelle, no realizaron ninguna solicitud de visita en la institución, no establecieron contacto telefónico y tampoco enviaron correos. Para ese momento Isabelle tenía seis años y mostraba signos de un gran sufrimiento psicológico a través de un comportamiento autoagresivo.

Poco antes de que cumpliera siete años, cuando el SPJ inició un procedimiento de extinción de la patria potestad de ambos progenitores, el padre reapareció y se organizaron visitas supervisadas dentro de la institución. En el transcurso del año siguiente se reintrodujeron gradualmente las visitas fuera de la institución y luego los fines de semana en el domicilio del padre, que entonces vivía con su propia madre. La madre de Isabelle desapareció completamente de su vida. Durante su estancia en el hospital Isabelle nos contó que en un paseo que daba con su padre este señaló a una mujer en la calle y le dijo “mira, es tu mamá”, pero la mujer no hizo el menor gesto hacia su hija y tampoco Isabelle se atrevió a pedirle a su padre que fuera a hablar con ella.

A partir de los ocho años Isabelle empezó a mostrar un comportamiento violento y peligroso tanto en la escuela como en la institución. Aunque hasta entonces había permanecido en la enseñanza ordinaria en el mismo centro, fue expulsada porque el colegio ya no podía gestionar su comportamiento violento. Se intentó crear una familia de acogida en casa de los abuelos de una amiga del colegio y se estableció que la niña pasaría allí uno de cada dos sábados. Sin embargo, la estrategia salió mal pues Isabelle expresó tanto su deseo de irse a vivir con su padre como el conflicto de lealtades en el que se encontraba entre su padre, su familia de acogida y su institución residencial. Estaba muy celosa de otra joven de la misma familia y esto le ocasionó una grave crisis violenta que finalmente puso fin al apadrinamiento.

Al año siguiente las cosas se aceleraron y tomaron un nuevo rumbo a raíz de que el seguimiento psiquiátrico infantil se estableció mediante consultas externas antes de una hospitalización inicial en un hospital de día psiquiátrico infantil. En el plano familiar la madre de Isabelle, que seguía totalmente ausente de la vida de su hija, fue privada de la patria potestad. La niña continuó residiendo los fines de semana dos veces al mes en casa del padre y de la abuela paterna. Sin embargo, aquí Isabelle continuó siendo víctima del alcoholismo de su padre y presenciando las frecuentes discusiones entre este y su abuela.

Al inicio del curso siguiente, de acuerdo con las conclusiones del hospital de día, Isabelle fue reorientada a un Servicio Residencial para Jóvenes (SRJ). A finales de año mientras pasaba unos días de vacaciones con su familia, durante una nueva dis-

cusión en plena noche su padre, bajo los efectos del alcohol, empujó a su abuela por las escaleras. Abandonada a su suerte Isabelle presencié la escena, la intervención de la policía y la salida de su abuela en ambulancia. Cuando la policía dio parte de lo sucedido el SRJ fue a buscarla. Sin embargo, tanto el padre como la abuela responsabilizaron a Isabelle por lo sucedido y expresaron su deseo de dejar de acogerla por lo que el SPJ decidió prohibir el contacto con la niña. Varios meses después Isabelle recordó y fue capaz de contar al equipo que el tema de la discusión entre su padre y su abuela aquella noche fue el comportamiento sexual inapropiado y sexualizado del hombre hacia ella. A partir de este suceso el comportamiento de Isabelle se deterioró bruscamente pues volvió a mostrar conductas autoagresivas y heteroagresivas cada vez más intensas y frecuentes.

Entre enero y agosto se sucedieron cinco hospitalizaciones “de crisis” de duración variable en los servicios de psiquiatría infantil de varios hospitales, entre ellos La Petite Maison, para contener el comportamiento de Isabelle y apoyar al equipo de SRJ que se estaba agotando. Llegados a este punto finalmente se presentó una solicitud de hospitalización de larga duración en La Petite Maison. En junio de ese mismo año el SPJ inició un procedimiento de extinción de la patria potestad del padre. El abogado de Isabelle se ofreció para asumir el papel de protector al final del procedimiento. Al mismo tiempo, el SPJ también encargó la creación de un nuevo equipo, un Service d’Aide à l’Intégration (SAI),³ cuya misión sería garantizar un hilo conductor entre los distintos socios a lo largo de los sucesivos dispositivos de atención.

Isabelle ingresa finalmente en una de nuestras unidades de cuidados y es hospitalizada allí cuando deja el SRJ, que sigue siendo su lugar de residencia por mandato del SPJ y que se ha comprometido a seguir acogiéndola cada dos fines de semana. El equipo SAI realiza labores de enlace según lo previsto. Cuando abandonó la unidad Isabelle reanudó sus estudios, esta vez en una clase de tipo 3.⁴ El proyecto de hospitalización tenía como objetivos calmar sus ansiedades y comportamientos, trabajar sobre sus antecedentes y su historia familiar, reescolarizarla y reintegrarla a su entorno vital. La asistencia se limitó claramente a un periodo de un año.

En el momento de su admisión, cuando solo tenía diez años, Isabelle ya había vivido en cinco entornos diferentes y había estado en dos colegios. Además, había

3 Se trata de un equipo móvil multidisciplinar que responde a las solicitudes de cualquier persona, servicio o institución que se ocupe de la atención de adolescentes (de 10 a 18 años) en situación de estancamiento y de exclusión. La atención de estas situaciones complejas pretende ser transversal a los sectores de ayuda a la juventud, discapacidad y salud mental. El apoyo puede ser social, psicológico o educativo y tiene lugar principalmente en el propio entorno del joven, en colaboración con los servicios e instituciones implicados. Entre sus funciones, l’Entre-temps actúa regularmente como tercer o mediador dentro de las redes construidas en torno al joven, pero también como hilo conductor para restablecer la continuidad en estos itinerarios marcados por las rupturas y el abandono.

4 Los denominados centros de educación para alumnos con problemas de conducta.

permanecido hospitalizada en cinco unidades psiquiátricas infantiles diferentes y había sido “seguida” aproximadamente por una quincena de servicios o personas, lo que evidentemente tuvo un efecto sobre su construcción psicoafectiva como veremos a continuación.

Isabelle a los 10 años: “me había convertido en un león”

Durante la entrevista que le realizaron justo antes de finalizar su hospitalización, cuando la psicóloga le pidió que describiera su estancia utilizando la metáfora “si yo fuera un animal”, Isabelle explicó tranquilamente que “cuando llegué, era un león, mordía, arañaba. Ahora me he convertido en un mono que hace reír, que hace bromas”⁵. Y efectivamente, a su ingreso y durante varios meses el equipo se encontró con una niña que expresaba todo su sufrimiento a través de intensos comportamientos autodestructivos y heterodestructivos. Tanto la distancia como la proximidad eran insoportables para ella. En la relación Isabelle no estaba ni en una posición ni en la otra.

La proximidad desencadenó una intensa ansiedad de pérdida en la niña, la buscaba de un modo fusional, intrusivo, exclusivo, ambivalente (“te quiero, pero te hago daño”). En este “demasiado cerca”, el miedo al rechazo y al abandono era tal que en un esfuerzo desesperado por mantener el control de lo que le ocurría, acaba imponiendo al otro un distanciamiento que confirmaba la realidad de sus ansiedades, que no valía para nadie nada y que no podía contar con nadie. La violencia contra sí misma (se golpeaba hasta hacerse con sangre, se golpeaba la cabeza contra el suelo o contra las paredes, se escarificaba los brazos y las piernas), contra sus objetos personales, contra su habitación (la ponía patas arriba y la dañó muchas veces) y contra los demás (niños y adultos), se convirtió en su única respuesta posible a esta experiencia.

La distancia se vive como una repetición del rechazo y del abandono. Desencadena los mismos comportamientos violentos, tanto para castigar al otro por lo que experimenta (rechazo y abandono), como, al mismo tiempo para imponer un encuentro cuerpo a cuerpo que restablezca –a qué precio– una ilusión de cercanía.

Bonneville (2010) describe bien el particular perfil psicopatológico –que denomina patología del trauma relacional temprano (PTRP)– de aquellos niños sometidos desde los primeros meses de vida a “un entorno caracterizado por la imprevisibilidad y el caos de las relaciones en la incapacidad de responder de forma suficientemente adecuada y permanente a sus necesidades básicas (físicas o psí-

5 Entrevista con Isabel, Hospital Psiquiátrico Infantil y Juvenil La Petite Maison, 17 de septiembre de 2021.

quicas), lo que les ha sometido a experiencias repetidas y altamente patógenas de estrés extremo” (Bonneville 2010). Entre otras características del funcionamiento relacional de estos niños, señala que

el modelo interno del encuentro y la relación con el objeto está marcado por una avidez extrema, del orden de la adicción a la percepción directa del objeto investido, por la necesidad de exclusividad absoluta, pero también por la persecución y la destructividad. El alejamiento del objeto, la separación, se experimenta como la eliminación de una parte del cuerpo. La relación con el objeto se organiza según fantasías de simbiosis, intrusión y penetración violenta, puestas en escena en y a través de los cuerpos, los contactos corporales y visuales (Bonneville 2010).

El propio autor concluye que “este perfil es esencialmente una clínica del trauma: la repetición compulsiva de modos distorsionados de relación y apego, dominados por la alternancia brutal de fases de vinculación y destrucción, constituiría un rasgo característico, establecido muy precozmente” (Bonneville 2010).⁶

Isabelle cambiaba constantemente de una posición a otra sin que se identificara claramente el desencadenante del cambio. Lemay (1993) habla de un fenómeno de ruptura para describir todos esos elementos de la vida cotidiana, a veces insignificantes para nosotros, que, por remitir (inconscientemente) a recuerdos traumáticos desencadenan comportamientos de furia y de ruptura. Un ruido, un sonido, una voz, una palabra, una situación, un ambiente, una música, todo puede tener el efecto de desencadenar una crisis. Por su parte, para Bonneville (2010),

el encuentro con el otro es siempre una fuente de excitación, la relación es ante todo algo aterrador y peligroso, que hay que evitar, destruir o controlar en la medida de lo posible; estas experiencias traumáticas permanecen extremadamente presentes, actuales y vívidas en sus mentes. No consiguen convertirse en recuerdos “olvidables”. Vuelven una y otra vez en forma de pesadillas o alucinaciones, en cuanto los sujetos se enfrentan a una experiencia que tiene al menos un aspecto en común con ellos, aunque sólo sea trivial o contextual (Bonneville 2010).

En el segundo volumen de sus libros sobre el trauma temprano Archer (2007) también describe muy bien los efectos en los niños, explicando que provoca una distorsión significativa de las sensaciones y las percepciones del niño que le llevan a ver la realidad —a sí mismo y al mundo que le rodea— a través de espejos deformantes.

6 En tal sentido remitimos también a lectoras y lectores a Liotti (2009), para profundizar sobre los vínculos que propone entre el apego desorganizado y la disociación.

Si tenemos en cuenta las experiencias traumáticas pasadas de un niño, entonces (de hecho) es probable que nos encontremos en un mundo de espejos (distorsionantes) en el que decimos lo que queremos decir y, sin embargo, el niño no percibe que queremos decir lo que decimos (...) ni interpretaremos correctamente las palabras y los comportamientos del niño, y estamos preparados para muchas percepciones y respuestas erróneas (Archer 2007).

Archer también señala que “uno de los efectos duraderos del trauma es la tendencia a reaccionar ante las experiencias mundanas actuales como si fueran las experiencias hirientes del pasado, y ciertamente no hace falta mucho para desencadenar una gran respuesta de miedo o pánico una vez que la red nerviosa se ha organizado de esta manera” (Archer 2007). Recordemos que las tres modalidades de reacción en una situación de peligro son: huir, congelarse o atacar. En el caso de Isabelle el ataque era lo preferible.

Berger (2012) nos presenta las características de lo que denomina violencia patológica extrema (VPE). En primer lugar, nos recuerda que esta modalidad particular de violencia se produce cuando los niños han sido sometidos durante el periodo preverbal de su desarrollo a “traumas relacionales repetitivos que desbordan sus capacidades de regulación emocional” (Berger 2012). Señala, además, el impacto altamente traumático que tiene en los niños muy pequeños las escenas de violencia que presencian y hace hincapié en los efectos de la memoria traumática.

Todo traumatismo intenso puede inscribirse en el psiquismo del niño en forma de sensaciones corporales o de imágenes en estado bruto [...] posteriormente, existe un riesgo permanente de que estas sensaciones e imágenes resurjan de forma alucinatoria [...] sin distancia posible entre el presente y el pasado [...] esto explica la forma clínica que adopta esta violencia: estos niños tienen con frecuencia una voz y una mirada que cambian en el curso de sus actos violentos, como si estuvieran habitados por otra persona (Berger 2012).

Frente a esta violencia extrema, los equipos carecen a menudo de un punto de referencia y tienden a vivirla como una expresión de la omnipotencia del niño.

Para Berger debe entenderse más bien que el niño sometido a experiencias traumáticas extremas a una edad temprana “no ha tenido más remedio que introducir en él la imagen aterradora de su padre, de su madre en una especie de incorporación global” (Berger 2012). Su violencia, cuando se despliega, se entendería entonces como una forma de “impotencia ante la emergencia de la imagen de su padre (o madre o hermano mayor) como violento dentro de él (...) no tienen la libertad de no pegar” (Berger 2012). El autor continúa diciendo –lo que se corresponde to-

talmente con lo que el equipo pudo observar y experimentar durante los primeros meses de hospitalización de Isabelle— que

lo que llamamos crisis son en realidad a menudo verdaderos momentos alucinatorios durante los cuales el niño está fuera de la realidad y, por tanto, insensible a cualquier intervención de los demás. Una vez iniciado, el ataque no puede interrumpirse y procede a su conclusión natural, literalmente habitado por un adulto violento, el niño golpea con una fuerza mucho mayor [...] es irrazonable, inaccesible a las palabras o a un contacto físico suave que pretenda apaciguarlo, a una propuesta de compromiso o a un castigo (Berger 2012).

En el mundo relacional de estos niños, y de Isabelle en particular, el otro (y uno mismo también) solo puede ser escindido, “todo bueno” o “todo malo”, habiendo fracasado el trabajo de construcción de un objeto único. Si nos remitimos a los estados del desarrollo propuestos por Melanie Klein (Segal 1985), nos encontramos aquí en el corazón de la posición esquizoparanoide, muy por debajo de lo que ella describe en lo que denomina “la posición depresiva”. Es decir, ese momento del desarrollo en el que el niño, habiendo tomado conciencia de que él o ella es, como el otro, tanto un objeto bueno como malo, puede acceder a la diferenciación del yo y el otro y sentir el miedo y el sufrimiento de perderlo o arriesgarse a perderlo atacándolo, lo que abrirá el camino a la aparición de la culpa y la necesidad de reparación descrita por Winnicott (2004). Las condiciones para que Isabelle superara esta posición esquizoparanoide y pasara a la posición depresiva no se dieron en los primeros meses o años de su vida. La pulsión de vida y la pulsión de muerte permanecen así totalmente fuera de sintonía: el objeto bueno, interno o externo, está constantemente amenazado de destrucción por el objeto malo, que debe por tanto mantenerse a distancia o intentar ser destruido a riesgo de provocar su furia y su venganza.

Los mecanismos psíquicos internos que deben permitir el control y dominio de estos diferentes objetos parciales son muy “costosos” a nivel psíquico y dejan al sujeto con poca energía disponible. La identificación proyectiva y la escisión están en primer plano, como muestra Leysen (1992), en relación con sus pacientes “límite” cuando describe este mecanismo por el cual “el paciente proyecta imágenes parciales (escindidas) de sí mismo e imágenes parciales del objeto en el otro ejerciendo así presión sobre el otro para que sienta y se comporte de acuerdo con lo que se ha constelado en él” (Leysen 1992). También describe los efectos de este funcionamiento en la dinámica del equipo asistencial cuando plantea que “los miembros del equipo (y otros pacientes) son así invitados o llevados a desempeñar un papel en el escenario primitivo, interior, pero exteriorizado, del paciente” (Leysen 1992).

El cuerpo del sujeto también está muy implicado pues las tensiones y divisiones se expresan y se inscriben en y sobre el cuerpo, a menudo dejando huellas como si fueran estigmas del sufrimiento y el trauma experimentados. Isabelle maltrata su cuerpo “en la medida” del maltrato sufrido: se llena y engorda mucho deformando sus rasgos y su figura, se golpea y se hace sangrar, se mutila.

En la vida cotidiana el equipo asistencial está sometido a los mismos movimientos transferenciales y contratransferenciales, oscilando de una emoción a otra, presa de deseos contradictorios que les hacen “escenificar” la historia, las angustias y el caos psicológico de Isabelle. Como también nos recuerda Leysen (1992) es necesario que los miembros del equipo

reciben las proyecciones, es decir, son conscientes de los sentimientos y tendencias que el paciente evoca en ellos. Al mismo tiempo, mantener la distancia suficiente para reconocer y diagnosticar estas proyecciones, sin estar completamente de acuerdo con lo que proyecta el paciente. Funcionan, metabolizan el contenido proyectado y devuelven así al paciente algo distinto de lo proyectado (Leysen 1992).

Así, la institución asistencial puede compararse a un escenario teatral en el que los actores (los miembros del equipo) aceptan representar el escenario propuesto por un director (en este caso Isabelle) y cada persona es invitada a representar un papel —a menudo involuntariamente—. El reto de la atención es este trabajo del equipo de actores a partir del guion del joven, esta capacidad de aceptar jugar para poder unir poco a poco las piezas de la historia y transformarla para sacarla de una mortificante repetición en bucle. Esta aceptación incondicional del joven, de su sufrimiento y de sus síntomas constituye el paso obligado de los cuidados. Como desarrolla Roussillon (1995), la institución solo puede pretender ser terapéutica si acepta y se dan los medios para acoger a sus usuarios con todas las manifestaciones de su sufrimiento.

A lo largo de los ensayos (días) se irá tejiendo un hilo rojo que unirá los distintos papeles entre sí a través de los sucesivos actos de la obra para dar sentido a la historia. Las reuniones de equipo y, como desarrollaremos más adelante en el caso de Isabelle, los encuentros (formales e informales) entre los equipos y las supervisiones son también una parte esencial de este trabajo ya que permiten el intercambio de las representaciones, las experiencias y las emociones de cada participante, al cual se considera portador de un trozo del joven y de su historia que ha proyectado en su interior. Este trabajo es esencial en la medida en que permite reunir las piezas dispersas para reconstruir un “objeto total” que puede ofrecerse al joven para que se identifique con él. En este sentido, estos encuentros no son una mera condición

facultativa de los cuidados, sino que forman parte integrante de los mismos y, por tanto, deben reconocerse plenamente como tales, sea cual sea su coste económico, pues son un elemento esencial de la atención a los vínculos entre cuidadores, condición *sine qua non* para atender los vínculos del paciente.

Si nos atrevemos a hacer otra comparación, muy en el aire en estos momentos, la hospitalización psiquiátrica infantil y la atención psicológica que en ella se presta podría asimilarse al paso por una unidad de cuidados intensivos en la que, al igual que los pacientes de covid-19 de hoy en día, el joven estará conectado y se beneficiará de una forma de aparato psicológico externo gracias al cual podrá asimilar lo que su propio aparato psicológico no ha podido hacer.

Volviendo a la analogía teatral inicial, en el escenario los movimientos de los actores pueden estructurarse y armonizarse progresivamente. La historia se hace comprensible ya que pasamos de la algarabía inicial a una forma más tranquila de danza. En cuanto al director, se le invita a observar, comprender y luego a validar una historia que ya no es la misma que la que pensaba que tendría que repetir una y otra vez.

El camino del león al mono

Atender a jóvenes como Isabelle exige que todos nos enfrentemos a emociones extremas, al sufrimiento insoportable e intolerable que experimentan y a los aspectos indecibles e impensables de su trayectoria vital. Frente a estas situaciones de múltiples complejidades es esencial no caer en las trampas de cierta fascinación narcisista y de omnipotencia reparadora que refleja a su vez la profunda impotencia que sienten estos niños, incluso cuando la ocultan tras comportamientos de aparente omnipotencia. Recordemos a Jean de La Fontaine y su fábula roble y la caña: a pesar de su tamaño y su fuerza el roble acaba derrumbándose bajo las ráfagas de viento, mientras que la caña se dobla, pero no se rompe.

Como describe Omer (2017) cuando trata de aplicar los conceptos y prácticas derivados de las teorías de la resistencia no violenta en el ámbito político a los campos de la educación, el cuidado y la crianza, “lo importante no es ganar, lo importante es resistir” (Omer 2017). Resistir para dar tiempo al tiempo psíquico, resistir para permitir que el niño experimente que sus ataques al vínculo ya no producen los mismos efectos que los que experimentó en sus primeros vínculos. El abandono y el rechazo ya no suenan como una música ineludible y la puerta vuelve a abrirse para otro desenlace posible.

Pero, cabe preguntarse ¿cuáles son las herramientas que nos permiten poner en práctica esta capacidad de acoger primero y resistir después los ataques del vínculo?

En el caso de Isabelle hemos identificado algunas que podrían constituir el embrión de un sistema eficaz para tratar este tipo de problemas. No volveremos sobre la importancia de tomarse el tiempo de hablar con el otro, de intercambiar, de expresar las diversas y a veces contradictorias experiencias, emociones y movimientos impulsivos del otro. Sin embargo, es bueno recordar, sobre todo en estos tiempos en los que el cuidado debe ser “rentable” y responder a normas cada vez más codificadas, que esta dimensión forma parte esencial del mismo, al igual que todo lo que la investigación de Lanquetin (2015) ha agrupado bajo el término cuidado informal.

La atención psicológica, más cuando va dirigida a niños heridos por la vida, merece obtener los medios necesarios para poner en práctica una “atención” que sea algo más que una “cura”. Estos tiempos, tanto formales como informales, son una condición esencial para que la institución, a través de su equipo de atención, pueda significar su aceptación e incluso la invitación a que el joven asuma el riesgo de depositar, a través de sus síntomas cualesquiera que sean, todo el sufrimiento ligado a sus experiencias vitales traumáticas. Como ya se ha mencionado, solo cuando se alcanza esta capacidad de aceptación incondicional podemos hablar realmente de cuidado y no solo de normalización, de condicionamiento o de “rectificación”. Más allá o por debajo de una “simple” relación entre cuidador y paciente, hay algo de encuentro entre humanos. Pero no basta con decirlo, también es necesario ser capaz de hacerlo.

Muy pronto, tanto en la situación de Isabelle como en muchas otras comparables, la frecuencia y la intensidad de las agresiones, la violencia de los comportamientos y el maremoto emocional que esto provocaba nos hicieron comprender que no tenía sentido intentar jugar al roble, que, a pesar de todos los medios humanos y materiales del hospital, este, no más que todas las instituciones y personas que lo precedieron, podía pretender, a riesgo de volverse violento y abusivo a su vez, imponerle una forma de omnipotencia de cuidados. Este podría ser el primer axioma de nuestro sistema propuesto. Así pues, muy pronto fue necesario recurrir y establecer colaboraciones con interlocutores externos. Como ya hemos mencionado anteriormente a través de la analogía con una escena teatral, lo que muchos autores han descrito como la forma particular que adopta la transferencia en el trabajo institucional al hablar de “transferencia difractada”.

En la situación de Isabelle este nivel de difracción interna en el seno del equipo de cuidados se reveló rápidamente insuficiente, tanto para “aguantar” como para mantener la aceptación y la benevolencia frente a la intensidad de sus movimientos destructivos. El escenario de la obra que nos encargó exigía que se representara en varios escenarios entre los que se desplegaran puentes, puertas y ventanas, no escenas paralelas sino una forma de interdependencia entre ellas para dar todo su colorido y complejidad a la historia contada.

Así, el SRJ aceptó y mantuvo su lugar como lugar de vida a pesar de contar con menos medios y del miedo y la incomodidad de los miembros del equipo cuando seguían acogiendo a Isabelle cada dos fines de semana. Se crearon vínculos entre la institución “lugar de residencia” y el hospital a través de participación en las reuniones de la otra estructura y de puesta en marcha de estrategias comunes durante los fines de semana entre las que sobresalen llamadas telefónicas del jefe de la unidad de cuidados a Isabelle para ver cómo estaba, la posibilidad para la institución de llamar a los guardias del hospital o incluso de traer a Isabelle antes para evitar un punto de ruptura y de no retorno y la reducción de la frecuencia y de la duración de los fines de semana en determinados momentos, pero manteniendo las visitas al hospital por parte de los miembros del equipo SRJ. Cada uno de los dos equipos fue capaz de escuchar y respetar la realidad del otro, pero también fue capaz de ponerse de acuerdo e ir más allá de su propio marco estricto de trabajo, de salir de su zona de confort para abrirse y aumentar el espacio común. De este modo Isabelle pudo experimentar el ir y venir de una institución a otra, lo que favoreció una experiencia inédita de continuidad de los vínculos más allá de la separación y de la ausencia, que pudo así cobrar un sentido distinto del rechazo y del abandono. Estas idas y venidas también permitieron ajustar más serenamente la distancia relacional con Isabelle.

Pero todo esto no fue suficiente. La escuela siguió acogiendo a Isabelle a pesar de sus frecuentes arrebatos que hacían muy complicada la vida en el aula y el proceso de aprendizaje, a pesar de que ella quería aprender. Este mantenimiento de la escolarización, apoyado por la unidad de cuidados a través de una adaptación del horario y el establecimiento de una disponibilidad en caso de dificultades, permitió preservar para ella lo que constituía a pesar de todo un importante elemento de seguridad y de refuerzo narcisista: seguir siendo alumna, continuar aprendiendo y mostrar sus capacidades y competencias.

Las otras unidades de cuidados del hospital también participaron en esta difracción de la transferencia y de la regulación de las distancias ofreciéndose a acoger a Isabelle por turnos una vez a la semana. Ella tenía el estatus de “invitada” sin condiciones y sin apuestas relacionales reales, ya que cada unidad solo la acogía una vez al mes y ella podía así tanto conocer a otras personas como participar en actividades diferentes de las que se ofrecían en su unidad. Por su parte, el equipo de la unidad podía utilizar este tiempo para ocuparse de los demás jóvenes, reduciendo así el sentimiento de culpabilidad de no poder hacerlo debido a la presencia de Isabelle, lo que alimentaba el deseo de excluirla.

Cuando se le pregunta por sus experiencias, Isabelle identifica claramente estos momentos pasados en las otras unidades como experiencias de apoyo para ella. Pero aún no era suficiente. La intensidad de los actos también hizo necesario recurrir a

estancias de “tiempo muerto” programadas en otros departamentos de psiquiatría infantil. También en este caso, además del interés para que los equipos de la unidad y del SRJ pudieran “respirar”, existe para Isabelle el interés por darse cuenta de que este tiempo de separación no significa abandono y ruptura. La construcción de la permanencia del objeto (y de la relación con él) impone de hecho esta experiencia de separación ya que solo con esta condición puede haber un reencuentro y, por tanto, la conciencia de una no desaparición, de una no aniquilación.

Otra escena para otra parte de la obra es que el equipo SAI participó activamente en los cuidados: por un lado, apoyando al SRJ, proponiendo y supervisando actividades para Isabelle durante los fines de semana (lo que también constituyó una importante desviación y ampliación de su entorno de trabajo habitual); y por otro, haciéndose cargo de la dimensión del trabajo con Isabelle en torno a cuestiones relacionadas con su familia a través de entrevistas durante las visitas periódicas al hospital. Este reparto del trabajo entre la unidad de cuidados y el SAI fue una parte esencial de la atención pues permitía a Isabelle identificar claramente lo que podía esperar de cada uno de los servicios. Al igual que las reuniones de equipo, incluso entre estos distintos interlocutores, estas colaboraciones y todos los encuentros que han generado deben considerarse parte integrante de la asistencia, pues sin ellas el hospital se coloca en la posición del “roble” con los impases que conocemos.⁷

Esta “constelación institucional” solo fue posible porque los distintos socios fueron capaces de tejer un vínculo de confianza y solidaridad entre ellos. Gracias a esta colaboración cada uno de los socios pudo superar la angustia de estar solo y abandonado a su suerte, reflejo de las angustias de Isabelle ante el abandono. No hay que subestimar el impacto de este modelo de confianza y apoyo para una joven como Isabelle, cuyas experiencias vitales tempranas habían desarrollado más bien la desconfianza y la sensación de no valer nada para nadie. Probablemente sea una base desde la que pudo experimentar la continuidad de la conexión que tanto le había faltado hasta entonces.

Hay que destacar otros elementos del sistema asistencial. Por ejemplo, la utilización de determinados objetos como soporte de proyección y elaboración simbólica, especialmente un peluche de unicornio. Este unicornio pertenece a la unidad y se utiliza para apoyar a los niños durante las entrevistas y reuniones juveniles. Excepcionalmente, Isabelle fue autorizada por el jefe de la unidad a llevarse el unicornio cuando regresó a su SRJ para pasar el fin de semana. De esta forma el unicornio se convirtió en una especie de objeto transicional que representaba a su vez a la unidad

7 Además de los cuatro socios principales aquí mencionados, sería injusto no incluir al SPJ a través de su director y delegado, así como al abogado de Isabelle, testigos privilegiados de su historia.

de cuidados (¿o incluso al jefe de la unidad?) durante las estancias en el SRJ y luego a la propia Isabelle cuando lo olvidó en su institución al regresar al hospital.

Este peluche de unicornio, objeto de transición, se convirtió así también en un objeto simbólico que le permitió poner a prueba y trabajar cuestiones fundamentales como el vínculo y la permanencia. No bastaba con regalarle el unicornio era necesario guionizar situaciones, por ejemplo, llamarla por teléfono para saber dónde estaba el unicornio cuando se había olvidado de recogerlo y preocuparse por cómo estaba. Simbolizando estas transiciones entre lugares diferentes, el unicornio encarna también la transición del león al mono producida por esta experiencia de la continuidad de los vínculos, incluso en la ausencia y la separación.

Otro objeto ilustra el mismo mecanismo. Durante las vacaciones de Navidad, Isabelle tuvo que pasar unos días en su RSJ y conscientes de que este momento concreto del año conllevaba una importante carga emocional y traumática, el equipo de la unidad de cuidados elaboró una caja de herramientas que Isabelle pudo llevarse consigo. En esta caja de herramientas había

un peluche enorme que hice con L. y en el que puedo ponerme a salvo casi por completo, una toalla con el olor de E. y A., una caja de colores que hice con Z., una mezcla de aceites esenciales que hice con S., relojes de los días de paso que hice con V. donde tengo que pegar pegatinas cada hora, un horario de mis idas y venidas, plastilina para calmar mis manos, purpurina para que no se me olvide que soy una princesa, caramelos para refrescarme la boca cuando tengo ganas de decir malas palabras, pegatinas para mantenerme ocupada a mi aire, crema para masajearme los pies ¡porque me encanta!

Todo ello acompañado de frases positivas que se le invitaba a leerse a sí misma siempre que quisiera, en momentos complicados o no. “Ya he crecido mucho, no se puede aprender todo de golpe, enfadarse con alguien a quien quieres es complicado sentir los dos sentimientos a la vez, soy valiente, las herramientas también están en mi corazón y en mi cabeza”. Este objeto también nos muestra otra faceta del trabajo del equipo: la necesidad de una total disponibilidad psíquica y física de cada persona, por turnos, en función de lo que estuviera dispuesta a ofrecer a Isabelle en ese preciso momento, con atención para y en ella y con máxima disponibilidad durante el tiempo que se le dedicara. Esta organización del tiempo y el espacio de atención, en la que cada persona se turnaba para cuidarla, implicaba un gran trabajo de relevos entre compañeros para ponerse también a disposición de los otros 11 niños que se encontraban en la unidad. Cada persona tenía que encontrar la manera de ocuparse de ella y con el tiempo fue capaz de identificar lo que cada

persona tenía para ofrecerle: tiempo para hacer manualidades, tiempo para ordenar sus pertenencias, tiempo para jugar juntos, tiempo para abrazos y música, etc. Esta difracción de las relaciones le permitió encontrar la manera de estar con los demás niños y tener experiencias individuales y diferenciadas de la relación a través de medios específicos. Al final de su hospitalización pudo nombrar ella misma lo que había tomado de cada persona.

Todo esto no sería suficiente si no fuera por el procesamiento psicológico de experiencias traumáticas arcaicas. Como ya se ha mencionado, estas experiencias traumáticas, sobre todo las vividas a una edad muy temprana, atraviesan el cuerpo a menudo dejando huellas indelebles y también se expresan regularmente a través del cuerpo cuando se reactivan. En los cuidados de Isabelle este trabajo de elaboración se propuso pues a través de una nueva forma de cuidados en cointervención con el psicólogo y con el fisioterapeuta de la unidad. Esta triangulación de la relación y el trabajo conjunto sobre el cuerpo y la psique constituyeron la base de una atención segura para ella y para los trabajadores. Esta coconstrucción de un espacio terapéutico compartido por los tres permitió cuestionar los trastornos arcaicos de la constitución de su desarrollo, ofrecerle experiencias sensoriomotrices y psicocorporales, pero también responder a sus actos comprendiendo el sentido y la significación que expresan a través de relaciones más seguras, dentro de las cuales los dos terapeutas pusieron sus cuerpos y sus psiques a disposición de Isabelle para ayudarla a contenerla, a acogerla, a darle sentido, a pensar. No eran demasiados para soportar lo insostenible, para asegurar la continuidad y la permanencia del vínculo en una transferencia difractada que permitía intentar transformar las emociones inasimilables en contenidos aceptables, apoyar los procesos de simbolización y resistir a los ataques físicos y psíquicos proponiendo un marco de contención.

Durante los primeros meses de este trabajo Isabelle reprodujo en estas sesiones, a modo de psicodrama, el caos y la violencia de los traumas vividos durante sus primeros años de vida, así como las numerosas discontinuidades y las rupturas de su entorno vital y de sus figuras de apego. Unas veces encarnaba a la madre, otras al padre y hacía lo mismo con los intervinientes, encargándoles que reprodujeran con ella los escenarios traumáticos, pasando sin transición a las posiciones de niño, padre maltratador, hermana rival y madre inexistente o ausente. Las configuraciones son múltiples, enmarañadas en una violencia, una destructividad y una omnipotencia que no dejan espacio para la identidad y para los deseos del otro. Hace vivir a los terapeutas un vínculo desorganizado, inseguro, violento, proyectándolos sin transición y de manera rígida y escindida en las polaridades extremas, de la fusión a la ruptura total, en la incapacidad total de circular sobre el bucle del contacto, sin matices, sin tendencia intermedia, sin espacio entre lo vivido y el acto.

En este espacio terapéutico el sentido de sus comportamientos hetero y autoagresivos, tiránicos, explosivos y en una hiperpermeabilidad a los elementos externos –carencia de una función de barrera excitatoria, de una envoltura corporal demasiado porosa para permitir el apuntalamiento de una envoltura psíquica contenedora–, aparecen claramente como tentativas desesperadas de defenderse contra miedos arcaicos a la caída, a la intrusión (física y psíquica), a la pérdida de conexión y a la muerte. Isabelle no puede apoyarse en ninguna base segura interna ya que la estructuración corporal no es lo suficientemente eficaz como para servir de soporte a una estructuración psíquica.

De semana en semana las sesiones se repiten –incondicionalmente– y se organizan siguiendo y respetando su ritmo donde prima la contención corporal, tanto que las palabras le siguen dando miedo como un bebé al que se lleva, se cuida y se vigila con benevolencia en una relación triangular que resiste sus tumultos internos y los ataques del vínculo que se va tejiendo. Sostener, manipular, filtrar, contener, desintoxicar, pensar, vestir, anticipar, tranquilizar, tantas palabras para expresar lo que se juega en este escenario. A través del cuidado de su cuerpo Isabelle aprende a confiar, a sentir placer, a encontrar placer en el cuidado de sí misma y de los demás. Pero es extremadamente frágil, necesita alimentarse física y psíquicamente. El vacío interior es inmenso, lo toma todo con una avidez insatisfecha o lo rechaza todo masivamente. Hablará de su madre que la abandonó, de su padre que no hizo su trabajo como padre, se preguntará si él también la habría tocado ahí (muestra sus partes íntimas) si no hubiera sido una niña. Repite que es una perdedora, estúpida y mala. Los terapeutas la apoyan en su discurso y en sus intentos de elaboración descodificando para ella las numerosas violencias psicológicas y físicas y las carencias afectivas que ha sufrido. Poco a poco se apoya suavemente en su psique y en su cuerpo para intentar construir (y mantener) lo que se construye en los primeros meses de vida de un bebé.

Detrás de la explosividad de su ira se revela gradualmente una inmensa tristeza a través del uso de la plastilina, que ella puede domar y nombrar. De la manifestación postraumática de la violencia (verbal, física, sexual) y la idealización del padre, pasa con sufrimiento a la confrontación de su fracaso, de su decadencia, del vacío total de las relaciones familiares. Un día dijo: “¿Cuál es mi futuro? A veces me digo vuelve con mi padre, que me pegue y me mate y se acabó”. Deja que los terapeutas experimenten sus ansiedades y sus impulsos de muerte.

Finalmente, al cabo de varios meses el color de las sesiones cambia, ella inviste estos momentos juntos como un lugar de apaciguamiento, de cuidados corporales y psicológicos. Puede pedir y recibir un masaje, relajarse y dormirse al instante como un bebé, con el pulgar en la boca y el peluche en la mano, abandonando así

la hipervigilancia, el control, la hipertensión y la hiperactividad que la caracterizaban. Durante las sesiones, puede tener gradualmente en cuenta al otro, gestionar mejor las transiciones y las frustraciones, puede escuchar otro punto de vista distinto al suyo, utilizar lo que observa en esta relación a tres bandas para pensar y actuar de forma diferente. Su “yo piel” se estructura, las envolturas corporales y psíquicas afloran en la relación, los contenedores y contenidos de pensamientos surgen sin provocar angustia y violencia cada vez. Cuando está relajada, ríe como un bebé: descubre otro color de plastilina y lo llama “alegría”. La alegría es hermosa, es alegre.

A pesar de los traumas, los trastornos del apego, las inciertas perspectivas de vida a largo plazo, Isabelle empieza a cuestionarse y a proyectarse en el futuro. Dice: “Me gustaría ser educadora para ocuparme de los niños, pero de los niños pequeños de menos de 3 años”.

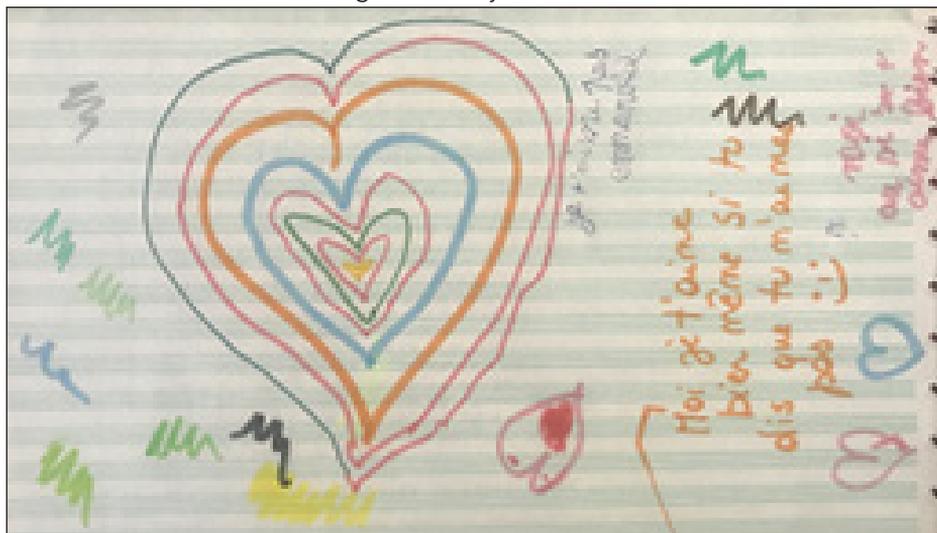
Durante los dos últimos meses de su hospitalización, las sesiones cambiaron: la fisioterapeuta estaba ausente, por lo que las sesiones las llevaban a cabo dos personas, pero se mantenía el vínculo tripartito mediante la evocación de la persona ausente, la posibilidad de enviarle mensajes, la videoconferencia con ella durante las sesiones, etc. La relación dual era ahora posible y el apoyo de las experiencias sensoriomotoras era menos necesario para apoyar la elaboración del discurso. Isabelle muestra ahora una capacidad de pensar en la que ya no irrumpe la palabra escuchada del otro y puede expresar su propia palabra sin recurrir a la violencia. Nombra, reflexiona y piensa. Desarrolla habilidades relacionales que le permiten encontrar un lugar “correcto” en la relación: ni fagocitar ni destruir. Regularmente, al principio de la sesión, hace un contrato con el terapeuta “para que vaya bien”: estos contratos la contienen, la aseguran, aseguran al otro y ella los respeta.

Isabelle ha experimentado relaciones que no se rompen aunque ella las haya atacado y aunque exprese que no le gustan o finja que no le gustan. Durante una de las últimas sesiones, ella y la psicóloga dibujan corazones entrelazados (figura 1), como muñecas rusas: en el centro está ella.

Cuando la psicóloga le pide que nombre a todas las personas que la ayudan a contenerse y a crecer, ella identifica a cada una de las personas de su red: es impresionante, no le falta estructura y cuenta sus vínculos con cada una de ellas. Sonríe. Termina haciendo un pequeño corazón en el primer corazón “porque yo también ayudaré a alguien algún día”.

En el enlace transferencial con el psicólogo, escribe: “No me gustas, E.” y cuando el psicólogo responde con la frase “Me gustas, aunque digas que no te gusto”, Isabelle sonríe y escribe: “Tú también me gustas”.

Figura 1. Dibujo de Isabel



Fuente: Hospital Psiquiátrico para Niños y Adolescentes *La Petite Maison*

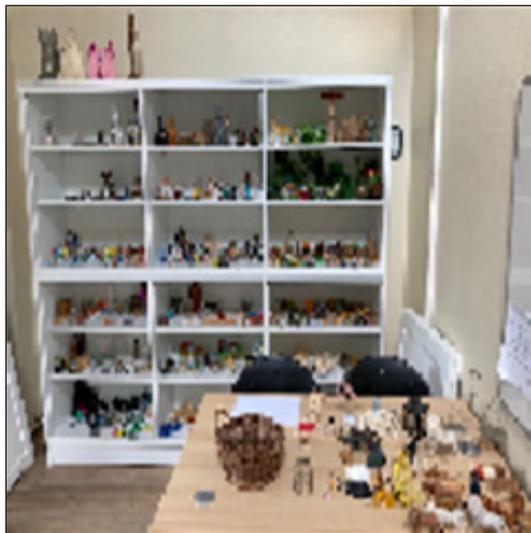
En la unidad, durante las últimas semanas de su hospitalización, reprodujo y cuestionó, con cada una de las personas a las que había investido de manera particular, la puesta a prueba del vínculo, su solidez y su permanencia en el tiempo. Buscó comprobar si volverá a ocurrir lo que ha vivido: el rechazo y el abandono. A diferencia de lo que ocurría al principio de la hospitalización, puede tomar distancia, utilizar y comprender el humor –un monito ha sustituido al león, como dirá más tarde–, escuchar lo que se refleja en ella y llorar en lugar de explotar y enfadarse. Toma iniciativas para alimentar la relación: atenciones, dibujos, pequeñas palabras, dar de comer. Desarrolla la empatía, el interés por la alteridad y la historia de la otra persona. Se pregunta mucho sobre su nuevo espacio vital, dibuja, imagina.

Lo que Isabelle puede decirnos hoy

Como se anunció en el preámbulo, terminamos este artículo permitiendo a Isabelle decir cómo ha vivido su hospitalización y las distintas medidas que esta conllevó. Con una psicóloga de otra unidad de cuidados, se le pidió que hiciera un juego de arena en torno (figura 2) a la siguiente indicación: mostrar, a través de la elección y la puesta en escena de objetos, lo que le había aportado su paso por la unidad y con qué saldría pronto de ella.

Durante un juego de arena, se invita al niño a elegir entre diez y quince objetos de un armario que contiene multitud de objetos de todo tipo y a colocarlos como desee en el arenero: estas dos operaciones se realizan en silencio. Cuando el niño ha terminado, el psicólogo propone un tiempo de intercambio en torno a los objetos y su colocación, durante el cual, si el niño está de acuerdo, comparte sus observaciones, preguntas e hipótesis.

Figura 2. Juego de arena



Fuente: Hospital Psiquiátrico para Niños y Adolescentes *La Petite Maison*

La hipótesis del juego de arena es que los objetos depositados permiten acceder a lo más inconsciente en el sujeto. Así, se presta atención a lo que se dice conscientemente y se proyecta sobre cada objeto, pero también al simbolismo inherente a cada objeto y la forma en que los objetos se distribuyen en el espacio, cómo se “comunican” entre sí, sus respectivos tamaños, etc.

Tras elegir sus objetos (figura 3), Isabelle coloca primero un diamante multicolor casi en el centro de la bandeja y, a continuación, tres diamantes a su alrededor. Luego coloca el cofre del tesoro abierto en un rincón. Pregunta si puede esconder un objeto en la arena. En dos esquinas de la bandeja entierra el teléfono y el bebé unicornio, sobre los que dibuja un corazón. Luego planta una imagen con Jesús crucificado y dice que la han clavado para que no se mueva. A los pies de la cruz, coloca un gato de peluche acurrucado en un cojín. Rodea esta escena con una gran cadena negra, que se toma la molestia de montar bien para que cierre. Junto a ella,

en el borde, coloca una gran llave brillante, recta y visible. Vuelve al armario a buscar pájaros de colores que coloca alrededor de los diamantes, como vigías que miran en distintas direcciones. Luego coloca algunos sobre los dos montones de objetos escondidos, intenta poner los diamantes uno encima de otro, pero como no caben, pone uno cerca del gato y otro cerca del tesoro.

Figura 3. Juego de arena



Fuente: Hospital Psiquiátrico para Niños y Adolescentes *La Petite Maison*

A continuación, la psicóloga le pide que le hable de los objetos que ha elegido. Ella comienza con el diamante multicolor rodeado por los otros tres y dice:

Hacen luz a su alrededor junto a él, es un tesoro protegido por los pájaros. Se dice que hay un muro alrededor. Debajo hay un teléfono, y ahí está el pequeño unicornio. En realidad, es un caballo bebé. Había un caballo cuando fui a hipoterapia con el internado, se murió. Esto es una cruz, se protege con la cadena porque los pájaros quieren soltar los tornillos con el pico... así, con la cadena, es imposible, el gato está mirando.

“En realidad es como si hubiera gente aquí” (los señala con los dedos, luego opta por ir a buscar algunos a las estanterías: vuelve con un diablo de caramelo de azúcar, una tortuga ninja en monopatín y dos caballeros medievales con espadas desenvainadas, a caballo. También añade una taza a la tapa del cofre del tesoro.

“De hecho, la tortuga ninja es malvada y quiere venir a aflojar los tornillos de la cruz. El diablo también. Así que los caballeros tienen que venir a defenderlos.

Matan al ninja”. Ella lo entierra y deja al diablo al borde de la cadena. “Y ya está, se acabó mi historia; sienta bien hablar y sacarme las cosas de dentro”. La psicóloga le pregunta por la llave que no ha mencionado y que no ve. “Es la clave, es como si hubiera una ventana para verlo. Es para abrir la cadena” (figura 4).

Si nos tomamos el tiempo de analizar brevemente, no podemos dejar de sorprendernos por la importancia del tema de la protección tanto en la elección como en la puesta en escena de los objetos: los pájaros, el gato, la cadena y los caballeros son elementos colocados en posición de vigilancia y protección. Pero, ¿qué debe protegerse de este modo? En primer lugar, los tesoros: diamantes, baúles, trofeos, que suelen referirse a los preciados objetos internos del niño. Son estos tesoros los que Isabelle elige y coloca primero en la arena, bien visibles y no enterrados, como si su hospitalización le hubiera hecho tomar conciencia de lo “bello y bueno” que hay en ella, de su valor.

Figura 4. Juego de arena



Fuente: Hospital Psiquiátrico para Niños y Adolescentes *La Petite Maison*

Los tesoros no son atacados por los villanos, como si estuvieran definitivamente adquiridos y ya no corrieran peligro de ser robados. El trofeo añadido por segunda vez podría interpretarse como el testimonio de una victoria obtenida durante la hospitalización: ¿victoria del mono sobre el león? Los tesoros son numerosos, están repartidos por toda la superficie del juego y, según Isabelle, “¡brillan!”.

Figura 5. La cruz



Fuente: Hospital Psiquiátrico para Niños y Adolescentes *La Petite Maison*

El otro elemento a proteger es la figura crucificada de Jesús (figura 5): aparte del aspecto “masivo” de la cruz, es la única parte del arenero que tiene colores más oscuros y podemos pensar que estamos en el registro de lo que le hace o la ha hecho sufrir. Sigue visible, presente, pero contenida y protegida tanto por la cadena como por el gato enroscado al pie de la cruz. Si al principio describe los pájaros en posición de “ataque” (“quieren soltar los tornillos de la cruz”), acaban convirtiéndose en protectores, como si Isabelle hubiera podido, en el transcurso de su hospitalización, transformar su relación con el otro, pasando de objeto perseguidor a objeto protector.

Además, los objetos que elige para ocupar esta función protectora (pájaros, gato) son bastante infrecuentes, al contrario que los leones, los tigres, las vallas... Un poco como si la amenaza siguiera siendo más bien débil, ya que el sentimiento de seguridad interior ha ido ocupando poco a poco un lugar más importante.

Sin embargo, no está todo ganado. Existe una segunda oleada de amenazas (la tortuga ninja, “el diablo”) contra la que se presentan personajes mucho más musculosos (los caballeros – figura 6): si se mata y entierra a la tortuga ninja, el diablillo sigue presente al igual que los caballeros que lo vigilan, ¿una necesidad para Isabelle de permanecer vigilante a pesar de todo?

Entierra dos objetos: el bebé unicornio y el teléfono. Los objetos enterrados suelen representar partes ocultas de la persona, partes más arcaicas, partes vinculadas a los miedos, los recuerdos, el pasado, el duelo. Isabelle asocia el unicornio a la muerte de un caballo que conoció durante las sesiones de hipoterapia: ¿quizás para significar, en el momento en que termina la hospitalización, que puede desaparecer tras haber permitido la transformación del león en mono? No hace ningún comen-

tario sobre el teléfono: bien escondido bajo la arena, ¿significa el duelo de los vínculos con sus allegados (¿la familia?) o la posibilidad/necesidad de llamar por si acaso?

Figura 6. Caballeros



Fuente: Hospital Psiquiátrico para Niños y Adolescentes *La Petite Maison*

Utilizado aquí como una especie de fotografía instantánea en un momento concreto del viaje de Isabelle, un juego de arena suele formar parte de un periodo de tiempo más largo, lo que permite cuestionar con mayor detenimiento los objetos elegidos y su puesta en escena. No obstante, es interesante observar lo mucho que ha progresado Isabelle durante su hospitalización: ahora es capaz de participar tranquilamente en esta actividad de juego simbólico, que apoya la construcción y la elaboración de su vida, de su recorrido y de las diferentes experiencias que se han extendido a lo largo de él.

Conclusiones

Isabelle abandonó el hospital tras un año de cuidados psicológicos intensivos; no curada, por supuesto, pero lo suficientemente reanimada como para plantearse continuar su tratamiento y revalidación fuera del hospital. En las semanas previas a su liberación, aunque seguía probando los vínculos, los ataques eran mucho menos frecuentes e intensos: era capaz de cambiar su enfoque con mucha más rapidez y facilidad, de establecer conexiones con lo que estaba experimentando, de expresar tristeza en lugar de ira e incluso de dar un paso atrás utilizando el humor. Su rostro se suavizó y pudo tomarse su tiempo para despedirse de todas las personas, recordando los momentos especiales. Como dijo en su reunión con la psicóloga de

la otra unidad: “El león se ha convertido en un monito que se ríe y al que le gusta gastar bromas”.

Para mantener el vínculo a distancia –sin tener que pasar necesariamente por una nueva producción de síntomas– y que perciba que sigue existiendo para quienes se han ocupado de ella durante todos estos meses, se programaron breves periodos de hospitalización –una semana– que se registran en su calendario. Nuestra experiencia nos ha enseñado que esta oferta apoya a la joven y al nuevo equipo que la acoge, y permite reducir los riesgos de escisión entre el hospital “idealizado” y el nuevo lugar de vida, abriendo así el camino a la inversión de este último.

En nuestra práctica terapéutica, en particular con estos y estas jóvenes llamados “inconquistables”, hemos experimentado a menudo la importancia de no prolongar una hospitalización, sino de aprovechar estas ventanas de calma para organizar el alta de cuidados intensivos y la transición a otra forma de cuidados. Ciertamente, no todo está definitivamente resuelto y hay mil razones para pensar –probablemente también por la fascinación narcisista y el sentimiento de omnipotencia antes mencionados– que el hospital sigue siendo el lugar privilegiado, o aun exclusivo, para la atención continuada.

Sin embargo, cuando se pierde esta ventana de calma, vemos muy rápidamente al joven volver a “producir síntomas”, como si tuviera que justificarse a sí mismo y a nosotros que su lugar estaba efectivamente en la psiquiatría y que hacía suya esta identidad particular –y sabemos que los niños y las niñas, y más aún los y las adolescentes, son sensibles a las etiquetas que se les ponen y con las que se identifican muy fácilmente–. Además del riesgo de que solo pueda salir de él repitiendo el fracaso y el rechazo, no hay que subestimar el peso de la etiqueta psiquiátrica que una estancia prolongada le hace llevar. Transmite representaciones en la sociedad y en las instituciones que dificultan la integración o la reintegración.

Todos estos elementos nos llevan a fijar desde el principio un límite de un año para la duración de la estancia, que a veces es malinterpretado por las familias e incluso por nuestros colegas del sector. Ciertamente, esta duración de la estancia puede reevaluarse caso por caso, pero en la mayoría resulta suficiente o podemos asumir que nuestra oferta de cuidados ya no satisface las necesidades, o bien ha llegado el momento de ceder para evitar sentimientos de impotencia y escalada que no permitan tomar la distancia necesaria de forma benévola.

Además, las semillas que sembramos no siempre producen sus frutos inmediatamente y no es raro que no se hagan visibles hasta más tarde... Al mismo tiempo que abandonaba el hospital, Isabelle se despedía de su S. R. J., un paso necesario para pasar la página y liberarse de la imagen de sí misma que había construido allí. El SAI, el SPJ y su abogado, que se convirtió en su protector tras la sentencia que

declaraba la revocación de la patria potestad del padre, siguen presentes y continúan proporcionando el hilo rojo, apoyando su llegada a un nuevo lugar para vivir.

Al echar un primer vistazo a lo que le ha ocurrido a Isabelle y a las personas implicadas durante este año, nos vienen a la mente varias imágenes o conceptos que ayudarán a darle sentido. En primer lugar, la imagen de una telaraña y cómo Isabelle se desplazaba sobre los hilos de la tela construida para y con ella. Esta red le proporcionaba la seguridad de sus distintos puntos de apego, le permitía ir a buscar en distintos lugares, en distintas personas, los elementos para satisfacer sus necesidades, volver a tejer los hilos de su historia y finalmente desprenderse de ella. Es más que probable que el peso de la araña le obligue a apoyarse en esta tela en lugar de arriesgarse a colgar de un hilo, siempre a punto de romperse.

El concepto de “tenseguridad”, retomado por Ann d’Alcantara (2018) del léxico de la arquitectura y la mecánica de puentes, nos parece especialmente adecuado para describir el trabajo que hemos realizado en este artículo. La tenseguridad es la capacidad de una estructura para estabilizarse y resistir mediante la interacción de fuerzas de tensión y compresión que se distribuyen y equilibran en su interior. Las estructuras que “aguantan” por tenseguridad se estabilizan, por tanto, no por la resistencia de cada uno de sus constituyentes, sino por la distribución y el equilibrio de las tensiones mecánicas en toda la estructura. Así, un sistema mecánico con un conjunto discontinuo de componentes comprimidos dentro de un continuo de componentes tensados puede encontrarse en un estado de equilibrio estable. Esto significa, por ejemplo, que conectando barras con cables, sin conectar directamente las barras entre sí, se puede formar un sistema rígido.

Este dispositivo de múltiples anclajes forma un “sistema autoestabilizador, no por la resistencia de cada uno de sus constituyentes, sino por la distribución y el equilibrio de las restricciones en la totalidad de la estructura” (d’Alcantara 2018). Aunque ningún elemento hubiera podido resistir por sí solo sus ansiedades y su destructividad, la distribución y el equilibrio de las limitaciones en el conjunto de la estructura permitieron que la envoltura constituida por todos los compañeros de cuidados sobreviviera y ofreciera así la seguridad necesaria a Isabelle.

Este concepto de tenseguridad permite dar cuenta tanto de lo que funcionaba en cada una de las instituciones como de lo que se desplegaba entre ellas para hacer posibles los cuidados y el tratamiento extremadamente pesados de Isabelle, psicológica y físicamente. De cierto modo encontramos aquí la idea de uno de los primeros axiomas de las teorías sistémicas: el todo es más que la suma de las partes.

Por último, nos parece que lo descrito corresponde bastante bien a la puesta en práctica de lo que Pierre Delion (2019) llama las “funciones fórica, semafórica y metafórica” en la psicoterapia institucional, es decir, la capacidad de una institu-

ción, en este caso, a cargo de Isabelle, y más ampliamente de la constelación institucional formada por las distintas instituciones.

Función fórica: acoger y soportar al niño en todas sus dimensiones, incluidas las más insoportables.

Función semafórica: de este modo, los cuidadores se convierten a su vez en portadores de parte de la angustia que han experimentado, en cierto modo se trata de poner a disposición de los niños laboratorios en los que entregarán sus experiencias angustiosas y, con la ayuda de los ayudantes de laboratorio (los cuidadores), encontrarán formas de superar su angustia. Los cuidadores aseguran así una función semafórica, se convierten en portadores del sufrimiento psíquico de los pacientes acogidos.

Función metafórica: compartir estas experiencias durante reuniones en las que cada persona puede hablar auténticamente de lo que ha vivido con un niño o un adulto permite poner en común todas las diferentes experiencias que ha tenido con ellos, aunque parezcan contradictorias o incluso imposibles. El reconocimiento y respeto de la narrativa de cada cuidador actúa como contención institucional para el paciente, que se siente apoyado y comprendido por los cuidadores que le atienden (Delion 2019).

Las diferentes formas en que Isabelle fue atendida durante este año de hospitalización nos parece que permitieron especialmente el ejercicio de estas tres funciones. Como una orquesta sinfónica que interpreta una pieza musical, esta obra ha sido esencialmente un esfuerzo colectivo: sin el compromiso y la solidaridad de cada una de las personas implicadas, fuese cual fuese su lugar y función, no habría sido posible.

La capacidad de cada uno para no dejarse invadir por la pulsión de muerte y sus avatares –impotencia, desconfianza, rabia, angustia de abandono, desánimo y sentimiento de inutilidad, etc.–, sino para mantener la confianza en sí mismo, en sus colegas, en sus compañeros de otros equipos y, en definitiva, en la capacidad de Isabelle para recuperarse, le permitió reactivar y desarrollar la pulsión de vida. Ello permitió controlar y contener mejor la pulsión de muerte y expresar sus angustias, sus necesidades y sus experiencias vitales de formas distintas a la rabia y la violencia.

Este artículo también lo refleja y suena como un montón de “¡Bravo!” y “¡Gracias!”, dirigidos a todos y cada uno de nosotros. Sin caer en la autosatisfacción narcisista, no hay nada malo en sentirnos bien con nosotros mismos y lo necesitamos para poder seguir ocupándonos de estos y estas jóvenes, sus ansiedades y su violencia, de forma benévola.

Agradecimientos

Autoras y autores agradecen a Irene Pernias Ramos, psicóloga del Centre Hospitalier Universitaire Saint-Pierre, Bruselas.

Referencias

- Archer, Caroline. 2007. *Enfant qui a mal, enfant qui fait mal? Tome 2: grands enfants, adolescents: Conseils pour les parents adoptifs et les parents*. Bruselas: De Boeck Université, Parentalités.
- Berger, Maurice. 2012. *Soigner les enfants violents*. París: Dunod.
- Bonneville, Emmanuelle. 2010. "Effets des traumatismes relationnels précoces chez l'enfant". *Psychiatrie de l'Enfant* 53 (1): 31-70. <https://bit.ly/3WekA1n>
- D'Alcantara, Ann. 2018. "Apport de la tenségrité pour penser le travail en équipe". Conferencia dictada en el Hospital Neuropsiquiátrico Saint-Martin. Bélgica, 19 de enero. <https://bit.ly/3OnEo0l>
- Delion, Pierre. 2019. *Etre porté pour grandir*. Bruselas: Yapaka.
- Kaisin, Patrick, Sarah Ameye, Valérie Boucau, Bernadette Lallemand, Camille Noël, Vanessa Pirlot, David Van Ypersele y Emmanuelle Lempereur. 2022. "Soigner nos liens pour soigner le lien: du lion au singe en passant par la licorne". *Cahiers Critiques de Thérapie Familiale et de Pratiques de Réseaux* 68 (1): 89-118. <https://doi.org/10.3917/ctf.068.0089>
- Lanquetin, Jean-Paul. 2015. "La place de l'informel en psychiatrie". *Pratiques en Santé Mentale* 61 (1): 59-67. <https://bit.ly/3pR5mn1>
- Lemay, Michel. 1993. *J'ai mal à ma mère*. París: Fleurus.
- Leysen, Marc. 1992. "Nager à contre-courant". Texto de una conferencia pronunciada durante los Encuentros Franco-Anglo-Belgas de Tenneville (Bélgica), 11 de octubre.
- Liotti, Giovanni. 2009. "Attachment and dissociation". En *Dissociation and the dissociative disorders: DSM-V and beyond*, editado por Paul F. Dell y John A. O'Neil, 53-66. Nueva York: Routledge.
- Omer, Haim. 2017. *La nouvelle autorité. parents, enseignants, communauté*. París: Fabert.
- Roussillon, René. 1995. "L'institution comme dispositif symbolisant". Notes de conférence, Le Coq, automne.
- Segal, Hanna. 1985. *Mélanie Klein, développement d'une pensée*. París: Presses Universitaires de France.
- Winnicott, Donald. 2004. *Agressivité, culpabilité et réparation*. París: Payot.

Movimientos indígenas y respuestas estatales frente a la pandemia en México, Ecuador y Brasil

Indigenous movements and state challenges to the pandemic in Mexico, Ecuador, and Brazil

Cristina Yépez Arroyo^a, Consuelo Fernández-Salvador^b, Flávia Bueno^c, Juliana Kabad^d, Arlinda B. Moreno^e, Priscila Cardia Petra^f

Recibido: 31/01/2023 - Aceptado: 20/04/2023

Resumen

La pandemia de la covid-19 puso de manifiesto el rol del Estado y de los Gobiernos en la gestión de esta situación de emergencia, así como la capacidad de los movimientos sociales para proponer formas de acción colectiva, de autonomía y de solidaridad. Con base en la observación de medios digitales pertenecientes a movimientos indígenas en México, Ecuador y Brasil –entre marzo de 2020 y julio de 2021– se analiza cómo estos movimientos han reorganizado sus formas de resistencia y han llevado a cabo acciones basadas en sus demandas, al visibilizar la ausencia y negligencia del Estado y establecer alianzas o asumir el reto de manera autónoma. Los casos abordados en el presente artículo permiten ampliar la comprensión sobre la potencia e importancia del accionar de los movimientos sociales, y, a la vez, proponer un entendimiento de la pandemia que atraviesa múltiples dimensiones sociales y ambientales, más allá de la cuestión sanitaria.

Palabras clave: acción colectiva, covid-19, medios digitales, movimientos indígenas, movimientos sociales.

Abstract

The Covid-19 pandemic has highlighted the role of the State and governments in the management of this emergency situation, as well as the capacity of social movements to propose forms of collective action, autonomy and solidarity. Based on observation through digital media of case studies of indigenous movements in Mexico, Ecuador and Brazil –between March 2020 and July 2021, we analyze how these movements have reorganized their forms of resistance and built actions based on their demands by making visible the absence and/or negligence of the State, establishing alliances or autonomously assuming the challenge. The cases addressed allow us to broaden our understanding of the power and importance of the actions promoted by social movements, as well as to propose an understanding of the pandemic that crosses multiple social and environmental dimensions beyond healthcare issues.

Keywords: Collective action, Covid-19, digital media, indigenous movements, pandemic, social movements

a Universidad de McGill

b Universidad San Francisco de Quito (USFQ)

c Vice-presidencia de Educação, Informação e Comunicação, Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz), f lavia.bueno@fiocruz.br

d Instituto de Saúde Coletiva da Universidade Federal de Mato Grosso, Cuiabá-MT - juliana.kabad@ufmt.br

e Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz)<?>

f PPGBIOS - ENSP/Fiocruz, priscilacpetra@gmail.com

Introducción

La pandemia de la covid-19 complejizó la relación Estado-movimientos sociales no solo por los vacíos de la respuesta estatal, sino porque se ha evidenciado que el propio Estado puede llegar a producir situaciones de violencia y a recrudecer las condiciones de vida. En este contexto, la pandemia ha revelado las fortalezas y las limitaciones de los Estados y de los actores políticos y sociales con los que interactúan, así como la capacidad de los movimientos sociales y de las redes comunitarias para proponer formas de acción colectiva (Tarrow 2012), de autoorganización y de solidaridad (Pleyers 2021).

De acuerdo con Bringle y Pleyers (2020, 17), durante la pandemia la mayoría de los Gobiernos enfrentaron esta emergencia sanitaria a través de la figura del “Estado interventor” que, si bien posibilitó la implementación de políticas de protección social y sanitaria, también justificó el uso de estados de emergencia con suspensión de derechos, la militarización y el reforzamiento de una narrativa bélica. Además, hubo casos en los que el Estado adoptó una postura que no se ajusta a la de un Estado interventor, a menos que se trate de uno que interviene únicamente para negar la pandemia. Según Lima Ventura, Perrone-Moisés y Martin-Chenut (2021, 2218), países como Brasil pretendían “dejar que la enfermedad siguiera su curso natural”, proponiendo una intervención mínima centrada únicamente en la asistencia a las personas infectadas y raramente en la prevención del contagio.

La salud de la población de América Latina y el Caribe ha sido de las más afectadas en por esta pandemia de acuerdo con la Organización Mundial de la Salud (OMS 2022). En la región habita el 8,4 % de la población mundial y para 2022 ya había sumado casi un 15 % del total de contagios en todo el mundo y un 28 % del total mundial de muertes por la covid-19 (OMS 2022). Uno de los problemas fundamentales ha sido la debilidad de las respuestas estatales, así como las deficiencias históricas de los sistemas de salud de la región, que, con sus particularidades, incluyen su segmentación, fragmentación y falta de financiamiento público (CEPAL 2022).

El proyecto “Etnografía de movimientos sociales tras el covid-19 en América Latina: experiencias colectivas comunitarias en América Latina” (Kabad et al. 2022)¹ tuvo como objetivo acompañar, registrar y analizar los contenidos relacionados con las respuestas a la pandemia por parte de los movimientos sociales de México, Brasil y Ecuador en sus respectivas redes sociales y páginas web para ayudar a poblaciones vulnerables. A través de la observación basada en métodos etnográficos y del análisis

1 El proyecto fue fruto de la colaboración entre la Fundación Oswaldo Cruz y The Global Health Network (Universidad de Oxford) y fue financiado por el programa Covid-19: Strengthening Global Research Collaboration and Impact.

de redes hemos rastreado y analizado las estrategias que estos movimientos sociales han empleado para mantener activas sus luchas incluso en un contexto tan complejo como el de la pandemia (Kabad et al. 2022).²

Este estudio cualitativo tenía el objetivo de recoger información publicada en redes sociales seleccionadas y en bases de datos digitales para profundizar en los contenidos y narrativas producidas en estos espacios. En un primer momento el equipo realizó un barrido de las iniciativas digitales de movimientos sociales en los tres países seleccionados. Luego nos centramos en los estudios de caso que fueron escogidos y registramos una línea de tiempo de sus iniciativas, así como una descripción detallada de los contenidos que publicaban en sus redes. Si bien en esta fase no establecimos contacto directo con los movimientos (ya que nos centramos en la observación de los contenidos publicados en sus espacios digitales), una vez que procesamos los datos y los analizamos mantuvimos diálogos a través de plataformas digitales con representantes de los movimientos analizados para presentarles los hallazgos y tener su retroalimentación.

Los métodos utilizados para este artículo toman como referencia las técnicas etnográficas en el análisis de los contenidos digitales y se han nutrido de las discusiones sobre cómo se conceptualiza y limita la etnografía virtual y digital (Pink et al. 2016), de qué maneras se vinculan los métodos de investigación *off* y *online* (Polianov 2013), y cómo las nuevas tecnologías de comunicación construyen ámbitos de investigación con retos metodológicos particulares (Pinto Arboleda y Botero Escobar 2019). Como señalan Bringle y Pleyers (2020), la crisis sanitaria y las restricciones a la movilidad derivadas de la misma acentuaron la digitalización de la vida cotidiana en muchos aspectos que van desde las relaciones afectivas, el trabajo y también las formas de protesta y movilización social.

Este artículo se basa en los resultados de esta investigación y se enfoca en los estudios de caso de movimientos indígenas en México, Ecuador y Brasil en un periodo que va entre marzo de 2020 y julio de 2021. En México se seleccionó el Congreso Nacional Indígena (CNI) y la comunidad San Francisco Cherán; en Ecuador la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE), la Confederación de Nacionalidades Indígenas de la Amazonía Ecuatoriana (CON-

2 Bajo la coordinación general de los investigadores Flávia Bueno (Fiocruz/Brasil) y Gustavo Correa Matta (Fiocruz/Brasil), y la coordinación técnica de Juliana Kabad (Fiocruz/Brasil), con un equipo compuesto por las investigadoras y científicas sociales Cristina Yezpe (Ecuador), May-ek Querales (México) y Nidilaine Dias (Brasil), y la asistente de investigación Priscila Cardia Petra (Brasil). Además, se formó un comité científico asesor para participar en las discusiones y evaluar el trabajo durante su realización, que incluyó a Ana Lúcia Pontes (Fundación Oswaldo Cruz/Brasil), Arlinda Moreno (Fundación Oswaldo Cruz/Brasil), Consuelo Fernández-Salvador (Universidad San Francisco de Quito/Ecuador), Gustavo Matta (Fundación Oswaldo Cruz/Brasil), Ruben Muñoz (Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social/México) y Renata Cortez (México).

FENIAE) y el equipo de Lanceros Digitales; y en Brasil la Articulación de Pueblos Indígenas de Brasil (APIB). A lo largo del artículo se mantiene la mirada entre los tres países, así como entre los distintos niveles organizativos de los movimientos analizados: organizaciones nacionales (APIB, CONAIE y CNI), una organización regional amazónica (CONFENIAE), una organización comunitaria (Salud Cherán) y un equipo de comunicación comunitaria (Lanceros Digitales).

La APIB es una entidad nacional que agrupa y representa a los pueblos y organizaciones indígenas de Brasil a través de entidades regionales. La CONAIE es una organización que agrupa nacionalidades, pueblos, comunidades, centros y asociaciones indígenas de Ecuador y que comprende tres plataformas regionales. Por su parte, el CNI es un espacio para todos los pueblos originarios de México que se identifican como autónomos y en el que participan activamente muchas comunidades indígenas de todo el país. A nivel regional, nos centramos en el caso de la CONFENIAE, que es una organización indígena regional (una de las tres regionales de la CONAIE) que agrupa a organizaciones y federaciones de base pertenecientes a once nacionalidades amazónicas del Ecuador. En paralelo observamos las redes de Lanceros Digitales, un equipo formado por comunicadores comunitarios de las nacionalidades, organizaciones y federaciones de base que lidera las iniciativas de comunicación de la CONFENIAE. Finalmente, para observar las redes de una comunidad específica con una larga trayectoria de lucha y defensa de su autonomía nos centramos en San Francisco Cherán, una comunidad p'urhépecha que se ubica en Michoacán, México.

Los estudios de caso abordados en este texto permiten ampliar la comprensión sobre el accionar de los movimientos sociales y su relación con el Estado, así como proponer un entendimiento de la pandemia que atraviesa múltiples dimensiones sociales y ambientales, más allá de la cuestión sanitaria. Las estrategias e iniciativas analizadas ponen en el centro las acciones, autonomías y conocimientos de los movimientos indígenas. Esto en un contexto que ha dejado en evidencia la herencia colonial de los Estados en los países latinoamericanos y la deuda histórica con los pueblos indígenas, así como las estrategias neocoloniales de exterminio y genocidio hacia estos pueblos, incluido el papel que las epidemias han tenido en su aniquilación durante siglos.

Movimientos indígenas y medios digitales

De acuerdo con Almeida y Cordero Ulate (2017), los movimientos sociales desde los años 2000 se han centrado en la acción directa, en la defensa de sus derechos y en el cuestionamiento de políticas estatales específicas. Más aún, estos movimientos tienen una fuerte carga identitaria y cultural que se expresa en su discurso y en sus prácticas

alrededor de sus demandas. En este sentido, algunos autores han analizado estas formas de movilización como una manera de hacer “política cultural”, ya que los grupos marginados cuyos significados y prácticas culturales se encuentran en oposición al “orden cultural dominante”, luchan continuamente para transformar ese orden (Álvarez, Dagnino y Escobar 1998, 7; Vadjunec, Schmink y Greiner 2011).

Desde esta perspectiva existe una variedad de movimientos que se definen sobre la base de su identidad cultural para realizar sus demandas entre los que se encuentran los colectivos de mujeres, los movimientos de derechos humanos, los ambientalistas, y por supuesto las organizaciones indígenas (Escobar 1992). De hecho, si bien para la población indígena en América Latina las diferencias culturales e identitarias han sido justamente una de las causas y justificaciones para su exclusión histórica de los proyectos nacionales, estas se han convertido en la clave para definir estrategias políticas y para la lucha de beneficios simbólicos y materiales (Grey Postero y Zamosc 2004; Selverston-Scher 2001).

Sin embargo, es importante aclarar que las luchas sobre la base étnica tienen muchas implicaciones y no se pueden entender únicamente en su dimensión simbólica, sino también material. En otras palabras, la lucha por los derechos de los pueblos indígenas tiene que ver tanto con derechos culturales (respeto a sus prácticas culturales y la protección de su lengua) como con temas cruciales de supervivencia (protección del territorio, acceso a agua y a recursos, a los servicios de salud y a la educación). Así, Grey Postero y Zamosc (2014, 14) afirman que la lucha de las organizaciones indígenas no se basa solo en las políticas identitarias sino en una “mezcla fluida de supervivencia y cultura”, o para ir más allá, las organizaciones indígenas tienen claro que su lucha tiene que ver con asegurar la supervivencia de sus poblaciones en sus propios términos culturales e identitarios.

La llamada “transición democrática” en América Latina dio paso a un auge de la movilización social que se articuló principalmente en contra de las políticas neoliberales instauradas con mayor fuerza en la región desde la década de los noventa, así como de resistencia frente a otras formas de autoritarismo, ya no necesariamente encarnadas en Gobiernos militares (Ortiz 2017, 99). En este periodo los movimientos sociales no solo se han diversificado, sino que han adoptado lo que Ortiz (2017) llama “nuevas estrategias contestatarias” que han puesto en relieve el ámbito digital y el uso de medios de comunicación social. Estos medios se utilizan no únicamente como “un recurso empleado en la organización y difusión de acciones contestatarias y lineamientos del movimiento social, sino también como un rasgo relevante en la identidad de algunos movimientos” (Ortiz 2017, 100). En este sentido, como señalan Martínez Mauri y Orobítz (2019), los medios digitales indígenas no buscan únicamente “informar”, sino movilizar a distintos actores y comunidades a través de la inmediatez y de

la simultaneidad de la interacción entre los ámbitos comunitario, indígena, nacional e internacional, y usando diferentes formatos según las distintas audiencias.

Si bien las nuevas tecnologías de la comunicación e información han posibilitado diversas formas de mediactivismo, ciberactivismo y activismo digital, Sierra y Gravante (2016) plantean que, al prestar atención a las acciones e iniciativas de los movimientos sociales que usan tecnologías digitales es importante mirar los procesos de apropiación y uso de las tecnologías, ya que las experiencias digitales y el uso de redes interactivas no son necesariamente homogéneas. Esto implica que hay una dimensión biográfica y comunitaria en el activismo digital en el que, a través de su acción sobre el espacio digital que ocupan, las personas, los grupos y las colectividades transforman este espacio dejando en él su huella, sus propias formas de expresión y de construcción de contenidos y conocimientos.

En el contexto de la pandemia de la covid-19 las tecnologías digitales no solamente permitieron formas de acción colectiva sino formas de conectividad, o lo que Villanueva Mansilla (2015) llama formas de “acción conectiva”, es decir, contenidos que habilitaron la circulación de información y la confluencia/agrupación de personas y colectividades incluso en contextos de restricción a la movilidad física. Sin embargo, como ha expuesto Pleyers (2021), no todas las iniciativas colectivas y de solidaridad que se registraron durante la pandemia lo hicieron solo a través de medios digitales, sino que, como también se expone en este artículo, se reafirmó en ciertos casos la necesidad de las acciones presenciales de acuerdo con las posibilidades de cada colectividad y con los cambios experimentados durante cada etapa de la pandemia.

Puntos críticos en las respuestas estatales en México, Ecuador y Brasil

Las respuestas estatales en América Latina y el Caribe orientadas a mitigar los impactos sociosanitarios de la pandemia entre los pueblos indígenas han sido débiles y fragmentarias (CEPAL 2022). En materia sanitaria, 16 de los 17 países de América Latina en que habitan pueblos indígenas definieron alguna norma o lineamiento técnico específico para enfrentar la pandemia de la covid-19 entre dichos pueblos. Sin embargo, la mayoría de estos lineamientos se definieron recién cuando los contagios ya se habían expandido de forma significativa hacia los territorios en los que residen mayormente los pueblos indígenas, además de implementarse con una cobertura muy baja como han denunciado las organizaciones indígenas (CEPAL 2020, 2022).

En México uno de los obstáculos de la respuesta estatal tuvo que ver con la reforma del sistema de salud que se llevó a cabo desde 2019, en la que se eliminó y se impulsó el regreso a un sistema centralizado bajo el nuevo Instituto de Salud

para el Bienestar (INSABI). La pandemia llegó en un momento en que el sistema de salud mexicano vivía un periodo de fuerte austeridad fiscal y de falta de capacidad técnica de implementación. De acuerdo con Sánchez-Talanquer et al. (2021), la respuesta a la pandemia en México fue fragmentada entre los niveles de Gobierno y polarizada a lo largo de líneas partidistas, lo que implicó una excesiva concentración de autoridad en el Ejecutivo, así como la marginación de organismos científicos, de universidades y de organizaciones de la sociedad civil. Uno de los problemas estructurales más críticos ha sido la cuestión laboral. Según datos del Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (INEGI, 1), las personas subocupadas aumentaron de 4,6 millones en el primer trimestre de 2020 a 7,3 millones en los tres primeros meses de 2021.

En Ecuador, la respuesta del Estado en especial durante el primer año de la pandemia, se enfocó en una política económica de austeridad fiscal y en el uso de múltiples decretos de estado de excepción. La declaratoria de emergencia en el sistema de salud pública facilitó las condiciones para el incremento de casos de corrupción generalizada, como se evidencia en los casos reportados sobre irregularidades en la compra de insumos médicos (*GK y Periodismo de Investigación* 2021; Roa 2021). El cambio de Gobierno en el año 2021, si bien ayudó con la aceleración del plan de vacunación (ya que era una de las promesas de campaña del presidente electo), no ha podido mitigar los problemas de debilitamiento y desabastecimiento en el sistema de salud pública, sino que los ha profundizado. Esto en un contexto en el que un gran porcentaje de la población más afectada por la pandemia no tiene ingresos estables ni sus necesidades básicas se encuentran satisfechas: dos de cada 10 hogares no tienen acceso a agua dentro de su vivienda, es decir, el 20 % de la población ha sido más vulnerable a contagiarse de la covid-19 por falta de agua (Velasco, Tapia y Hurtado 2020).

En Brasil el aumento de la transmisibilidad del virus de forma descontrolada estuvo acompañado por la fricción y la descoordinación entre las esferas de poder y del Gobierno, ocasionando un escenario de crisis sanitaria e inestabilidad política (Bueno, Souto y Matta 2021). La desinformación y el uso de noticias falsas, encarnadas en los discursos negacionistas y anticientíficos fue la forma de actuación del propio Estado brasileño (Falcão y Batista 2021), que fue objeto de investigación por parte de una Comisión de Investigación Parlamentaria (CPI) instalada en el Senado Federal y concluida en octubre de 2021 con la imputación nominal del presidente y de decenas de actores civiles, políticos y empresariales por numerosos delitos.

Dos problemas estructurales críticos que se han agravado con la pandemia son la precarización de la vivienda y el aumento de la inseguridad alimentaria. En 2019 Brasil registró más de 5,8 millones de viviendas clasificadas como hogares precarios, de cohabitación o de alquileres elevados, es decir, en déficit habitacional (Fundação

João Pinheiro 2021), y más de 220 000 personas vivían en situación de calle en 2020 (Natalino 2020). Otro dato es que, según la “Encuesta Nacional sobre Inseguridad Alimentaria, en el contexto de la pandemia de covid-19 en Brasil”, más de la mitad de la población sufre inseguridad alimentaria, ya sea leve, moderada o grave. El total de hogares que presentan inseguridad alimentaria en Brasil pasó del 36,7 % en 2018 al 55,2 % a finales de 2021 (Red PENSSAN 2022).

En México, Ecuador y Brasil las desigualdades estructurales que viven los pueblos indígenas aumentaron con la pandemia y se hicieron más visibles los vacíos de la respuesta estatal (CEPAL 2020). En las siguientes secciones de este artículo se abordan las acciones de las organizaciones indígenas en un contexto de preocupación por la precariedad de las condiciones de vida, la falta de cobertura de asistencia sanitaria, la falta de coordinación de las respuestas estatales con los liderazgos y con las comunidades indígenas y las amenazas extractivistas en sus territorios. Con base en los contenidos analizados también cuestionamos cómo las decisiones y lineamientos sobre las que se han basado las respuestas estatales en relación con la pandemia no siempre contemplaron la interculturalidad como eje en el abordaje de la salud para todos los pueblos.

Luchas por la salud, la vida y el territorio durante –y más allá– de la pandemia

Entre la emergencia sanitaria y otras formas de emergencia

El activismo digital de las organizaciones indígenas durante la pandemia debe comprenderse en un contexto más amplio de lucha por los derechos colectivos y por la visibilización de las problemáticas que las poblaciones indígenas han enfrentado históricamente. En otras palabras, las acciones y campañas que se han llevado a cabo desde el inicio de la pandemia no son respuestas coyunturales a un problema específico en el ámbito de la salud, sino que son parte de demandas históricas y de posicionamientos y reflexiones políticas claras, muchas de ellas exacerbadas por la pandemia. Por esta razón, en esta sección examinaremos no solo las acciones llevadas a cabo a través del activismo digital, sino sobre todo los planteamientos que están detrás de las acciones. Encontramos que hay muchas similitudes en enfoques, pero también diferencias que serán analizadas a continuación.

El contenido analizado muestra cómo los medios digitales y las redes sociales constituyen estrategias contestatarias importantes para los movimientos indígenas, tanto para la denuncia como para la organización de acciones de lucha y protección.

Conforme señalan García-Villalba y Gutiérrez Zamudio (2021, 194), las plataformas digitales se utilizan como un elemento articulador de los movimientos indígenas para dar a conocer sus necesidades políticas y sociales en la esfera pública. Estas iniciativas toman diferentes formas, ya sea como vehículo de denuncia rápida y directa de situaciones urgentes, como un registro cronológico de las preocupaciones y agendas o como un mecanismo para dar a conocer las acciones de protección y de dimensionar las diferentes escalas en las que se actúa.

Las organizaciones indígenas de Brasil, México y Ecuador entienden la pandemia como un elemento más que se articula con otras condiciones y problemáticas estructurales y que las amplifica. La terminología utilizada en el caso de Brasil, Ecuador y México claramente hace alusión a una situación de emergencia sanitaria y/o enfermedad que requiere atención inmediata (emergencia y pandemia), pero que a su vez visibiliza otras serias amenazas que han puesto en peligro la supervivencia de las poblaciones indígenas de forma histórica. De esta forma, el objetivo de estas campañas es llamar la atención sobre prácticas racistas y sobre la negligencia del Estado, situaciones que afectan la vida de los pueblos indígenas de manera permanente, como se verá más adelante en la discusión sobre las prácticas de activismo.

En el caso de México, el CNI hace una clara analogía del virus de la covid-19 con la “enfermedad del capitalismo” y el “exterminio” de los pueblos indígenas. El contexto de la covid-19 además se percibe como una amenaza no solamente en términos de salud sino de organización política: la estrategia del miedo y las medidas restrictivas impuestas por el Gobierno ponen en peligro a las organizaciones y su capacidad de movilización. APIB, en Brasil, parte de un concepto más amplio de emergencia indígena que incluye la emergencia sanitaria y también la deforestación, la minería ilegal y las amenazas a los líderes indígenas. En Ecuador, el activismo digital de la CONAIE y la CONFENIAE gira en torno a la idea de una triple pandemia: la covid-19, el extractivismo y la marginación histórica de poblaciones indígenas. En ambos casos existe una preocupación específica por la región Amazónica y por las graves consecuencias del extractivismo (ya sea en forma de minería ilegal o por los grandes proyectos petroleros y mineros).

En este contexto, podemos identificar dos ejes que articulan muchas de las acciones de las organizaciones indígenas como parte del activismo digital: en primer lugar, la noción de la lucha y resistencia continua que se expresa en el uso del lenguaje, en prácticas específicas de resistencia o demandas en la coyuntura de la pandemia y las vacunas y en alusiones a procesos de resistencia más amplios e históricos. En segundo lugar, la referencia permanente a la defensa del territorio que, por las circunstancias, se ha visto amenazado con mayor intensidad en el contexto de la pandemia. Examinaremos de cerca algunos casos y ejemplos al respecto.

La lucha continúa: articulación de diversas prácticas de resistencia en la pandemia

Como se explicó anteriormente, la pandemia no significó un alto o un cambio de agendas para las organizaciones indígenas analizadas en el presente artículo, sino más bien un motivo para intensificar y posicionar sus demandas de manera visible. En Ecuador, los meses de julio y octubre del 2020 fueron claves porque se celebraron, en primer lugar, los treinta años del primer levantamiento indígena a nivel nacional y, en segundo lugar, el primer aniversario del Paro Nacional del 2019.³ Estas celebraciones no son solamente recordatorias o conmemoraciones de trámite, sino que son parte de una agenda de las organizaciones indígenas para continuar la lucha por sus derechos. Parte de esta agenda, en julio del 2020, por ejemplo, fue el lanzamiento virtual de la “Minga por la Vida” en el marco del Parlamento Plurinacional de los Pueblos, Organizaciones y Colectivos Sociales del Ecuador, que, liderado por la CONAIE, plantea propuestas populares a corto, mediano y largo plazo sobre temas de salud, seguridad social, política económica y educación pública, soberanía alimentaria, entre otros. Sobre este documento y la idea de proponer una minga por la vida, La CONAIE plantea lo siguiente:

Durante todos estos años, a la par que estuvimos en las calles, presentamos siempre propuestas y alternativas a las políticas que se imponen desde el poder oligárquico, neoliberal y transnacional. Asimismo, luego del levantamiento de octubre, volvimos a convocar a los pueblos, organizaciones, movimientos y colectivos; y durante varios días nos juntamos a debatir y articular, para darle al país una salida desde el poder popular, que resguarde los derechos del pueblo (CONAIE 2020d, 1).

Adicionalmente, la invitación a esta minga publicada en las redes sociales explica que se trata de una propuesta elaborada de forma colectiva a raíz del levantamiento de octubre de 2019 y que tenía como fin enfrentar la crisis sanitaria y económica que atravesaba el país, planteando claramente una continuidad entre las problemáticas y desafíos de este levantamiento y los que se presentaron durante la pandemia. De igual forma, en la invitación digital creada por la CONAIE a la conmemoración del levantamiento indígena de 2019 se exponía que “las causas de la rebelión de

3 En 1990 en Ecuador se realizó el primer gran levantamiento indígena a nivel nacional, el cual marcó un hito importante en la historia de la lucha por los derechos de la población indígena en el país. Si bien en las siguientes décadas tuvieron lugar muchos otros levantamientos, paros y formas de resistencia, el llamado Paro Nacional de octubre del 2019 volvió a poner sobre el tapete las luchas sociales y económicas del movimiento indígena y otros grupos de la sociedad, evidenciando las estructuras discriminatorias y racistas de la sociedad ecuatoriana.

octubre de 2019 no son coyunturales, son estructurales. No fue un problema particular: es una crisis integral, civilizatoria, sistémica” (CONAIE 2020c, párr. 1). De esta forma, los efectos de la pandemia de la covid-19 también se entienden como estructurales más allá de los efectos del virus como tal, pues la pandemia reveló que las poblaciones indígenas continúan al margen de la sociedad (Hill et al. 2021; López 2020). La falta de presencia del Estado y de instituciones de salud, así como de políticas públicas e interculturales de salud para atender a las poblaciones indígenas del país son clara evidencia de ello, y es aquí donde las organizaciones indígenas deben actuar de manera autónoma y en conjunto con sus aliados.

En Brasil, la lucha por la vida y los derechos indígenas se definió en contraposición al Gobierno de extrema derecha del presidente Jair Bolsonaro. Se armó un plan de lucha y monitoreo bajo el lema “las vidas indígenas importan”, en el que una vez más se plantea una lucha por la vida (que además incluye el derecho a contar con información verídica sobre los datos de contagios), que va más allá del virus y que enfrenta a un Gobierno con prácticas racistas (Suárez-Mutis et al. 2022). En este escenario, la demanda de servicios gubernamentales de prevención y tratamiento contra la covid-19, así como la exigencia al Gobierno de dotar de vacunas a toda la población se convirtieron en agendas políticas claves de la organización y por lo tanto en herramientas de resistencia. Por ejemplo, en junio de 2020 la APIB se presentó ante el Tribunal Supremo Federal (STF), en colaboración con algunos partidos políticos, e hizo una Reclamación por Incumplimiento de Precepto Fundamental (ADPF 709). La ADPF 709 requirió que el Gobierno federal adoptara medidas para contener la propagación de la pandemia en territorios indígenas, después que el presidente de la República vetara el Proyecto de Ley 1142 aprobado por la Cámara de Diputados, que preveía medidas de emergencia para pueblos indígenas y quilombolas. Asimismo, en febrero de 2021 la APIB acudió nuevamente al STF para garantizar la inmunización de todos los pueblos indígenas del país, incluidos los que viven en un contexto urbano y en tierras no homologadas, quienes en un principio habían sido excluidos por el Gobierno federal del Plan Nacional de Operacionalización de la Vacunación contra la covid-19 (Kabad et al. 2022).

Como parte de sus iniciativas la APIB lanzó la campaña “Vacina Parente”, que buscó fortalecer la adherencia indígena a la primera fase de vacunación en un momento de alta resistencia a las vacunas y de diseminación de noticias falsas. Junto a la agenda de vacunación, la movilización en redes sociales y en las calles contra el Gobierno federal estuvo presente durante todo el periodo de la pandemia, en articulación con otros movimientos sociales de todo el país. La vacunación se convirtió en un tema político que reunió a varias entidades y organizaciones en torno a la solicitud del *impeachment* del presidente Jair Bolsonaro (Kabad et al. 2022).

En los tres países el lenguaje utilizado para identificar campañas y movilizaciones da cuenta de la continuación de una lucha por los derechos indígenas y por la defensa de la vida. Si bien en el caso de Ecuador hay un espacio importante que se dedica a la conmemoración y celebración de la lucha indígena (primer levantamiento nacional), en México se conmemora lo que se denomina ahora la “guerra de exterminio”, iniciada hace 528 años. En este contexto el 12 de octubre de 2020 el CNI organizó la Jornada Nacional de Movilización en Defensa de la Madre Tierra y Contra la Guerra al EZLN y compartió en su página web información sobre 34 actividades realizadas por distintos pueblos indígenas, entre las que destacan videoconferencias, toma de carreteras y la toma indefinida de las instalaciones del INPI a manos de la comunidad otomí residente en la Ciudad de México.

La toma de las carreteras Pátzcuaro-Michoacán, Morelia-Zacapu, Nahuatzen-Paracho y Cherán-Zamora, en el estado de Michoacán por el pueblo p’urhépecha fue acompañada de un comunicado del Consejo Supremo Indígena de Michoacán (CNI 2020c), constituido por autoridades de 60 comunidades originarias en el que afirman que sus territorios no fueron descubiertos, sino que sus tierras fueron invadidas y saqueadas y agregan un pliego petitorio con cinco puntos. Su pliego de peticiones incluye el alto a la guerra contra los pueblos indígenas, el respeto a la autodeterminación y autonomía de los pueblos, a los sistemas ancestrales de seguridad y justicia, entre otros.

Figura 1. Convocatorias del Congreso Nacional Indígena a diferentes actividades



Fuente: CNI (2020a, 2020e).

Por otro lado, en el contexto específico de la covid-19 el CNI y sus comunidades asociadas hicieron frente a lo que consideraban una estrategia del Gobierno para paralizar y neutralizar a las organizaciones indígenas a partir de las restricciones impuestas durante la pandemia. Bajo el lema “la lucha va porque va” procuraron mantener activas algunas de sus formas organizativas. Si bien una gran mayoría de eventos y actividades se dieron de forma presencial, las invitaciones y convocatorias se realizaron de manera virtual a través de sus canales y redes sociales. Así, la agenda política de la organización se evidenció también en redes sociales y en plataformas digitales. El 7 de octubre de 2020, por ejemplo, se compartió la convocatoria a la Asamblea Regional de Defensa de la Madre Tierra que se realizó el 12 de octubre en el municipio Calakmul, en el estado Campeche. El póster que se compartió digitalmente fue acompañado con la siguiente declaratoria:

Ante la gravedad de la situación en nuestro territorio por la imposición de megaproyectos como el mal llamado Tren Maya y muchos más, y ante la criminalización de los defensores y defensoras de territorio y de las organizaciones que acompañan estas luchas consideramos muy importante encontrarnos para decirle a los malos gobiernos (CNI 2020d, párr. 3).

Como vemos en este caso, y en muchos otros del CNI, las redes sociales se utilizan para realizar denuncias de abusos sufridos por comunidades indígenas en el contexto de la pandemia y de restricciones por el aislamiento. El 30 de marzo de 2020 se compartió en las redes del CNI un comunicado conjunto firmado por el Concejo Indígena y Popular de Guerrero-Emiliano Zapata (CIPOG-EZ), el Frente Nacional de Liberación del Pueblos (FNLP) y la Organización Campesina de la Sierra del Sur (OCSS). En el documento informan no solo que los pueblos indígenas decidieron replegarse a sus comunidades para prevenir el contagio, sino que desde los primeros momentos en que se hizo pública la existencia del virus entendieron “que la enfermedad del coronavirus es un motivo para ejercer control hacia nuestros pueblos y nuestro territorio” (CNI 2020b, párr. 8). En este contexto, las denuncias se refieren a prácticas de violencia del propio Gobierno contra sus comunidades (en este caso una reforma a la Ley Agraria que promueve la incorporación de tierras comunales al mercado neoliberal). Además, denunciaron abusos contra los territorios y comunidades indígenas por parte de narcotraficantes y de proyectos extractivistas en el contexto de la pandemia. Es claro entonces que la lucha del CNI se refiere a problemáticas que van mucho más allá del virus como tal y que se enfrentan a formas de violencia provocadas por distintos actores externos.

Finalmente, es importante notar que hay otro punto en común en los casos estudiados: las organizaciones indígenas comparten información en sus redes acerca de las acciones de protección presentadas ante el poder judicial para exigir al Estado el cumplimiento de sus responsabilidades en la gestión de la emergencia sanitaria. Las acciones de protección presentadas ante el poder judicial a nivel local y nacional también movilizaron denuncias en el ámbito internacional.

Ejemplos de esto son las múltiples denuncias en las que se reclama la falta de atención por parte de los Gobiernos. En octubre de 2020, en el marco de la audiencia temática de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), organizaciones indígenas de la Amazonía ecuatoriana denunciaron la negligencia e ineficiencia del Estado ecuatoriano en la lucha contra la pandemia. Esto se reflejaba en el trato discriminatorio en el acceso a los servicios de salud, en el aumento de las amenazas extractivas, en el descuido del desbordamiento de ríos, en el derrame de petróleo del 7 de abril de 2020 y en la falta de políticas interculturales, entre otros aspectos.

Previo a esto, en mayo de 2020, el CNI publicó un boletín de prensa en el que solicitó a la CIDH que se dictaran medidas de protección en contra del Tren Maya por los daños ambientales graves e irreparables que este proyecto pudiera causar. El 9 de agosto de 2021, Día Internacional de los Pueblos Indígenas, la APIB denunció formalmente al Estado brasileño por el crimen de genocidio y ecocidio ante el Tribunal Internacional Penal de la Haya. Esta denuncia sentó un precedente ya que era la primera vez en la historia que una organización indígena liderada por abogados indígenas denunciaba al Estado en este tribunal (Maior Cruz 2022). La denuncia de genocidio y ecocidio presentada por la APIB hizo eco de otras múltiples denuncias que la APIB ha hecho en foros internacionales para dar a conocer las violaciones a los derechos humanos y a los derechos indígenas cometidas por el Gobierno (APIB 2021a).

En estas acciones se hace visible lo que Paz Herrera (2016) denomina el rol estratégico de las redes transnacionales indígenas, ya que la acción colectiva busca actuar globalmente para promover cambios a nivel local. Si bien el Estado sigue siendo el principal objeto de interpelación para los pueblos indígenas, las instancias de denuncia y las formas de articulación política superan las fronteras de los Estados nacionales.

En la siguiente sección se aborda una discusión sobre la necesidad de defender el territorio desde las organizaciones indígenas en un contexto de pandemia, en el que se invisibilizaron los ataques, abusos y problemáticas acontecidas en territorios indígenas.

Defender los territorios incluso en tiempos de pandemia

Históricamente las organizaciones indígenas en América Latina han definido gran parte de su lucha alrededor de la defensa de su territorio (Sawyer 2004; Cepek 2008). La pérdida o la destrucción del territorio no ha significado solamente una afectación en términos ambientales, materiales o de recursos, sino además en términos culturales e identitarios. Para muchas poblaciones indígenas, particularmente de la Amazonía, el territorio es vital no solo porque es productivo en sí mismo y clave para la supervivencia, sino porque es el espacio en el que se configuran todas las relaciones e interacciones cotidianas con la naturaleza y con otros actores (Little 2001, 2002). En Ecuador, por ejemplo, la base del concepto de nacionalidad indígena está vinculada a la noción del territorio como un espacio de autodeterminación y soberanía, ambos conceptos desarrollados por las organizaciones indígenas desde su formación (Sawyer 2004; Perreault 2001; Vickers 2003). Por estas razones, durante la pandemia la lucha por la defensa del territorio se fortaleció y se volvió crucial para muchas poblaciones indígenas que vieron la exacerbación y el recrudecimiento de muchas problemáticas en los meses más complicados de la emergencia sanitaria.

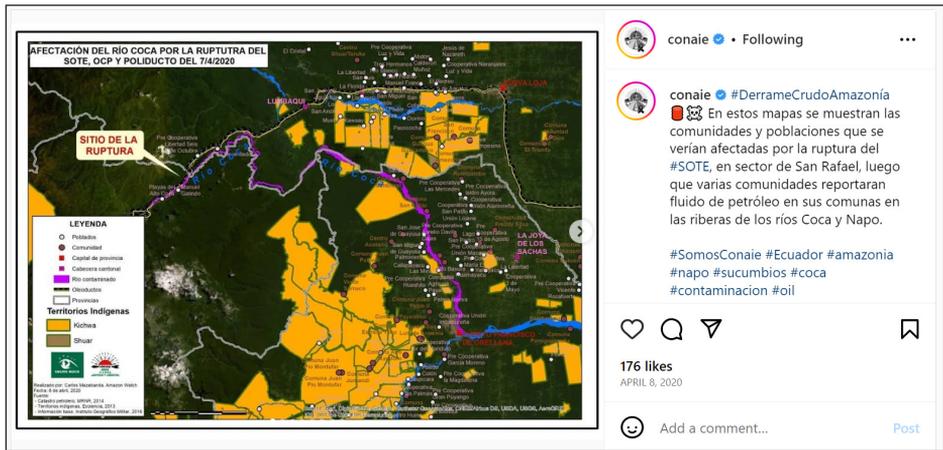
Como mencionamos anteriormente, desde el primer año de la pandemia los territorios indígenas en los tres países sufrieron una intensificación del extractivismo (tanto legal como ilegal), el recrudecimiento de invasiones ilegales y la violencia por parte de los Estados. En Ecuador se intensificó la presencia de madereros ilegales y de procesos de deforestación. Por otro lado, en abril de 2020 el Gobierno inició la construcción de una carretera y de nuevos pozos petroleros cerca de la zona intangible en el Parque Nacional Yasuní y continuó con el desarrollo de varios proyectos de minería a gran escala. En este periodo además se dan varios casos de derrames de petróleo por efectos de la erosión del río Coca en la Amazonía norte, afectando a muchas comunidades indígenas y campesinas que se encontraban aguas abajo, las cuales recibieron escasa atención o reparación de parte de la compañía causante de los derrames o del Estado (Basantes 2020; Paz Cardona 2020).

En Brasil, la falta de protección del territorio amazónico por parte del Gobierno fue preocupante durante el mandato de Bolsonaro y en varios medios se denunció el apoyo del mismo a grupos mineros que buscaban establecerse en territorio amazónico durante la pandemia. La deforestación avanzada en la Amazonía brasileña, junto con graves sequías, produjeron incendios devastadores durante varios meses. Además, en este periodo también se denunciaron ataques a territorios de diversos pueblos, incluyendo al yanomami (APIB 2022). De igual forma, en México se produjeron ataques a comunidades indígenas y la invasión ilegal de territorios por

parte de grupos paramilitares o grupos narco-paramilitares. Igualmente se denunció la presencia de megaproyectos que ocasionan grandes afectaciones a comunidades indígenas como termoeléctricas, gasoductos y minería a cielo abierto, así como el ambicioso Tren Maya y el Proyecto Integral Morelos (PIM). Este tipo de proyectos e invasiones ilegales de los territorios se dieron bajo el amparo de la nueva ley de ejidos en el mandato de Andrés Manuel López Obrador.

En los casos de los tres países se ha visto una gran actividad en redes digitales que cuestiona la presencia de proyectos extractivistas en territorios indígenas, e incluso llama la atención sobre la crisis ambiental y el cambio climático. En estas publicaciones en redes se busca visibilizar los esfuerzos de las organizaciones y poblaciones indígenas en las calles. En Ecuador, por ejemplo, el derrame de petróleo de 15 800 barriles (ocurrido el 7 de abril de 2020) que afectó a más de 105 comunidades kichwa, con una población de al menos 27 000 personas, generó mucha actividad en las redes y de manera presencial a través de la campaña “SOS derrame Amazonía”.

Figura 2. Denuncia de la CONAIE por el derrame de petróleo del 7 de abril de 2020



Fuente: CONAIE (2020a).

Figura 3. Campaña de Lanceros Digitales por el derrame de petróleo en la Amazonía



Fuente: Lanceros Digitales (2020b).

También se visibiliza la lucha de las poblaciones indígenas en defensa del territorio y de sus estrategias para lograr que el Estado cumpla con resoluciones internacionales. Este es el caso del pueblo kichwa de Sarayaku.

En 2013 Sarayaku presentó una demanda ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos CIDH, pero las resoluciones más relevantes no han sido cumplidas por lo que sarayaku defensores de la selva ha presentado una acción por incumplimiento a una sentencia internacional ante la Corte Constitucional del Ecuador (CONFENIAE 2020b, párr. 1).

Sin embargo, más allá de eventos puntuales el activismo también se orienta hacia una crítica permanente a la presencia del extractivismo y su vínculo con el cambio

climático. Este activismo además evidencia las redes de trabajo de las organizaciones y sus aliados como en la siguiente campaña:

Ante la creciente devastación de los ecosistemas de la Amazonía, causados por el extractivismo la contaminación, deforestación e incendios en la selva amazónica, que amenazan con la extinción de las especies, la contaminación del agua y la selva que aceleran, y un inminente etnocidio, la Coordinadora de Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica (COICA) y sus organizaciones de base en los 9 países amazónicos, que representamos a más de 511 Pueblos Indígenas, declaramos emergencia climática en la Amazonía (Lanceros Digitales 2020a, párr. 1).

Figura 4. Campaña sobre la emergencia climática en la Amazonía



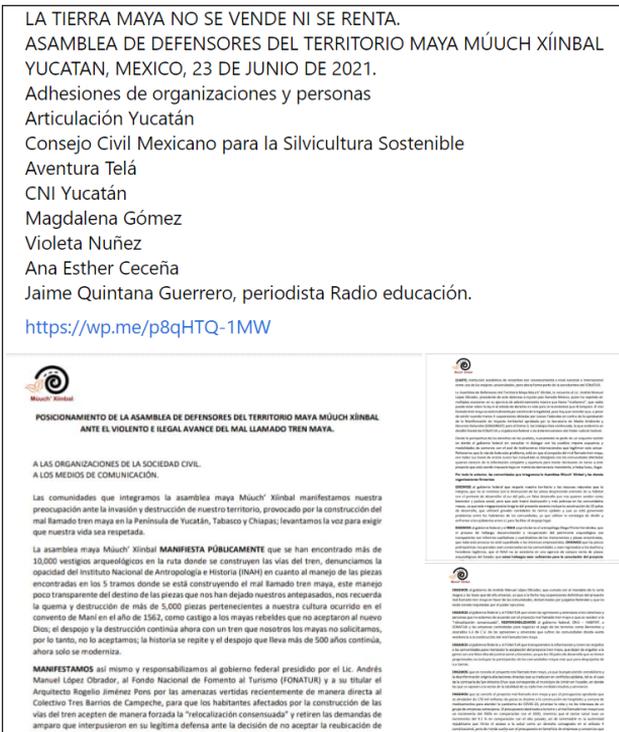
Fuente: Lanceros Digitales (2020a).

En México también fue muy evidente la preocupación por la presencia de megaproyectos en territorio indígena. Durante el periodo estudiado el CNI compartió a través de su cuenta de Facebook varios foros de discusión y reflexión sobre el Tren Maya y el PIM. Entre ellos destaca el foro virtual, realizado por Regeneración Radio (2020) y titulado “No al mal llamado Tren Maya”, en el cual se compartieron opiniones sobre un proyecto que es considerado la continuación de la política neoliberal iniciada en años anteriores, como el Plan Puebla-Panamá, para el que las comunidades no han sido consultadas de manera adecuada e incluyente y por lo cual es rechazado por los pueblos indígenas. El Tren Maya atravesará los estados de Tabasco, Chiapas, Campeche, Yucatán y Quintana Roo y se pretende que inicie su operación en 2024.

El Tren Maya se mantuvo como causa de movilización durante todo el periodo monitoreado y desde el CNI se visibilizó que el avance en la construcción del tren ha implicado la destrucción de parcelas, casas y poca transparencia por parte del Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH) sobre el hallazgo de restos arqueológicos en el proceso.

Figura 5. Denuncia contra la construcción del tren maya en Yucatán

LA TIERRA MAYA NO SE VENDE NI SE RENTA.
ASAMBLEA DE DEFENSORES DEL TERRITORIO MAYA MÚUCH XIINBAL
YUCATAN, MEXICO, 23 DE JUNIO DE 2021.
Adhesiones de organizaciones y personas
Articulación Yucatán
Consejo Civil Mexicano para la Silvicultura Sostenible
Aventura Telá
CNI Yucatán
Magdalena Gómez
Violeta Nuñez
Ana Esther Ceceña
Jaime Quintana Guerrero, periodista Radio educación.
<https://wp.me/p8qHTQ-1MW>



POSICIONAMIENTO DE LA ASAMBLEA DE DEFENSORES DEL TERRITORIO MAYA MÚUCH XIINBAL ANTE EL VIOLENTO E ILEGAL AVANCE DEL MAL LLAMADO TREN MAYA.

A LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL. A LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN.

Las comunidades que integramos la asamblea maya Múuch' Xiinbal manifestamos nuestra preocupación ante la invasión y destrucción de nuestro territorio, provocado por la construcción del mal llamado tren maya en la Península de Yucatán, Tabasco y Chiapas; levantamos la voz para exigir que nuestra vida sea respetada.

La asamblea maya Múuch' Xiinbal **MANIFIESTA PÚBLICAMENTE** que se han encontrado más de 10,000 vestigios arqueológicos en la ruta donde se construyen las vías del tren, denunciando la opacidad del Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH) en cuanto al manejo de las piezas encontradas en los 5 tramos donde se está construyendo el mal llamado tren maya, este manejo poco transparente del destino de las piezas que nos han dejado nuestros antepasados, nos recuerda la quema y destrucción de más de 5,000 piezas pertenecientes a nuestra cultura ocurrido en el convento de Maní en el año de 1562, como castigo a los mayas rebeldes que no aceptaron al nuevo Dios; el despojo y la destrucción continúa ahora con un tren que nosotros los mayas no solicitamos, por lo tanto, no lo aceptamos; la historia se repite y el despojo que lleva más de 500 años continúa, ahora solo se moderniza.

MANIFESTAMOS así mismo y responsabilizamos al gobierno federal presidido por el Lic. Andrés Manuel López Obrador, al Fondo Nacional de Fomento al Turismo (FONATUR) y a su titular el Arquitecto Rogelio Jiménez Pons por las amenazas verdaderas recientemente de manera directa al Colectivo Tres Barrios de Campeche, para que los habitantes afectados por la construcción de las vías del tren acepten de manera forzada la "vulgarización consentida" y retén las demandas de amparo que interpusieron en su legítima defensa ante la decisión de no aceptar la reubicación de

Fuente: CNI (2021b).

El PIM es otro de los megaproyectos nombrado de manera recurrente en las publicaciones compartidas por el CNI. Se trata de un gasoducto que atraviesa tres estados de México y que fue instalado en zonas cercanas al volcán Popocatepetl, además, fue diseñado durante la presidencia de Felipe Calderón y construido durante el mandato de Enrique Peña Nieto. Es descrito como un proyecto integral de muerte por parte del Frente de Pueblos en Defensa de la Tierra y el Agua Morelos, Puebla, Tlaxcala, que está aliado al CNI.

Por otro lado, en las redes del CNI también se realizaron denuncias de ataques perpetrados por organizaciones de narcotráfico o por paramilitares. Durante el periodo de estudio se identificó que este tipo de publicaciones de denuncia narran hechos de agresión hacia comunidades, principalmente en Chiapas, Michoacán y Oaxaca, a la par que comparten el relato de la denuncia colocada ante instituciones judiciales y la negligencia de las autoridades en el proceso de investigación.

Figura 6. Denuncia del Congreso Nacional Indígena contra el grupo paramilitar "Los Ardillos"



Fuente: CNI (2021a).

Otra preocupación importante que tiene que ver con la defensa de los territorios es la protección de los grupos más vulnerables que viven en ellos. En el caso de Brasil se buscó visibilizar los conflictos generados por la invasión de los *garimpeiros* (buscadores de oro) en territorio indígena debido a la eliminación de políticas públicas durante el gobierno de Bolsonaro que protegían estos territorios. En este contexto APIB compartió en marzo de 2020 una denuncia del líder yanomami Davi Kopenawa sobre cancelación de las políticas públicas que beneficiaban a los pueblos indígenas durante el mandato de Bolsonaro.

Figura 7. Líder indígena denuncia al Gobierno de Brasil por invadir territorios yanomami



Fuente: APIB (2020a).

A comienzos de 2021 las publicaciones se centraron en denuncias a través de las redes sociales sobre los ataques violentos a los territorios yanomami y munduruku y la APIB regresó al STF con la solicitud de protección y retirada de los invasores. El hilo conductor principal en las redes sociales de la APIB durante toda la pandemia giró en torno a la resistencia al Proyecto de Ley 490 y a la sentencia del STF del recurso extraordinario que pretende instituir el Marco Temporal –que establece que los pueblos indígenas solo pueden reclamar tierras ocupadas hasta el 5 de octubre de 1988, día en que se promulgó la Constitución vigente–. Desde el punto de vista del movimiento indígena este proyecto es un retroceso y es de interés exclusivo para los

sectores que se oponen a los pueblos y a los derechos indígenas (Kabad et al. 2022). Durante la pandemia la APIB entabló numerosas luchas para garantizar los derechos de los pueblos indígenas, a la par que organizó campañas y manifestaciones virtuales y presenciales que movilizaron redes nacionales e internacionales con diferentes sectores de la sociedad, incluyendo aliados en los ámbitos de las artes, la academia y las leyes.

Las denuncias recogidas en las redes de las organizaciones indígenas aquí analizadas constituyen un registro de las múltiples preocupaciones sociales y ambientales que han tenido que enfrentar en el periodo de la pandemia de la covid-19. Sin embargo, y como ya se dijo anteriormente, las formas de activismo y resistencia han buscado la manera de articular el escenario de la pandemia con esas demandas previas. En otras palabras, no se ha buscado solamente sumar las problemáticas sufridas por la pandemia de la covid-19 a la larga lista de reclamos previos, sino que se ha logrado abordar la situación de la pandemia como una estrategia de lucha y visibilidad. Por otro lado, se debe resaltar la forma en que estas denuncias y formas de protección se articulan en distintos niveles y a través de acciones concretas y procesos políticos de largo aliento, lo que permite observar cómo cada organización establece una relación de “mediación activa” (Orobitg 2020) con las redes y contenidos que produce. Es decir, las características tecnológicas de los medios digitales no se conciben como neutras, sino que su eficacia depende del potencial movilizador que puedan ofrecer.

La lucha por la salud y los conocimientos propios

Los movimientos indígenas han hecho frente a la pandemia a través de estrategias que, además de incidir en formas de denuncia y protección, han buscado fortalecer la salud comunitaria y producir conocimientos propios. En el periodo estudiado se pudo ver cómo de acuerdo con las necesidades y prioridades, se tomaron distintas acciones y estrategias que incluyen la colaboración con instituciones como universidades y centros de investigación para la creación de sistemas propios de monitoreo de la pandemia, protocolos y campañas de información y prevención, documentos y reportes acerca de riesgos e impactos específicos, así como iniciativas de promoción de la medicina indígena y ancestral. En estas acciones destacan dos ejes transversales: la creación de alianzas estratégicas específicas; y la relación entre las acciones presentadas a nivel digital y aquellas realizadas de forma presencial. Se hace visible así lo que Orobitg señala acerca de la pluralidad de las experiencias de la comunicación indígena en América Latina: cada comunidad y organización utiliza de distintas formas las “tecnologías que permiten, simultáneamente, el uso de los distintos formatos comunicativos –audios, fotografías, vídeo, signos gráficos, texto–, y una variedad de lenguajes –oral, visual y textual–” (Orobitg 2020, 22).

A partir de marzo de 2020, en los primeros meses de la pandemia, las acciones de las organizaciones a nivel nacional (CONAIE, APIB y CNI) se centraron en generar información dirigida a la población indígena con el fin prevenir los contagios y proveer directrices para las comunidades. En los primeros días del anuncio oficial de la pandemia por parte de la OMS estas organizaciones publicaron en sus redes sociales varias notas e informes aclarando y alertando a las poblaciones indígenas sobre la propagación del virus.

La APIB, como una de sus primeras medidas, suspendió el encuentro del Acampamento Terra Libre que estaba previsto a realizarse en abril, y exigió al Gobierno federal la presentación de un plan de prevención y atención ante el riesgo de la llegada de la covid-19 a territorios indígenas. La CONAIE por su parte, publicó medidas para controlar el acceso a los territorios y la conformación de comités de operaciones de emergencia comunitarios para tomar decisiones pertinentes. En el caso del CNI, como ya se mencionó anteriormente, a fines de marzo se compartió en redes un comunicado conjunto que informaba no solo que los pueblos indígenas decidieron replegarse a sus comunidades para prevenir el contagio, sino que se estaba usando la enfermedad del coronavirus como un motivo para ejercer control hacia su territorio.

Figura 8. APIB anuncia la suspensión del Acampamento Terra Libre



Fuente: APIB (2020b).

Uno de los temas en común que CONAIE, CONFENIAE y APIB denunciaron tiene que ver con la importancia de cuestionar los datos y la información estadística relativa a la pandemia y su impacto en las poblaciones indígenas, al señalar la falta de información específica del impacto de la pandemia en territorios indígenas, así como lo poco confiable de la información general producida desde el Estado. Se puede ver

que las formas de denuncia no solo atraviesan lo que las organizaciones comparten en sus redes, sino también aquello que se rehúsan a difundir. Por ejemplo, la CONAIE, que había compartido desde marzo de 2020 en sus redes mapas diarios tipo infografía en español y en kichwa con información tomada del Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias (SNGRE), decidió dejar de publicarlas a partir de abril de ese año para denunciar que las cifras oficiales no reflejaban la real magnitud de la crisis sanitaria. De forma similar, la APIB denunció el subregistro de casos y muertes de indígenas, así como del número de pueblos afectados. A través de sus comunicados la APIB hizo énfasis en que las cifras de muertos no eran solo números, sino que implican la desaparición de una historia colectiva. La inconformidad con los datos y la invisibilización de los impactos de la pandemia en territorios indígenas motivaron, entre otras iniciativas, la generación de sistemas de reportes y monitoreos propios.

En Brasil, los datos del Gobierno federal sobre los casos y muertes por la covid-19 invisibilizaron a los pueblos indígenas porque el Gobierno insistió en registrar y contabilizar sólo los casos y muertes de pueblos indígenas que habitan territorios indígenas legalmente reconocidos, excluyendo así a los pueblos en un área en disputa y a los que viven en centros urbanos. Desde mayo de 2020 la APIB organizó un amplio sistema de monitoreo de casos de infectados y muertes de todas las personas y grupos indígenas en todo el territorio nacional, independientemente de la situación territorial. Este sistema se actualizaba a través de un boletín semanal por territorio indígena, municipio y grupo étnico, publicado por el Comité Nacional de Vida y Memoria Indígena y que contó con el apoyo de científicos, instituciones públicas de docencia e investigación (como la Editora Fiocruz) y de organizaciones no gubernamentales. Como resultado del plan de lucha y del sistema de monitoreo, la APIB elaboró un amplio reporte analítico, publicado en diciembre de 2020, sobre los impactos de la pandemia y titulado “Nuestra lucha es por la vida” (APIB 2020c).

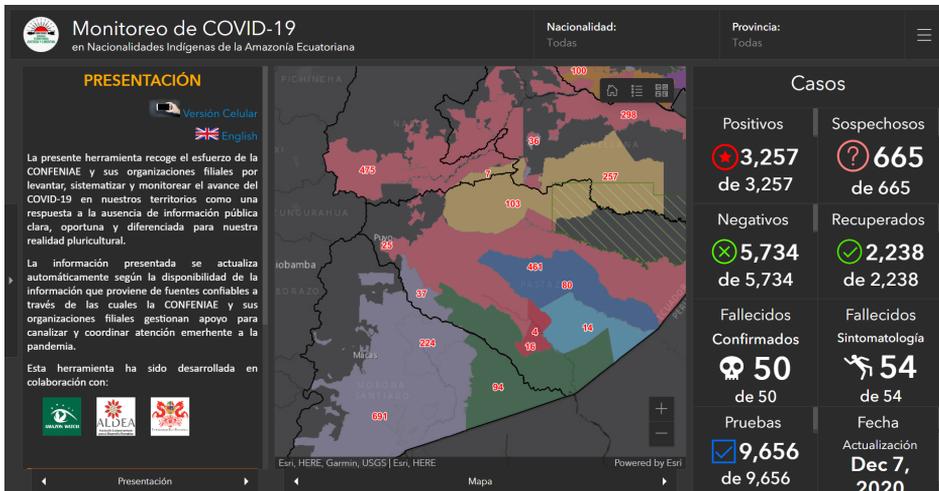
Figura 9. Promoción del reporte “Nuestra lucha es por la vida”



Fuente: APIB (2020c).

La CONFENIAE, en la Amazonía ecuatoriana, también generó un sistema de monitoreo de casos disponible en su sitio web. Como parte del monitoreo, en colaboración con Amazon Watch, Fundación ALDEA y el Instituto de Geografía de la Universidad San Francisco de Quito, se pudo poner en marcha una plataforma interactiva para tener datos específicos de los casos en cada nacionalidad amazónica (CONFENIAE 2020a). Esta iniciativa fue concebida como respuesta a la falta de información pública clara y como una herramienta para canalizar y coordinar los cuidados de emergencia. Además de filtrar la información por nacionalidad y provincia, el portal mostró los datos de los casos positivos, sospechosos, negativos y recuperados, así como las muertes confirmadas, el número de fallecidos que presentaban síntomas (sospechas) y el número de pruebas realizadas (Kabad et al. 2022).

Figura 10. Plataforma de monitoreo de casos de covid-19 en territorios de la CONFENIAE



Fuente: CONFENIAE (2020a).

Además de producir datos propios, las organizaciones indígenas también sistematizaron y difundieron los datos proporcionados por las autoridades. Por ejemplo, la página Salud Cherán se encargó de elaborar constantemente infografías sobre las personas contagiadas y fallecidas debido a la enfermedad, realizadas con la información proporcionada por las autoridades sanitarias federales mexicanas. Estas iniciativas de las organizaciones indígenas, según el análisis de Smith-Morris et al. (2022), no solo buscan desafiar los vacíos que han dejado los Estados, sino que constituyen respuestas propias que cumplen varios objetivos, entre los que destacan generar recursos educativos y de prevención sobre la covid-19, compartir infor-

mación a través de medios controlados por las mismas comunidades, y establecer alianzas con sectores como la academia u otras organizaciones a través de recursos de acceso libre y producidos de manera colaborativa.

Figura 11. Boletín informativo sobre salud pública en la comunidad San Francisco Chérán



Fuente: Salud Chérán (2020).

Cabe resaltar que la producción de contenidos audiovisuales y/o de animación, por ejemplo, son fruto de procesos de formación de los equipos de comunicación comunitaria y del desarrollo de capacidades que permitan manejar este tipo de formatos. En el periodo estudiado encontramos que APIB, CONAIE y CONFENIAE usaron estos formatos para campañas informativas de salud comunitaria y para contenidos educativos, incluyendo manuales y protocolos. La campaña de APIB “Vacina Parente” incluyó la producción y difusión de material audiovisual como podcasts, folletos, videos, animaciones, infografías, entre otros, con el fin de mantener informada la población sobre la importancia de la vacunación contra la

covid-19. Estos contenidos se elaboraron con base en información científica y técnica y con la participación de personal de salud y agentes comunitarios indígenas, así como en explicaciones y aclaraciones por parte de instituciones de investigación. Los contenidos se tradujeron a varias lenguas indígenas. En esta y otras campañas se destaca la producción científica emprendida por investigadores y especialistas indígenas, especialmente en Brasil, como productores de conocimiento reconocido y reproducido en el ambiente académico.

Figura 12. Promoción de la campaña Vacina Parente



Fuente: APIB (2021b).

Varias organizaciones colaboraron en la implementación de protocolos y manuales que contenían indicaciones para la prevención y el manejo de la pandemia en comunidades indígenas, entre estos destaca el documento titulado “Indicaciones para prevenir el coronavirus en comunidades indígenas del Ecuador” (CONAIE et al. 2020), publicado en alianza con la Organización Panamericana de la Salud (OPS). Este documento incluye recomendaciones sobre qué hacer y qué no hacer, incluyendo cómo prevenir la enfermedad en la comunidad, cómo evitar contagiarse o contagiar a otros, qué hacer si se presentan síntomas o qué hacer si alguien muere, entre otros consejos.

Figura 13. Promoción del manual para prevenir la covid-19 en comunidades indígenas ecuatorianas



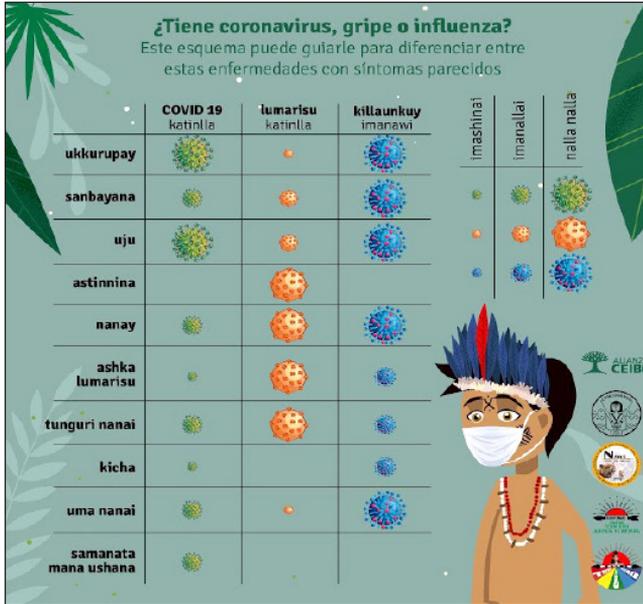
Fuente: CONAIE (2020b).

En las redes digitales de la CONFENIAE se pusieron en marcha una serie de campañas informativas sobre la covid-19, tanto en español como en lenguas originarias, que se pueden encontrar en el sitio web de Lanceros Digitales. Estos contenidos incluyen imágenes, infografías, audiovisuales y animaciones tanto en español como en kichwa, shuar chicham, waotededo, a'ingae y paikoka.

La CONFENIAE, a través de su equipo de comunicación comunitaria Lanceros Digitales, también utilizó como estrategia la creación de series de microdocumentales, imágenes e infografías. Por ejemplo, la serie “Jambi” sintetizó las acciones de respuesta a la pandemia que incluyen experiencias de capacitación, materiales audiovisuales de prevención, métodos comunitarios de prevención y manejo de la pandemia y el uso de plantas medicinales y medicinas ancestrales. Como parte de estas iniciativas se publicó el “Manual de plantas medicinales para la mitigación de la covid-19 en comunidades kichwas amazónicas” (Vargas 2021). La producción de este manual también refleja la importancia que tuvo la medicina indígena y ancestral en la prevención y el combate de la pandemia en los territorios amazónicos. Sirén et al. (2020) en su estudio sobre la importancia de la medicina ancestral y el uso de las plantas en la Amazonía, señalan que en las entrevistas que realizaron

encontraron que el uso de plantas medicinales fue universal y que la medicina tradicional fue la línea de defensa más significativa para combatir la infección de la covid-19 en todas las comunidades del estudio.

Figura 14. Campaña informativa sobre covid-19 en Ecuador



Fuente: CONFENIAE (2021).

Hay que recalcar que no todas las organizaciones emplearon las mismas estrategias o los mismos medios, sino que priorizaron aquellas que se ajustaban a sus necesidades y capacidades. Las redes analizadas de Salud Cherán, por ejemplo, muestran cómo los medios digitales fueron utilizados para difundir las actividades realizadas de forma presencial y comunitaria y no las actividades realizadas a través de medios digitales. De forma constante difundieron fotos de los boletines informativos que consistieron en folletos de papel con el objetivo de acercar la información de las actividades sanitarias impulsadas en la comunidad a aquellos que no contaban con redes sociales. También fue posible observar fotos de la difusión de las normas sanitarias a través de pancartas y de otros materiales colocados en diferentes puntos de la comunidad. Estas estrategias, si bien pueden reflejar las limitaciones en recursos y tecnología que presentan las comunidades y las organizaciones indígenas, también revelan las fortalezas de las acciones locales implementadas desde las propias organizaciones y sus prioridades (Smith-Morris et al. 2022).

Figura 15. Campaña para prevenir contagios de covid-19 en la comunidad San Francisco Cherán



Fuente: Salud Cherán (2021).

Los casos aquí analizados revelan la pluralidad de experiencias en la producción de conocimientos y la vigilancia popular en salud de las organizaciones indígenas en el contexto de la pandemia. Si bien se han encontrado puntos de encuentro entre organizaciones, también resaltan las prioridades e iniciativas particulares de cada una. Estas acciones, producidas de forma autónoma o en alianza, muestran la potencia e importancia de los movimientos indígenas en la producción de conocimientos y hacen un llamado a lo que Velasco Gómez (2021) llama “equidad epistémica” frente a las sabidurías, autonomías y conocimientos indígenas tanto en la producción académica como en la formulación de políticas públicas.

Conclusiones

La relación de las organizaciones estudiadas con el Estado está históricamente marcada por un lado por múltiples conflictos, y por otro, por la capacidad de establecer condiciones para su existencia y por el mantenimiento de los derechos conseguidos a través de la lucha sostenida. Durante la pandemia los pueblos indígenas reforzaron demandas y luchas en un contexto en el que sus vulnerabilidades se exacerbaban. En este escenario desfavorable de negligencia y de ausencia estatal las organizaciones indígenas demostraron su potencia y su capacidad de respuesta, resignificando además el concepto de “emergencia”.

Los movimientos de los pueblos indígenas basados en sus tecnologías y conocimientos han defendido y propuesto una visión amplia de la emergencia sanitaria, que abarca sus historias, la preservación de sus conocimientos y la vitalidad de sus territorios. Sus acciones frente a la realidad impuesta son coherentes con sus trayectorias de lucha y resistencia derivadas de la colonialidad. Con acciones de comunicación, abogacía, producción de conocimiento y vigilancia popular en salud, las organizaciones lograron cambiar el curso de la pandemia en sus territorios y fortalecieron sus roles como productores de conocimiento válido y de calidad, a la par que generaron estrategias y prácticas coherentes, originales e innovadoras para superar las desigualdades que viven sus poblaciones.

Aun frente a la herencia colonial y a las estrategias neocoloniales de exterminio y genocidio que enfrentan los pueblos indígenas en América Latina articuladas con la necropolítica imbuida en la lógica neoliberal perpetradas por agentes estatales, los movimientos sociales indígenas no solo lucharon y garantizaron acciones y servicios públicos y de salud, sino que garantizaron su derecho a la vida, a existir en este mundo y en este continente que siempre han habitado.

Las iniciativas autónomas de enfrentamiento y gestión de la pandemia propuestas por los movimientos indígenas y analizadas en este artículo no solo demuestran la incapacidad del Estado para proponer soluciones viables, sino que evidencian cómo las alianzas estratégicas que generan los movimientos indígenas no contemplan al Estado como un aliado a considerar. En vista de esto, la discusión apunta hacia la necesidad de generar políticas participativas e interculturales para la atención en temas de salud y en otros ámbitos que entablen diálogos y que se nutran de las experiencias de los movimientos indígenas y de sus organizaciones.

Finalmente, las iniciativas analizadas muestran la necesidad de crear y fortalecer estrategias de acercamiento y escucha por parte de las instituciones académicas, en las más diversas áreas del bienestar, para propiciar intercambios que bilateralmente puedan construir conocimiento y enriquecer los saberes. Con base en las experien-

cias aquí presentadas, se torna necesario ampliar las perspectivas epistemológicas para comprender el potencial de producción y acción de los movimientos indígenas, prestando atención tanto a las iniciativas presenciales como a aquellas que ocupan los espacios digitales.

Referencias

- Almeida, Paúl, y Allen Cordero Ulate, eds. 2017. *Movimientos sociales en América Latina. Perspectivas, tendencias y casos*. Buenos Aires: CLACSO. <https://bit.ly/41d13zb>
- Álvarez, Sonia, Evelina Dagnino y Arturo Escobar, eds. 1998. *Culture of Politics. Politics of Cultures*. Boulder: Westview Press.
- APIB (Articulación de los Pueblos Indígenas de Brasil). 2020a. “David Kopenawa: Os garimpeiros, sem dúvida, vão matar os índios isolados na área Yanomani”. Instagram, 4 de marzo. <https://bit.ly/3HKNTmf>
- 2020b. “Indígenas adiam maior encontro brasileiro por causa do novo coronavírus”. Instagram, 13 de marzo. <https://bit.ly/42gBO08>
- 2020c. “Nossa luta é pela vida. Covid-19 e povos indígenas: o enfrentamento das violências durante a pandemia”. <https://bit.ly/41aetfv>
- 2021a. “Dosier internacional de denuncias de los pueblos indígenas de Brasil”. <https://bit.ly/3M3az3r>
- 2021b. “Vacina Parente: pela vida de todos os povos indígenas no Brasil”. Instagram, 22 de enero. <https://bit.ly/42u8Rh0>
- 2022. “Yanomami sob ataque: garimpo ilegal na Terra Indígena Yanomami e propostas para combatê-lo”, 4 de mayo. <https://bit.ly/42g5H0S>
- Basantes, Ana Cristina. 2020. “Una mancha de petróleo que jamás se borra”. *GK*, 14 de junio. <https://bit.ly/3B5jhYN>
- Bringel, Breno, y Geoffrey Pleyers, eds. 2020. *Alerta global. Políticas, movimientos sociales y futuros en disputa en tiempos de pandemia*. Buenos Aires: CLACSO. <https://bit.ly/3pl1YAs>
- Bueno, Flávia, Ester Paiva Souto y Gustavo Corrêa Matta. 2021. “Notas sobre a trajetória da Covid19 no Brasil”. En *Os impactos sociais da Covid-19 no Brasil: populações vulnerabilizadas e respostas à pandemia*, editado por Gustavo Corrêa Matta, Sergio Rego, Ester Paiva Souto y Jean Segata, 27-39. Río de Janeiro: Observatório Covid-19 / Editora Fiocruz. <https://doi.org/10.7476/9786557080320.0002>
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). 2020. “El impacto del covid-19 en los pueblos indígenas de América Latina-Abya Yala: entre la invisibilización y la resistencia colectiva”. <https://bit.ly/3B3qyZh>

- CEPAL 2022. *Los impactos sociodemográficos de la pandemia de covid-19 en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL. <https://bit.ly/3peQkqB>
- Ceppek, Michael. 2008. "Essential Commitments: Identity and the Politics of Cofán Conservation". *Journal of Latin American and Caribbean Anthropology* 13 (1): 196-222. <https://doi.org/10.1111/j.1548-7180.2008.00009.x>
- Maior Cruz, Felipe Sotto. 2022. "Movimento indígena e o Tribunal Penal Internacional (TPI): genocídio e estratégias de litigância durante a gestão bolsonarista". En *A gente precisa lutar de todas as formas; povos indígenas e enfrentamento da COVID-19 no Brasil*, editado por Daniela Fernandes Alarcon, Felipe Sotto Maior Cruz, Ana Lúcia de Moura Pontes y Ricardo Ventura Santos, 333-368. San Pablo: Hucitec. https://apiboficial.org/files/2022/08/A_gente_precisa_lutar_de_todas_as_formas_povos_indigenas_e_o_enfrentamento.pdf
- CONAIE (Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador). 2020a. "Derriame de crudo en la Amazonía". Instagram, 8 de abril. <https://bit.ly/3pfTiez>
- 2020b. "Indicaciones para prevenir el coronavirus en comunidades indígenas del Ecuador". Instagram, 21 de abril. <https://bit.ly/3VHx80U>
- 2020c. "Las causas de la rebelión de octubre 2019 no fueron coyunturales: son estructurales. No fue un problema particular: es una crisis integral, civilizatoria, sistémica". Facebook, 27 de agosto. <https://bit.ly/3LLg5q6>
- 2020d. "Minga por la vida para el pueblo ecuatoriano", 30 de julio. <https://bit.ly/3LETfR2>
- CONAIE, ECUARUNARI (Confederación de Pueblos de la Nacionalidad Kichwa del Ecuador), CONFENIAE y CONAICE (Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador). 2020. "Indicaciones para prevenir el coronavirus en comunidades indígenas del Ecuador", 22 de junio. <https://bit.ly/42eMCfr>
- CONFENIAE (Confederación de Nacionalidades Indígenas de la Amazonía Ecuatoriana). 2020a. "Monitoreo de covid-19". <https://bit.ly/3nIaZTy>
- 2020b. "Producciones audiovisuales de incidencia en defensa de los territorios". Facebook, 25 de diciembre. <https://bit.ly/3M1ituh>
- 2021. "Campaña covid-19. Comunidades amazónicas frente a la pandemia #covid19". <https://bit.ly/3LLGZyk>
- CNI (Congreso Nacional Indígena). 2020a. "Aniversario del Congreso Nacional al Indígena y Jornada Nacional en Defensa de la Madre Tierra", 8 de octubre. <https://bit.ly/3nKGe0h>
- 2020b. "Comunicado conjunto del Concejo Indígena y Popular de Guerrero-Emiliano Zapata CIPOG-EZ, Frente Nacional de Liberación del Pueblos FNLP y Organización Campesina de la Sierra del Sur OCSS ante el contexto actual", 30 de marzo. <https://bit.ly/42dgQ2a>

- CNI (Congreso Nacional Indígena). 2020c. “En el marco de la Jornada Nacional de Movilización en Defensa de la Madre Tierra, contra la guerra al EZLN, los pueblos y comunidades Indígenas, Consejo Supremo Indígena bloquea 4 carreteras en Michoacán”. Facebook, 12 de octubre. <https://bit.ly/3LJttLH>
- 2020d. “La lucha va porque va”, 7 de octubre. <https://bit.ly/42ue1JW>
- 2020e. “Segundo encuentro de pueblos originarios contra el mal Gobierno”, 7 de octubre. <https://bit.ly/3M3XJ5h>
- 2021a. “‘Los Ardillos’ emboscan y asesinan nuevamente a compañeros del CI-POG-EZ”. Facebook, 8 de marzo. <https://bit.ly/3pmUOLP>
- 2021b. “Posicionamiento de la Asamblea de Defensores del Territorio Maya Múuch Xiinbal ante el violento e ilegal avance del mal llamado tren maya”. Facebook, 24 de junio. <https://bit.ly/3LKGJiP>
- Escobar, Arturo. 1992. “Culture, Economics, and Politics in Latin American Social Movements. Theory and Research”. En *The Making of Social Movements in Latin America. Identity, Strategy, and Democracy*, editado por Arturo Escobar y Sonia Álvarez, 53-62. Boulder: Westview Press.
- Falcão, Paula, y Aline Batista. 2021. “Pandemia de desinformação: as fake news no contexto da Covid-19 no Brasil”. *Revista Eletrônica De Comunicação, Informação & Inovação Em Saúde* 15 (1): 55-71. <https://doi.org/10.29397/reciis.v15i1.2219>
- Fundação João Pinheiro. 2021. *Relatório Déficit Habitacional no Brasil 2016-2019*. Acceso el 15 de marzo del 2022. https://fjp.mg.gov.br/wp-content/uploads/2021/04/21.05_Relatorio-Deficit-Habitacional-no-Brazil-2016-2019-v2.0.pdf
- García-Villalba, Cristian, y Mayra Gutiérrez Zamudio. 2021. “Ciberactivismo: elemento articulador del movimiento indígena del Cauca, Colombia”. *Revista de Ciencias Sociales* 27 (1): 193-205. <https://doi.org/10.31876/rcs.v27i1.35306>
- GK, y *Periodismo de Investigación*. 2021. “Ecuador asignó más de \$664 millones para la pandemia y se investigan 160 casos de presunta corrupción”. *Periodismo de Investigación*, 22 de junio. <https://bit.ly/41bzM03>
- Grey Postero, Nancy, y León Zamosc. 2004. *The Struggle for Indigenous Rights in Latin America*. Brighton: Sussex Academic Press.
- Hill, Michael, Consuelo Fernández Salvador, Alejandro Pelfini, Marcelo Salas y María Alejandra Rosés. 2021. “Medical pluralism and ambivalent trust: pandemic technologies, inequalities, and public health in Ecuador and Argentina”. *Critical Public Health* 32 (1): 19-30. <https://doi.org/10.1080/09581596.2021.1995596>

- INEGI. 2021. *Resultados de la Encuesta nacional de ocupación y empleo. Nueva edición (enoe). Cifras durante el primer trimestre de 2021*. Acceso el 15 de mayo del 2022. https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2021/enoe_ie/enoe_ie2021_05.pdf
- Kabad, Juliana, Flávia Bueno, Cristina Yépez, May-ek Querales, Priscila Cardia Petra y Nidilaine Dias. 2022. “Etnografía de movimientos sociales tras el covid-19 en América Latina: experiencias colectivas comunitarias en América Latina”. Policy Brief, Fundación Oswaldo Cruz / The Global Health Network. <https://bit.ly/3NKGtmR>
- Lanceros Digitales. 2020a. “Pueblos indígenas declaran emergencia climática en la Amazonía”. Facebook, 23 de diciembre. <https://bit.ly/3VJdphh>
- 2020b. “Súmate a la campaña #DerrameSOSAmazonía”. Facebook, 23 de mayo. <https://bit.ly/3LHYIGF>
- Lima Ventura, Deisy, Cláudia Perrone-Moisés y Kathia Martin-Chenut. 2021. “Pandemia e crimes contra a humanidade: o ‘caráter desumano’ da gestão da catástrofe sanitária no Brasil”. *Revista Direito E Práxis* 12 (3): 2206-2257. <https://doi.org/10.1590/2179-8966/2021/61769>
- Little, Paul. 2001. *Amazonia. Territorial Struggles on Perennial Frontiers*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- 2002. “Territórios sociais e povos tradicionais no Brasil: Por uma antropologia de territorialidade”. *Série Antropologia* 322, Universidade de Brasília. <https://bit.ly/42fQX1X>
- López, Pabel. 2020. “Pueblos indígenas y crisis sanitaria en América Latina. Vulnerabilidad, abandono y violencia acentuada en tiempos de pandemia”. *Observatorio Latinoamericano y Caribeño* 4 (2): 1-21. <https://bit.ly/42xHkLG>
- Martínez Mauri, Mónica, y Gemma Orobitg. 2019. “Internet fortalece a las comunidades indígenas”. *The Conversation*, 5 de febrero. <https://bit.ly/2nWWSL5>
- Natalino, Marco. 2020. *Estimativa da população em situação de rua no Brasil (setembro de 2012 a março de 2020)*. Brasília, Rio de Janeiro: IPEA.
- OMS (Organización Mundial de la Salud). 2022. “WHO Coronavirus (COVID-19) Dashboard”. Acceso el 15 de noviembre del 2022. <https://bit.ly/3nGPylT>
- Orobitg, Gemma, coord. 2020. *Medios indígenas: teorías y experiencias de la comunicación indígena en América Latina*. Madrid: Iberoamericana.
- Ortiz, David. 2017. “Represión estatal y movilización en América Latina”. En *Movimientos sociales en América Latina: perspectivas, tendencias y casos*, editado por David Almeida y Allen Cordero Ulate, 81-112. Buenos Aires: CLACSO. <https://bit.ly/3pnGZwG>

- Paz Cardona, Antonio José. 2020. "Ecuador: erosión de la cascada San Rafael rompe oleoductos y contamina el río Coca". *Mongabay*, 9 de abril. <https://bit.ly/3HPJnmr>
- Paz Herrera, Marcela. 2016. "Redes transnacionales de organizaciones indígenas. Análisis del uso de las redes en conflictos socioambientales". *Revista de Estudios Sociales* 55: 63-72. <http://dx.doi.org/10.7440/res55.2016.04>
- Perreault, Thomas. 2001. "Developing Identities: Indigenous Mobilization, Rural Livelihoods, and Resource Access in Ecuadorian Amazonia". *Cultural Geographies* 8 (4): 381-413. <https://doi.org/10.1177/096746080100800402>
- Pink, Sarah, Heather Horst, John Postill, Larissa Hjorth, Tania Lewis y Jo Tacchi. 2016. *Digital Ethnography. Principles and Practice*. Londres: SAGE Publications.
- Pinto Arboleda, María Cristina, y Nora Elena Botero Escobar. 2019. "Implicaciones metodológicas de la evaluación de iniciativas tic desde el campo de la comunicación". *Revista Lasallista de Investigación* 16 (1): 134-149. <https://bit.ly/44A7UWx>
- Pleyers, Geoffrey. 2021. "Movimientos sociales y ayuda mutua frente a la pandemia". *Mundos Plurales. Revista Latinoamericana de Políticas y Acción Pública* 8 (1): 9-22. <https://doi.org/10.17141/mundosplurales.2.2020.4873>
- Polianov, Beatriz. 2013. "Etnografía virtual, netnografía ou apenas etnografía? Implicações dos conceitos". *Esfemas* 1 (3): 62-71. <https://doi.org/10.31501/esf.v1i3.4621>
- Red PENSSAN (Red Brasileña de Investigación en Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional). 2022. "Encuesta Nacional sobre Inseguridad Alimentaria en el contexto de la pandemia de covid-19 en Brasil". Acceso el 15 de noviembre del 2022. <https://bit.ly/42LcteJ>
- Regeneración Radio. 2020. "No al mal llamado Tren Maya". Facebook, 30 de abril. <https://bit.ly/42yntMn>
- Roa, Susana. 2021. "La cirugía que salió mal. ¿Cuánto le cuesta al país los casos de corrupción que se revelan casi a diario durante la crisis sanitaria?". *GK*, 19 de febrero. <https://bit.ly/3HNwDwv>
- Salud Cherán. 2020. "Boletín informativo semanal de la comunidad de Cherán. Del 18 al 24 de noviembre". Facebook, 26 de noviembre. <https://bit.ly/3LKiyAF>
- 2021. "También se colocaron lonas alusivas sobre la importancia que es estar unidos como comunidad para reducir el riesgo de enfermarse por covid-19; así como invitarlos nuevamente a que sigan todas las medidas de prevención ya dadas". Facebook, 25 de enero. <https://bit.ly/42b7Qe2>
- Sánchez-Talanquer, Mariano, Eduardo González-Pier, Jaime Sepúlveda, Lucía Abascal-Miguel, Jane Fieldhouse, Carlos del Río y Sarah Gallalee. 2021. *La res-*

- puesta de México al Covid-19: Estudio de caso*. San Francisco: Institute for Global Health Sciences. <https://bit.ly/44Grz71>
- Sawyer, Suzana. 2004. *Crude Chronicles, Indigenous Politics, Multinational Oil and Neoliberalism in Ecuador*. Durham: Duke University Press.
- Selverston-Scher, Melina. 2001. *Ethnopolitics in Ecuador: Indigenous Rights and the Strengthening of Democracy*. Miami: North-South-Center Press at the University of Miami.
- Sierra, Francisco, y Tomasso Gravante. 2016. “Ciudadanía digital y acción colectiva en América Latina. Crítica de la mediación y apropiación social por los nuevos movimientos sociales”. *La Trama de la Comunicación* 20 (1): 163-175. <https://bit.ly/2tuDk0d>
- Sirén, Anders, Michael Uzendoski, Tod Swanson, Iván Negrete, Emil Gualinga, Andrés Tapia, Alex Machoa, Aymé Tanguila, Eugenia Santi, Dionicio Machoa, Dixon Andi y Daniel Santi. 2020. “Resiliencia contra la pandemia de covid-19 en comunidades indígenas *kichwa* en la Amazonía ecuatoriana”. *Mundos Plurales. Revista Latinoamericana de Políticas y Acción Pública* 7 (2): 101-107. <https://doi.org/10.17141/mundosplurales.2.2020.4738>
- Smith-Morris, Carolyn, Bia’ni Madsa Juaréz-López, Andrés Tapia y Bheshta Shahim. 2022. “Indigenous sovereignty, data sourcing, and knowledge sharing for health”. *Global Public Health* 17 (11): 2665-2675. <https://doi.org/10.1080/17441692.2022.2058049>
- Suárez- Mutis, Martha, Angela Casanova, Verônica Marchon-Silva, Paulo Peiter, Marly Cruz. 2022. “Desigualdade social e vulnerabilidade dos povos indígenas no enfrentamento da Covid19: um olhar dos atores nas lives”. *Saúde em Debate* 45 (21).
- Tarrow, Sidney. 2012. *El poder en movimiento. Los movimientos sociales, la acción colectiva y la política*. Madrid: Alianza Editorial. <https://bit.ly/44D7P4i>
- Vadjunec, Jacqueline, Marianne Schmink y Alyson Greiner. 2011. “New Amazonian Geographies: Emerging Identities and Landscapes”. *Journal of Cultural Geography* 28 (1): 1-20. <https://doi.org/10.1080/08873631.2011.548477>
- Vargas, Indira. 2021. “Manual de plantas medicinales para la mitigación del covid-19 en comunidades *kichwas* amazónicas”. <https://bit.ly/3HP7MII>
- Velasco Gómez, Ambrosio. 2021. “Epistemocracia frente a las sabidurías indígenas, y la equidad epistémica ante la pandemia de covid-19”. *En-claves del pensamiento* 15 (29): 1-29. <https://doi.org/10.46530/ecdp.v0i29.439>
- Velasco, Margarita, Jesús Tapia y Francisco Hurtado. 2020. “El covid-19 recorre las desigualdades del Ecuador: ¿sobrevivir o quedarse en casa?”. Observatorio Social del Ecuador. 11 de junio. <https://bit.ly/3LlxH64>

- Vickers, William. 2003. "The Modern Political Transformation of the Secoya". En *Millennial Ecuador. Critical Essays on Cultural Transformations and Social Dynamics*, editado por Norman Whitten Jr., 46-73. Iowa: University of Iowa Press.
- Villanueva Mansilla, Eduardo. 2015. "Acción conectiva, acción colectiva y medios digitales: posibilidades para la comunicación política en los tiempos de internet". *Contratexto* 24: 57-76. <https://bit.ly/3B5G19T>

Enfoques convencionales sobre la implementación de políticas públicas: potencialidades, limitaciones y silencios

Mainstream approaches to policy implementation: possibilities, constraints, and silences

María Camila Pinzón Segura¹

Recibido: 02/02/2023 - Aceptado: 03/04/2023

125

Resumen

En el presente artículo se exponen las particularidades de los enfoques convencionales de implementación “de arriba hacia abajo” o *top-down* y “de abajo hacia arriba” o *bottom-up*. Se compara dichos enfoques con base en tres subcategorías analíticas propuestas por Jenny Elisa López (2020): diseño institucional y organizacional, identificación de variables de éxito y análisis en función de las características propias de las políticas públicas. Se recogen así las discusiones en el interior y entre las dos perspectivas, al tiempo que se contrastan las potencialidades, las limitaciones y los silencios que sobre cada una se han abordado en los diversos debates académicos.

Palabras clave: administración pública; enfoque de abajo hacia arriba; enfoque de arriba hacia abajo; gestión pública; implementación; políticas públicas.

Abstract

This article examines the traditional approaches to implementing public policies _Top down and Bottom up_ and contrasts them using the three analytical subcategories proposed by López (2020): institutional and organizational design, success factor identification, and approaches analyzes based on the characteristics of public policies. Based on the aforementioned, the debates inside and between the two approaches are gathered and contrasted along with each potentials, constraints, and silences.

Keywords: Bottom up approach, implementation, public administration, public management, public policies, Top down approach.

1 MD Pediatra, PhD(c) Salud Pública Doctorado Inter-facultades en Salud Pública, Facultad de Medicina, Universidad Nacional de Colombia; miembro del Grupo de Investigación *Análisis de Políticas Públicas y de la Gestión Pública*, Facultad de Derecho y Ciencia Política Universidad Nacional de Colombia

Introducción

La implementación de las políticas públicas como campo práctico y de estudio ha tenido un desarrollo de más de cinco décadas. Si bien la obra de Pressman y Wildavsky (1973) se consideró un hito por reconocer en la implementación una etapa no contenida en la formulación —que contemplaba variables decisivas en el logro de los objetivos y resultados de las políticas (Hogwood y Gunn, 2018; Winter, 2018; Dussauge, 2018)—, la ausencia de una teoría general que identifique, categorice y analice los diferentes elementos y relaciones ha dificultado la unificación de conceptos y significados. No exentos de disputas entre los paradigmas teóricos, algunos de los elementos decisivos para el desarrollo metodológico de este campo han sido concretar los límites de iniciación y terminación de la implementación, reconocer y valorar analíticamente las múltiples variables que influyen sobre ella y fijar los fundamentos de legitimidad de la acción pública, entendida como parte constitutiva de este momento.

En el ámbito colombiano, López (2020) propone tres subcategorías analíticas para comparar el enfoque *top-down* y *bottom-up*. La primera es el diseño institucional y organizacional, con el cual se explora la estructura de implementación promovida, destacando actores, intereses y legitimidad del proceso como variables centrales de reflexión. La segunda, la identificación de variables de éxito, mediante la cual se registran los elementos de mayor relevancia analítica, las lógicas causales que argumentan las decisiones y los factores de éxito considerados, así como la lógica de comprensión que ofrece el enfoque para definir y medir el éxito o fracaso de la implementación. La tercera, el análisis de los procesos en función de las características propias de las políticas públicas; con esta se abordan los elementos que se consideran para reconocer que un enfoque de implementación tiene mayores potencias para un tipo determinado de política.

Siguiendo a esta autora, se realizó una revisión de la literatura que tenía por objetivo recoger las discusiones en el interior y entre los dos enfoques convencionales de implementación, al tiempo que identificar potencialidades, limitaciones y silencios de cada uno.

Enfoque *top-down* o “de arriba hacia abajo”

Enraizado en el paradigma legal-racional, este enfoque encuentra un marco explicativo para la comprensión de las políticas públicas desde el carácter formal de la política, reproduciendo una perspectiva estadocéntrica. En los Estados democráticos, la autoridad de las personas gobernadas es delegada a sus gobernantes, lo cual les

otorga legitimidad. A diferencia de otro tipo de proyectos dirigidos a resolver problemas socialmente relevantes, las políticas públicas legitiman lo que es socialmente relevante para el Estado, como representante del interés general de su ciudadanía.

En correspondencia al poder delegado a decisores de políticas, y con una composición jerárquica y por etapas, durante la implementación se desarrolla la gestión de la política a través de funciones técnicas, a las que se le reconoce su complejidad y rol determinante en el éxito o fracaso de la política pública en cuestión (Hupe, 2018). La comprensión técnica de la implementación es coherente con el uso de los tipos ideales weberianos (Hogwood y Gunn, 2018), que funcionan como referentes de contraste para calificar la realidad. Guiado por la razón, con el enfoque “de arriba hacia abajo” se construyen modelos generales de análisis que se utilizan para medir la distancia entre la razón y la realidad, así como entre objetivos fijados en la formulación, y resultados obtenidos en la implementación.

El tipo ideal de la burocracia, siguiendo a Roth (2019), tanto en su carácter técnico y neutral como ideológico –modernidad y democracia–, sustenta el cumplimiento de tareas, orientadas por la autoridad política y administrativa, desde arriba hacia abajo, o desde el centro hacia la periferia. Los burócratas materializan los objetivos de política, acatando funciones claras, dentro de un encuadre legal-racional que opera sin modificaciones en todas las instancias de autoridad y jerarquía. De allí que toda distancia entre objetivos planteados y resultados obtenidos sea considerada como una falla técnica.

Diseño institucional y organizacional

El enfoque *top-down* se caracteriza por su perspectiva prescriptiva. Los desajustes de la implementación se corrigen a través de normas que rigen el sistema burocrático y que se integran a la autoridad, observación, control, coordinación e información propios de esta jerarquía. En coherencia, pone su foco de interés en la estructura formal del proceso de implementación de la política, es decir, en las organizaciones constituidas por la normatividad.

La comprensión de las políticas públicas a través de un ciclo, por etapas, implica la distinción entre diseño e implementación: momento político de decisión versus momento administrativo de gestión. Lo anterior explica por qué dentro de este enfoque se busca reducir al máximo el rol activo y discrecional de los intermediarios y burócratas de nivel de calle (Lipsky, 1980), a través de medidas prescriptivas que regulen y controlen la acción pública.

El diseño institucional y organizacional en el enfoque *top-down* se orienta al cumplimiento exitoso de los objetivos de las políticas. Al respecto, Pressman y Wil-

davsky (1973) centraron la atención en dos elementos: la cantidad de actores y puntos de decisión, y la validez de la teoría causal.

El análisis de la cantidad de actores y puntos de decisión aborda los intermediarios y las relaciones de dependencia entre agencias gubernamentales: entre más complejas sean las relaciones y más actores tomen decisiones, menor probabilidad habrá de una implementación coherente con los objetivos de las políticas públicas. Para el análisis de la estructura de implementación (cantidad de actores y puntos de decisión), se desarrolla el concepto de la complejidad de la acción conjunta: “la gama de puntos de decisión que requieren las autorizaciones de una variedad de actores” (Hupe, 2018:80). De allí que este enfoque tenga interés por diseñar una estructura de la implementación simple, ya que a mayor número de actores mayores obstáculos en la implementación y cumplimiento del objetivo: “tan sólo ligeras diferencias en las perspectivas, las prioridades y los horizontes temporales de muchos actores con misiones distintas en decisiones reiteradas y sucesivas podrían causar retrasos, distorsiones e incluso fracasos en la implementación” (Winter, 2018: 52).

Siguiendo con la cadena causal o validez teórica que soporta a la política pública, Hogwood y Gunn (2018) afirman que las políticas deben comprender adecuadamente el problema y, por tanto, generar acciones coherentes con la causalidad del mismo, y con pocos eslabones intermedios. La ausencia de estos elementos predice una mala política y explica una implementación ineficiente.

Igualmente, estos autores realizan una tipificación de los enfoques de política según sus énfasis de intervención. Los enfoques estructurales se adecuan al carácter de la política, haciendo énfasis en la exploración de las diferentes estructuras, entornos y tareas organizacionales; enfoques procedimentales y de gestión, se adecuan al carácter de la política, haciendo énfasis en el abordaje de los procesos, procedimientos y técnicas. Mientras los enfoques de comportamiento estudian la influencia que ejercen las actitudes y el comportamiento humano sobre el éxito o fracaso de la implementación, identificando las fuentes de la resistencia al cambio, y los posibles manejos para reducirla. Por último, con los enfoques políticos se estudian los patrones de poder e influencia entre y dentro de las organizaciones, así como su relación con las probabilidades de éxito de la política.

En ese mismo orden, Moulton y Sandfort (2017) conceptualizan tres eslabones verticales en el diseño institucional y organizacional, a saber: campo de la política, escala macro, caracterizada por redes limitadas entre organizaciones que llevan a cabo la implementación; organización, escala mes, que establece un vínculo institucional entre el campo de políticas y la primera línea del sistema de implementación; y, finalmente, primera línea o eslabón micro, en donde se promulga la intervención del grupo objetivo.

El diseño institucional y organizacional propuesto por el enfoque *top-down* ha recibido dos críticas principales: la concentración de la toma de decisión en los niveles altos y centrales del Estado, y el abordaje prescriptivo, legal-racional, que desconoce factores ambientales, políticos y organizacionales. Al respecto, Hogwood y Gunn (2018) han argumentado que los tipos ideales son herramientas analíticas de casos empíricos, no descriptivas ni prescriptivas por medio de las cuales se sugiere eliminar o ignorar dichos factores. Así mismo, ante las críticas sobre el desconocimiento de la discrecionalidad de los burócratas de nivel de calle declaran que sí se reconoce, sin embargo, la decisión de los cargos de elección, al ser legítima, prima sobre las posibles resistencias de los burócratas, resistencias que además están limitadas jurídica y constitucionalmente.

Condiciones que aseguran el éxito

En coherencia con lo anterior, en el enfoque *top-down* la disposición normativa se considera el principal factor de éxito. El éxito o fracaso de una política pública se evalúa según la magnitud de la brecha o déficit de implementación, definida como la diferencia entre lo propuesto – expectativas en la cúpula– y los resultados logrados –percepciones en la base– (Hill y Hupe 2002; Cairney, 2018).

De acuerdo con este enfoque, la gobernanza y la interacción entre eslabones tiende a ser más un factor predictor de fracaso que de éxito. La primera es interpretada como problema asociado al vaciamiento del Estado y a la falta de poder central para lograr los propósitos de las políticas gubernamentales (Rhodes, 1997 citado por Cairney, 2018:215); la segunda se relaciona con tácticas no jerárquicas empleadas para orientar la implementación y el cumplimiento de objetivos (Hupe, 2018).

Sabatier y Mazmanian (1979) construyeron un modelo sobre las condiciones que facilitan una implementación efectiva, el cual incluye una teoría sólida, una ley bien concebida, responsables capacitados y comprometidos, apoyo político y social, entorno favorable y estrategias de optimización de las condiciones. Años después, los mismos autores proponen dos conceptos adicionales como factores de éxito o fracaso de la política: coherencia estatutaria, tratabilidad (2003) (Mazmanian y Sabatier, 1983). Así llaman la atención sobre el grado de coherencia entre el diseño, las estructuras de implementación y las características del grupo objetivo, por un lado; y, por otro, sobre la comprensión del problema y su red causal, para señalar que una mayor sencillez de estas supone una mayor probabilidad de cambios de comportamiento.

En síntesis, estos autores han declarado que la implementación se ve limitada por atributos esenciales de la política. Entre estos citan a la falta de claridad e incon-

sistencia respecto a los objetivos; las cadenas complejas de acciones de implementación; el control indirecto, con involucramiento de multiplicidad de actores, puntos de decisión y niveles de acción; y otros factores no estatutarios como el carácter complejo de los problemas y los entornos políticos poco receptivos (Mazmanian y Sabatier, 1983).

Hogwood y Gunn (2018) han explorado otros factores que inciden en el fracaso de las políticas. A través del tipo ideal de la burocracia, presentan un decálogo de condiciones *a priori* que sirven para evaluar la fase de implementación: circunstancias externas, recursos, teoría válida, claridad de objetivos y tareas, comunicación y coordinación, y autoridad –las más importantes–. Si dichas variables resultan inadecuadas, tendrían como tratamiento la prescripción precisa y homogénea de reglas de comportamiento adecuado y el aumento del control sobre los funcionarios a través de nuevos reglamentos o decretos (Roth 2019, 203).

La operacionalización de la complejidad de la acción conjunta es otro factor propuesto. Parte de caracterizar las organizaciones –jerarquía intersectorial e intergubernamental–, sus funciones y los puntos críticos de decisión o acuerdo que se establecen entre ellas. Sobre este aspecto, Leyva y Correa (2018) concluyen que a una mayor fragmentación organizacional y sectorial corresponde una mayor dificultad para lograr con éxito los objetivos de las políticas.

En el contexto latinoamericano también emerge la preocupación por el cumplimiento exitoso de los objetivos de las políticas. En el afán de reducir el déficit durante la implementación, Lahera (2006) llama la atención sobre la necesidad de enfocarse en el adecuado desarrollo de dimensiones, técnicas y políticas por parte de instancias centrales que dirigen el gobierno.

Análisis de los procesos en función de las características propias de las políticas públicas

El desarrollo teórico y práctico del campo de la implementación ha llevado a afirmar que no existe una teoría general que contenga las múltiples variables que han emergido en los estudios descriptivos, ni que responda adecuadamente a los diferentes sectores de política pública y los contextos institucionales. De ahí que se hayan desarrollado enfoques de implementación que, desde sus limitaciones y posibilidades, se adecuan mejor a ciertos elementos particulares de las políticas.

Hogwood y Gunn (2018) presentan cuatro enfoques *top-down* que corresponden a necesidades diferentes de la implementación: estructurales, procedimentales y de gestión, de comportamiento, y políticos. Los estructurales exploran las diferentes estructuras organizacionales en relación con los entornos y tareas, mientras que los

procedimentales y de gestión abordan los procesos, procedimientos y técnicas. Adecuándose ambos al carácter de la política, los autores hacen una distinción según el propósito de la política: si es la “planificación del cambio” o la “planificación para el cambio”. En el primer caso, la política se orienta a problemas técnicos o de gestión, controlados en dirección, tiempo y recursos por la organización burocrática weberiana; en el segundo caso, la política se enfoca en problemas complejos, con bajo control y certezas, en los cuales la organización es más orgánica, menos jerárquica y con mayor adaptación.

Los enfoques de comportamiento estudian la influencia que ejercen las actitudes y el comportamiento humano sobre el éxito o fracaso de la implementación, identificando principalmente las fuentes de la resistencia al cambio por parte de personas o grupos, y los posibles manejos para reducirla. Por último, los enfoques políticos estudian los patrones de poder e influencia entre y dentro de las organizaciones (Hogwood y Gunn 2018, 46), y su influencia en las probabilidades de éxito de una política a pesar de contar con un buen diseño. Las principales variables dentro de los enfoques políticos son interdependencia, discrecionalidad y carácter multiorganizacional.

Sabatier (1986) recomienda el uso del enfoque *top-down* cuando la implementación está dominada por una ley específica y la situación está moderadamente bien estructurada o cuenta con fondos limitados para ser investigada. Por su parte, Matland (1995) citado por Winter (2018) considera que depende del grado de ambigüedad en los objetivos y los medios de una política pública, así como del grado de conflicto: si la política es clara y tiene un bajo nivel de conflicto es adecuado emplear modelos tradicionales “de arriba hacia abajo”; si la política es clara, pero tiene un alto nivel de conflicto debería preferirse modelos como el de Mazmanian-Sabatier.

Tabla 1. Conceptos centrales de los enfoques *top-down*

Dimensión	Concepto	Definición
Diseño institucional y organizacional	Política pública e implementación	La política pública, entendida por etapas y desde una perspectiva estadocéntrica, separa el diseño o momento político de decisión de la implementación o momento administrativo de gestión. La implementación desarrolla dicha gestión materializando normativas legales en funciones técnicas claras y acciones racionales. Dicho proceso opera sin modificaciones en todas las instancias de autoridad y jerarquía, y tiene por referente para calificar la realidad los tipos ideales weberianos (Hogwood y Gunn, 2018; Hupe, 2018).
	Complejidad de la acción conjunta	Puntos de decisión que requieren la autorización de varios actores (Hupe 2018:80). Aumenta en la medida que existen más puntos de decisión (puntos claros) y mayor necesidad de lograr acuerdos entre más actores (Leyva y Correa, 2018:6).
	Validez teórica causal	Comprensión adecuada del problema con acciones coherentes con la causalidad del mismo, con pocos eslabones intermedios (Hogwood y Gunn, 2018)
	Eslabones verticales	<ul style="list-style-type: none"> - Eslabón del campo de la política: redes limitadas entre organizaciones que llevan a cabo la implementación. - Eslabón de la organización: vínculo institucional entre el campo de políticas y la primera línea del sistema de implementación. - Eslabón de la primera línea: donde se promulga la intervención de y con los miembros del grupo objetivo (Moulton y Sandfort, 2017).
Condiciones que aseguran el éxito	Éxito	Cumplimiento de los objetivos fijados formalmente, por estatuto normativo.
	Resolución prescriptiva	Orientado al cumplimiento exitoso de los objetivos, este enfoque resuelve los problemas prescribiendo de manera precisa y homogénea el comportamiento deseado, aumentando el control sobre los funcionarios a través de normativas.
	Brecha o déficit de implementación	Diferencia entre lo propuesto –expectativas en la cúpula– y los resultados logrados –percepciones en la base– (Hill y Hupe, 2002; Cairney, 2018).

Tabla 1 (Continuación)

Dimensión	Concepto	Definición
	Interacción social en eslabones	Tácticas no jerárquicas empleadas efectivamente para orientar la implementación y el cumplimiento de objetivos, reduciendo así la ambigüedad en ellos (Hupe, 2018).
	Coherencia estatutaria	Grado de coherencia entre el diseño, las estructuras de implementación y las características del grupo objetivo. El éxito de la política dependerá de la capacidad del estatuto (la ley) para estructurar la implementación del programa de manera que satisfaga las necesidades de los grupos objetivo y cumpla los propósitos generales de la política (Mazmanian y Sabatier, 1986).
	Tratabilidad de los problemas públicos	Hay problemas más sencillos de atender que otros, definidos con mayor claridad y que, por tanto, se asocian más fácilmente a cambios de comportamiento (Sabatier y Mazmanian, 2003).
	Gobernanza	Vista como problema asociado al vaciamiento del Estado y la falta de poder central para lograr los propósitos de las políticas gubernamentales (Rhodes, 1997 citado por Cairney, 2018:215).
Análisis de los procesos en función de las características propias de las políticas públicas	Situaciones en las que se recomienda el enfoque	<ul style="list-style-type: none"> – La implementación está dominada por una ley específica. – La situación está bien estructurada o se cuenta con fondos limitados para ser investigada (Sabatier, 1986). – La política es clara y tiene un bajo nivel de conflicto (Matland, 1995 citado por Winter, 2018).

Elaborada por la autora, agrupando los conceptos según las dimensiones analíticas de López (2020).

Enfoque *bottom up* o “de abajo hacia arriba”

De tan generales que son, los objetivos y reglas de los programas públicos, a veces resultan poco útiles para la operación cotidiana. Por consiguiente, los servidores públicos en el nivel de la calle deben decidir con base en su criterio. Por supuesto, detrás de ello siempre hay regulaciones, instrucciones de los superiores y lineamientos operativos. Pero son los servidores públicos quienes, en última instancia, con base en sus experiencias previas y los estereotipos que han desarrollado toman las decisiones.

—Mauricio I. Dussauge

El enfoque *bottom-up* está orientado a identificar el funcionamiento empírico e informal de las políticas públicas, centrando la atención en la base o periferia de la implementación. Su objetivo es analizar los momentos en los que ocurren los problemas, por ello presta atención a los actores en contacto directo con la población objetivo. A diferencia del *top-down*, no se enfoca en la estructura formal ni en la brecha de implementación entre objetivos y resultados, sino en los problemas en puntos de la implementación, y en las soluciones a través de cambios comportamentales de individuos y grupos.

Al cambiar la mirada desde la estructura formal de la política hacia la resolución de los problemas que afectan a los actores involucrados en la implementación, el paradigma legal-racional se ve cuestionado. La dimensión política de la implementación se hace más notoria a través de variables como conflicto, ambigüedad y discrecionalidad. Emergen aspectos de interés para el análisis de los resultados de la política: la presencia de nuevos actores —privados, asociativos, informales, burocracia de nivel de calle (Winter, 2018); la estructura empírica, con múltiples jerarquías involucradas, las cuales se refuerzan entre sí y, dado su carácter normativo, por lo general, no coinciden con las relaciones empíricas (Hupe, 2018); y nuevos criterios no soportados en la autoridad política de la norma, sino en el mercado, la experiencia, y las creencias.

Los cambios de la gestión pública durante la década de los ochenta permitieron la emergencia de un paradigma económico-racional, en el cual la regulación y la legitimidad no se soportan en la normatividad, sino en el mercado (Roth, 2019). Este cambio conlleva que los implementadores y analistas se centren en el resultado ofrecido a la población objetivo y no únicamente en el cumplimiento de los formalismos jurídicos de la estructura burocrática. De este modo, diferentes autores han relevado otros indicadores de evaluación, por ejemplo, los problemas específicos de la política, definidos por Winter (2018), y los resultados o productos frente a los insumos, señalados por Hupe y Hill (2018).

Otra consecuencia de la transformación de la gestión pública fue aceptar la naturaleza recíproca de las relaciones de autoridad que van de arriba hacia abajo, y también de abajo hacia arriba. El abordaje de los problemas en la implementación debe tener presente tanto la norma (autoridad formal) como los incentivos y sanciones (autoridad informal), que orientan la práctica de los burócratas hacia el cumplimiento de los objetivos (Elmore 1982 citado por Roth, 2019).

Los burócratas a nivel de calle o de ventanilla, y su discrecionalidad, son quizá los conceptos que más distancian a este enfoque del paradigma legal-racional. Entendidos como actores en contacto directo con la población objetivo o “grupo de servidores públicos que toman decisiones discrecionales para responder a las presiones de sus puestos, a las exigencias de los ciudadanos y a las generalidades/vaguedades de las regulaciones y objetivos públicos” (Dussauge, 2018:10) son contrarios al tipo ideal weberiano del burócrata neutral, técnico e imparcial, que ejerce sus funciones sin pasiones. Su discrecionalidad, en cuanto fenómeno multidimensional con acciones moldeadas por creencias personales y normas morales (Hupe y Buffat, 2018) (Hill y Hupe, 2003), tiene lugar ante las características del trabajo en la base y ante la generalidad y ambigüedad que caracteriza a los objetivos y reglas de las políticas (Maynard-Moody y Portillo, 2018; Hupe y Buffat, 2018; Buffat, 2018).

Aunque las acciones de los burócratas de nivel calle son influenciadas por los superiores políticos y administrativos, la maquinaria organizacional de implementación, sus propios conocimientos y actitudes, y las cargas de trabajo, clientes y otras presiones (May y Winter, 2018), su discrecionalidad no se ve limitada por la supervisión y el control (Maynard-Moody y Portillo, 2018). Por el contrario, problematiza la centralidad del Estado y sus instancias de gobierno como únicas fuentes de autoridad, legitimidad y capacidad de agencia en la implementación (Moulton y Sandfort, 2017; Maynard-Moody y Musheno, 2018).

Diseño institucional y organizacional

Reconocer los problemas que se generan en la implementación partiendo de las instancias más bajas o periféricas posibilita generar soluciones a través de recursos o cambios de comportamiento de los burócratas, desde la base hacia las instancias más altas o centrales (Roth, 2019). Iniciar desde abajo, donde se encuentra la población objetivo, responde a la comprensión de la implementación desde la efectiva concreción de las buenas ideas, ubicando el interés en la adecuada, oportuna y eficiente provisión de la política pública a los “clientes o usuarios”. Igualmente, y con base en el marco de la gobernanza múltiple, Hupe y Hill (2018) consideran la implementación un proceso multilocal, es decir, un grupo de actividades

de diferentes escala y lugares, significado como subproceso, según el contexto y la evidencia empírica.

Siguiendo a Roth (2019), la perspectiva “de abajo hacia arriba” corresponde a un cambio de interés dentro la gestión pública: de lo político-administrativo hacia el cliente o usuario, y en la legitimación de la legalidad hacia la eficiencia económica y la calidad del producto o servicio. Así, el diseño institucional y organizacional debe responder a estos cambios en las prioridades de la gestión pública.

El diseño de la política tiene relevancia en el enfoque “de abajo hacia arriba” pues genera la posibilidad de superar problemas derivados de objetivos imprecisos y estructuras de implementación complejas. Al hacer hincapié en los burócratas de ventanilla y los actores intermediarios de la política (actores clave en el diseño, dado que sus capacidades, compromiso y claridad de acción influyen en los resultados de implementación), en el *bottom-up* se aborda la discrecionalidad de los burócratas de nivel de calle desde su inevitabilidad (Dussauge, Cejudo y Pardo, 2018; Lipsky, 2018; Maynard-Moody y Portillo, 2018), ya que el ejercicio de su cargo conlleva dos tensiones —que por lo general no pueden eliminarse con prescripciones basadas en la autoridad política y los mecanismos de rendición de cuentas—: 1) la formulación de la política es pensada para la generalidad y la igualdad, mientras que los servicios a ciudadanos y ciudadanas son casos particulares y desiguales entre sí (Dusaugue, Cejudo y Pardo,); y 2) la brecha entre las demandas de servicios y la disponibilidad limitada de recursos (Hupe y Buffat, 2018). Tensiones que bajo el concepto de brecha del servicio público han tratado de ser explicadas.

Lipsky (1980), al definir la brecha del servicio público o *public service gap*, aborda la experiencia de los burócratas de nivel de calle ante la distancia entre lo que les exigen los mandatos legislativos, los administradores y la ciudadanía, por un lado, y sus recursos limitados, por otro. Dada esta situación, estos actores buscan emplear mecanismos de adaptación que distorsionan sistemáticamente su trabajo en relación con las intenciones de la ley.

Desde la identificación de múltiples recursos y actores que inciden en la efectiva obtención de los resultados fijados, el enfoque “de abajo hacia arriba” encuentra múltiples autoridades en la implementación (Maynard-Moody y Portillo, 2018): la formal, no siempre la mejor solución ni la más eficiente; y las informales, que amplían las posibles soluciones basadas en el mercado, las capacidades de los intermediarios, las creencias de los burócratas y otras fuentes de control de la discrecionalidad.

Así, reconocer una autoridad diferente a la política y, por tanto, nuevos y múltiples actores permite la emergencia del concepto de gobernanza dentro de la implementación; Rhodes (1997:50) la define como “redes que se organizan a sí mismas” o “conjuntos autoseleccionados de organizaciones dentro de las cuales se

correlacionan una variedad de organizaciones públicas y privadas” (citado por Cairney 2018:216). Vinculada al concepto de gobernanza múltiple, se diferencia de la del enfoque *top-down* por no ser jerárquica, sino policéntrica, y estar conformada por diferentes redes de actores, interdependientes del nivel nacional, subnacional o regional, que se incorporan al proceso político como representantes de intereses e identidades diferentes, pero compartiendo un interés común sobre la política. Siendo conscientes de que la cooperación es la alternativa para alcanzar objetivos que por sí solos no lograrían conseguir, estas redes de actores intercambian recursos para conseguir dicho interés (Rodríguez, 2019). Hupe y Hill (2018) diferencian al menos tres tipos de gobernanza: la constitucional, referente a las instituciones de diseño; la direccional, en relación con instituciones de orientación; y la operacional, enfocada en la realización de las acciones.

Las múltiples jerarquías y regímenes público-administrativos relevados con el enfoque *bottom-up* brindan una mayor libertad para la implementación a nivel organizacional e individual, toda vez que, al contar los funcionarios con mayores capacidades y destrezas, se logra compensar la falta de claridad de los objetivos (Hupe, 2018). Los múltiples actores involucrados en la implementación deben ser reconocidos y analizados en cuanto parte esencial de este enfoque, ya que, como insiste Cairney (2018), en la práctica la implementación no se desarrolla en una única organización ni tampoco en un solo programa, pues fijar un único agente central responsable de la política es ignorar la complejidad y facilitar sentimientos de impotencia y fracaso que también inciden en los resultados.

Igualmente, el reconocimiento del carácter multilocal de la implementación – que se distancia de la comprensión por etapas del proceso de política, así como de la subordinación de la implementación como etapa técnica a la formulación– permite incorporar otros estratos, formales e informales, implicados en diferentes momentos de la política, que son investigados desde la práctica, junto con las relaciones que se generan entre los diferentes niveles y actores.

Condiciones que aseguran el éxito

Cuanto más próximos estemos de la fuente del problema, mayor será nuestra capacidad de influenciarla. La capacidad de sistemas complejos para resolver problemas no depende de su control jerárquico, sino de llevar al máximo la discrecionalidad hasta el punto en que el problema sea más inmediato (Elmore 1982 citado por Roth 2019:203).

Para el enfoque *bottom-up*, el éxito de una política se define tanto por los objetivos fijados formalmente como por otros factores, por ejemplo, los problemas específicos de la política, definidos por quien investiga (Winter, 2018); la relación entre resulta-

dos/productos e insumos designados (Hupe y Hill, 2018); la primacía de la decisión moral sobre la autoridad política, la cual genera un significado de éxito para los burócratas de nivel de calle (Maynard-Moody y Musheno, 2018); la modificación de una política por parte de los formuladores ante la divergencia entre las acciones de los burócratas de nivel de calle y los objetivos de las políticas (Gofen, 2018); o criterios de creatividad, innovación y liderazgo administrativo (Roth, 2019).

Frente a problemas transversales a la implementación, como la ambigüedad de los objetivos de la política, la discrecionalidad de los burócratas de nivel de calle y la multiplicidad de actores, el enfoque “de abajo hacia arriba” ha planteado soluciones para incidir en el éxito de sus resultados. Respecto a la ambigüedad, se sugieren ajustes institucionales para superarla, bien sea basados en el mercado, que generan cuasimercados e incentivos/sanciones económicas, o basados en la autoridad política, que producen normatividad que restrinja la acción, por ejemplo, a través de medidas prescriptivas y mecanismos de rendición de cuentas (Roth, 2019). Las primeras, soportadas en la teoría de la elección racional y el paradigma económico-racional, logran, por lo general, alinear discrecionalidad y objetivos; por el contrario, las segundas redireccionan las instancias de discrecionalidad, más no las disminuyen ni eliminan (Dusage, Cejudo y Pardo, 2018).

La imprecisión y poca claridad de las políticas también encuentra una alternativa de gestión en los recursos de implementación, comprendidos como la ayuda que proveen individuos u organizaciones a los burócratas de nivel de calle para aprender sobre política pública, mejorar las prácticas o reformar el carácter de los servicios prestados a sus clientes (Hill 2018). Los recursos de implementación se benefician con la autoridad por la experiencia y los conocimientos sobre temas poco claros o novedosos, logrando aproximar sus decisiones y acciones cotidianas a los objetivos de las políticas.

Retomando la brecha del servicio público planteada por Lipsky (1980) y su asociación con la discrecionalidad de los burócratas de nivel calle, algunos autores han explorado factores que inciden en sus creencias, comportamientos y acciones. Partiendo de la inevitabilidad de la discrecionalidad y afirmando que las soluciones deben generarse en la base del proceso para lograr mayor eficiencia, han descrito medidas que podrían redireccionar la discrecionalidad. Es el caso de Maynard-Moody y Musheno (2018) quienes señalan como medidas correctivas el autocontrol según creencias, capacitación y profesionalismo; la influencia mutua entre colegas; y la influencia de los ciudadanos.

May (2018), por su parte, presenta tres conjuntos de disposiciones del diseño que orienten la acción a la consecución de resultados: las que desarrollan las capacidades de los intermediarios para realizar las acciones necesarias; las que fomentan un mayor compromiso de estos con los objetivos de la política; y las que los vinculan

para apoyar el enrutamiento de las líneas de acción deseadas. En complemento, Dusauge, Cejudo y Pardo (2018), concordando con Lipsky (2018), afirman que las condiciones estructurales del trabajo, como la relación demandas-recursos o la carga laboral, también deberían tenerse en cuenta dentro de los ajustes institucionales.

Desde un enfoque más comportamental, en varias investigaciones se ha analizado al burócrata de calle y su discrecionalidad a fin de aumentar el éxito de las políticas. Tummers ofrece cuatro conceptos centrales para la comprensión de la dimensión psicológica y el comportamiento de estos actores ante las exigencias externas e internas.

El primer concepto –también descrito por Lipsky (2010) y Nielsen (2006)– es el de *coping* (afrentamiento). Con este se habla de los esfuerzos conductuales empleados al interactuar con usuarios y usuarias, a fin de controlar, tolerar o reducir las exigencias externas e internas, así como los conflictos que enfrentan cotidianamente (Tummers et al., 2018).

El segundo es el de alienación política (Tummers, 2012:3), o estado cognitivo general de desconexión psicológica del programa de política que se está implementando. Este se materializa principalmente en dos medidas operativas: la impotencia y la falta de sentido. La impotencia se refiere al grado de influencia que tienen los profesionales públicos sobre la configuración de un programa de políticas; dicha influencia puede ser a nivel estratégico, es decir, en el contenido de la política, táctico, en la forma en que la política se concreta dentro de una organización, y operacional, con relación a la implementación real de la política (Tummers, 2012). La falta de sentido denota el nivel de comprensión del individuo acerca de la política en la que está involucrado, comprensión que puede estar en un horizonte societal –valor añadido de la política a objetivos socialmente relevantes– o a nivel del cliente –valor añadido de su propia implementación de la política para sus propios usuarios– (Tummers, 2012).

Las otras dos nociones clave son las de *creaming* (desviación) y *gatekeeping* (control de acceso). La primera, descrita por Lipsky (2010), Nielsen (2006) y Tummers et al. (2015), es un tipo de raciocinio que conlleva la selección de casos fáciles, bien definidos o con mayor propensión al éxito y la postergación de aquellos difíciles, demorados, complicados o indeseables. El segundo término se refiere a las modificaciones en las concepciones que trabajadores y trabajadoras tienen sobre sus clientes, lo cual implica la reinterpretación de criterios de elegibilidad, el desarrollo de criterios informales y la imposición de costos adicionales para el acceso de bienes y servicios públicos (Lipsky, 2010; Brodtkin y Majmundar, 2010; Ellis, 2011).

Pasando a la divergencia, otro concepto planteado por Gofen (2018), se analizan las acciones de los burócratas de nivel de calle que van en contra de las directivas formales de la política y los deseos de los mandos superiores. El autor identifica tres

aspectos de dicho comportamiento: la motivación, relacionada con un beneficio propio o para otras personas; la transparencia, asociada con lo oculto o público que llegan a ser sus acciones frente a colegas o supervisores; y la colectividad, que hace referencia a si las acciones son de tipo individual o colectivas.

En tanto, Hogwood y Gunn (2018) reconocen que existe una gama de alternativas complejas, más allá de aceptar o resistir el cambio. Enlistan algunas generalizaciones sobre posibles fuentes de resistencia relacionadas con la implementación de políticas públicas: miedo al cambio por sí mismo, asociado a incertidumbre, ambigüedad, repercusiones económicas, recursos a invertir para adquirir nuevos aprendizajes, implicación de nuevas responsabilidades, modificaciones en los estándares o estatus ya adquiridos; resentimiento, al interpretar el cambio como sinónimo de fallas o deficiencias graves por parte suya o de su equipo; confusión ante la naturaleza de los cambios y los objetivos planteados; y el fenómeno de “empujar el cambio”, es decir, aquellas transiciones demasiado breves o con consultas apresuradas.

Como acertadamente sentencia Brodtkin (1997:4) sobre los burócratas de nivel de calle “no hacen exactamente lo que quieren ni exactamente lo que les dicen que deben querer. Hacen lo que pueden”. De allí que el enfoque *bottom-up* conciba la discrecionalidad como un factor potencialmente beneficioso para los resultados esperados, toda vez que es reconocida como autoridad informal que incide desde abajo y al mismo tiempo se relaciona con la autoridad formal o normativa que viene desde arriba.

Dar lugar analítico a la discrecionalidad le permite al campo de la implementación abordar nuevos horizontes de investigación para explorar la relación discrecionalidad-implementación. Se pueden citar varios ejemplos: medir tipos y niveles de influencia de políticos y gerentes sobre las acciones de los burócratas de nivel de calle (May y Winter, 2018); construir conceptualizaciones de variables objetivas (entorno contextual) y subjetivas (percepción de burócratas) sobre la discrecionalidad (Hupe y Buffat, 2018); o identificar leyes de comportamiento predecibles sobre acciones y decisiones de los burócratas y su relación con la normatividad prescriptiva (Maynard-Moody y Portillo, 2018).

Análisis de los procesos en función de las características propias de las políticas públicas

Sabatier (1986) encuentra pertinente el enfoque “de abajo hacia arriba” en situaciones en las que varias y diferentes políticas se dirigen hacia un problema en particular, y en las que el interés principal es la dinámica de distintas situaciones locales. En casos donde la estructura formal de la política no es unificada y la distancia entre

formuladores e implementadores otorga mayor complejidad a la implementación en los niveles bajos, el *bottom-up* parece ser la herramienta con mayor validez y pertinencia.

Por su parte, Matland (1995) citado por Winter (2018) subraya que el valor relativo de los enfoques depende de la ambigüedad de los objetivos y medios, así como del grado de conflicto de la política pública. Si la política es ambigua y con un nivel de conflicto bajo, el enfoque “de abajo hacia arriba” debe ser la elección. Este esquema encuentra resonancia con las tipologías propuestas por Roth (2019), quien retomando a Ingram (1990) afirma que para las políticas con objetivos abiertos (con costos de negociación altos) y procedimientos flexibles (con costos de información bajos) resulta “necesario tomar como referente para su análisis, elementos cercanos a los implementadores” (Roth 2019, 219-220), en los cuales la creatividad, el liderazgo administrativo y la capacidad de innovación pueden funcionar como criterios de evaluación.

Tabla 2. Conceptos centrales de los enfoques *bottom-up*

Dimensión	Concepto	Definición
Diseño institucional y organizacional	Política pública e implementación	Las políticas públicas suelen tener “objetivos múltiples, lenguaje impreciso y estructuras de implementación complejas” (May, 2018:143). La implementación se entiende desde la efectiva concreción de buenas ideas; su interés principal es la provisión de la política a los clientes o usuarios desde criterios de calidad, oportunidad y eficiencia. Desde el marco de gobernanza múltiple, la implementación es un proceso multilocal (Hupe y Hill, 2018).
	Brecha del servicio público (public service gap)	Los burócratas del nivel de calle experimentan la diferencia entre lo que les exigen los mandatos legislativos, los administradores y los ciudadanos, por un lado, y sus recursos limitados, por el otro. En esta situación emplean mecanismos de adaptación que distorsionan sistemáticamente su trabajo en relación con las intenciones de la ley (Lipsky, 1980).
	Burocracia a nivel de calle	Servidores públicos que toman decisiones para responder a las presiones de sus puestos, a las exigencias de la ciudadanía y a las generalidades/vaguedades de las regulaciones y objetivos públicos; por lo cual no son solo implementadores, sino también activos reformuladores de políticas (Dussauge, 2018:10).

Tabla 2. (Continuación)

	Discrecionalidad	Toma de decisiones del burócrata de calle con base en su criterio, experiencias previas, habilidades y estereotipos desarrollados en su práctica (Dussauge, 2018:9).
	Autoridades múltiples	De dos tipos: la formal, relacionada con la normatividad y prescripciones legislativas; y las informales, es decir, los incentivos y las sanciones basadas en el mercado, la experiencia, las capacidades de los intermediarios y las creencias de los burócratas de nivel calle, etc. Aun cuando la autoridad formal va de arriba hacia abajo y las informales en sentido contrario, entre ellas se establecen relaciones de reciprocidad, las cuales deben favorecer la delegación de responsabilidades hacia los niveles inferiores, dada su mayor proximidad a las tareas esenciales de la organización (Elmore, 1982 citado por Roth, 2019; Maynard-Moody y Portillo, 2018).
	Gobernanza [múltiple]	Conjuntos autoseleccionados de organizaciones dentro de las cuales se correlacionan una variedad de organizaciones públicas y privadas (Rhodes, 1997 citado por Cairney, 2018:216). [Múltiple] Organización policéntrica conformada por diferentes redes de actores, interdependientes y cooperativas entre sí, del nivel nacional, subnacional o regional, que se incorporan al proceso político como representantes de intereses e identidades diferentes, pero compartiendo un interés común sobre la política (Rodríguez 2019). Se distinguen tres tipos: la constitucional, la direccional y la operacional (Hill y Hupe, 2018: 88).
Condiciones que aseguran el éxito	Éxito	Definido no solo por los objetivos fijados formalmente, sino también por otros factores como los problemas específicos de la política (Winter, 2018); la relación entre resultados/ productos e insumos designados (Hupe y Hill, 2018); la primacía de la decisión moral sobre la autoridad política (Maynard-Moody y Musheno, 2018); la modificación de la formulación de una política, tras haber iniciado la implementación (Gofen, 2018); o los criterios de creatividad, innovación y liderazgo administrativo (Roth, 2019).
	Recursos de implementación	Ante la imprecisión y poca claridad de las políticas, involucramiento de individuos u organizaciones con autoridad, por experiencia y conocimientos, sobre temas poco claros o novedosos, pueden enseñar sobre la política e indicar mejores prácticas de implementación. También pueden ser las reformas destinadas a cambiar el carácter de los servicios prestados a los clientes (Hill, 2018).

Tabla 2. (Continuación)

Dimensión	Concepto	Definición
	Ajustes institucionales	La ambigüedad de los objetivos de una política puede superarse a través de soluciones basadas en el mercado, a través de incentivos/sanciones económicas; o basadas en la autoridad política por medio de medidas prescriptivas y mecanismos de rendición de cuentas (Roth, 2019).
	Factores que inciden en la discrecionalidad	<p>Aunque inevitable, la discrecionalidad podría redirigirse por medio de acciones que incidan en las creencias, comportamientos y acciones del burócrata de nivel calle, a saber:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Autocontrol según creencias, capacitación y profesionalismo; influencia mutua entre colegas; e influencia de los ciudadanos (Maynard-Moody y Musheno, 2018). - Disposiciones de diseño (May, 2018) - Condiciones estructurales del trabajo (Dusaugue, Cejudo y Pardo, 2018; Lipsky, 2018) - Coping o afrontamiento (Tummers et al., 2018) - Alienación política, impotencia y falta de sentido (Tummers, 2012; Tummers et al., 2018) - Creaming o desviación (Lipsky, 2010; Nielsen, 2006; Tummers et al., 2015) - Gatekeeping o control de acceso - Divergencia (Gofen, 2018) - Resistencia (Hogwood y Gunn, 2018)
Análisis de los procesos en función de las características propias de las políticas públicas	Situaciones en las que se recomienda el enfoque	<ul style="list-style-type: none"> - Varias y diferentes políticas se dirigen hacia un problema en particular y el interés principal es la dinámica de distintas situaciones locales (Sabatier, 1986). - La estructura formal de la política no es unificada y la distancia entre formuladores e implementadores otorga mayor complejidad a la implementación en los niveles bajos (Sabatier, 1986). - Política ambigua y con nivel de conflicto bajo (Matland, 1995 citado por Winter, 2018). - Políticas con objetivos abiertos, con costos de negociación altos y procedimientos flexibles, y con costos de información bajos (Ingram, 1990 citado en Roth, 2019).

Elaborada por la autora, agrupando los conceptos según las dimensiones analíticas de López (2020).

Reflexiones finales

Los enfoques *top-down* y *bottom-up*, al ser predominantes dentro del campo de implementación, poseen un mayor desarrollo en el ámbito investigativo, gozando de marcos conceptuales y analíticos delimitados que han sido ajustados a las diferentes materializaciones del Estado y a la pluralidad de políticas públicas. Sin embargo, a partir del reconocimiento de sus limitaciones y posibilidades, así como de la necesidad de nuevas variables y perspectivas útiles frente a la realidad diversa, compleja y contingente, en las últimas décadas han emergido alternativas, etiquetadas bajo el nombre de tercera y cuarta generación, que buscan ahondar en la comprensión de la implementación, superando la dicotomía entre los dos enfoques principales y desarrollando nuevas perspectivas analíticas.

Autores como Sabatier (1979), para el caso de *top-down*, y Elmore (1982) citado en Roth (2019), para el de *bottom-up*, partiendo de reconocer las potencialidades de los enfoques, han propuesto síntesis de ambos según las características de la investigación y de la política, o generando marcos que contengan variables de ambos enfoques.

Tras lo que se considera un fracaso en la consolidación y desarrollo de la tercera generación de los enfoques de implementación,² nuevas alternativas teóricas han sido propuestas desde la resignificación de categorías tradicionales del campo. La actualización de conceptos de *top-down* y *bottom-up* y el surgimiento de nuevos intereses, variables y temas de políticas han sido los insumos para lo que se ha denominado la cuarta generación de los estudios de implementación.

Desde el Norte Global, destaca la investigación de Moulton y Sandfort (2017), quienes basándose en el interaccionismo simbólico y la teoría de la complejidad (desde la multideterminación y entendiendo la implementación como sistema abierto) proponen una alternativa a la centralidad de la norma y a la de los burócratas de nivel de calle, a partir de un marco analítico que convoca al impulsor de cambios –actor con habilidad social para inducir cooperación–, al policentrismo –múltiples agentes con autoridades diferentes–, y al campo estratégico de acción

2 Ante investigaciones que carecían de rigurosidad metodológica, estudiaban pocos casos y, consecuentemente, sobrevaloraban la influencia de determinadas variables en el éxito o fracaso de las políticas, Malcolm Goggin (1986), establece un hito al realizar un llamado para fortalecer teórica y metodológicamente el campo a partir de rigurosos diseños de investigación comparada, con métodos estadísticos que precisen mejor las relaciones entre variables y con alcances longitudinales de entre cinco y diez años. Tildada como la tercera generación de los estudios sobre implementación, la propuesta de Goggin (1986) ha tenido un bajo impacto, sobre todo por los requerimientos que exige. Por una parte, Winter (2018) concuerdan en que la evolución teórica del campo puede darse en teorías parciales, con sus correspondientes hipótesis, y no en una teoría parsimoniosa para todos los casos de implementación. Por otra, Winter (2018) llama la atención sobre las dificultades que genera la propuesta, por la alta demanda de recursos, por la larga temporalidad, así como de coordinación, ante el carácter comparativo entre Estados.

multinivel. Las autoras identifican el grado de influencia de las diferentes autoridades, las habilidades sociales y los choques exógenos como los principales determinantes del éxito.

Para el caso del Sur Global, los desarrollos teóricos de Coelho Pires (2019) son únicos e innovadores dentro del campo. A diferencia de los enfoques hegemónicos de implementación tipo *bottom-up*, en su abordaje no considera la desigualdad social consecuencia distributiva de la discrecionalidad, sino un elemento constitutivo de los procesos de implementación, que se presenta en las interacciones entre burócratas de nivel calle y usuarios. Al igual que Moulton y Sandfort (2017), su enfoque se fundamenta en el interaccionismo simbólico, prescribiendo un análisis microsocia para describir cómo dichas interacciones, asimétricas y desiguales, tienen consecuencias simbólicas, producen efectos en la identidad de los usuarios, reproducen estigmatizaciones sociales dominantes y afectan la construcción de un sentido de lugar y posición social.

El burócrata al nivel de calle no es más un agente que busca su autopreservación emplea la discrecionalidad para lidiar con condiciones adversas de su trabajo. Al igual que el usuario, es una subjetividad construida socialmente y renegociada en la interacción con el otro, a través de procesos de coproducción. Los principales mecanismos identificados como factores de (re) producción de desigualdades y exclusiones sociales son los siguientes: clasificaciones y juzgamientos, regulación moral, resistencias y divergencias, instrumentalización selectiva y dispositivos de fijación de sentido, y desequilibrios de poder y de representación institucional.

Concluyendo se debe subrayar que los enfoques *top-down* y *bottom-up* permitieron al campo de la implementación transitar de los estudios exploratorios e inductivos a la construcción de marcos de análisis que orientan los nuevos ejercicios investigativos (Winter, 2018). Estos enfoques establecen dos perspectivas para aproximarse al fenómeno, con disposiciones conceptuales y metodológicas que llenan de significado la implementación, la burocracia y el éxito de las políticas.

Es perentorio incursionar en nuevos abordajes, más congruentes con el contexto sociohistórico de nuestros países, así como con los avances teóricos y epistemológicos de la posmodernidad, incluyendo marcos explicativos como el decolonial, la interseccionalidad, la teoría de los afectos, la del cuidado, el postestructuralismo y la complejidad. Todo esto con el fin de fortalecer las bases conceptuales del campo y mejorar el asesoramiento político y la conducción de políticas públicas, y, sobre todo, transformar las realidades de nuestra región, las cuales, a pesar de la acción del Estado a través de políticas públicas, siguen caracterizándose por inequidades, desigualdad y precariedad en las condiciones de vida.

Referencias

- Brodkin, Evelyn Z. 2018. “La rendición de cuentas en las organizaciones de nivel de calle”. En *Las burocracias a nivel de calle. Una antología*, editado por Mauricio I. Dussauge Laguna, Guillermo M. Cejudo y María del Carmen Pardo, 343-368. Ciudad de México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Brodkin, Evelyn Z., y Malay Majmundar. 2010. “Administrative Exclusion: Organizations and the Hidden Costs of Welfare Claiming”. *Journal of Public Administration Research and Theory* 20 (4): 827-848. <https://doi.org/10.1093/jopart/mup046>
- Buffat, Aurélien. 2018. “La burocracia de nivel de calle y el gobierno electrónico”. En *Las burocracias a nivel de calle. Una antología*, editado por Mauricio I. Dussauge Laguna, Guillermo M. Cejudo y María del Carmen Pardo, 283-304. Ciudad de México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Cairney, Paul. 2018. “La implementación y el problema de gobernanza: Una perspectiva de los grupos de presión. En *Implementación de políticas públicas. Una antología*, editado por María del Carmen Pardo, Mauricio I. Dussauge Laguna y Guillermo M. Cejudo, 213-244. Ciudad de México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Coelho Pires, Roberto Rocha. 2019. *Implementando desigualdades: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas*. Río de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.
- Dussauge, M.I., Cejudo, G.M. y Pardo, M.C. (eds.) 2018. *Las burocracias a nivel de calle. Una antología*. Ciudad de México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Dussauge, Mauricio I. 2018. “Implementación de políticas públicas: una mirada a 45 años de discusiones académicas”. En *Implementación de políticas públicas y construcción de paz: reflexiones y estudios de casos en Colombia*, compilado por Jenny Elisa López Rodríguez, Olga Lucía Salamanca y André-Noël Roth Deubel, pp 5-51. Bogotá, Colombia: Instituto Unidad de Investigaciones Jurídico Sociales Gerardo Molina de la Vicedecanatura de Investigación y Extensión de la Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional de Colombia.
- Ellis, Kathryn. 2011. “‘Street-level bureaucracy’ revisited: the changing face of frontline”. *Social Policy and Administration* 45 (3): 221-244. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9515.2011.00766.x>
- Gofen, Anat. 2018. “Cuidado con la brecha: dimensiones e influencia de la divergencia en la implementación de políticas públicas a nivel de calle”. En *Las buro-*

- cracias a nivel de calle. Una antología*, editado por Mauricio I. Dussauge Laguna, Guillermo M. Cejudo y María del Carmen Pardo, 305-342. Ciudad de México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Hill, Heather C. 2018. “Comprender la implementación. Los recursos de los burocratas de nivel de calle para reformar”. En *Las burocracias a nivel de calle. Una antología*, editado por Mauricio I. Dussauge Laguna, Guillermo M. Cejudo y María del Carmen Pardo, 127-162. Ciudad de México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Hill, M. y P. Hupe (2003), “The Multi-layer Problem in Implementation Research”, *Public Management Review*, 5(4), pp. 471-490
- Hogwood, Bryan, y Lewis A. Gunn. 2018. “Implementación”. En *Implementación de políticas públicas. Una antología*, editado por María del Carmen Pardo, Mauricio I. Dussauge Laguna y Guillermo M. Cejudo, 29-60. Ciudad de México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Hupe, Peter. 2018. “La tesis de una implementación incongruente: reexamen de Pressman y Wildavsky”. En *Implementación de políticas públicas: una antología*, editado por María del Carmen Pardo, Mauricio I. Dussauge Laguna y Guillermo M. Cejudo, 91-116. Ciudad de México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Hupe, Peter, y Aurélien Buffat. 2018. “Una brecha de servicio público: cómo incorporar los contextos en enfoque comparativo sobre la burocracia de nivel de calle”. En *Las burocracias a nivel de calle. Una antología*, editado por Mauricio I. Dussauge Laguna, Guillermo M. Cejudo y María del Carmen Pardo, 203-236. Ciudad de México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Hupe, P., & Hill, M. (2002). *Implementing Public Policy: Governance in Theory and in Practice*. London: Sage Publications
- Hupe, Peter, y Michael J. Hill. 2018. “‘Y lo demás es implementación’: Una comparación de enfoques sobre lo que sucede en los procesos de políticas públicas más allá de las grandes expectativas”. En *Implementación de políticas públicas. Una antología*, editado por María del Carmen Pardo, Mauricio I. Dussauge Laguna y Guillermo M. Cejudo, 275-299. Ciudad de México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Lahera, Eugenio. 2006. “Del dicho al hecho: ¿cómo implementar las políticas?”. *Revista del CLAD Reforma y Democracia* 35: 1-10. <https://bit.ly/3MpEHX2>
- Leyva, Santiago, y Pablo Correa. 2018. “La implementación del Acuerdo Final de Paz con las FARC: un análisis prospectivo desde las políticas públicas”. *Gobernar: The Journal of Latin American Public Policy and Governance* 2 (1): 56-79. <https://doi.org/10.22191/gobernar/vol2/iss1/4>

- Lipsky, Michael. 2010. *Street level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*. Nueva York: Russell Sage Foundation.
- López Rodríguez, J. E. (2020). El proceso de implementación: algunos elementos de orden conceptual, tareas pendientes y retos en Colombia. En López Rodríguez, J. E., Salamanca, O. L., & Roth Deubel, A.-N. (Eds.), *La implementación de Políticas Públicas y La Paz: reflexiones y estudios de casos en Colombia*, pp: 53-91. Bogotá, Colombia: Instituto Unidad de Investigaciones Jurídico Sociales Gerardo Molina de la Vicedecanatura de Investigación y Extensión de la Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional de Colombia.
- May, Peter. 2018. “El diseño y la implementación de las políticas públicas”. En *Implementación de políticas públicas. Una antología*, editado por María del Carmen Pardo, Mauricio I. Dussauge Laguna y Guillermo M. Cejudo, pp (141-329). Ciudad de México: Centro de Investigación y Docencia Económicas. Recuperado de Kindle (tamaño de texto mínimo)
- May, Peter, y Søren Winter. 2018. “Políticos, gerentes y burócratas de nivel de calle: influencias en la implementación de políticas”. En *Las burocracias a nivel de calle. Una antología*, editado por Mauricio I. Dussauge Laguna, Guillermo M. Cejudo y María del Carmen Pardo, 63-202. Ciudad de México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Maynard-Moody, Steven, y Michael Musheno. 2018. “Agente del Estado o agente de los ciudadanos: dos narrativas sobre la discrecionalidad”. En *Las burocracias a nivel de calle. Una antología*, editado por Mauricio I. Dussauge Laguna, Guillermo M. Cejudo y María del Carmen Pardo, 85-126. Ciudad de México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Maynard-Moody, Steven, y Shannon Portillo. 2018. “Teoría de la burocracia de nivel de calle”. En *Las burocracias a nivel de calle. Una antología*, editado por Mauricio I. Dussauge Laguna, Guillermo M. Cejudo y María del Carmen Pardo, 41-84. Ciudad de México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Mazmanian, D.A. y P.A. Sabatier (1989), *Implementation and Public Policy*, with a New Postscript, Nueva York: Lanham.
- Mazmanian, D.A. y P.A. Sabatier (1983), *Implementation and Public Policy*, Glenview: Scott Foresman.
- Moulton, Stephanie, y Jodi R. Sandfort. 2017. “The Strategic Action Field Framework for Policy Implementation Research”. *The Policy Studies Journal* 45 (1): 144-169. <https://doi.org/10.1111/psj.12147>
- Nielsen, Vibeke Lehmann. 2006. “Are Street-level bureaucrats compelled or enticed to cope?”. *Public Administration* 84 (4): 861-889. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2006.00616.x>

- Pressman, J. L., & Wildavsky, A. (1973). *Implementation: How Great Expectations in Washington Are Dashed in Oakland; Or, Why It's Amazing that Federal Programs Work at All*. Berkeley: University of California Press
- Rodríguez, Claudia Marcela. 2019. "Gobernanza de múltiples niveles el caso de la Unión Europea". *Análisis Jurídico Político* 1 (1): 149-165. <https://doi.org/10.22490/26655489.3296>
- Roth Deubel, André-Noël. 2019. *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*, 14.ª ed. Bogotá: Ediciones Aurora.
- Sabatier, P. A. (1979). The Politics of Problem Definition: Applying and Testing the Multiple Streams Framework in Comparative Policy Analysis. *Policy Sciences*, 12(2), 155-179.
- Sabatier, P.A. (1986), "Top-down and Bottom-up Approaches to Implementation Research: A Critical Analysis and Suggested Synthesis", *Journal of Public Policy*, 6(1), pp. 21-48
- Sabatier, P.A. y D.A. Mazmanian (1979), "The Conditions of Effective Implementation. A Guide to Accomplishing Policy Objectives", *Policy Analysis*, 5(4), pp. 481-504.
- Tummers, Lars. 2012. "Policy alienation of public professionals: the construct and its measurement". *Public Administration Review* 72 (4): 516-525.
- Tummers, Lars L. G., Victor Bekkers, Evelien Vink y Michael Musheno. 2018. "Cómo lidiar con el proceso de implementación de servicios públicos: una conceptualización y una revisión sistemática de la bibliografía". En *Las burocracias a nivel de calle. Una antología*, editado por Mauricio I. Dussauge Laguna, Guillermo M. Cejudo y María del Carmen Pardo, 237-282. Ciudad de México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Tummers, Lars, Victor Bekkers, Evelien Vink y Michael Musheno. 2015. "Coping During Public Service Delivery: A Conceptualization and Systematic Review of the Literature". *Journal of Public Administration Research and Theory* 25 (4): 1099-1126. <https://doi.org/10.1093/jopart/muu056>
- Winter, Søren. 2018. "Perspectivas sobre la implementación: Estatus y reconsideración". En *Implementación de políticas públicas. Una antología*, editado por María del Carmen Pardo, Mauricio I. Dussauge Laguna y Guillermo M. Cejudo, 61-90. Ciudad de México: Centro de Investigación y Docencia Económica

Crianza y sostenibilidad de la vida: economía comunitaria y economía feminista

Nurture and sustainability of life: Community Economy and Feminist Economics

César Carranza Barona*, Nicolás Villavicencio Salazar**

Recibido: 15/02/2023 - Aceptado: 28/04/2023

Resumen

En este artículo se exponen las potencialidades alternativas de dos saberes sometidos por la economía neoclásica: la economía feminista y la economía comunitaria andino-amazónica. En un primer momento, se presenta el régimen desarrollista de saber-poder. Luego, se describe el lugar que ocupa en este régimen la economía convencional y se presenta la economía comunitaria como otra economía. En tercer lugar, se introduce el concepto de sostenibilidad de la vida de la vertiente rupturista de la economía feminista. Después, se ahonda en los principios del buen vivir que dotan de sentido a la economía comunitaria andino-amazónica dando lugar al concepto de crianza de la vida. Se concluye exponiendo los nexos y tensiones que surgen de pensar una alternatividad económica que conjugue estas discursividades.

Palabras clave: buen vivir; crianza de la vida; economías alternativas; economía comunitaria; economía feminista; sostenibilidad de la vida.

Abstract

This article seeks to recover the alternative potentialities of two forms of knowledge subdued by neoclassical economics, Feminist Economics (FE) and Andean-Amazonian Community Economics (AACE). At first, the article exposes the developmental regime of knowledge-power. Then the place that conventional economics occupies in it is described and the Community Economy is presented as an other economy. Thirdly, the concept of sustainability of life is introduced, from the disruptive current of FE. Afterwards, it delves into the principles of Good Living that give meaning to the AACE, giving rise to the concept of nurturing life. It concludes by exposing the links and tensions that arise from thinking about an economic alternative that combines these discursivities.

Keywords: alternative economics; community economy; feminist economics; good living; nurturing of life; sustainability of life.

* Doctor en Economía del desarrollo Flacso-Ecuador, docente de la Universidad Central del Ecuador, miembro del Grupo de Investigación de ESS de la UCE. cvcarranza@uce.edu.ec

** Sociólogo Universidad Central del Ecuador, estudiante de la Maestría en Historia Flacso-Ecuador, investigador asociado del Grupo de Investigación de ESS de la UCE. ngvillavicenciof@flacso.edu.ec

Introducción: las vías de desarrollo, un callejón sin salida

Desde la matriz evolucionista del desarrollismo, asentada en el crecimiento económico, se clasifican las sociedades por el lugar que ocupan dentro de una sucesión única de fases en desarrolladas, subdesarrolladas y aquellas que se encuentran en vías de desarrollo. Los dos últimos grupos conforman el llamado tercer mundo, sobre el cual han recaído proyectos político-económicos agresivos con el pretexto de encauzarlo hacia el progreso. Los pueblos y nacionalidades indígenas latinoamericanos, cuyas formas de organización están profundamente basadas en sus territorios, se han catalogado como trabas para el progreso. Según esta racionalidad sus formas de vida deberían transformarse de acuerdo con principios que las conduzcan al desarrollo y a deslocalizar sus prácticas económicas, culturales y políticas, inscribiéndolas en flujos globales de poder.

Tanto desde los movimientos sociales como desde la academia se han dado esfuerzos por revalorizar los principios que rigen estas otras existencias como interpelaciones al discurso desarrollista y a la racionalidad civilizatoria hegemónica. La crítica al desarrollismo tiene múltiples vertientes. Entre ellas, las más referidas corresponden a las de desarrollo sostenible y de desarrollo humano. Estas parten del reconocimiento de que el centro del desarrollo es el ser humano, sus capacidades y potencialidades, así como de los efectos nocivos que el desmedido crecimiento económico tiene para el medio ambiente y para la reproducción social. Sin embargo, lo que se pone en cuestión desde estas perspectivas no es la lógica misma del desarrollo, sino sus consecuencias en tanto ponen en entredicho la sostenibilidad del modelo de desarrollo capitalista a largo plazo. Por ello se afirma que constituyen desarrollos alternativos y no alternativas al desarrollo (Gudynas 2017).

Otras corrientes más heterodoxas como el estructuralismo cepalino, la teoría de la dependencia y la teoría de los sistemas-mundo ahondaron en la crítica al desarrollismo con la introducción del concepto centro-periferia. Con él se incorporan las relaciones históricas estructurales a nivel global en la reflexión sobre el desarrollo, aduciendo que desarrollo y el subdesarrollo son dos condiciones de un mismo proceso histórico –dos caras de una misma moneda–, la consolidación del sistema capitalista global. No obstante, estas posturas no trascienden el marco epistemológico del desarrollismo debido a que asumen el bienestar como sinónimo de crecimiento económico y de industrialización. Lo principalmente cuestionado en ellas es la imposibilidad sistémica de que ciertos países puedan alcanzar el ideal desarrollista de progreso.

Svampa (2019) distingue tres momentos en la crítica latinoamericana al desarrollismo que apuntan de manera más directa a sus fundamentos. El primero tiene

lugar en los setenta con ciertos autores de la teoría de la dependencia, la Fundación Bariloche y el desarrollo a escala humana de Max-Neef. En un segundo momento, que data de los noventa, toma parte la postura del postdesarrollo que entiende al discurso desarrollista como un dispositivo de poder de corte civilizatorio. Finalmente, el tercer momento que corresponde a los inicios del siglo XXI, es el de la crítica al neoextractivismo impulsada por los Gobiernos latinoamericanos, indistintamente de su posición gubernamental y política, ante la revalorización de los precios de productos primarios y del auge de las materias primas en el mercado global.

Las extendidas luchas de los pueblos indígenas latinoamericanos han supuesto una importante ruptura con respecto al régimen desarrollista. La pugna por la visibilización de sus existencias y por la reivindicación de sus diferencias ha puesto en evidencia las consecuencias más perniciosas de este modelo. Profundamente atravesadas por la defensa de sus territorios y por sus formas de convivencia ante las permanentes intervenciones en nombre del progreso, estas luchas han dejado en claro que los pueblos que las llevan a cabo y sus cosmovisiones no constituyen formas menos acabadas de sociedad o modelos alternativos de desarrollo, sino alternativas al desarrollo. Además, el sentido que cobran sus dinámicas económicas comunitarias supone igualmente una ruptura y una alternativa al modelo económico y civilizatorio hegemónico.

La intención de este artículo es aportar, a partir del método genealógico foucaultiano, a la puesta en valor de los saberes sometidos por la economía convencional. Encontrar en sus apuestas teórico-políticas las posibilidades que abren para oponer al capitalismo desarrollista una organización económica que privilegie la vida, en sentido amplio, por sobre el crecimiento económico. Consideramos que, para reivindicar la actualidad de los saberes económicos de las cosmovisiones indígenas es necesario establecer vínculos entre ellos y otros discursos que interpelan la economía convencional. Particularmente para este artículo, se identificarán los nexos y disputas conceptuales con la economía feminista (EF) para expandir el sentido de alternatividad hacia terrenos muchas veces soslayados por la economía comunitaria (EC). Esto en aras de enfrentar, desde múltiples flancos, la posibilidad de emergencia de una gubernamentalidad distinta al régimen de saber-poder hegemónico.

En términos metodológicos la investigación desarrollada se asienta, principalmente, en la revisión de la literatura académica en torno a la EC, a la que aquí denominamos economía comunitaria andino-amazónica (ECAA), y a la EF. Sin embargo, el presente artículo no constituye una sistematización de la literatura, sino un análisis conceptual que busca poner en relación las descripciones de formas organizativas de las economías indígenas con las propuestas teóricas de la EF. El objetivo de este trabajo consiste en identificar las representaciones y prácticas de lo

económico que, en el marco de la ECAA, permitan un diálogo con las iniciativas conceptuales desarrolladas desde la EF. Para ello se describen la ECAA y la EF como campos no homogéneos de reflexión, práctica y politización de la economía que, a pesar de su diversidad interna y sus diferencias entre ellas, permiten un intercambio porque comparten una preocupación central, expresada en la necesidad de invertir la finalidad de lo económico hacia la sostenibilidad y crianza de la vida.

Los recursos que para el efecto provee la literatura, consisten en estudios de experiencias particulares de ECAA, los cuales se complementan con información proveniente de diversas fuentes externas a la literatura académica –como comunicaciones personales y documentos producidos por los propios actores–. La información sobre algunas de estas experiencias –Oyacachi y Sinchi Warmi– proviene de procesos previos de levantamiento de información en el marco del proyecto “Reconstrucción histórico-conceptual y sistematización de experiencias de Economía Comunitaria y Economía Solidaria en Ecuador”, financiado por el programa ARES-UCE.¹ Otros de los casos que ilustran los diferentes elementos anotados como característicos de la ECAA son tomados de literatura académica de diverso origen. Dado que la presente investigación no consiste en la comparación de estudios de caso, la referencia a estas experiencias se da mediante ejemplos particulares sobre los distintos puntos con los que se busca reconstruir, en su abstracción, los sentidos, representaciones y prácticas de la ECAA en general.

Dada la heterogeneidad propia de la ECAA no es posible sintetizar la totalidad de formas organizativas de lo económico en las comunidades andinas y amazónicas. Por este motivo se recurre a sentidos y prácticas tomadas como paradigmáticas, en función de su extensión, a fin de encontrar elementos de utilidad que permitan el diálogo con la EF. En este sentido con el artículo se pretende también inspirar futuros trabajos centrados en casos específicos de la ECAA cuyas experiencias puedan nutrirse de la generación de vínculos con la EF.

La economía comunitaria como otra economía

El campo discursivo de la economía dominante ha encontrado en el desarrollismo un asidero óptimo para su legitimación y expansión. La discursividad científica moderna, bajo la impronta de la objetividad, se ha asentado en la razón utilitaria. En este marco el cálculo racional entre medios y fines se ha convertido en un mecanismo de veridicción que atraviesa los distintos campos del saber, principalmente al económico, demarcando lo que puede considerarse conocimiento válido y lo que

1 Para conocer más sobre el grupo de investigación y sobre el proyecto referido ver (UCE 2023).

no. Para la economía convencional el fin último de la actividad económica es la maximización del beneficio a través del lucro y del consumo, que se manifiesta en las elecciones que hacen agentes racionales. La economía se entiende como la administración óptima de recursos escasos, susceptibles de usos alternativos, para satisfacer fines ilimitados (Robbins 1944).² Lo que no se corresponda con esto es tomado como irracional y, en conexión con el desarrollismo, como subdesarrollado. Es así como se han signado actividades y otras actitudes basadas en “la reciprocidad y redistribución como una forma arcaica del intercambio, y la economía de mercado como la forma más evolucionada del desarrollo económico” (Álvarez 2012, 168).

Esta delimitación racionalista de lo que concierne a la ciencia económica ha sido denominada por Polanyi (2012) como economía formal. La cual resta legitimidad a aquellas maneras de satisfacer necesidades que no operan bajo el cálculo entre medios y fines basado en la premisa de la escasez, lo que este autor llama economía sustantiva. La reflexión que introduce Polanyi (2012) conlleva a identificar que la economía de mercado no es ni la única ni la más acabada forma de organización de los procesos orientados a la satisfacción de necesidades. La legitimación del discurso económico dominante, que se corresponde con esta forma particular de organización económica, se debe a una disposición histórica de sentido según la cual la realidad social se presume escindida en esferas con operatividad y funcionalidad propias. La economía formal se clausura en el estudio de mecanismos autorreguladores sostenidos por la oferta y la demanda. Polanyi (2012) opone a esto la idea de una economía incrustada en las relaciones sociales. La economía y lo económico corresponden, para el sustantivismo, a un proceso institucionalizado que se manifiesta en distintas formas de relacionamiento económico-social: oikonomía, reciprocidad, redistribución e intercambio.

Asumiendo que los acontecimientos económicos no son exteriores a otros espacios de la sociedad, han emergido una serie de campos discursivos que hoy toman forma en las llamadas otras economías o economías alternativas. Discursos como los de la economía social y solidaria (ESS), la economía política ecológica (EPE), la EF, o la EC, aunque con contenidos distintos, comparten una central preocupación. Al ser tomada la maximización del beneficio como criterio definitorio de satisfacción, deviene la finalidad de la actividad económica. De allí, que las actividades económicas y necesidades humanas que no se miden crematísticamente o que no entran a la esfera del mercado autorregulado no interesan a la economía convencional. El fin compartido por estos saberes es la inversión de la relación hegemónica según la cual la vida se encuentra al servicio del mercado.

2 La manera en la que Robbins (1944) entiende el objeto de la ciencia económica se ha asentado como la definición más aceptada y extendida por la economía convencional.

La ortodoxia económica ha sufrido importantes cambios históricos, de los cuales, el que aquí nos concierne es la emergencia de la economía neoclásica y la forma de gubernamentalidad a que da lugar: el neoliberalismo. Foucault (2012) encuentra que, con el desarrollo de la teoría del capital humano a mediados del siglo XX, se pone en cuestión la naturalidad de la autorregulación del mercado y, con ello, al intercambio como mecanismo de veridicción en la economía, el cual es reemplazado por el principio de competencia. Con la aparición del neoliberalismo tiene lugar un ajuste del poder político a los principios de la economía de mercado. Así, el debate en torno a la intervención o no de fuerzas exógenas, sobre los procesos naturales de la economía, se reemplaza por el debate sobre dónde y cómo deben intervenir estas fuerzas, incluyendo al Estado. La respuesta es una intervención sobre el marco que posibilita la economía de mercado y sobre las condiciones que promueven la competencia. Una gubernamentalidad en la que la sociedad deviene en empresa.

Bajo la premisa de que los sujetos económicos actúan en libertad se vuelve necesario establecer parámetros de verdad, deseabilidad y racionalidad. Al estipular los términos según los cuales se define lo que es deseable, así como los criterios de cálculo que determinan los modos en que esos fines son asequibles, los sujetos económicos, en ejercicio de su libertad, optarán por los medios que les son más adecuados para alcanzar estos ideales. Y dado que los medios con los que se cuenta son tenidos como escasos la competencia por el acceso a ellos es el principio que da sentido al relacionamiento intersubjetivo dentro de la gubernamentalidad neoliberal.

El sujeto que deviene de esta racionalidad es un empresario de sí mismo (Foucault 2012). Ya no es el sujeto del intercambio de la economía clásica que pone en el mercado su fuerza de trabajo intercambiándola por un salario. Es uno que ve su fuerza de trabajo como un capital sobre el cual realiza constantes inversiones para volverlo más competitivo. Las decisiones que toma, hasta las más íntimas, entran en el juego del cálculo racional y tienen efectos sobre la competitividad de su capital humano.

Las otras economías consideran imperante la reformulación de los términos de satisfacción que plantea la economía convencional. Resaltar que el esquema de bienestar desde el que las necesidades se satisfacen por la maximización del lucro y el consumo no constituye una esencialidad humana, sino que es una producción histórica, permite concebir que puede ser transformado, como ha sucedido antes. Desde este precepto, la EC y, en particular la ECAA, proveen ciertos elementos que interrogan esta racionalidad.

La EC es un espacio de confluencia y debate entre varias posturas. Se tiene una vertiente europea basada, a grandes rasgos, en promover emprendimientos sociales con el fin de paliar las consecuencias de la economía de mercado sobre el desempleo, la cohesión social, la inequidad y la pobreza (Enciso, Gómez y Muga-

rra 2012). Estas iniciativas tienen dos características importantes. La primera está en que deben ser promovidas por organismos internacionales. Considerada una vertiente asentada en el contexto europeo el organismo desde el que se ha venido actuando en este sentido es, principalmente, la Comisión Europea. La segunda característica es que estas iniciativas están pensadas para que los emprendimientos comunitarios surjan desde abajo, por lo que los organismos internacionales y los Estados impulsan la configuración de un ecosistema propicio para su aparición y desenvolvimiento, “un marco financiero y un marco normativo adecuado para estas iniciativas” (Enciso, Gómez y Mugarra 2012, 60). Recordemos que esta forma de proceder guarda similitudes con la gubernamentalidad neoliberal: actuar desde el Estado y desde otras instancias político-sociales sobre el marco de posibilidad de la economía para garantizar su operatividad.

Por su parte, pensar la ECAA supone el reconocimiento y la recuperación de formas de organización económica que se desprenden de los principios de bienestar de las cosmovisiones indígenas andinas y amazónicas. No se trata de apostar por el retorno a un pasado idealizado ni de suponer que estas formas de organizar lo económico se mantienen prístinas o que son esencialmente superiores. Se trata de reconocer que, aunque han sido trastocados por la economía de mercado hegemónica, sus fundamentos permiten pensar una transformación radical de la economía y de los principios desarrollistas que la rigen. Se propone una resignificación de los criterios según los que es pensado el bienestar.

Para el régimen de verdad desarrollista y neoliberal estas formas de vivir y de organizar la economía constituyen trabas para el desarrollo y para el bienestar social. Las representaciones que el desarrollismo produce como verdaderas no yacen en lo discursivo, sino que colocan a estas otras formas económicas en un conjunto de relaciones sociales y políticas determinadas, dando forma a un régimen de saber-poder. El poder no solo reproduce y legitima ciertos saberes para extender sus superficies de incidencia, sino que se vale de ellos para asentar las bases racionales de su operación (Foucault 2013). Las técnicas de gubernamentalidad que se desprenden del saber dominante han colocado estas formas de vida y a los pueblos que las practican en el lugar funcional del subdesarrollo. Su lugar es el subdesarrollo debido a que forman parte de un todo marcado por el desarrollismo, por lo cual su carácter de alternatividad no solo recae en la afirmación de que sus formas de vida se rigen por principios que no se corresponden con la racionalidad hegemónica y que no pueden ser comprendidos desde ella. Sino en la necesidad de desplegar una nueva gubernamentalidad asentada en la oposición de saberes capaces de interpelar el conjunto de dispositivos que constituyen el régimen de saber-poder dominante.

Es este el objeto de la genealogía: abandonar la visión objetivista según la cual el enfrentamiento contra los saberes legítimos conlleva la defensa de la ignorancia y de la mentira, reconocer que en el proceso de formalización de una ciencia otras formas de producir conocimiento han sido sometidas, reconstruir ese terreno de lucha en su conjunto y devolver a esos saberes sometidos su calidad de disputantes, en una pugna que no es exclusivamente teórica sino también política (Foucault 2019).

Sostenibilidad de la vida desde la economía feminista

El concepto de sostenibilidad de la vida emerge de un largo proceso de delimitación teórica de la EF. Para comprenderlo de manera esquemática Pérez (2019) distingue dos vertientes: una integradora³ y otra rupturista. Ambas a su vez se distinguen de lo que la autora denomina economía del género. Esta última se basa en añadir la consideración del género como una variable situacional a los modelos hegemónicos ya consolidados. Es decir, agregar al análisis económico convencional la pregunta sobre qué ocurre con las mujeres, sin cuestionar sus fundamentos.

La EF integradora considera necesario ampliar los límites del concepto de lo económico que en la economía convencional yace estancado en la esfera mercantil. Esta vertiente encuentra que el trabajo de mercado, el asalariado, es sostenible gracias a actividades que ocurren fuera de la esfera monetaria, en lo doméstico. Es necesario para ello resignificar también el concepto de trabajo. No se trata de reconocer sin más que estas actividades son útiles para el sostenimiento de la fuerza de trabajo, sino de otorgar al trabajo doméstico considerado femenino un valor económico y de integrarlo al análisis económico en un nivel equivalente al masculino (Agenjo 2011). Esto obliga a entender la economía como un espacio amplio y a las actividades mercantiles como parte de procesos más grandes y complejos en los que tienen lugar las actividades tradicionalmente colocadas en la esfera privada. Aquí se establece un primer quiebre con la economía convencional que comprende lo doméstico como una exterioridad de lo económico. La EF integradora apuesta por la conciliación de los tiempos de participación en los espacios doméstico y mercantil para hombres y mujeres, a fin de mitigar la carga de trabajo doméstico generalmente atribuida a ellas y así facilitar su acceso al mercado.

Si bien este ha sido un importante avance a nivel teórico y político, la EF de la ruptura considera que la postura integradora no rompe con la racionalidad he-

3 Inicialmente Pérez (2005) denominaba a esta postura EF de la conciliación por la finalidad propositiva que plantea, sin embargo, en el texto referido adopta el concepto de Agenjo (2011), EF integradora, que remite a su enfoque analítico.

gemónica puesto que, quienes concilian sus tiempos para acceder al mercado terminan siendo las mujeres (Carrasco 2014). Para la vertiente de ruptura, sin una reconfiguración total de la racionalidad económica no es posible una transformación profunda de la realidad. Aquí toma centralidad el concepto de sostenibilidad de la vida como horizonte teórico-político. La EF rupturista parte de entender que las actividades históricamente atribuidas a la mujer facultan la existencia del sujeto de la economía convencional, el *homo economicus* (Carrasco 2014). Se reemplaza el concepto de trabajo doméstico por el de cuidados, contemplando actividades que trascienden las necesidades materiales para la reproducción de la fuerza de trabajo: los afectos, los cuales hacen posible su reproducción humana (Carrasco 2009). El concepto de cuidados permite visibilizar actividades que, aunque ocurran fuera del espacio doméstico y hasta en el mercado, son históricamente feminizadas. La sostenibilidad de la vida busca reemplazar a la sostenibilidad del mercado como objetivo de la economía (Carrasco 2014).

Mirar desde la sostenibilidad de la vida implica preguntarnos si al final todo ese complejo engranaje permite a la gente que lo conforma comer o no, bien o mal, con soberanía alimentaria o sin ella, con tiempo de calidad para sentarse en una mesa, con compañía impuesta o elegida. Y si la gente come mal, de poco nos vale que el saldo de la balanza de pagos sea positivo (Pérez 2019, 40-41).

La sostenibilidad de la vida, además de ofrecer una ruptura con los principios de la economía convencional, provee una base desde la cual es necesario reevaluar cualquier intento alternativo de reorganizar el análisis y la práctica económica. Una economía que se pretenda alternativa debe considerar la totalidad de poderes que la interceptan. Como la intención de este artículo es pensar la EC desde los principios del buen vivir andino-amazónico, sostenemos que es urgente introducir la noción de sostenibilidad de la vida en la reflexión sobre lo que ha de significar un buen vivir en un sentido mucho más amplio, con la capacidad de hacer frente a la complejidad que ha moldeado tanto la economía convencional como el desarrollismo.

Economía comunitaria andino-amazónica y buen vivir

Para comprender los principios de las cosmovisiones andino-amazónicas, que fundamentan la ECAA, es preciso comenzar con el análisis de los esquemas de inteligibilidad en que se inscriben y contrastarlos con la racionalidad neoliberal. Veremos así que en la ECAA no se tiene una separación de lo económico respecto con otras

relaciones sociales y espirituales (Andrade, Cáceres y Vásquez 2014). La forma de organización de la vida en estas economías está atravesada por el sentido de comunidad. Para comprender los sentidos de comunidad andino-amazónicos es oportuno partir de los principios de relacionalidad e integralidad. Mientras que en Occidente se atiende a una escisión de las relaciones entre sociedad y naturaleza, en estos pueblos se tiene una relacionalidad comunitaria en la que la naturaleza ocupa un lugar indisociable de la vida en su integralidad.

La historia de estas comunidades es, además de diversa, por mucho anterior al neoliberalismo y al capitalismo en general. Sin embargo, se debe evitar el ahistoricismo desde el que se supone su invariabilidad ante las contingencias históricas y se asumen sus demandas como orientadas al retorno hacia una esencialidad idealizada. Además, resulta fundamental evitar caer en posturas homogeneizantes y totalizadoras.

Los pueblos originarios latinoamericanos no conforman un común idéntico, sus historias, lenguas, territorios, formas sociales, económicas y políticas son por principio diversas, no solo en el conjunto de la región latinoamericana, sino incluso en los distintos Estados-nación en que se encuentran. Si bien es cierto que en varios momentos históricos muchas de sus luchas y demandas se han aunado, esto no puede usarse para obviar sus diferencias. Estas convergencias hablan menos de una identidad general y más de la respuesta a una dinámica de poder que se asienta en la homogeneización de estos grupos y de sus territorios bajo las categorías de lo subdesarrollado, de lo prescindible y de lo intervenible.

Resulta importante reconocer los límites del presente trabajo. Los principios, conceptos y descripciones empleados en el artículo en general remiten particularmente a los pueblos aymaras –sobre todo de los Andes bolivianos– y kichwas –principalmente de los Andes y de la Amazonía ecuatoriana–. Lo que no significa que varios de los elementos que se exponen a continuación no sean compartidos por otros pueblos de la región, sino que se debe tomar en consideración que las formas económicas, políticas y sociales de las que aquí se habla, a pesar de ser empleadas de modo paradigmático, no representan a todas las poblaciones indígenas latinoamericanas.

Estos pueblos han caracterizado su pervivencia como una sostenida lucha por visibilizar su existencia a pesar de los embates de la dominación histórica. Esta existencia está marcada por el *tinkuy* –la confrontación– (Inuca 2017). Sus horizontes políticos y sus lógicas de supervivencia toman forma por un *yachay tinkuy* –confrontación de saberes–, que en tanto proceso cíclico presenta cuatro componentes: “*rikcharimui* –despertarse–, *jatarishun* –levantémonos–, *kawsaypura* –entre culturas o interculturalidad y plurinacionalidad– y *sumak kawsay* –vida hermosa y plena–” (Inuca 2017, 5). El despertar conlleva un aprendizaje del pasado, de la memoria

histórica, pero también del presente, una toma de consciencia sobre la necesidad de rebelarse contra la opresión y de las formas en que es posible hacerlo. El *yachay tinkuy* consiste en un enfrentamiento a las condiciones actuales a que han sido relegados estos pueblos y culturas a través de un reconocimiento histórico que faculte el *pachakutik* —una nueva realidad— bajo una orientación esperanzadora.

Hemos adelantado que este trabajo busca aportar, desde la genealogía foucaultiana, a la reconstrucción de un terreno de lucha del que han sido invisibilizados los saberes sometidos durante el proceso de formalización de la economía convencional. Se rechaza asumir el conocimiento científico como desprovisto de cargas políticas. Su legitimación no se debe a la iluminación de lo que permanecía oscuro, lo que llevaría a concluir que todo saber que se le enfrenta no puede provenir sino de la oscuridad y de la ignorancia. La genealogía permite reconocer el dispositivo a través del cual a un enfoque o tradición de pensamiento en particular se le confiere dominio y superioridad sobre los otros, asignándole el estatuto de ciencia.

La genealogía de los saberes sometidos por la economía convencional facilita el ejercicio del *yachay tinkuy*. Posibilitando también comprender el curso hacia el *pachakutik* basado en el *sumak kawsay*, como la posibilidad de emergencia de una nueva gubernamentalidad. Una que no solo se manifieste contra el poder dominante, sino también contra otras relaciones discriminatorias que tienen lugar todavía dentro de las comunidades, que permita encontrar soluciones a problemas de diferentes órdenes: políticos, sexuales, etc., vengan de donde vengan (Inuca 2017).

El *sumak kawsay* en kichwa o *suma qamaña* en aymara comporta en sí mismo una multiplicidad de horizontes y apuestas políticas. Inuca (2017) identifica dos grandes vertientes del *sumak kawsay* pero heterogéneas en sí mismas: una amazónica y otra andina. Ambas comparten principios de pertenencia vital a sus territorios y horizontes similares, pero los bagajes históricos de sus luchas, de sus entornos sagrados y de sus territorios definen abstracciones no idénticas de lo que supone el camino hacia una vida plena.

Para dar cuenta de la heterogeneidad en la manera de representar el mundo y de generar expectativas y lógicas de organización de la vida, Acosta (2017) sugiere utilizar el concepto buenos convivires. El concepto, además, trae a colación la necesidad de velar por que la idealización de un horizonte alternativo no se decante por aspiraciones homogeneizantes y normalizadoras. La noción de buenos convivires plantea la existencia de sensibilidades diversas y cambiantes bajo una plataforma compartida de principios entre los que sobresalen la crítica a la modernidad y al desarrollismo como proyecto superior de vida (Gudynas 2014).

En el marco de la crítica al desarrollismo el *sumak kawsay* se posicionó como concepto político explícito. Lo que quiere decir que, si bien sus principios eran

parte constitutiva de la cosmovisión indígena, no tenía lugar dentro de las reivindicaciones políticas de los movimientos indígenas en tanto concepto. No es sino hasta finales del siglo XX que emerge como tal en el contexto de la lucha indígena contra el neoextractivismo, principalmente petrolero, en territorios amazónicos (Altmann 2013). Gobiernos llamados “progresistas”, como los de Rafael Correa en Ecuador y Evo Morales en Bolivia, incorporaron a sus agendas los conceptos de buen vivir –*sumak kawsay*– en Ecuador y vivir bien –*suma qamaña*– en Bolivia, llegando a formar parte de las Constituciones de ambos países.

No obstante, se dio un uso estratégico a estos conceptos legitimando prácticas invasivas, extractivas y contradictorias que no están concebidas dentro del buen vivir como la explotación petrolera y minera a gran escala en territorios indígenas (Gudynas 2014). Por lo que se gestó una disputa conceptual que buscaba recuperar el sentido del *sumak kawsay* y el *suma qamaña* en relación con los principios indígenas, diferenciándolos de sus traducciones al español las cuales son entendidas como versiones estatales que han sido tergiversadas y que son perniciosas para estos pueblos (Gudynas 2014).

Viteri (2002) indica cómo el *sumak kawsay* se corresponde con conceptos más específicos de la cosmovisión indígena, como los de *sumaq allpa* –tierra sin mal–, que lleva implícitos principios espirituales sobre el territorio comunitario y *muskuy* –el conocimiento que permite situarse hacia el futuro–. Viteri encuentra también un concepto antitético al de *sumak kawsay*: el *llaki kawsay* –mal vivir–, “resultante del alejamiento de las cualidades personales y los valores sociales que deben regir la vida de los indígenas, en la mayoría de los casos como resultado de un proceso de aculturación en valores occidentales” (Viteri 2003 citada en Hidalgo-Capitán, Arias y Ávila 2014, 44). Este concepto no remite a una forma social específica pues no se puede decir que al hablar de *llaki kawsay* se hace referencia inequívoca al capitalismo. De lo que da cuenta es de situaciones sociales que impedirían la vida en plenitud de los pueblos indígenas, algo que puede suceder en escenarios no capitalistas. La apuesta por una economía alternativa debe considerar que, si bien históricamente el *llaki kawsay* se ha cristalizado en el capitalismo desarrollista, otras formas de gubernamentalidad también pueden atentar contra el *sumak kawsay*.

Anticipamos ya que en la ética andino-amazónica no existe una separación entre lo económico y otros aspectos de la vida en comunidad. Explicaremos mejor las razones valiéndonos del concepto indígena de comunidad. Andrade, Cáceres y Vásquez (2014, 177) afirman que “el núcleo de la economía comunitaria andina es el *ayllu*, que es la idea de familia ampliada, es decir: la comunidad”. La figura del *ayllu* no es estrictamente andina, existe también en varios pueblos amazónicos, particularmente kichwas como sarayaku, pakayaku, entre otros.

En el sentido territorial el *ayllu* es una determinante clave a la hora de pensar la estructuración de las relaciones que ocurren en él, principalmente en el mundo kichwa. La familia tradicional occidental se constituye principalmente por lazos de consanguinidad unilateral, mientras que en el *ayllu* —particularmente en los pueblos andinos— las relaciones de parentesco tienen un sentido colateral pues los grupos de parentesco no se conforman de manera ascendente, sino por vínculos horizontales de tipo hermano-hermana (Fernández 2017). Lo que moldea una relacionalidad basada en la complementariedad donde el aporte del trabajo de hombres y mujeres constituye una unidad armónica e indisociable (Silverblatt 1990).

Para estos pueblos la complementariedad dual es un principio fundamental en sus cosmovisiones, el cual permea la comprensión del equilibrio armónico del mundo, las relaciones y las prácticas sociales. En buena medida la organización de la vida de los pueblos, sobre todo de los andinos, se asienta en la complementariedad sexual dual: el hombre y la mujer constituyen una unidad interdependiente expresada en el *yanantin* (Prieto et al. 2005), la complementariedad de los dos elementos esencialmente opuestos que constituyen una unidad.

La distribución territorial en el *ayllu* no se acerca en absoluto a la propiedad privada occidental. En esta, quien se apropia de un terreno puede destinarlo a casi cualquier fin, decisión que será tomada según un cálculo racional de las cualidades del terreno, de las externalidades y de las motivaciones del adquiredor. Quien posee la propiedad sobre ese terreno goza de ciertas atribuciones sobre él, puede venderlo, rentarlo, transformarlo y legarlo.

En el *ayllu*, por otra parte, al establecerse una nueva casa se le asigna una porción de territorio —*chakra*—, de ella la casa puede obtener sus recursos de subsistencia, pero el goce de ese terreno está determinado por su pertenencia a la comunidad. Si dicha casa decidiera separarse de ella perdería su relación con la *chakra*. De esta forma las unidades familiares pueden hacer uso de las áreas comunitarias —*purina*— para actividades agrícolas, de pastoreo y de caza (García, Ramírez y Santillán 2017). La noción de asignación, en contraposición con la de apropiación, sugiere que lo que se otorga no es la propiedad privada del terreno sino la participación vital en él (Muñoz y Chiroque 2009). Esto, en relación con la forma de parentesco descrita, suprime la posibilidad de prácticas como la acumulación desequilibrada de tierras y la subsunción laboral por desposesión.

La organización productiva del *ayllu* también encuentra una base en la distribución territorial comunitaria. Mientras que en la economía convencional lo que determina qué se ha de producir es el cálculo de la rentabilidad, donde entran variables como las condiciones mínimas requeridas para ingresar como ofertante en un sector del mercado, y la forma y variabilidad de la demanda que proporcionan un

estimado del nivel de competitividad que se ha de tener en el ingreso a cierto mercado como ofertante. La decisión respecto a qué se produce y en qué medida, dentro del *ayllu*, no está mediada por la rentabilidad sino por la necesidad y por la complementariedad. No es un individuo propietario quien toma esa decisión, lo hace la misma comunidad –*ayllupura*–, considerando las condiciones de los distintos sectores geográficos dentro del territorio, los lapsos de tiempo que se requieren para obtener diferentes productos, las posibilidades humanas con que se cuenta para la producción de los distintos bienes, las relaciones que se tienen con otras comunidades aledañas –*llaktapura*– y las necesidades que requiere satisfacer la comunidad.

La identificación de necesidades no responde al precepto utilitarista de la maximización crematística del consumo. Las necesidades de la comunidad no se reducen a los requerimientos inmediatos del individuo, se definen por lo que van Kessel y Condori (1992) denominan crianza de la vida. Ella se basa en un proceso dialógico en que, según los principios de reciprocidad y correspondencia, el aprovechamiento de los productos que brinda la tierra debe ser devuelto ritualmente como un pago a la tierra. Aquí cobra importancia también el *musku* como principio de conocimiento, que combina lo técnico con lo simbólico en una relación de respeto a la naturaleza. “El agricultor que es prudente y que ‘sabe criar la vida’, escapa al daño. El que es torpe, bruto, imprudente, sentirá las consecuencias y recibirá su merecido castigo” (Kessel y Condori 1992, 67).

Si bien la diversidad de formas de organización económica andinas y amazónicas es extensa, es posible nombrar ciertos principios comunes que permiten distinguir la ECAA de la economía convencional. En esta, las nociones de escasez y costo de oportunidad definen qué tipo de actividad es más rentable, lo que hace competir a empresas e individuos que buscan situarse estratégicamente como ofertantes con capacidad de incidencia en el mercado intentando restringir otros a productores, principalmente a los pequeños, y promoviendo comportamientos oligopólicos.

En la ECAA, la organización productiva se subordina a una administración de las actividades en función de lo que la comunidad requiere y es capaz de producir; es decir, corresponde a un proceso institucionalizado y permeado por otros factores del sistema social, cultural y ambiental de los cuales no puede desprenderse. En este balance se consideran tanto las capacidades humanas como los ciclos de la naturaleza, buscando sostener una relación armónica entre ellas. Se da pie a prácticas cooperativas en lugar de competitivas, una lógica en la que el todo de la comunidad no puede prosperar sin el trabajo y el bienestar de cada una de sus partes, incluida la naturaleza. Entre los aymaras, por ejemplo, las dinámicas de intercambio están atravesadas por el principio de subsistencia recíproca, el *ayni*, que remite a la devolución futura de la ayuda que se pide en el presente (Muñoz y Chiroque 2009).

Al ser la comunidad, y no el individuo, la titular del territorio, es ella en conjunto quien regula las actividades que se despliegan en su interior. Se difumina la distinción entre productores, consumidores y trabajadores dado que la comunidad produce y trabaja para su propio consumo. Aunque existen excedentes que se destinan al mercado, no constituyen la prioridad ni la finalidad de la producción. La forma de administración comunitaria “es fundamentalmente una relación de decisiones sobre el uso del suelo, la justicia comunitaria, las relaciones con el exterior” (Vega 2019, 53).

La toma de decisiones es realizada de manera colectiva y participativa y se tiene una rotación obligatoria de la autoridad, entendiéndola no como mérito sino como un servicio que los miembros deben a su comunidad (Muñoz y Chiroque 2009). Para la elección de autoridades entra en juego la competencia por el prestigio, que se gana por las prestaciones de ayuda brindadas a la comunidad. En los pueblos andinos y amazónicos subsisten las asambleas comunitarias en las que mediante el prestigio se eligen las autoridades de los *ayllus* que conforman un pueblo.

Las relaciones con el exterior son manejadas frecuentemente por entidades jurídicas locales reconocidas por los Estados. Este es el caso del pueblo de Sarayaku, en la Amazonía ecuatoriana, el cual está legalmente representado por el Consejo de Gobierno de Tayjasaruta, cuyas autoridades se eligen por el *Sarayaku runa tantanakui* (Asamblea del Pueblo Kichwa de Sarayaku), que es el máximo órgano de decisión. Los *kurakas* fungen como vínculos entre el Tayjasaruta y los *ayllus* que conforman el pueblo, informándoles sobre las decisiones que allí se toman y fortaleciendo la coherencia entre lo decidido en las asambleas en que participan los miembros de los *ayllus* y el actuar de los representantes del Tayjasaruta (Chávez, Lara y Moreno 2005).

Estos niveles de participación no permean en todos los lugares, ni en todos los niveles. Segato (2016) –con miras al escenario brasileño– indica que en ciertos pueblos amazónicos existen niveles sexualmente diferenciados de participación política. En algunos se tienen dos momentos de debate: primero, los hombres participan de asambleas en que se discuten los temas urgentes, pero antes de dar por tomada una decisión llevan las ideas al espacio doméstico donde se consulta la opinión de las mujeres al respecto. Segundo, las mujeres participan de las asambleas, ya sea acompañando a los varones o agrupadas por su sexo fuera del lugar en el que sucede el debate, manifestando su aprobación o desaprobación sobre la discusión en curso.

En la actualidad varios pueblos indígenas latinoamericanos permiten a la mujer ocupar puestos importantes de representación política. Uno de esos casos lo encontramos en el referido pueblo *sarayaku*, pues al momento de escribirse este artículo Maricela Gualinga se desempeñaba como *yanapak apu* –vicepresidenta– del Tayja-

saruta. Además, no se trata de un suceso aislado puesto que en la directiva precedente Myriam Cisneros ejerció como *tayak apu* –presidenta– (entrevista a Akángau Viteri, Quito, 28 de marzo de 2022). Ahora bien, como deja claro Segato (2016), esto no sucede en todos los pueblos indígenas pues los casos de dirección femenina en las comunidades y organizaciones indígenas constituyen todavía una minoría. Da Silva Araujo (2021) encuentra que para 2015, en la parroquia de Cayambe, en Ecuador, de un total de 54 organizaciones solo el 6 % eran dirigidas por mujeres.

Incluso los casos en los que la participación política de mujeres es creciente no deberían quedar exentos de cuestionamiento. El creciente acceso femenino a cargos públicos es también actual en las sociedades occidentales y no deja de estar atravesado por poderes sexistas más profundos. El análisis de los poderes sobre la sexualidad entre las comunidades indígenas debe contemplar la capacidad de agencia femenina en la relación entre distintas comunidades que no comparten las mismas dinámicas de participación pública, así como la organización sexuada en otros niveles como el doméstico y el sagrado. Esto particularmente en lo relativo a la complementariedad de los pueblos indígenas, según la cual existen actividades propiamente masculinas y otras femeninas.

Es imperativo hacer dialogar la ECAA con otras economías alternativas, como la EF, para pensar un buen convivir en el que se considere la heterogeneidad entre los pueblos y los sujetos que los conforman. Avances de este tipo se han gestado en varias comunidades, por ejemplo, la de Oyacachi en Ecuador, que ha introducido la ESS a través de la creación de una caja de ahorros comunitaria basada en las finanzas solidarias y en la constitución de circuitos económicos solidarios interculturales para su sostenibilidad y autonomía económica (Mejía, Olmedo y Benítez 2020).

En este accionar también se inscribe la experiencia de la Asociación Sinchi Warmi –mujer valiente/fuerte– en la comunidad Puerto Santa Ana de la provincia Pastaza, que, desde una lógica comunitaria, ha intentado generar autonomía y calidad de vida para las mujeres de la comunidad. No solo mediante emprendimientos relacionados con la confección de artesanías y ropa para la venta, el turismo comunitario o ferias agroecológicas, sino fundamentalmente extendiendo su accionar al ámbito organizativo y a la revalorización de los elementos culturales de la comunidad.

En la administración del territorio comunitario destaca la presencia de los principios del *sumak kawsay*. El *muskuy* resulta determinante a la hora de decidir, por ejemplo, qué clase de alimentos se han de producir en las distintas zonas tomando en cuenta la temporada, la ubicación geográfica, la cantidad de trabajo que exigen y las necesidades que se presentan. El conocimiento en las comunidades indígenas no se reduce al aprendizaje formal y técnico, conlleva una relación espiritual con el entorno. Comprender la naturaleza y sus ciclos es indispensable para convivir

respetuosamente con ella. La importancia del conocimiento, además, permite a la comunidad situarse históricamente en relación con una realidad cambiante que la interpela permanentemente. El *muskuy*, sostienen, “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, 80). A partir de comprender los efectos del capitalismo sobre los territorios indígenas ha sido posible para estos pueblos tomar una posición política adecuada al contexto actual y, a partir de allí lograr demandas sostenidas y coherentes con sus principios.

La ECAA, empapada por los principios del *sumak kawsay*, al igual que este, no debe entenderse como una postura regresiva e idealizadora del pasado. Corresponden a recreaciones conceptuales que buscan revalorizar saberes ancestrales históricamente sometidos para oponerlos en su actualidad al saber convencional: generar *yachay tinkuy* desde el *muskuy*, saberse enfrentados en una realidad que se ha transformado y que requiere formas novedosas de disputa. A través de la puesta en valor de estos principios es posible identificar y hacer frente a territorialidades que se extienden en perjuicio de otras (Waldmüller y Altmann 2018).

Una distinción importante entre la territorialidad de la ECAA y la capitalista es la relación que se guarda con la naturaleza –*Pachamama*– y la tierra –*allpamama*–. Desde la economía convencional la naturaleza es instrumentalizada, mercantilizada y convertida en objeto de explotación, provee un conjunto de recursos, pero debe ser transformada de acuerdo con ritmos intensivos de producción. Mientras que, para las comunidades andinas y amazónicas, la naturaleza “es madre proveedora y no solamente un factor de producción. Los animales, los árboles, los cultivos, son elementos integrantes de la comunidad” (Muñoz y Chiroque 2009, 130). La noción utilitarista de bienestar, según la cual un mayor consumo provoca mayor felicidad, sustenta un antropocentrismo que promueve y justifica la explotación ilimitada de la naturaleza. Esta lógica carece de sentido en un horizonte de *sumak kawsay*, en el cual la felicidad de la comunidad está en el bienestar de la naturaleza y del ser humano, en intercambio vital con ella y como parte de ella.

Los principios de reciprocidad, complementariedad y correspondencia que atraviesan la relación con la naturaleza están presentes también en las prácticas comunitarias. La *minka*, los intercambios no mercantiles en espacios festivos, el don, el prestado y el fiado implican relaciones de mutua confianza y conducen al fortalecimiento de lazos comunitarios en lugar de a una lógica de competencia. Así, el trabajo en la ECAA comporta una forma opuesta a su manifestación neoliberal.

Las dinámicas comunitarias no exigen un ritmo de trabajo que impida la realización de actividades fuera de la esfera productiva. Importa que la vida del trabajador

no se defina totalmente por el tipo de trabajo que realiza, mientras que, en el neoliberalismo, la hiperespecialización clasifica a los sujetos según la labor que realizan incluso dentro de un mismo campo profesional. La participación de los miembros en diferentes espacios es lo que permite la reproducción de las relaciones y prácticas comunitarias. Por ejemplo, cuando una nueva familia se asienta en el terreno que le asigna la comunidad se realiza la *minka* para poder ayudar a preparar la *chakra* y construir la nueva vivienda (García, Ramírez y Santillán 2017). Lo que no sería posible dentro de la lógica utilitarista, que promueve la especialización, la acumulación de capital humano, y en la cual naturaleza y tiempo son vistos como recursos y mercancías. El empresario de sí mismo neoliberal no tiene cabida en la ECAA.

La ECAA está, en sentido sustantivo, incrustada en relaciones sociales, políticas y culturales, que se sostienen por los principios del *sumak kawsay*. Es una economía que coloca como fin de sus actividades la crianza de la vida en sentido amplio, la convivencia recíproca del todo vivo de la comunidad. Una lógica que está por fuera de la axiomática de la economía convencional y en la cual el sujeto no se inscribe en el actuar del *homo economicus*.

De la crianza de la vida a la sostenibilidad de la vida. A manera de conclusión

Los conceptos de crianza de la vida en la ECAA y de sostenibilidad de la vida en la EF comparten dos características rupturistas con respecto a la economía convencional. La primera es la consideración de lo económico como inseparable de otras relaciones sociales. La segunda es poner la vida, su crianza y cuidado en el centro de la actividad económica. Estas bases comunes plantean la posibilidad de conjugar estos horizontes en una apuesta teórico-política sostenida.

Si bien estos conceptos, por sus fines, abren paso a una compatibilidad, no son idénticos a nivel de sus contenidos. Esto justifica la necesidad de conexión, de lo contrario bastaría con proponer cualquiera de ellos como horizonte adecuado. Introducir la sostenibilidad de la vida a las reflexiones sobre la ECAA implica añadir a la agenda de los buenos convivires la cuestión de los cuidados y de las relaciones sexo-genéricas. Conlleva preguntarse por los sentidos que toman las relaciones sexuales y las valoraciones de los sujetos en función de su sexo en las comunidades indígenas, para cuestionarse si estas permiten *vivir bien* a las mujeres y a otras diversidades sexo-genéricas que forman parte de ellas. El concepto de sostenibilidad de la vida, en diálogo con el de crianza de la vida, permite ampliar los criterios de bienestar que introduce el *sumak kawsay*. Implica una reformulación histórica de la lógica

de producción de relaciones sociales sexuadas como criterio evaluador de bienestar.

Quizá la tensión más importante entre los dos conceptos está en sus formulaciones de complementariedad. En las cosmovisiones andino-amazónicas se tiene una complementariedad centrada en el sexo donde las actividades consideradas esencialmente femeninas son tan importantes para la crianza de la vida como las consideradas masculinas (Silverblatt 1990). Desde la EF de la ruptura, en cambio, se cuestiona la feminización de ciertas actividades. Para este enfoque es necesario poner en tela de juicio la esencialidad mítica de los sujetos sexuados y la distribución de tareas que se deriva de ella. La complementariedad a la que es posible apuntar desde la EF estaría centrada en la actividad, donde sean las labores las que se complementan entre sí, independientemente de quien las realice y de donde exista una rotación de tareas, o lo que es lo mismo, suprimir la relevancia de la categoría sexo para la distribución del trabajo. Sería necesario pensar los cuidados como un espacio también cooperativo y constitutivo de lo económico, cuya vía involucra una rotación de tareas que cuestione la feminización y especialización sexuada de estas actividades.

Afirmar que el vínculo entre la EF y la ECAA supone la posibilidad de emergencia de una gubernamentalidad rupturista con respecto a la economía convencional implica reconocer el carácter de alternatividad de estos saberes. Es decir, que su conexión se encamina a la consolidación de un régimen de saber-poder distinto, libre de los esencialismos sexo-genéricos y desarrollistas propios del modelo vigente y de sus derivadas relaciones de poder.

La EF y la ECAA son enfoques y saberes que rompen con la axiomática, la racionalidad y subjetivación de la economía convencional y del desarrollismo. Una agenda conjunta entre estos saberes es necesaria y urgente para apuntar hacia el horizonte de un buen vivir plural y de posibilidades de alternatividad plausibles al modelo civilizatorio hegemónico.

Glosario de términos en kichwa

Nota: Reconocemos que varios de los conceptos expuestos en este glosario guardan múltiples complejidades, tanto semánticas como históricas, que no pueden ser recogidas en su complejidad para su propósito ilustrativo. Las traducciones se realizan en función de la literatura referida en el cuerpo del texto y de la intención de mediar entre el significado literal de los términos y su relación con contextos particulares a los que se remite en el artículo.

allpamama: tierra

ayllu: comunidad; familia ampliada y vinculada a un territorio

ayllupura: entre parientes; relacionado con el interior de la comunidad

ayni: devolución futura de la ayuda que se pide en el presente

chakra: porción de territorio del ayllu que sirve a un grupo familiar para su abastecimiento

jatarishun: levantémonos

kawsaypura: interculturalidad

kuraka: mayor; líder; administrador y mediador de justicia

llaki kawsay: mal vivir

llaktapura: entre comunidades; relaciones con el exterior cercano de la comunidad

minka: trabajo cooperativo, colectivo y voluntario realizado con fines de apoyo entre miembros de la comunidad

muskuy: conocimiento y comprensión; capacidad de interpretar los sueños para situarse respecto del futuro

pachakutik: nueva realidad; renacer

pachamama: naturaleza

purina: áreas vinculadas al ayllu, de uso comunitario, para el abastecimiento y la convivencia

rikcharimui: despertarse

suma qamaña (aymara): vivir bien

sumak kawsay: vida hermosa, plena, buen vivir

sumaq allpa: tierra sin mal

tayak apu: en el contexto de la organización actual del pueblo sarayaku, presidente

tayak runa: antepasados

tinkuy: confrontación

yachay tinkuy: confrontación de saberes

yanantin: dualidad opuesta pero complementaria

yanapak apu: asistente del jefe; en el contexto de la organización actual del pueblo sarayaku, vicepresidente

Referencias

- Acosta, Alberto. 2017. “Los buenos convivires. Filosofías sin filósofos, prácticas sin teorías”. *Estudios Críticos del Desarrollo* 7 (12): 153-192. <https://doi.org/10.35533/ecd.0712.aa>
- Agenjo, Astrid. 2011. “Lecturas de la crisis en clave feminista: una comparación de la literatura en torno a los efectos específicos sobre las mujeres”. *Papeles de Europa* 23: 70-100. https://doi.org/10.5209/rev_PADE.2011.v23.37936
- Altmann, Philipp. 2013. “El sumak kawsay en el discurso del movimiento indígena ecuatoriano”. *Indiana* 30: 283-299. <https://doi.org/10.18441/ind.v30i0.283-299>
- Álvarez, Julio. 2012. “La economía comunitaria de reciprocidad en el nuevo contexto de la economía social y solidaria: una mirada desde Bolivia”. *Otra Economía* 6 (11): 159-170. <https://doi.org/10.4013/otra.2012.611.06>
- Andrade, María, Milton Cáceres y Alexandra Vásquez. 2014. “Cosmovisión andina, sumak ally kawsay y economía comunitaria”. En *Diálogos sobre economía social y solidaria en Ecuador: encuentros y desencuentros con las propuestas para otra economía*, editado por Yolanda Jubeto, Luis Guridi y Maite Fernández-Villa, 149-210. Bilbao: Universidad del País Vasco. <https://bit.ly/44ZN0jt>
- Da Silva Araujo, Larissa. 2021. “Prácticas cotidianas agroecológicas hacia el sumak kawsay. Buen vivir en el territorio del pueblo Kayambi-Cayambe, Ecuador”. En *Agroecología en los sistemas andinos*, coordinado por Karina Bidaseca y Pablo Vommaro, 85-136. Buenos Aires: CLACSO. <https://bit.ly/44WP0Js>
- Carrasco, Cristina. 2009. “Mujeres, sostenibilidad y deuda social”. *Revista de Educación*, 1 (número extraordinario): 169-191. <https://bit.ly/41vu8WV>
- 2014. “La economía feminista: ruptura teórica y propuesta política”. En *Con voz propia. La economía feminista como apuesta teórica y política*, editado por Cristina Carrasco, 25-48. Madrid: La Oveja Roja. <https://bit.ly/3W0ely8>
- Chávez, Gina, Rommel Ponce y María Moreno. 2005. *Sarayaku: el pueblo del Cenit. Identidad y construcción étnica. Informe antropológico-jurídico sobre los impactos sociales y culturales de la presencia de la Compañía CGC en Sarayaku*. Quito: FLACSO Ecuador / Centro de Derechos Económicos y Sociales. <https://bit.ly/42BCA8n>
- Enciso, Marta, Laura Gómez y Aitziber Mugarra. 2012. “La iniciativa comunitaria en favor del emprendimiento social y su vinculación con la economía social: una aproximación a su delimitación conceptual”. *Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa* 75: 55-80. <https://bit.ly/3IakB0i>
- Fernández, Federico. 2017. “Las nociones de ayllu y comunidad en los estudios de parentesco andino”. *Revista Nuestro NOA* 10: 127-149. <https://bit.ly/3O7SC5m>

- Foucault, Michel. 2012. *Nacimiento de la biopolítica*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica. <https://bit.ly/3BuwMBm>
- 2013. “Sobre la arqueología de las ciencias. Respuesta al círculo de epistemología”. En *¿Qué es usted, profesor Foucault? Sobre la arqueología y su método*, 223-265. Buenos Aires: Siglo XXI.
- 2019. “Saberes y luchas”. En *Microfísica del poder*, 211-230. Buenos Aires: Siglo XXI.
- García, Santiago, Juan Ramírez y Alejandro Santillán. 2017. “Sumak kawsay y economía comunitaria en la Amazonía ecuatoriana”. *Revista Economía* 69 (109): 111-126. <https://doi.org/10.29166/economia.v69i109.2033>
- Gudynas, Eduardo. 2014. “Buen vivir: sobre secuestros, domesticaciones, rescates y alternativas”. En *Bifurcación del buen vivir y el sumak kawsay*, compilado por Oviedo Freire, 23-45. Quito: Ediciones Yachay.
- 2017. “Posdesarrollo como herramienta para el análisis crítico del desarrollo”. *Estudios Críticos del Desarrollo* 7 (12): 193-210. <https://doi.org/10.35533/ecd.0712.eg>
- Hidalgo-Capitán, Antonio, Alexander Arias y Javier Ávila. 2014. “El pensamiento indigenista ecuatoriano sobre el sumak kawsay”. En *Antología del pensamiento indigenista ecuatoriano sobre sumak kawsay*, editado por Antonio Hidalgo-Capitán, Antonio Guillén y Nancy Deleg, 25-74. Cuenca: Universidad de Cuenca / Universidad de Huelva. <https://bit.ly/3o361ks>
- Inuca, José. 2017. “Yachay tinkuy o encuentro y confrontación de saberes: genealogía de la interculturalidad y del buen vivir en la educación de los pueblos kichwas del Ecuador desde mediados del siglo XX”. Tesis doctoral, FLACSO Ecuador. <https://bit.ly/41CMa9I>
- Mejía, Diego, Whitney Olmedo y Edgar Benítez. 2020. “Finanzas solidarias y el fortalecimiento de los circuitos económicos solidarios interculturales en la comunidad de Oyacachi, Ecuador”. *Revista Economía* 72 (116): 103-118. <https://doi.org/10.29166/economia.v72i116.2623>
- Muñoz, Sandra, y Henry Chiroque. 2009. “La economía comunitaria en la nación aymara. Una ética para la reproducción de la vida”. *Otra Economía* 3 (5): 125-145. <https://bit.ly/41B8yJB>
- Pérez, Amaia. 2005. “Economía del género y economía feminista ¿Conciliación o ruptura?”. *Revista Venezolana de Estudios de la Mujer* 10 (24): 43-64. <https://bit.ly/3BnCBAI>
- 2019. *Subversión feminista de la economía. Aportes para un debate sobre el conflicto capital-vida*. Madrid: Traficantes de Sueños.

- Polanyi, Karl. 2012. "La economía como proceso instituido". En *Karl Polanyi. Textos escogidos*, compilado por José Luis Coraggio, Margerite Mendell, Kari Polanyi Levitt y Jean-Louis Laville, 87-112. Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento, pp. 87-112. <https://bit.ly/41BIvc0>
- Prieto, Mercedes, Clorinda Cuminao, Alejandra Flores, Gina Maldonado y Andrea Pequeño. 2005. "Las mujeres indígenas y la búsqueda del respeto". En *Mujeres ecuatorianas entre las crisis y oportunidades 1990-2004*, editado por Mercedes Prieto, 147-189. Quito: Consejo Nacional de las Mujeres / FLACSO Ecuador. <https://bit.ly/3M4csvF>
- Robbins, Lionel. 1944. *Ensayo sobre la naturaleza y significación de la ciencia económica*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Sarayaku. 2003. "El libro de la vida de Sarayaku para defender nuestro futuro". En *Sumak kawsay yuyay. Antología del pensamiento indigenista ecuatoriano sobre sumak kawsay*, editado por Antonio Hidalgo-Capitán, Antonio Guillén y Nancy Deleg, 77-102. Cuenca: Universidad de Cuenca / Universidad de Huelva. <https://bit.ly/3o361ks>
- Segato, Rita. 2016. *La guerra contra las mujeres*. Madrid: Traficantes de Sueños.
- Silverblatt, Irene. 1990. *Luna, sol y brujas. Género y clases en los Andes prehispánicos y coloniales*. Cusco: Bartolomé de las Casas.
- Svampa, Maristela. 2019. "América del Sur". En *Pluriverso: un diccionario del posdesarrollo*, coordinado por Ashish Kothari, Ariel Salleh, Arturo Escobar, Federico Demaria y Alberto Acosta, 67-70. Barcelona: Icaria. <https://bit.ly/42H1fbK>
- UCE (Universidad Central del Ecuador). 2023. "Proyectos de investigación". Acceso el 20 de abril de 2023. <https://bit.ly/3M2hCbB>
- Van Kessel, Juan, y Dionisio Condori. 1992. *Criar la vida: trabajo y tecnología en el mundo andino*. Texas: Vivarium.
- Vega, Silvia. 2019. *Las economías solidaria y comunitaria en Ecuador y Bolivia: una apuesta fallida*. Quito: FLACSO Ecuador / Abya-Yala. <https://bit.ly/44T0EoN>
- Viteri, Carlos. 2002. "Visión indígena del desarrollo en la Amazonía". *Polis Revista Latinoamericana* 1 (3): 1-6. <https://bit.ly/3M5teKL>
- Waldmüller, Johannes, y Philipp Altmann. 2018. "Introducción". En *Territorialidades otras: visiones alternativas de la tierra y del territorio desde el Ecuador*, editado por Johannes Waldmüller y Philipp Altmann, 7-44. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar. <https://bit.ly/3BqFINW>

Entrevistas

Entrevista a Akángau Viteri, Quito, 28 de marzo de 2022.

Cadenas y eslabones del reciclaje: una aproximación etnográfica al trabajo con la basura

Chains and linkages in recycling: an ethnographic approach to working with garbage

Catalina Rivadeneira Suárez*, Patricio Trujillo Montalvo**

Recibido: 20/11/2022 - Aceptado: 26/04/2023

175

Resumen

El presente artículo constituye un recorrido narrativo y etnográfico por las cadenas económicas que unen al reciclaje con el uso comercial de la basura en la ciudad de Quito. Se analiza, a través de la observación participante, cómo las inequidades sociales producen una alta rentabilidad en los eslabones más altos y lucrativos de esta actividad económica. El reciclaje y su cadena productiva son parte del capitalismo neoliberal contemporáneo y su estrategia de acumulación basada en las diversidades de clase, etnia, género o etarias, que se reproducen de manera inequitativa en los primeros eslabones. De esta manera convierten la desigualdad en un beneficio económico para empresas especializadas que transforman materiales reciclados en otros de uso comercial. En esta trama, las mujeres pobres son utilizadas por los niveles superiores dentro de un complejo proceso de superexplotación y autoexplotación, lo cual evidencia un encadenamiento productivo caracterizado por acumular riqueza usando la cadena pobreza-desigualdad-basura-reciclaje.

Palabras clave: desigualdades; minadoras; narrativas; pobreza; reciclaje.

Abstract

Through a narrative and ethnographic journey through the economic chains that unite recycling with the commercial use of garbage in the city of Quito, this research analyzes, through participatory observation, how social inequities produce high profitability in the highest and most lucrative links of this economic chain. Recycling and its productive chain are part of contemporary neoliberal capitalism that uses diversities as an accumulation strategy, be they class, ethnic, gender or age groups that are reproduced unequally in the lowest links of this chain. They transform inequality into an economic benefit for specialized companies that transform recycled materials for commercial use. In this process, poor women are used by these superior links in a complex process of super-exploitation and self-exploitation, thus demonstrating a productive chain characterized by accumulation of wealth using the chain of poverty-inequality-garbage-recycling.

Keywords: inequalities; miners; narratives; poverty; recycling.

* Catalina Rivadeneira Suárez (PhD). Docente-gestora FLACSO-Ecuador. Profesora, Universidad de las Américas (UDLA) lrivadeneira@flacso.edu.ec lucia.rivadeneira@udla.edu.ec

** Patricio Trujillo Montalvo (PhD). Docente titular Facultad de Medicina. Investigador, Instituto de Salud Pública. Pontificia Universidad Católica del Ecuador (PUCE) pstrujillo@puce.edu.ec

Introducción

Las denominadas “minadoras” conforman el espacio más bajo del encadenamiento del reciclaje de la basura en Quito. Rivadeneira (2020) explica que en el habla común el término es usado por quienes habitan la ciudad para referirse a las mujeres que trabajan con la basura. La función de estas mujeres sería meter sus manos dentro de las fundas de desechos, es decir, minar para transformar el desecho producido por los consumidores en materiales económicamente aprovechables para la industria del reciclaje.

Para investigadores como Gereffi et al. (2005), los estudios sobre los eslabones o cadenas que producen capital o valor económico ofrecen una relación o tipología con las cadenas productivas basadas en formas de gobernanza o de control. Por ejemplo, las cadenas regidas por el comprador de productos reciclados se consideran intensivas por el uso de mano de obra barata, estandarizada y cuyos productos son fáciles de codificar, por lo que estas relaciones se establecen con cierta facilidad en el mercado.

En Quito las cadenas de reciclaje se desarrollan precisamente “regidas por los compradores”. En este caso los materiales o productos reciclables se estandarizan y son fácilmente codificables, lo que permite realizar transacciones monetarias simples que se ejecutan en el mercado (Rivadeneira 2020). El limitante de estas transacciones es esencialmente la capacidad monetaria de los proveedores o recicladores de base, lo que supone una exclusión sistemática en los siguientes eslabones de aquellas personas que menos acceso a recursos económicos tienen, en el caso de este artículo, de las minadoras. Las políticas públicas existentes¹ si bien generan cierta atención y protección en la norma jurídica, estas no se hacen efectiva en la cotidianidad pues las minadoras generalmente están abandonadas a su suerte y a la ley que dicta el mercado.

En el presente artículo se entiende el reciclaje más allá de explicaciones netamente económicas, puesto que este fenómeno social debería ser analizado dentro de otros ámbitos, por ejemplo, las relaciones con la identidad, clase, género, violencia o cultura. Por tanto, se describe a las minadoras de la ciudad de Quito como un grupo de mujeres pobres que trabajan metiendo y contaminando sus manos en fundas de basura. Tsing (2009) considera que las diversidades sociales y sus construcciones devienen en relaciones de desigualdades entre indicadores como raza, género, clase

1 En el caso de Quito el reciclaje comienza a consolidarse como un tema a ser tratado en la Ordenanza Municipal 332 emitida en noviembre de 2010 (Rivadeneira 2020). En cuanto a políticas públicas de alcance nacional se encuentra el Programa Nacional para la Gestión de Desechos Sólidos del Ministerio de Ambiente y la Ley Orgánica de Economía Circular Inclusiva (2021), la cual toma en cuenta aspectos del reciclaje y espacios organizados por recicladores y recicladoras, pero no por las minadoras, quienes generalmente resultan excluidas de estas políticas.

u origen nacional. Estos han estado presentes en cuanto estrategia de acumulación en las distintas etapas del capitalismo; cabe indicar que el reciclaje como negocio económico gira alrededor del control monopólico de grandes industrias, puesto que estas

son proveídas por la misma cadena de suministro en la que se involucran de manera compleja: medianas empresas legalmente constituidas en la parte más alta de la cadena, que son a su vez proveídas, en gran parte, por pequeños depósitos que obtienen los materiales reciclables de las minadoras/es quienes de manera individual, familiar o asociativa los recuperan del sistema de recolección de residuos sólidos de la ciudad (Rivadeneira 2020, 68).

De esta forma, en Quito el negocio del reciclaje podría alargar o acortar los suministros, pero en general se presenta como una cadena con los siguientes eslabones: el más bajo donde están las minadoras y recicladoras de fuente; luego el siguiente donde están los depósitos y las empresas intermediarias; y el más alto en el que se encuentran las industrias que forman la cúspide de esta cadena del reciclaje, controlando a sus proveedoras y garantizando la calidad y los volúmenes de producción que finalmente influirán en los precios de los productos.

Las minadoras están en el eslabón más bajo de la cadena de reciclaje, con una característica extra que las imagina o proyecta como mujeres pobres, pero “aguerriadas emprendedoras” y “salvadoras del ambiente”, dispuestas a meter sus manos en los desechos, en las fundas de basura de “otros” con la finalidad de sacar adelante a sus familias.

Las empresas explotan el nicho económico del reciclaje no solamente mediante estrategias puramente económicas, sino apelando a identidades culturales que entrelazan claramente el género y la clase. De esta manera, el análisis de las cadenas de suministro pone de relieve las relaciones que se establecen entre la economía y la cultura, pues los factores culturales son los que las hacen rentables (Rivadeneira 2020, 93).

Para Gago (2015, 22), a partir de este fenómeno se configura “un ‘neoliberalismo desde abajo’ en el que las minadoras internalizan el concepto de la ‘razón neoliberal’, al sentirse o empoderarse como inversoras de sí mismas, utilizando sus identidades de género y de clase como estrategia de permanencia dentro de la cadena del reciclaje”. Por su parte, Rivadeneira (2020) explica que esta forma económica devela una “superexplotación” que se transforma en “autoexplotación”, puesto que son las minadoras quienes entregan su fuerza trabajo y un extra para el capital: sus

identidades como mujeres pobres, pero dispuestas a meter la mano en la basura, a trabajar con el desecho, con lo que otros y otras abandonan.

Una explotación que depende de factores no económicos como el género, la raza, la etnicidad, nacionalidad, religión, sexualidad, edad y estatus de ciudadanía. La superexplotación es una explotación mayor de la que podría esperarse de los principios económicos generales (Tsing 2009, 158).

Etnografía y narrativas sobre el minado de basura y las cadenas de reciclaje

En los últimos años la etnografía ha aportado mucho a la investigación social y económica puesto que su apuesta metodológica permite conjugar subjetividades producto de la observación con datos cualitativos y cuantitativos (Trujillo 2018). Combinación que da paso a la redacción de textos narrativos que acercan al investigador a un mundo social relatado por los propios actores, en este caso por las minadoras.

La escritura etnográfica “per se” es un acto que crea realidades, reconstruye historias, formas de vida, “da voz a los sin voz”, tiene una íntima vinculación con la construcción de significados que realiza un autor, aunque los datos etnográficos en sí no sean una realidad tangible, el acto de la escritura es una construcción literaria del autor que a la postre genera realidades en las sociedades y grupos (Trujillo 2018, 32).

En este artículo se describe la cadena de reciclaje y su funcionamiento, poniendo énfasis en las relaciones sociales con objetos considerados como basura o desechos, pero que al ser reciclados y transformados obtienen valor económico. Se realiza una etnografía de eventos,² un recorrido por las cadenas y los materiales reciclables tomando en consideración cada uno de los eslabones que la conforman. Mediante la observación participante y reflexiva se obtuvieron narraciones y relatos, plasmados en un diario de campo, que se utilizan en este artículo como pasajes fundamentales para entender la dinámica de la basura, a las minadoras y las relaciones económicas y sociales del reciclaje.

2 Los datos y las narraciones etnográficas presentados en este texto forman parte de la tesis doctoral “Con las manos en la basura, las minadoras de Quito-Ecuador, vidas significativas entre la explotación y el desecho” (Rivadeneira 2020). La amplia información etnográfica de la tesis ha sido sistematizada, analizada y reescrita para el presente artículo. Los nombres de las entrevistadas y los entrevistados son ficticios; se protege sus identidades reales siguiendo las consideraciones éticas de la investigación.

Primer eslabón: las mujeres minadoras

En este eslabón se realiza la primera fase del reciclaje, es decir, la separación del desecho, la transformación del no valor en valor, de basura a materiales reciclables que finalmente serán la materia prima para el uso y venta de las grandes industrias que monopolizan esta actividad. En su investigación doctoral Rivadeneira (2020) plantea que este eslabón en la ciudad de Quito es un eslabón feminizado constituido por mujeres pobres y que su identidad de género se convierte en la estrategia de permanencia o no dentro de esta cadena de reciclaje. A continuación, se presentan narraciones o relatos que nos transportan al mundo del reciclaje y que nos permiten conocer a sus protagonistas principales.

Conocí el mundo del reciclaje de la mano de Ana, una mujer de aproximadamente 54 años minadora de las calles de Quito, que aceptó de buena gana que la acompañara en sus recorridos. Ana y su hija Andrea son muy hábiles revisando las fundas de basura, apenas las palpan por fuera y ya saben si vale o no la pena abrirlas. Por la forma en la que trabajaba Ana pude notar que tenía mucha experiencia. Continuamos nuestro recorrido buscando materiales por la calle. En una esquina nos esperaba el hijo de Ana, Andy, que estaba “cuidando el puesto”. El puesto es el lugar escogido por Ana para hacer su punto de acopio. Desde allí Andrea y Ana hacen sus recorridos por las calles recogiendo los materiales. Cuando las cargas están ya demasiado pesadas vuelven al puesto y descargan. Ninguna de las dos mujeres trabaja con carrito o carretillas como otros minadores que recorren el barrio, ellas todo lo cargan en sus espaldas. Unos minutos después llegó al lugar un pequeño camión. Conocí entonces a Roberto, la persona que compra el material que Ana recoge. Él y otro hombre pesaron los bultos y los arrojaron al camión. Al final de la jornada Ana y Andrea recibieron seis dólares por su trabajo. Las condiciones en las que trabajan Ana y Andrea son muy precarias pues no cuentan con un espacio físico en el que puedan almacenar los materiales extraídos. Esto hace que se vean obligadas a vender los materiales el mismo día que los recolectan y por lo tanto no pueden acumular volúmenes que les permitan mejorar el precio de sus materiales (Rivadeneira 2020, 97).

El relato expuesto evidencia las relaciones de desigualdad basadas en la clase social y en el género, pero también en factores culturales que marcan el límite entre aquellos que tiran desechos y otras que los recogen, que trabajan y que sobreviven gracias a la basura.

Alguna vez le pregunté a Ana si no dudaba del precio que Roberto le ofrecía por los materiales y del peso que supuestamente le mostraba la balanza que él traía,

a lo que me contestó que, por supuesto que dudaba, pero que trabajaba con él porque era el único que le compraba el material a esa hora de la noche. Ana está consciente de que los compradores pueden alterar las balanzas con las que pesan el material, incluso conoce las técnicas que utilizan para hacerlo, es por ello que casi siempre regatea para obtener un mejor precio por sus materiales. “Todos roban”, me asegura Ana, refiriéndose a los dueños de los depósitos. Ana cuenta que antes entregaba sus materiales en una bodega en el barrio de San Juan, pero que raras veces recibía por ellos cinco dólares, con Roberto en cambio, en un buen día puede recibir entre diez y quince dólares. Ana no relaciona un determinado peso del material con el dinero que recibe. La palabra con la que describe las transacciones es el verbo dar. Dice, entonces, en este depósito me “daban”, o “Roberto me da”, como si se tratara de “dádivas” que dependen de la buena voluntad del comprador. Le sugiero a Ana que se consiga una balanza y que pese en ella los materiales que entrega, pero me señala que no es posible, que los compradores “se enojan”. Le pregunto que por qué se deja robar y me contesta que de algún modo tienen los compradores que asegurarse sus ganancias (Rivadeneira 2020, 98).

Las minadoras y los dueños de depósitos realizan transacciones que van más allá de las relaciones económicas y comerciales de mercado, que recaen en lo que Thompson (1995) conceptualiza como “economía moral”, es decir, lo que es justo o injusto dependería de las relaciones de desigualdad, de poder entre las minadoras y quienes tienen el poder para establecer un precio a los desechos y comprarlos.

Ana se conforma con lo que Roberto “le da” y Roberto aprovecha la situación de Ana: no tiene demasiadas alternativas para buscar otro comprador a lo que se añade su situación de mujer pobre al frente de la responsabilidad de una familia necesitada de ingresos. Se ha mantenido minando por tanto tiempo porque ha sido una actividad, según sus propias palabras, “rentable”. Me contaba que con lo que ella ha ganado minando ha mantenido y educado a sus ocho hijos. Ana se había separado de su pareja cuando el menor de los hijos que tuvo en esta relación tenía tan solo 3 años. “Con mi trabajo en el reciclaje los eduqué”, me dijo. Mientras recorríamos las calles Ana me enseñaba sobre los materiales, los que servían y los que no. Entonces pude darme cuenta que casi todos los materiales que yo separé y lavé durante meses para Ana y Andrea, como cajas de leche o botellas de yogurt, no le servían casi de nada, pues ni siquiera fueron entregados a Roberto. Según me explicaba Ana solo recogen ese tipo de envases cuando pueden acceder a ellos en cantidades grandes pues los precios son demasiado bajos. En todo caso comprendí que el recorrido se lo hace buscando, sobre todo, botellas de agua o refrescos, papel y cartón. Me pregunté entonces por qué Ana y An-

drea me recibían esos materiales que con tanto afán separaba para ellas creyendo que servirían para enganchar a las minadoras en una relación amistosa que me permitiera llevar adelante mi trabajo de investigación. Detrás de ese “don” había un interés específico de mi parte. Me di cuenta entonces que su intención al recibir amablemente esos materiales inservibles era engancharme a mí en una relación amistosa que les permitiera acceder a otros materiales valiosos para ellas como ropa y otros objetos que yo podía proporcionarles (Rivadeneira 2020, 97).

Las relaciones de las minadoras y sus actividades no son puramente mercantiles, además de entablarse como condiciones de desigualdad, este intercambio implica un don que para Marcel Mauss (1971) es el dar, recibir y devolver. De esta forma el don es una especie de proceso, en el cual al recibir algo se crea una obligación moral para devolver dones iguales o superiores a los recibidos. De acuerdo con Benería, Berik y Floro (2016), estas lógicas económicas no son puramente mercantiles, son lógicas económicas de aprovisionamiento donde las cadenas de suministro subvencionan los costos de reproducción social de las minadoras a su beneficio, puesto que mantienen una mano de obra dispuesta a trabajar por poco o casi nada en esta etapa del capitalismo neoliberal.

Ana valora positivamente el trabajo de minado pues le permitió siempre estar cerca de sus hijos cuando fueron pequeños. Ellos se criaron en la calle mientras ella trabajaba, pues según relata, en ese tiempo no había centros de cuidado en donde dejar a sus hijos. De esta manera el trabajo de minado le ha permitido poner por delante del trabajo remunerado las responsabilidades de aprovisionamiento de su familia, lo que ha colocado a Ana en la disyuntiva en la que se encuentran muchas mujeres que tienen que combinar el trabajo de cuidado con uno remunerado y en el que las responsabilidades de aprovisionamiento obliga a muchas mujeres a conformarse con trabajos mal remunerados a lo que se adiciona el no poder trabajar las horas suficientes para lograr mejores ingresos. En la familia de Ana el minado es una cuestión de mujeres. Fue la madre de Ana la que le enseñó el oficio del reciclaje. Ana vive del reciclaje (Rivadeneira 2020, 99).

Las minadoras necesitan tener ingresos diarios y es en el intercambio comercial del desecho donde los obtienen. Aunque resultan relativamente bajos, son seguros y rápidos, y con eso logran mantener una vida diaria de sobrevivencia en una dinámica que toma lo que hay, en condiciones de precariedad laboral (Pérez Orozco 2006).

Ana, como muchas minadoras, despliega la actividad del reciclaje sobre la base de un trabajo familiar, constituido típicamente como una estrategia de sobrevivencia de las poblaciones empobrecidas en América Latina. Se acude al traba-

jo familiar para completar los ingresos necesarios para la reproducción social. Cuando Ana está sola no sale a reciclar. La razón es que se necesita más de una persona para recorrer las calles recogiendo y cargando los materiales y al menos otra persona para “cuidar el puesto” en el que las cargas son depositadas. En varias ocasiones le ha pasado a Ana que estando sola acopia materiales en algún punto y cuando regresa alguien más se los ha llevado (Rivadeneira 2020, 102).

Por otro lado, necesitan compañía para realizar las actividades de minado puesto que para tener mejores ingresos se requiere de apoyo familiar.

Ana cree que es cuestión de suerte tener un buen día o un mal día recogiendo el material. Cuando Ana no tiene “suerte” entonces debe conformarse con las pingües remuneraciones que consigue. El riesgo de la actividad es asumido en su totalidad por Ana, quien sumisamente acepta las condiciones de su precario trabajo, imprimiéndose a sí misma altos niveles de autoexplotación, muy convenientes para la rentabilidad de los otros eslabones de la cadena de suministro (Rivadeneira 2022, 102).

Generalmente, el poco dinero que genera a las minadoras el trabajo con el desecho les obliga a buscar otras formas alternativas de trabajo informal, sobre todo en los depósitos de materiales reciclables donde proceden a separarlos; estos forman parte del segundo eslabón de la cadena de reciclaje.

Por la mañana recorren las imprentas en busca de papel. Ana se encarga de cargar los bultos y arrojarlos al camión, por la tarde clasifica el papel recolectado. Por ese día de trabajo recibe diez dólares. Ana, por tanto, se involucra en la cadena de reciclaje como “empresaria” en el primer eslabón, recolectando de entre la basura los materiales reciclables y luego vendiéndolos a un depósito y también, eventualmente, como mano de obra informal en el segundo eslabón al trabajar en un depósito cargando y separando material (Rivadeneira 2020, 106).

Finalmente, otro aspecto importante para las minadoras es el clima. Durante los meses que las observamos y seguimos en su trabajo, los días fríos y lluviosos fueron la constante, lo que dificulta la venta del material puesto los compradores no lo aceptan mojado.

Le pregunté a Ana cómo se las arreglaba para ganar el dinero que necesita para vivir cuando en épocas como esta, de tanta lluvia, no puede salir a reciclar y tampoco le llama la señora del depósito. Ana me contestó que la chatarra que ella recoge en la calle como latas de cerveza u otros objetos metálicos se los lleva

a casa para acumularlos. En caso de no tener trabajo vende poco a poco ese material. “Es como unos ahorros que yo tengo”, señala. Cada vez que sale a vender la chatarra obtiene más o menos cinco dólares. Ana además trabaja los sábados y domingos vendiendo papel higiénico en la entrada de los baños del cementerio de San Diego donde trabaja el padre de su último hijo (Rivadeneira 2020, 106).

Como se observa, el trabajo y los ingresos de las minadoras dependen de varios factores como el clima, la suerte, las épocas del año, el dar y recibir o los compradores, debido a que hay temporadas o épocas como Navidad, fin de año, Día del Padre y Día de la Madre durante las cuales se consume y se desecha una mayor cantidad de materiales reciclables.

Segundo eslabón: los depósitos

Forman el siguiente nivel de la cadena y son espacios de negocios familiares de pequeña escala que se concentran en almacenar productos reciclables hasta tener cantidades comercialmente rentables. Existen minadoras que poseen pequeños depósitos, sin embargo, en su mayoría son los comerciantes quienes compran los materiales y realizan un trabajo de separación, por ejemplo, en el caso del papel se lo separa por tipos que tienen diferentes precios en el mercado. Los depósitos se caracterizan por contar con medios de transporte, pueden llevar materiales a grandes distancias, distribuyendo a medianas empresas intermediarias o incluso a las grandes industrias.

Este eslabón es muy rentable puesto que separa el desecho y lo transforma en material comercial.

El material recuperado por Ana es entregado a Roberto, el dueño de un pequeño depósito. Una de esas noches que acompañé a Ana en su trabajo me puse en contacto con Roberto con el propósito de pedirle que me permitiera observar el trabajo que se realiza en su depósito; acordamos día y hora. En el depósito conocí a Luisa la esposa de Roberto, quien me recibió amablemente y me permitió entrar al local. El lugar no era muy grande, pero estaba lleno de enormes bultos repletos de papel. Según me explicaba Luisa en su depósito se trabaja con diferentes tipos de papel, cada uno de ellos tiene diferente precio, de acuerdo al costo que implique volver a reutilizarlo en la industria. También reciben en el depósito plástico duro, plástico suave, chatarra, cobre y bronce. En el depósito estaban Luisa, su hijo, un pequeño de tres años y una mujer que en ese momento se encontraba separando los diferentes tipos de papel. Se trata de un negocio familiar en el que trabajan Roberto en su camión recolectando el material rescatado de

la basura por las minadoras; Luisa se encarga de atender el establecimiento al que las minadoras y otros agentes van a vender materiales reciclables y también de la separación del material. Para hacer el trabajo de separación se ha buscado, adicionalmente, el trabajo de otra mujer quien también separa el material además de cargar y apilar los pesados bultos repletos de material para aprovechar el escaso espacio disponible en el local (Rivadeneira 2020, 107).

El trabajo de separación es importante en esta parte de la cadena pues entregar el material sin clasificarlo es perjudicial para el precio y para la rentabilidad del negocio. Sin embargo, las minadoras pueden o no entregar el papel separado, si lo hacen reciben un mejor precio, si no lo hacen el depósito recibe el material y el negocio consiste en su separación y venta (Rivadeneira 2020).

Por otro lado, si en los depósitos existe material acumulado que no es suficientemente atractivo, las empresas intermediarias envían sus propios transportes a retirarlo de varios sitios hasta obtener un volumen adecuado. Una vez en las empresas los materiales de alta demanda como el papel y el cartón son compactados y enviados a industrias procesadoras que los convierte en nuevos productos.

Luisa y Roberto se iniciaron en el negocio del reciclaje hace trece años a pesar de no tener los recursos necesarios para comenzar, ni siquiera un espacio físico para almacenar el material. Sin embargo, al cabo de más o menos cinco meses de haber iniciado el negocio había adquirido más clientes, por lo que la pareja pudo arrendar un pequeño local en el mismo sector de las imprentas. El negocio mejoraba día a día y los volúmenes acumulados les permitía obtener mayor rentabilidad. Luego de seis meses de haber conseguido el local compraron a crédito una camioneta con la cual el negocio prosperó y consiguieron incorporar a un trabajador. Al poco tiempo compraron un auto, el cual que según Luisa les resultó defectuoso. Vendieron el auto y dieron la entrada para comprar una casa. Hace aproximadamente tres años compraron a crédito un camión que por solidaridad familiar lo entregaron a otro hermano de Roberto y que fue robado. Luego de un tiempo y a pesar de la oposición de Luisa, Roberto adquirió nuevamente a crédito otro camión para su hermano. La rentabilidad del negocio del reciclaje, basado en el trabajo precario de las minadoras, de Luisa y de la otra trabajadora, permite a los negocios crecer y acumular en corto tiempo un patrimonio o, como en el caso de Roberto, sortear las vicisitudes de la vida cotidiana (Rivadeneira 2020, 106).

La rentabilidad del negocio de reciclaje depende de los volúmenes de material que acumulan, por lo que el denominado “depósito” tiene dos fuentes mediante las lo acopian: las minadoras y las denominadas recicladoras de base organizadas.

Según Luisa es principalmente el trato lo que mantiene satisfechos a sus pequeños proveedores. Es interesante notar cómo se resalta el trato refiriéndose claro está, a un “buen trato” como estrategia de atracción de proveedores, lo que sugiere que el “maltrato” es la forma normalizada de relacionamiento de los depósitos con las minadoras. Luisa no mencionó los precios como uno de los factores de satisfacción, pero sí la inmediatez en el pago y el peso, lo que supondría que el peso que les muestran a los recicladores es más justo. Sin embargo, ese mismo día cuando esperaba en la puerta del depósito la llegada de mi entrevistada, pude ver cómo una señora muy entrada en años llegó con un costal en sus espaldas y una funda en las manos. El costal, desproporcionadamente grande para su corta estatura, estaba repleto de botellas de refresco y la funda llena de papeles de cuaderno. Se disponía a vender lo recogido en el depósito. Cuando llegaron sus dueños la mujer se los ofreció, Luisa metió los materiales y Roberto sacó de su monedero tres escasos dólares, la mujer protestó airadamente y consiguió cincuenta centavos más. Nadie pesó el material, la remuneración se la hizo “al ojo”, por lo que me quedó claro que en este caso ni precio ni peso fueron tomados en cuenta para realizar la transacción. La mujer se retiró del lugar no muy satisfecha. Según Luisa es necesario tener mucha paciencia para trabajar con las minadoras, pues usualmente ellas no están satisfechas con el peso que muestra la balanza del depósito. Por otro lado, suelen mezclar el material que entregan lo que dificulta el cálculo de su remuneración. La observación ratifica lo expuesto por Ana, en las transacciones poco tienen que ver los precios o el peso “justo”, pero sí el “trato”. Pagaron a la mujer inmediatamente, fueron amables y la atendieron apenas entró en el depósito. La mujer, sin embargo, no se fue del todo contenta con la remuneración obtenida pues no pudo constatar si la transacción fue o no justa, apenas y pudo protestar por lo poco que recibió y creo que lo hizo más por costumbre que por el convencimiento de la injusticia en la transacción. La escena no nos permite saber si la mujer en realidad vende en el depósito por el buen trato recibido como dice Luisa, lo que se puede decir es que el “buen trato” es una estrategia del negocio, basada en principios tácitos de una economía moral en la que es costumbre para las minadoras aceptar, dentro de relaciones de poder desiguales, lo que el comprador les “de” por sus mercancías. El hecho de que, en este caso, las mercancías hayan sido obtenidas por una anciana y pobre mujer sin posibilidades de exigir el mentado precio y peso justos, fue determinante a la hora de decidir el valor pagado (Rivadeneira 2020, 108).

En estas relaciones comerciales la desigualdad funciona como generador de rentabilidad para esta segunda cadena. La superexplotación generada en función del género, la clase y la edad se suma a la autoexplotación³ de las minadoras, quienes

3 Para profundizar en los conceptos de autoexplotación y superexplotación, se sugiere revisar Boutang (2006) y Rivadeneira (2020).

aceptan estos intercambios económicos sin protestar (Boutang 2006; Legarreta 2006; Rivadeneira 2020).

Tercer eslabón: intermediarios y mayoristas

Las empresas mayoristas o intermediarias tienen la capacidad de almacenaje, esa es su estrategia, lograr grandes cantidades de material lo que convierte al reciclaje en un negocio rentable. En esta etapa la clasificación de los materiales se caracteriza por ser más rigurosa y tecnificada. Estas empresas poseen maquinarias especializadas que compactan y embalan el material dejándolo listo para su utilización como materia prima por parte de las grandes industrias.

Del depósito de Roberto, el papel, el cartón y las botellas de refresco pasan a dos empresas intermediarias, una en el norte y otra en el sur de la ciudad. Estas empresas se encargan de recibir tanto el material separado como sin separar, el cual tiene diferente precio de acuerdo al caso.

Mauricio, el dueño de la empresa del norte, me aclara muy enfáticamente que a empresas como la suya no se las puede llamar “intermediarias” puesto que allí se le da al material un valor agregado: clasificación, eliminación de contaminantes y compactación. Solo después de ese proceso el material es recibido por las industrias. Sin embargo, vi procesos de separación y eliminación de impurezas tanto en la actividad realizada por Ana como en el depósito de Roberto, por lo que es de suponer que al menos parte del material que llega a la recicladora de Mauricio está ya limpio y listo para ser compactado y embalado. La función de estas empresas, más que dar valor agregado al material, es el servicio de recepción y acopio de material para garantizar el volumen que necesitan las industrias para la transformación de la materia prima en productos terminados.

El lugar donde funciona la empresa de Mauricio es bastante grande, en él trabajan formalmente 60 personas entre personal administrativo, obreros y choferes. La mayoría de los trabajadores están en el área operativa y la mayor parte de ellos son hombres, lo que sugiere que mientras más se formaliza la actividad esta se masculiniza. Parte del personal operativo trabaja conduciendo la flota de camiones que se encarga del acopio; otra parte se encarga de recibir y pesar el material, así como de operar las máquinas compactadoras de material. Sin embargo, el trabajo de separación y clasificación del papel es reservado para las mujeres, probablemente sobre la idea de la existencia de alguna habilidad específica para esta actividad. De todos los materiales el que más requiere trabajo es el papel. El cartón viene también con impurezas, pero no se los separa por tipos como en el papel, y en el caso de las botellas de refresco el trabajo consiste únicamente en compactar. A la empresa llegan también otros materiales como plásticos de distintos tipos y chatarra (Rivadeneira 2020, 121).

Este eslabón se caracteriza por la rentabilidad pues aquí es donde la basura se convierte en un negocio lucrativo y de rápido crecimiento. La rentabilidad de las plantas de reciclaje se basa en los volúmenes de almacenaje, pero sobre todo en el diferencial entre el valor de la compra y venta de los materiales, por eso su estrategia se centra en concentrar la mayor cantidad de proveedores.

Según Mauricio el 60 % de los materiales que se adquieren en su empresa provienen de recolección en la fuente, es decir, que se los adquiere directamente de los agentes que los generan como pequeños y medianos negocios, empresas, condominios, centros comerciales, entre otros. El restante 40 % lo obtienen de las minadoras, asociaciones de minadoras y pequeños depósitos. Al preguntarle a Mauricio sobre sus estrategias para conseguir y mantener a sus proveedores, contesta que se basan sobre todo en el “precio y en el peso justo”. Nuevamente aparece en este eslabón, esta especie de eslogan de la cadena de proveedores del reciclaje cuyo significado real, más allá de la propaganda del establecimiento, es ambiguo. Otra ventaja que ofrece Mauricio es que cuando se trata de depósitos, como el de Roberto, la empresa envía sus propios vehículos a retirar el material porque estos alcanzan volúmenes mínimos que justifican el transporte (Rivadeneira 2020, 122).

Existen minadoras que proveen material a las empresas intermediarias, pero curiosamente, a pesar de transportarlo reciben un mismo precio como si lo entregaran en un depósito, sin embargo, lo ven como una ventaja puesto que consideran recibir un ofrecimiento de precio justo. Lo justo y el buen trato son factores no económicos que son parte de la economía moral de las minadoras, puesto que el “buen trato” evidencia cómo el “maltrato” se normaliza como la forma sistemática de relacionamiento entre las minadoras y los diferentes eslabones del reciclaje.

Según Mauricio para los depósitos y asociaciones de minadoras resulta atractiva la idea de vender sus materiales directamente a las industrias, dar el salto y convertirse en una empresa formal como la suya. Sin embargo, Mauricio cree que el principal impedimento para lograrlo no es ni siquiera la inversión que se requiere, sino la educación, la cual es la principal causa de que la mayoría fracase en el intento. De la misma manera, para las minadoras, según Mauricio, el progreso económico se ve fuertemente limitado por la falta de educación.

Ahí hay falta de preparación, falta de visión, falta de todo, entonces él [el minador/a] vive el día. Entonces alcanza a ver hasta el bolsillo. Entonces no hago ningún esfuerzo, lo que sé es trabajar, pero no tengo ningún otro complemento más que saber trabajar. Entonces claro, son todos estos unos panoramas, entonces dice y este por qué no surgió, cuánto ganó. Porque a este [al minador]

lo que le interesaba son solo los dólares. Entonces nunca hubo más allá de la preparación básica elemental ahí. Entonces estos individuos el rato que empiezan a manejar recursos que no eran de ellos, así como los recursos de la empresa no son de uno, la utilidad puede ser de uno o el sueldo puede ser de uno, pero no los recursos de la empresa. Entonces ellos lo primero que hacen es decir este whisky, este otro *whisky*, este otro *whisky*, entonces, como que se les iba a acabar el mundo. Antes tomaban trago o tampico, qué se yo, ahora son *whiskys* y *whiskys* y *whiskys*, ahora no está mal que alguien se tome un *whisky*, siempre y cuando sea con su esfuerzo, con sus recursos, entonces les pasó su cuarto de hora, pasaron tres, cuatro años manejándose de esa forma con recursos ajenos, dejaron endeudado y ahora siguen escarbando en la basura para sacar algo para el sustento. Entonces es cuestión de preparación, de educación, la gente tiene que educarse (Rivadeneira 2020, 122).

188

Mediante esta narración se describen las percepciones que se tiene de las minadoras y lo que justifica su última posición en la cadena del reciclaje. En el sentido común el discurso oficial justifica que el sector del reciclaje ha dado oportunidades económicas para todos, incluidas las minadoras, sin embargo, saber aprovecharlas ha sido cuestión de educación. Retomando a Gago (2015, 146) se acusa a las minadoras de

no ser capaces de desarrollar prácticas y saberes necesarios para autogestionar su sobrevivencia. Se les reclama su falta de cálculo para convertir el reciclaje en un modo de vida “digno”. Se les reclama no haber asumido la “razón neoliberal”, una lógica empresarial para aprovechar las oportunidades que les ofrece el mercado a personas educadas.

Cuarto eslabón: las industrias

El reciclaje puede convertirse en un complejo comercial e industrial muy atractivo y lucrativo pues sus productos finales, el desecho, están en el consumo cotidiano. Tal es el caso del papel higiénico y de otros productos de aseo personal que se producen con materias primas recicladas y que dinamizan a grandes industrias en Ecuador (Rivadeneira 2020).

En este último eslabón de la cadena del reciclaje lo que fue desecho se transforma en productos terminados para el consumo. Estas industrias se caracterizan por adquirir lo que consideran materia prima limpia, clasificada y embalada, para ser directamente utilizada en sus procesos industriales. Sus proveedores son las empresas intermediarias mayoristas que son capaces de entregar el material en esas condiciones, convirtiéndose este ciclo económico en un verdadero monopolio del desecho transformado y reciclado.

Hasta el anterior eslabón el papel, el cartón y las botellas de refresco habían recorrido juntos la cadena del reciclaje, en el cuarto eslabón cada uno toma caminos diferentes de acuerdo con la industria de la que se trate. Seguí al cartón por una de las empresas perteneciente al grupo paplero y cartonero más grande del país. Este grupo está constituido por varias empresas filiales que incluso integran en su actividad servicios de reciclaje y de recolección de materiales reciclables, es decir, se intenta integrar dentro del mismo grupo toda la cadena de valor de reciclaje en un intento por lograr eficiencia sistémica, aunque vale la pena notar que no se integra el trabajo realizado por las minadoras quienes se convierten en sus proveedoras. Entre las empresas filiales existe una dedicada específicamente a garantizar la provisión de materias primas para las actividades del grupo (Rivadeneira 2020, 133).

Entre las actividades que realizan está la de garantizar proveedores especializados para otra de las industrias del reciclaje muy lucrativa: la del cartón.

Al llegar a esta empresa me atendió Cristóbal, un joven profesional que tiene el cargo de jefe administrativo de la sucursal en Quito. Esta empresa tiene sucursales en algunas ciudades del país como Guayaquil, Quito, Manta, Santo Domingo y Machala. Según relata Cristóbal la materia prima que se recicla en el país no es suficiente para abastecer a la industria cartonera nacional, por lo que una parte del material reciclado proviene de la importación. Más o menos aquí a nivel nacional se consumen alrededor de unas 20 000 toneladas al mes y tenemos en el mercado nacional unas 10 000, el resto toca comprar a todos. Nosotros compramos 70 % local y el 30 % importamos, los otros hacen al revés, compran local el 30 % y el 70 % lo importan (Rivadeneira 2020, 138).

Las empresas del reciclaje adoptan estrategias de especialización del desecho, por ejemplo, compran solo cartón reciclado a intermediarias mayoristas, a depósitos y también a minadoras.

La estrategia, según Cristóbal, se centra en buenos precios y pesos justos, además de comprar el material a todo tipo de minador/a y en todas las condiciones en las que puedan entregar el material. Por otro lado, la empresa tiene un sistema casi diario de seguimiento de sus proveedores, de manera que pueden saber a tiempo si el material se desvía hacia otras empresas o depósitos y realizar visitas para intentar conocer los motivos del desvío y evitarlo (Rivadeneira 2020, 138).

Es al final una estrategia económica que logra abaratar costos, puesto que acapara el cartón como material reciclable en todo el país, manteniendo el control de los precios.

Los precios del mercado están en el internet, están en muchas revistas, así se determina cuando sube, cuando baja, cuando está escaso. En época de escasez internacional todo el mundo se dedica al mercado local y suben precios. Una temporada casi estuvo el precio internacional con el local. Internacionalmente se compra en la costa este de Estados Unidos, se compra en Centroamérica, se compra en Chile, compramos en Colombia [...] hubo también un tiempo que se compraba en Rusia (Rivadeneira 2020, 140).

Como podemos observar es un negocio lucrativo y globalizado. Cuando el precio del cartón sube a nivel internacional y se vuelve inconveniente para la industria, intervienen en el mercado los grupos económicos para controlar el precio, es decir, para bajarlo a nivel local a su conveniencia.

Hubo un tiempo también que se elevó demasiado el precio del cartón nacional, entonces hubo una reunión entre todos los cartoneros y definieron pagar un determinado precio. Por ejemplo, en el cartón pagar máximo a todos, bajar veinte dólares la tonelada, si antes vendían a 180 la tonelada, ahora van a vender a 160 todos y así se fue regulando (Rivadeneira 2020, 140).

Cristóbal considera que las minadoras conforman el principal eslabón de la cadena del reciclaje, pues sin su trabajo no existirían los otros eslabones y se dificultaría la producción industrial, a pesar de ello, sostiene, son las que reciben las menores remuneraciones por su trabajo. Es por ello que la empresa intenta “ayudarlas” recibiendo su material a precios “reales” a pesar de que ello implica mayores esfuerzos para la empresa, pues recibe material sin clasificar, con impurezas, bajos volúmenes, sin compactar y ofrece su flota de transporte para retirar el material. Todos estos factores, sin embargo, inciden en la disminución del precio a los que reciben el material de las minadoras.

Otra forma de “apoyo” por parte de la empresa es procurar su formación para que “sepan” gastar su dinero. Saber gastar es guardar capital y mejorar sus condiciones de trabajo, lo que tiene como consecuencia aumentar volúmenes, y por lo tanto ingresos. Por otro lado, siguiendo a Cristóbal, el problema está en que las minadoras tienen “costumbres inadecuadas” como tomar alcohol. La percepción que legitima la superexplotación de las minadoras es que el trabajo de minado puede ser rentable si se lo sabe manejar adecuadamente, pero que las minadoras no lo aprovechan o no son capaces de emprender, es decir der trabajar más y mejor (Rivadeneira 2020).

Conclusiones

En este artículo se presenta una descripción etnográfica, sobre los eslabones o cadenas del reciclaje en los que se insertan las minadoras dentro de la estructura jerárquica de poder y de desigualdad social que conforma este suministro. Se argumenta mediante relatos y narrativas cómo las diferencias de clase, género y edad se constituyen en generadoras de rentabilidad económica para las industrias del reciclaje, quienes explotan un trabajo precarizado de mujeres empobrecidas y sobreexplotadas que están dispuestas a hurgar la basura de otros para transformar el desecho en materiales económicamente comerciales en provecho de los eslabones superiores de la cadena.

Las minadoras que forman parte de estas cadenas o eslabones productivos relacionados con la desigualdad evidencian su identidad como mujeres pobres y responsables del aprovisionamiento de sus familias. A pesar de las bajas remuneraciones que perciben y de todos los riesgos económicos y sociales que la actividad con la basura implica, trabajan o se desarrollan en un aparente ámbito económico formal pero constituido por relaciones no económicas, lo que precariza su labor sobre la base de una economía moral que a fuerza de costumbre genera niveles de conformidad ante la explotación de su trabajo (Scott 1985; Dalla 2006; Pérez Sáinz 2014). Uno de los motivos es su poco nivel de asociatividad pues la razón neoliberal les construye como entes individuales y productivos. A pesar de existir un espacio organizativo como la Red Nacional de Recicladores del Ecuador (RENAREC), no todas las minadoras creen o confían en este espacio.

La RENAREC es una organización que agrupa alrededor de 50 asociaciones de recicladoras/es de base en el Ecuador en las que trabajan 1500 personas de las cerca de 20 000 que se estima que trabajan en esta actividad en todo el Ecuador. Su objetivo es promover los intereses de los recicladores de base del país (Rivadeneira 2020, 193).

Esta asociación se enfoca más en mujeres recicladoras, es decir, en el grupo que trabaja con elementos ya separados de la basura. La diferencia central entre minadoras y recicladoras es que las primeras meten sus manos en las fundas de basura, trabajan con la suciedad y con los desechos, con el no valor, mientras que las segundas ya trabajan con lo separado, con lo que tiene valor.

Pensaríamos que la propuesta de asociación podría mejorar las condiciones laborales o de vida de estos grupos, como lo analiza Soliz (2014) en el caso ecuatoriano, sin embargo, las minadoras no la aceptan o no se identifican con la RENAREC, puesto

que asociarse también implica perder su libertad individual, su tiempo y su economía moral, es decir, sus formas de transacción en los productos (Rivadeneira 2020).

Finalmente, en Ecuador estas relaciones económicas de desigualdad se encuentran extendidas sobre el imaginario que relaciona la existencia de minadoras, personas que hurgan en la basura y llevan a cabo el reciclaje de base, con la pobreza. Las empresas monopólicas del reciclaje reconocen que parte de su rentabilidad se basa en el trabajo precario de las minadoras. También naturalizan la vulnerabilidad y la sobreexplotación en la que estas mujeres trabajan con argumentos que recaen en el ámbito de la cultura y de una supuesta razón ecológica ligada al cuidado del medioambiente, en una mezcla de razón neoliberal, de nociones civilizatorias, de informalidad y de precariedad que transforma la desigualdad en lucro.

Referencias

- Benería, Lourdes, Günseli Berik y Maria Floro. 2016. *Gender, development, and globalization: Economics as if all people mattered*. Nueva York: Routledge.
- Boutang, Moulier. 2006. *De la esclavitud al trabajo asalariado: economía histórica del trabajo asalariado embridado*. Madrid: Akal.
- Dalla Costa, Mariarosa. 2006. “La sostenibilidad de la reproducción: de las luchas por la renta a la salvaguardia de la vida”. En *Transformaciones del trabajo desde una perspectiva feminista: producción, reproducción, deseo, consumo*, coordinado por Matxalen Legarreta Iza, Débora Ávila Cantos y Amaia Pérez Orozco, 59-78. Madrid: Tierra de Nadie. <https://bit.ly/44zoSUF>
- Gago, Verónica. 2015. *La razón neoliberal*. Buenos Aires: Traficantes de Sueños.
- Legarreta, Matxalen. 2006. “Sobre el trabajo y los trabajos (o las polisemias del trabajo): reflexiones desde una perspectiva feminista”. En *Transformaciones del trabajo desde una perspectiva feminista: producción, reproducción, deseo, consumo*, editado por Matxalen Legarreta Iza, Débora Ávila Cantos y Amaia Pérez Orozco, 217-232. Madrid: Tierra de Nadie. <https://bit.ly/44zoSUF>
- Gereffi, Gary, John Humphrey y Timothy Sturgeon. 2005. “The governance of global value chains.” *Review of International Political Economy*, no. 12:1: 78–104. <https://doi.org/10.1080/09692290500049805>.
- Ley Orgánica de Economía Circular Inclusiva. 2021. Registro Oficial 488, 2 de julio. <https://bit.ly/3LBqHIi>
- Mauss, Marcel. 1971. *Ensayo sobre los dones: razón y forma del cambio en las sociedades primitivas*. Madrid: Editorial Tecnos.

- Ministerio del Ambiente. “Programa Nacional para la Gestión Integral de Desechos Sólidos – PNGIDS ECUADOR.” <http://www.ambiente.gob.ec/programa-pn-gids-ecuador/>
- Pérez Orozco, Amalia. 2006. “La economía: de icebergs, trabajos e (in)visibilidades”. En *Transformaciones del trabajo desde una perspectiva feminista: producción, reproducción, deseo, consumo*, coordinado por Matxalen Legarreta Iza, Débora Ávila Cantos y Amaia Pérez Orozco, 233-253. Madrid: Tierra de Nadie. <https://bit.ly/44zoSUF>
- Pérez Sáinz, Juan Pablo. 2014. *Mercados y bárbaros: la persistencia de las desigualdades de excedente en América Latina*. San José: FLACSO Costa Rica. <https://bit.ly/3ph5KdT>
- Rivadeneira, Catalina. 2020. “Con las manos en la basura, las minadoras de Quito-Ecuador, vidas significativas entre la explotación y el desecho”. Tesis doctoral, FLACSO Ecuador. <https://bit.ly/3AYuPgr>
- 2022. “La historia de Ana: narrativa sobre el trabajo de una minadora de basura”. *Revista Peruana de Antropología* 7 (10): 12-24. <https://bit.ly/3nzokh3>
- Scott, James. 1985. *Weapons of the weak: Everyday forms of peasant resistance*. New Haven: Yale University Press.
- Soliz, María Fernanda. 2014. “Metabolismo del desecho en la determinación social de la salud: economía política y geografía crítica de la basura en el Ecuador 2009-2013”. Tesis doctoral, Universidad Andina Simón Bolívar. <https://bit.ly/42cxUWm>
- Thompson, E. P. 1995. *Costumbres en común*. Barcelona: Crítica.
- Trujillo, Patricio. 2018. “Los operadores políticos de la Revolución Ciudadana (2010-2013)”. Tesis doctoral, FLACSO Ecuador. <https://bit.ly/3nCfO0E>
- Tsing, Ana. 2009. “Supply Chains and the Human Condition”. *Journal of Economics, Culture & Society* 21 (2): 148-176. <https://doi.org/10.1080/08935690902743088>

Informe



¿Sigue vigente el proyecto de sociología global después de la crítica decolonial?

Is the project of global sociology still relevant after the decolonial critique?

Geoffrey Pleyers*

Recibido: 21/03/2023 - Aceptado: 30/04/2023

Resumen

En las últimas décadas, enfoques teóricos críticos que incluyen los estudios subalternos, poscoloniales, decoloniales y feministas convergieron en su crítica de una sociología que se pretendía universal pero que fue enraizada en el eurocentrismo. Tomar en consideración estas críticas requiere una revisión del canon de la disciplina y renovar la perspectiva de una “sociología global” que durante demasiado tiempo se confundió con la sociología occidental. Sin embargo, el giro decolonial no invalida el proyecto de la sociología global, todo lo contrario.

Palabras clave: Asociación Internacional de Sociología, epistemologías del sur, giro decolonial, Sociología global.

Abstract

Over the past decades, critical theories including subaltern, postcolonial, decolonial and feminist studies, converged in their critique of a sociology that claimed to be universal but was rooted in Eurocentrism. Taking these critiques into account requires a revision of the canon of the discipline and a renewal of the perspective of a “global sociology” that for too long was confused with Western sociology. However, the decolonial turn does not invalidate the project of global sociology, quite the contrary.

Keywords: Decolonial turn, Global Sociology, International Sociological Association, Southern Epistemologies

* Profesor FNRS (Fonds de la Recherche Scientifique) en la Universidad Católica de Lovaina (Bélgica) y Vicepresidente de la Asociación Internacional de Sociología (2018-2023). Mail: Geoffrey.Pleyers@uclouvain.be

Introducción

Después de su apogeo en la década de 1990, la sociología global ha sido objeto de duras críticas desde enfoques teóricos críticos que incluyen los estudios subalternos, poscoloniales, decoloniales, feministas y de género, así como desde la perspectiva epistemológica general de las denominadas “epistemologías del Sur”. Más allá de su heterogeneidad y divergencias, estos enfoques convergen para desafiar la legitimidad de una sociología global, que ha sido identificada con el eurocentrismo y la dominación de los sociólogos “occidentales” o del norte del planeta.

La agenda epistémica propuesta por estas teorías críticas combina dos pasos. El primero es la deconstrucción del eurocentrismo inherente sobre el cual se ha construido la sociología global y la mayoría de los marcos cognitivos de nuestra disciplina, como lo mostró la socióloga india Sujata Patel (2009). Esta perspectiva crítica desafía tanto las formas de producción y difusión del conocimiento dominadas por Occidente como las cosmovisiones eurocéntricas. Enrique Dussel (1996) ha mostrado que la colonialidad y la conquista de las Américas no son un tema secundario de la modernidad sino un hecho fundacional sobre el cual se ha construido y a través del cual la modernidad se sigue reproduciendo. Las subjetividades occidentales se han construido en una relación de dominación sobre los “otros”. Analizar los actores sociales, los mecanismos y las instituciones que han construido, mantenido, reproducido y actualizado estas formas de dominación social y epistémica es una tarea fundamental para las ciencias sociales contemporáneas. Esto incluye el análisis reflexivo de su papel pasado y actual en la producción y reproducción de este sistema social y epistémico.

El segundo paso al cual nos invita este conjunto de perspectivas críticas consiste en prestar atención y dar visibilidad a los conocimientos, las experiencias y las visiones del mundo (cosmovisiones) que han sido “invisibilizados” y negados por el proceso de modernización. Los movimientos indígenas, ecologistas, feministas, campesinos y minoritarios han hecho de esta reivindicación una parte fundamental de sus luchas emancipatorias. También es una tarea urgente para los sociólogos tanto del Norte como del Sur Global. Para los sociólogos profesionales, este paso incluye, en particular, revelar las contribuciones a nuestras disciplinas de investigadores, actores, autores y académicos que han sido ignorados durante mucho tiempo porque pertenecían a minorías oprimidas, como es el caso de WEB Dubois (Burawoy 2021); o porque eran mujeres, como Mariane Weber, Harriet Martineau, Charlotte Perkins Gilman (Scribano 2023) que forman parte de las “madres fundadoras” de la sociología, o porque escribieron en el Sur global, como es el caso de muchas de nuestras colegas en la actualidad (Martínez Andrade 2019).

Luchas sociales y epistémicas

Las ideas principales sobre las que se construyen tales perspectivas críticas surgieron al margen o fuera de la sociología académica. En América Latina, los antecedentes de la “perspectiva decolonial” en sí misma es una de las ilustraciones más llamativas del hecho de que algunos de los debates más significativos en ciencias sociales se inician fuera del mundo académico, en los movimientos sociales, en particular en los movimientos indígenas, antes de penetrar progresivamente en el mundo académico. En las últimas tres décadas, actores críticos, movimientos sociales y académicos del Sur Global y de grupos oprimidos (en particular, feministas y minorías), han transformado profundamente la forma en que vemos nuestro mundo, la modernidad, la equidad y el “progreso”. Los pequeños agricultores, pueblos indígenas, activistas y movimientos del Sur Global han desarrollado perspectivas como el ecofeminismo y el “buen vivir” (por ejemplo, con la perspectiva del Sumak Kawsay en el Ecuador, ver Cortez 2011) que han impactado profundamente en cómo vemos la ecología, la naturaleza (a la que pertenecemos) y a nosotros mismos (Pleyers 2015). Procesos similares han ocurrido en el Norte Global. El concepto de “interseccionalidad” apareció en las luchas de los movimientos feminista y negro, de la pluma de Crenshaw, quien no era socióloga sino activista y abogada (Carbado et al. 2014). Así, muchos de nuestros conceptos clave han surgido de los movimientos sociales “desde abajo”.

Abrir las epistemologías del Norte a aprendizajes, posturas y lecciones que provienen de actores sociales oprimidos lleva a reconocer a los investigadores y actores sociales como productores de conocimiento, lo cual incluye conocimientos prácticos, así como perspectivas teóricas, epistemologías y visiones del mundo (“cosmovisiones”). De hecho, los movimientos indígenas, campesinos o feministas de América Latina consideran explícitamente la defensa de cosmovisiones alternativas como una parte crucial de la lucha por la justicia social. “Nuestra lucha es política y epistémica”, dijo Luis Macas, quien fuera dirigente de la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE). Trasladando estas luchas a los espacios académicos, investigadores afirman que “no hay justicia social sin justicia epistemológica” y buscan acabar con el “imperio cognitivo” (Sousa Santos 2019). Otros insisten en la necesidad de cuestionar las infraestructuras de producción y difusión de conocimientos (Beigel, 2013; Patel, 2021).

Estas luchas “sociales y epistémicas” no sólo son nuestros objetos de investigación, atraviesan las ciencias humanas. Las epistemologías y la sociología son parte del campo de batalla de estos proyectos de emancipación y han sido cuestionadas y en parte transformadas por ellas en las últimas décadas.

¿Sigue siendo relevante la sociología global?

¿Sigue siendo legítimo el proyecto de una sociología global después de esta intensa ola de críticas? ¿O está la “sociología global” intrínsecamente ligada al proyecto y visión del mundo moderno eurocéntrico (colonial, patriarcal y capitalista)? ¿Debería la sociología renunciar al proyecto de hacer justicia al conocimiento enraizado en las experiencias locales, las luchas y las culturas específicas? ¿Deberíamos centrarnos en reconstruir las historias regionales y nacionales de la sociología para fomentar las contribuciones de autores y académicos nacionales y regionales que han sido “invisibilizados”?

El “giro decolonial” invita a los sociólogos e intelectuales occidentales a renunciar a su hábito de universalizar rápidamente sus resultados de investigación, conceptos y visión de la emancipación. Exige desvelar la dominación epistémica arraigada en la sociología eurocéntrica, y que reconozcamos también las contribuciones teóricas significativas que académicos y actores de diferentes regiones del mundo y de entornos oprimidos han hecho a la historia y relevancia de nuestra disciplina. Requiere que revisemos el canon de nuestra disciplina y renovemos la perspectiva de una “sociología global” que durante demasiado tiempo se confundió con la sociología occidental (y en realidad sólo con una parte de la sociología occidental). Sin embargo, el giro decolonial no invalida el proyecto de la sociología global. Como los zapatistas lo dejaron claro, promover “un mundo donde quepan muchos mundos” no significa renunciar a una perspectiva global; todo lo contrario.

Conviene recordar, con uno de los fundadores del grupo de pensamiento decolonial Ramón Grosfoguel (2011, 4), que desde su inicio esta perspectiva “no es una crítica esencialista, fundamentalista y antieuropea. Esta perspectiva es crítica tanto con los fundamentalismos eurocéntricos como con los del Tercer Mundo, con el colonialismo y con el nacionalismo”. Al contrario de lo que afirman sus detractores, las perspectivas decoloniales no enfocaron su lucha epistémica en borrar los aportes de la “sociología occidental” para reiniciar una sociología que sería “decolonial”. Al contrario, invitan a visitar algunos de sus conceptos claves en un diálogo con realidades de distintas partes del mundo en las cuales es más aparente la intersección entre distintas formas de opresión, especialmente el colonialismo, el patriarcado y el capitalismo (como sistema, pero también en sus implementaciones diferenciadas). Esto, y no la sumisión a un relativismo radical o la renuncia a un proyecto global, es lo que significa el paso epistémico desde una perspectiva universal a otra pluriversal (Mignolo 2000) en las ciencias sociales.

Renovar la sociología global y restaurar su relevancia requiere que “provincialicemos” sus contribuciones europeas. Como acertadamente explica Dipesh Chakra-

barty (2000), esto no significa deshacerse de todos los aportes occidentales de la sociología y la teoría crítica, sino considerarlos parte relevante de una sociología global más integral que se basa en raíces y propuestas de las diferentes regiones del mundo.

Luego de desarrollar una crítica radical y contundente de la dimensión colonial de la modernidad y de nuestra época en su obra “Crítica de la razón negra”, Achille Mbembe (2013) tituló el epílogo del libro con “Hay un solo mundo”. Al finalizar este libro llega a la conclusión de la interrelación de la humanidad y de la necesidad de desarrollar una nueva perspectiva cosmopolita: “Lo queramos o no, el hecho es que todos compartimos este mundo [...] La proclamación de la diferencia es solo una faceta de un proyecto más amplio – el proyecto de un mundo que viene, cuyo destino es universal, un mundo liberado del lastre de la raza, del resentimiento y del deseo de venganza que todo racismo suscita” (Mbembe, 2013: 260 y 263). Descolonizar la historia apunta a reconstruir una historia común, no sólo una historia de los pueblos colonizados. Esta perspectiva se aplica a la sociología. Nuestro objetivo es reconstruir una sociología común, con sociólogos y actores del Sur Global y desde puntos de vista marginados, no solo para ellos sino para todos nosotros.

Una sociología enraizada en diálogos

Para reconstruir la sociología global después (y con) del giro decolonial, la crítica del eurocentrismo y la visibilización del conocimiento alternativo deben complementarse con un tercer e indispensable paso: el diálogo intercultural (Fornet Betancourt 2009). Requiere que los investigadores reconozcan su posicionamiento social, cultural y epistémico y estén abiertos a aprender de los demás. Se trata de una postura a la vez sociológica, cultural y personal.

Es necesario fundar la sociología global en diálogos que inician con la aceptación de exponerse al riesgo, y a la esperanza, de perder algunas de sus certezas y la voluntad de aprender del encuentro con el otro. Como es el caso del diálogo con los actores sociales (TallBear, 2014), construir un diálogo con sociólogos que piensan el mundo a partir de otras regiones y otro posicionamiento requiere una postura de tolerancia, de apertura personal a otras perspectivas y a la interculturalidad. Bajo estas premisas, la sociología se convierte en un proyecto colectivo que aúna las reflexividades de los investigadores en una búsqueda común por una mejor comprensión de nuestro mundo y también de los actores que lo transforman.

Sin este llamado a un diálogo global abierto e intercultural, la renovación de las posturas y teorías críticas corre cuatro riesgos: la fragmentación, la idealización de los actores oprimidos, el aislamiento (a través de las dificultades para ir más allá de

las franjas radicales de los movimientos y académicos críticos) y una doble homogeneización, la de las ciencias sociales occidentales como “dominantes” y la de las ciencias sociales y de todos los conocimientos del Sur como “emancipadores”. La apertura al diálogo es indispensable tanto a nivel personal como entre las corrientes de la sociología y de las teorías críticas. Sin estos diálogos, la sociología global se reduce al eurocentrismo y, del otro lado, las posturas críticas corren el riesgo de reducirse a un moralismo y a una crítica que confunde convicciones personales con certezas que no necesitan otra justificación que la afirmación por su autor de situarse del lado de los oprimidos.

Conclusión

202

Si la sociología está a la altura de su tarea, podrá contribuir a la emergencia de una conciencia planetaria. Para lograrlo, la sociología global no puede quedar limitada en las universidades y cánones occidentales, que se presentan como universales, ni limitarse a las críticas a esta sociología occidental. Necesita conectar sociologías (Bhambra, 2014), y a partir de ahí reconstruir una sociología común, forjada en diálogos globales y en el reconocimiento de las contribuciones de perspectivas diversas al servicio de mejor análisis y de un mejor entendimiento de los desafíos comunes.

Una perspectiva renovada en la sociología global requiere nuevas prácticas en la difusión del conocimiento pero también otras metodologías (Patel, 2021), epistemologías reflexivas, prácticas diferentes en la investigación empírica (Pleyers, 2023) y en la manera como nos conectamos entre colegas de distintas regiones del mundo. Abrir espacios para estos encuentros y promover una mejor integración de las epistemologías y de las y los académicos del Sur Global o provienen de minorías oprimidas ha sido uno de los objetivos principales de la Asociación Internacional de Sociología (ISA, por su sigla en inglés) en las últimas décadas. Ya en 1996, el entonces presidente de la ISA Immanuel Wallerstein defendía la idea de un “universalismo pluralista”. Nuestra asociación global se basa en la convicción de que un diálogo abierto entre sociólogos de diferentes continentes es “clave para abordar los principales problemas sociológicos en todo el mundo” (Hanafi & Yi 2020). Sin embargo, el desafío sigue siendo construir una comunidad internacional de académicos inclusiva y diversa, capaz de renovar la sociología global.

Reconocer, “visibilizar” y aprender de la sociología que hacen investigadores y actores del Sur Global o de entornos marginados, no es solo una cuestión de democratizar la sociología al cumplir con criterios de diversidad y garantizar un acceso justo a la difusión del conocimiento. Es antes que nada una búsqueda de una sociología

mejor informada y más relevante, capaz de proporcionar análisis más complejos y multisituados para los desafíos que enfrentan nuestras sociedades. El pedagogo brasileño Paulo Freire nos enseñó que las perspectivas y los análisis de los actores oprimidos ofrecen una mejor comprensión de su realidad y de la sociedad. Las contribuciones de académicas y activistas feministas durante la pandemia de COVID-19 demostraron su capacidad para mejorar el conocimiento de nuestro mundo y sus desafíos mucho más allá de las causas feministas y de igualdad de género (Suarez-Krabbe 2020; Pleyers, 2020). Asimismo, los aportes analíticos y teóricos de los sociólogos del Sur Global contribuyen tanto a comprender la realidad y los desafíos de esa región como a alcanzar una mejor y “más global” comprensión de la vida y la sociedad en el Norte Global. Las epistemologías del Sur junto a los enfoques feministas, ecologistas, indígenas e interseccionales son más que opciones alternativas para la sociología del siglo XXI. Están en el centro de la sociología global y han modificado profundamente nuestra disciplina, contribuyendo a construir un mejor entendimiento y mejores análisis de los desafíos que enfrenta la humanidad en el siglo XXI.

Referencias

- Beigel, Fernanda. 2013. “Centros y periferias en la circulación internacional del conocimiento”. *Nueva Sociedad* Vol. 245: 110-123.
- Bhambra, Gurinder. 2014. *Connected Sociology*. London: Bloomsberry.
- Burawoy, Michael. 2021. “Decolonizing Sociology: The Significance of W.E.B. Du Bois”. *Critical Sociology* Vol. 47: 545-554.
- Carbado, Devon, Kimberle Crenshaw, Vickie Mays y Barbara Tomlinson. 2013. “Intersectionality: Mapping the Movements of a Theory”. *Du Bois Review: Social Science Research on Race* 10(2), 303-312. doi:10.1017/S1742058X13000349
- Chakrabarty, Dipesh. 2000. *Provincializing Europe*. Princeton: Princeton University Press.
- Cortez, David. 2011. *La construcción social del Buen Vivir en Ecuador*. Quito: PADH
- Dussel, Enrique. 1996. *Filosofía de la liberación*. Bogotá: Nueva América.
- Fornet-Betancourt, Raúl. 2009. *Tareas y propuestas de la Filosofía Intercultural*. Aachen: Concordia.
- Grosfoguel, Ramón. 2011. “Decolonizing Post-Colonial Studies and Paradigms of Political-Economy: Transmodernity, Decolonial Thinking, and Global Coloniality”. *Transmodernity: Journal of Peripheral Cultural Production of the Luso-Hispanic World* Vol. 1(1). DOI: 10.5070/T411000004

- Hanafi, Sari e Yi Chin-Chun. 2020. *Sociologies in Dialogue*, London: Sage.
- Martínez Andrade, Luis. 2019. *Feminismos a la contra. Entre-vistas al Sur Global*. Cantabria: La Vorágine.
- Mbembe, Achile. 2013. *Critique de la raison nègre*. Paris: La Découverte.
- Mignolo, Walter. 2000. *Local Histories/Global Designs. Coloniality, Subaltern Knowledges and Border Thinking*. Princeton: Princeton University Press.
- Patel, Sujata. 2009. *The ISA Handbook of Diverse Sociological Traditions*. Londres: Sage.
- Patel, Sujata. 2021. "Sociology's encounter with the decolonial", *Current Sociology* Vol. 69(3): 372–388.
- Pleyers, Geoffrey. 2015. "The global age and ecology. A social movement perspective". En *Global Modernity and Social Contestations*, compilado por Breno Bringel y Mauricio Dominguez, 104-120. London: Sage.
- Pleyers, Geoffrey. 2020. "Global Sociology in the Pandemic", *Global Dialogue* Vol. 10(2): 47-48.
- Pleyers, Geoffrey. 2023. For a Global Sociology of Social Movements, Globalizations, doi.org/10.1080/14747731.2023.2173866
- Scribano, Adrián. 2023. "Founding Women, Sociology, and Hope". *The American Sociologist* No. 54: 36-55. <https://doi.org/10.1007/s12108-022-09552-1>
- Sousa Santos, Boaventura. 2019. *The End of the Cognitive Empire*. Durham: Duke University Press.
- Suarez-Krabbe, Julia. 2020. "Relinking as healing: Ruminations on crises and the radical transformation of an antisocial and antirelational world". *Convivial Thinking*. <https://www.convivialthinking.org/index.php/2020/10/05/relinking-as-healing/>
- TallBear, Kim. 2014. "Standing with and speaking as faith: A feminist-indigenous approach to inquiry". *Journal of Research Practice* Vol. 10 No. 2: 1-7.
- Wallerstein Immanuel. 1996. *Open the Social Sciences. Report of the Gulbenkian Commission on the Restructuring of the Social Sciences*. Stanford: Stanford University Press.

Reseñas



Javier Delgadillo Macías, Andreas Hildenbrand Scheid y Rubén Garrido Yserte (coords). 2021. **Planificación regional y Ordenación Territorial. Visiones Contemporáneas desde España y México.** Fondo de Cultura Económica. Madrid. 454 págs.

Recibido: 27/01/2023 - Aceptado: 16/03/2023

El desarrollo urbano es un tema relevante para los gobiernos locales. En tanto, abordar los problemas propios del crecimiento de las ciudades sigue siendo uno de los objetivos de las políticas de planificación y ordenamiento territorial, buscando un vínculo con políticas sectoriales para atender las demandas sociales y los fenómenos urbanos y territoriales. Aunque algunas veces son tratadas como sinónimos, la planificación y el ordenamiento plantean diferencias importantes. La planificación por su parte, se caracteriza a nivel regional por prestar vital atención al desarrollo económico; mientras que el ordenamiento a nivel territorial, se orienta al análisis sobre el uso del suelo (33). No obstante, ambos abordajes son indispensables para responder a la complejidad del territorio.

La descentralización por su parte, se constituye en uno de los factores que inciden en la varianza de resultados de la planificación regional y la ordenación territorial. A su vez, en países federales también se evidencian problemas de coordinación, falta de capacidades a nivel subnacional, fallas en la participación ciudadana e incoherencia en la aplicación de instrumentos de política. A partir de este contexto, el libro “*Planifi-*

cación Regional y Ordenación Territorial: visiones contemporáneas desde España y México” (Delgadillo et al., 2021), pone a discusión la forma de ver el territorio, de cómo planificarlo y ordenarlo, por lo que es de interés para académicos y tomadores de decisión. El objetivo del libro es analizar las políticas de desarrollo regional y ordenación del territorio en España y México. Hace un fuerte énfasis en los instrumentos de planificación y ordenación, los órganos de gestión y el proceso histórico en los dos países.

El compendio de diferentes investigaciones entre España y México, presenta un hilo conductor. De forma paulatina, cada capítulo aborda unas reflexiones finales que tienden a ser desarrolladas en los capítulos subsiguientes, esto permite el abordaje de debates teóricos, conceptuales y empíricos, al igual que aportes con soluciones concretas en un contexto como el europeo y el latinoamericano, sin llegar a la generalización. Los autores hacen un intento por consolidar los principales factores que inciden en la planificación regional y el ordenamiento territorial. En el caso español, desde la constitución de los Estatutos de Autonomía, los cuales designan a las comunidades autónomas competencias exclusivas en lo legislativo, reglamentario y de ejecución, en un contexto de amplia descentralización. Mientras que México, siendo un país federal, intenta consolidar una estrategia nacional de planificación, a partir de la necesidad por postular un desarrollo más equitativo en la agenda urbana.

El libro está dividido en dos partes. La primera, explora el caso español. Con 6 capítulos, los autores debaten desde un enfoque analítico, la experiencia de la planeación regional y la ordenación territorial. Presentan una complejidad amplia en términos de

gobernanza, con lo relacionado a la coordinación y la coherencia entre diferentes políticas sectoriales y las relacionadas con el territorio. La segunda parte se compone de 5 capítulos en el que los autores ponen un énfasis crítico en el desarrollo urbano orientado al mercado, en un contexto de políticas neoliberales en México y postula la necesidad de repensar el territorio desde el derecho a la ciudad, la equidad y la gobernanza multi actor.

El capítulo 1 de Andreas Hildenbrand, centra su atención en los antecedentes de la política de ordenación territorial en España, en el marco de una amplia descentralización. Para este autor, estas políticas guardan una estrecha relación con el urbanismo a nivel jurídico y técnico, teniendo estas últimas una escala menor de implementación. Hace énfasis en los instrumentos de verificación entre los planes urbanísticos y territoriales, como elementos que permiten una mayor coherencia en la planificación territorial, pero deja en evidencia la necesidad de tener mecanismos de diálogo entre el municipio y el órgano regional para su aplicación. El capítulo dos, conecta las conclusiones de Hildenbrand, con el debate de la gobernanza dentro de la ordenación territorial. En este capítulo, Joaquín Farinós presenta un recorrido por los orígenes y marcos conceptuales y normativos de la ordenación territorial en España y evidencia la desconexión entre las políticas territoriales y sectoriales. Concluyendo en cómo la buena gobernanza, enfocada en la participación de la sociedad, puede ejercer un rol importante sobre los problemas de coherencia y coordinación en la planificación.

Con ello, el capítulo 3 escrito por Julián Mora, Jacinto Garrido y Manuel Díaz

sobre la relación entre la planificación y las políticas territoriales, hace un recorrido histórico por la ordenación territorial, que va desde el Imperio Romano, pasando por el modelo de ciudad industrial, la dictadura de Primo de Rivera, hasta el urbanismo actual. Estos autores centran la atención sobre los instrumentos jurídicos, como la Ley de régimen del suelo y ordenación urbana de 1956, la Ley de suelo de 1973 y los planes de urbanización y planes directores territoriales de coordinación, como mecanismos para consolidar un desarrollo sostenible, con un enfoque de planificación estratégica y conectado a otras políticas como agua y medio ambiente. Por su parte el capítulo 4 de Juan Raposo, plantea dos conceptos sumamente importantes en este tipo de debates. El urbanismo como gestión de los espacios, las edificaciones y la población (165) y la ordenación como “la expresión espacial de las políticas económica, social, cultural y ecológica de toda la sociedad” (167). Con esta discusión, explora el caso de la comunidad autónoma de Galicia y destaca como instrumentos de ordenación, las directrices de ordenación del territorio (DOT) y los planes territoriales integrados (PTI) en el cual se incluye el Plan de Ordenación del Litoral (POL).

Finalmente, los capítulos 5 y 6, escritos por José Antonio Segrelles y Tomás Mancha, Rubén Garrido y María Teresa Gallo, respectivamente, presentan una discusión local y regional de la planificación. El capítulo 6 muestra el caso aplicado sobre el Parque Natural Agrario los Carrizales de Elche en Alicante, considerando la necesidad de priorizar el cooperativismo agrario en la relación urbano rural y la definición de un territorio periurbano. Mientras que el 6, pone a discu-

sión los pro y contras de la política regional de la Unión Europea. Entre los principales alcances, se caracterizan los objetivos alrededor del empleo, la inversión del sector privado, la reducción de gases efecto invernadero, la disminución de la deserción escolar y la reducción de la pobreza. No obstante, pone sobre la mesa, los problemas emergentes de esta política, como la excesiva concentración en la toma de decisiones, que desencadena una pérdida de autonomía local.

Los capítulos 7 al 11 abordan el caso mexicano. Este país se caracteriza por tener una larga tradición de políticas orientadas a la organización y planificación regional; sin embargo, el ordenamiento territorial apenas fue incorporado dentro de las estrategias de planeación espacial en los ochenta. En esta segunda parte del libro, los autores destacan la promoción interregional de la planificación, el rol del Estado y el fortalecimiento de los procesos de gobernanza como mecanismo para lograr implementar instrumentos efectivos. Se centran en la SEDATU como un organismo cuya gestión permite orientar la evolución espacial del desarrollo económico y social. El capítulo 7 escrito por José Gasca, centra su atención en la instrumentación de la política territorial entre 1970 y 2017, desde el modelo fordista-keynesiano hasta el modelo neoliberal. Caracteriza el rol del Estado en el ordenamiento del territorio en la administración de Fox con el papel de la SEDESOL, y la creación de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU) en el gobierno Peña Nieto. El autor concluye en los retos de la agenda nacional en torno al derecho a la ciudad, la participación ciudadana, la gobernanza metropolitana y el fortalecimiento de la gestión.

El capítulo 8, se concentra en la Ley de asentamientos humanos, ordenamiento territorial y desarrollo urbano (LGAHOT-DU) de 2016, tema con el que concluye Gasca en el capítulo anterior. Adrián Aguilar hace un análisis comparado sobre las regulaciones de 1976, 1993 y 2016, vinculado a los desafíos del ordenamiento territorial. Como es característico del país, este capítulo también pone en discusión la visión neoliberal de la reconfiguración del territorio en México y sus principales consecuencias como la exclusión, pérdida de cobertura vegetal y pobreza urbana. En su análisis sobre la ley del 2016 evidencia que, aunque se plantearon objetivos de regular y mejorar las condiciones de vida de la población, la débil aplicación de los instrumentos provocó problemas urbanos (326) y destaca la institucionalización de la Ley como una necesidad para el logro de las metas.

Los capítulos 9, 10 y 11 por su parte, plantean aspectos claves en torno al rol del Estado en la consecución de territorios más equitativos y con derechos sociales. En el capítulo 9, Mario Miguel Carrillo propone a la gobernanza como el centro del ordenamiento, esto porque la intervención estatal y la participación ciudadana, resultan ser elementos vitales para el logro de metas tales como, la disminución de desigualdades urbanas y la implementación de una planeación democrática en el marco de una reforma constitucional, que obligue a la promoción del desarrollo regional. El capítulo 10 de Felipe Torres, entonces retoma esta idea de desarrollo regional y la aborda desde un marco de gobernanza multi actor. Plantea que, dado el cambio histórico en las ciudades por manifestaciones espontáneas que resultan de avances tecnológicos y desequi-

librios internos, el desarrollo regional debe reflejar los intereses locales, disminuir el impacto de estrategias de desarrollo en el territorio y prestar atención a zonas excluidas.

Finalmente, el capítulo 11 vincula el desarrollo regional con el ordenamiento territorial. Para Javier Delgadillo, el rol de las secretarías de planificación y ambiente (SE-DATU y SEMARNAT) se constituyen en mediadores en la aplicación de instrumentos como los programas estatales de ordenación territorial (PEOT) o los programas de ordenamiento ecológico del territorio (POET). Este autor analiza algunas políticas sectoriales en torno al territorio. La política social con el programa Prospera, que combate la pobreza con transferencias monetarias y que tiene por objetivo solventar la demanda de educación, salud y alimentación mediante cinco líneas programáticas: inclusión financiera, laboral, social, productiva y acceso a derechos sociales. La segunda política, analiza la promoción económica en el sur-sureste mexicano con la implementación de zonas económicas especiales (ZEE) que promueven un potencial productivo y logístico en el territorio mediante un régimen especial de incentivos con la participación del gobierno, el sector social y la iniciativa privada. Finalmente, analiza el sistema nacional de plataformas logísticas (SNPL) orientado a la infraestructura como dinamizador del territorio.

Estos debates abordan dos reflexiones de largo aliento en los estudios urbanos. Por un lado, la manera en cómo la centralización o la descentralización inciden en la toma de decisiones a nivel subnacional y las complejidades que encarna el territorio en términos de capacidades, coordinación y participa-

ción de diferentes actores en la construcción de una agenda urbana. Segundo, el imponente vínculo entre lo territorial y las políticas sectoriales. Constantemente, el territorio es definido a partir de aspectos técnicos, mientras que la experticia de la tecnocracia en las políticas públicas de planificación aleja la aplicación de los instrumentos de las necesidades reales de la sociedad.

Si bien el libro menciona dos casos específicos como es España y México, queda aún la reflexión en el contexto latinoamericano con rasgos similares en las políticas de planificación y ordenamiento del territorio. Al parecer, la respuesta ante todo sigue siendo la gobernanza y el cómo hacerlo hace parte de las capacidades y la coherencia entre diferentes niveles de gobierno. En conclusión, el mayor aporte de estos debates a las preguntas de académicos y gobernantes, se concentra en virar la atención sobre el desarrollo urbano sostenible, lo que implica un cambio de paradigma sobre el cómo comprender, abordar y analizar el territorio, la relación con lo rural y el uso del suelo. Además, es un intento por generar sinergias entre el gobierno, la sociedad, la academia y el mercado entendidos como actores que tienen la necesidad de confluir para alcanzar las metas propuestas.

Diana Marcela Paz Gómez
Flacso Ecuador
dmpazfl@flacso.edu.ec

Gustavo Durán
Flacso Ecuador
gduran@flacso.edu.ec

Manuel Góngora, Rocío Vera Santos, Sérgio Costa. 2019. **Entre el Atlántico y el Pacífico Negro. Afrodescendencia y regímenes de desigualdad en Sudamérica.** Madrid: Instituto Ibero – Americano. Fundación Patrominio Cultural Prusiano. 656 págs.

Recibido: 17/03/2023 - Aceptado: 16/04/2023

El trabajo de Góngora, Vera y Costa es una obra significativa en el campo de los estudios de las desigualdades. Se plantean, en palabras de los autores, realizar una “genealogía de las desigualdades sociales que afectan a los afrodescendientes en Sudamérica” (25). Esfuerzo significativo, minucioso a la hora de analizar cómo surgen y se desarrollan las desigualdades que se sostienen, fundamentan, en diferencias étnicas o raciales. La problemática de la desigualdad es una de las columnas vertebrales que guían este ambicioso trabajo de 656 páginas.

Entre el Atlántico y el Pacífico Negro se plantea ir *deconstruyendo*: discursos, representaciones, conocimientos y normas que han supuesto la institución y constitución de mecanismos, de dispositivos que han normalizado y consolidado las disparidades sociales en Sudamérica. Como bien se deja claro en la Introducción y marco teórico, se requiere para enfrentar esta problemática histórica, social, política, jurídica, un análisis de tipo sincrónico y diacrónico de varios dispositivos: uno serán los discursos y otro las representaciones del *sujeto afrodescendiente*, que ha sido construido en los distintos *regímenes* como un *otro* que en su biología y en sus culturas han sido catalogados como *atrasados*.

Para lograr este esfuerzo interpretativo los autores aplican un análisis de instrumentos jurídicos que desde el siglo XVI se construyeron para hacer de esos *otros*, esclavos, como mercancías sujetas a tratados internacionales y posteriormente continuar con la desigualdad y la opresión en los regímenes constitucionales de los nacientes Estados-Nación en Sudamérica: “Se analiza cómo se establecieron, incrementaron, o redujeron las distancias en términos de posiciones socioeconómicas y de poder entre los afrodescendientes y otros grupos sociales en Sudamérica, comparando experiencias de su lado Atlántico (Brasil) con las de su lado Pacífico (costa colombo-ecuatoriana)” (26). Para lo cual se plantean establecer un nivel de escalas desde lo local, lo nacional, transnacional y transregional.

Toman de autores como Kreckel conceptos como el de *desigualdades entrelazadas*; y de Coronil, la crítica a las visiones idealizantes de “occidente”. Crítica fundamental para esta obra ya que busca entre otros problemas superar el *nacionalismo metodológico* de una ingente cantidad de estudios que son relevantes, pero dejan en una situación de olvido los entretreídos de los procesos de las desigualdades históricamente. Esos nacionalismos han impedido de muchas maneras una comprensión más sistemática, dialéctica de la problemática de la opresión racista en su amplio sentido y en las operaciones de la vida cotidiana de amplios grupos humanos, donde, por ejemplo, el “problema del indígena” ha tenido más visibilidad, pero, incluso, esos mismos estudios han marcado la frontera de las preocupaciones estatales, de funcionarios e intelectuales, dejando a grandes poblaciones de afrodescendientes en el anonimato, el olvido intencionado y estrati-

ficado en la base social, donde han devenido como unos presentes-ausentes sistémicos.

Con estas, digamos así, premisas, se estructura el libro en cuatro capítulos: 1. El régimen esclavista racial. 2. El régimen nacionalista racista. 3. El régimen nacionalista mestizo. 4. El régimen multiculturalista compensatorio. Esta estructura organizativa de la investigación permite comprender aquel nivel de las desigualdades en lo global, cuando son éstas las que, en más de las 2/3 partes, aún persisten desde lo global. Sumándose a los estudios críticos sobre los supuestos orígenes de la Modernidad. Las evidencias y más aún en esta investigación es ricamente ejemplificador cómo la constitución de la modernidad fue y es un proceso de *entrelazamientos*. De procesos significativos en la constitución de un proyecto civilizatorio que ha construido un monólogo del proceso original-constitutivo que se ha reforzado por aquel nacionalismo metodológico que ha reforzado unas visiones de la ausencia de América Latina en el proceso constitutivo de la modernidad.

Este estudio demuestra con un amplio trabajo de campo, de investigación de archivos y documentos, las lógicas de la “estratificación estática” (75), sostenido en un sistema de castas que casi no generaba movilidad social, por el contrario, buscaba sostener un sistema de explotación y expoliación efectivo a la hora de extraer plustrabajo. Este sistema requirió la “importación” de mano de obra negra, para evitar la caída de la extracción de recursos. Y para lograrlo los discursos religiosos fueron fundamentales para sostener desde la teología como desde la filosofía de la época, los modos de reconocimiento y legitimación de la esclavitud; del uso de los cuerpos esclavos; el sistema

de administración de estos a beneficio de las castas instituidas.

La lógica discursiva de la “naturaleza de las desigualdades” (102), evidencia en los distintos mecanismos, instrumentos, prácticas, cómo se sirvieron de la mano esclava para fundamentar su superioridad, no solo económica, sino, la superioridad moral, ética, donde los esclavos, siendo como tal, ya se convertían en elementos sacados de su estado natural salvaje. Sin embargo, y para esto es amplia la literatura que utiliza la investigación, las instituciones, instituidas y legitimadas para la consagración de la esclavitud en los sistemas coloniales en un régimen internacional, necesitaron desarrollar “doctrinas” (107) como la de la limpieza de sangre para sostener desde una visión de la natural, la naturaleza dada por dios para que aquellas razas impuras sean sometidas, administradas y, además, asegurarse los límites y fronteras del *cruce de razas*, ya que el peligro, el miedo del cruce, supuso el riesgo de hacer tambalear la diferencia racial que sostenía el régimen esclavista-racial.

Entonces vemos en funcionamiento cuatro elementos presentes en los regímenes que plantean los autores: uno, del funcionamiento de la estratificación; dos, el de los discursos religiosos, los cuales ya hemos mencionado. Tres, los dispositivos del marco jurídico y, cuatro, los modelos de convivialidad. Sobre los dispositivos del marco jurídico en el régimen esclavista que tratan los autores, dan cuenta de manera pormenorizada, una amplia normativa dinámica, opuesta a la estratificación estática, precisamente para hacer de está una normativa que se ajuste, que incorpore, que desarrolle valores normativos para impedir la movilidad, la dinámica de la esclavitud sostenida en la

raza. Esa amplia doctrina y normativa jurídica, no solo es de tipo local o regional, sino que es pensada y desarrollada para comprenderla y ejecutarla a escala global. Desde el siglo XVI al XVIII (136).

Sin duda, uno de los elementos metodológicos más significativos del libro es estos cuatro elementos que tiene que ver con los “modelos de convivialidad” (154). Es un esfuerzo significativo que partiendo de las estratificaciones estáticas, pasando por los discursos religiosos y el marco jurídico, dan cuenta de cómo las relaciones de esclavitud-racial, construyeron “ámbitos laborales”, espacio de relacionamiento del trabajo natural, la jerarquización de funciones, la elaboración de escalas nominativas para la administración del trabajo esclavo, pero también como desde estos espacios de “gubernamentalidad” se fueron modelando los imaginarios y funcionamientos de aquello denominado como “familia” y parentesco”; se observa los mecanismos de la administración de la vida de los esclavos, de las esclavas, de los niños, de las niñas; como de las fronteras de las relaciones, entre esas familias y las familias de los mestizos como de los blancos.

Este entrecruzamiento está basado en la esclavitud por servidumbre y los límites en el uso de todos los espacios, sean íntimos, privados o públicos. En este régimen de esclavitud, el entrecruzamiento de las “razas” no está permitido, sin embargo, en la práctica, existe una convivialidad mínima, pero existente para el disciplinamiento, para una pedagogía de las castas y la regulación de sus cruces. El libro es claro y preciso sobre cómo desde estos dispositivos de administración se cometían crímenes, se sometían a todo un arco de prácticas de violencia para la sujeción de la mano de obra esclava.

Un elemento de riqueza conceptual está en evidenciar cómo modelos de otras regiones del mundo fueron tomadas, analizadas, rediseñadas y adaptadas para implantar en Sudamérica un régimen esclavista racial apto para la administración de los recursos naturales y sociales de la región a costa de la vitalidad de los grupos humanos y a beneficio de la acumulación de capital que se fue centrando en las Europas. Y, por supuesto, cómo se van dando las prácticas de resistencia, por ejemplo, aquel del “obedezco pero no cumpro” (122-123). Que evidencia las resistencias en las prácticas de los intercambios en los sistemas del mercado esclavista; sus movilidades y configuraciones locales, regionales y globales. La revisión de la literatura es basta y los lectores podrán con amplias referencias para cada punto.

Ya para el siglo XVIII, este régimen esclavista entra en un proceso de transición complejo, enfrentado a las crisis, no solo de mano de obra esclavista, sino a las desconfiguraciones que la esclavitud sostenida en la extracción de “negros” del África, había llevado a una crisis de acumulación y rendimientos del mercantilismo global. Los cambios llevan a una nueva configuración: el régimen nacionalista racista, sostenido en más de 2,5 millones de africanos y afrodescendientes esclavizados: “produciendo *commodities* equivalentes a 1/3 de todo el comercio europeo de la época” (199). Las luchas y discursos contra la esclavitud se sostendrán a las conveniencias de los rendimientos del capital global. Los cambios políticos y discusiones sobre la esclavitud, la raza, el racismo; su legitimidad y la fundamentación jurídico-religiosa se establecen a partir de los rendimientos raciales y la reconfiguración de los ordenamientos territoriales y,

por supuesto, de los modos de resistencia de las poblaciones sometidas en los territorios “americanos”.

Las amplias discusiones “científicas” sobre las razas indígenas y negras en Sudamérica está permeada de los acontecimientos y discusiones sobre “esos” y su necesidad funcional. La investigación da cuenta de un amplio número de “pensadores”, “intelectuales” que hasta el día de hoy son tenidos como pilares de los discursos, incluso, de la igualdad, en la memoria e historia del nacionalismo, que se pronuncian contra “indios”, pero ferozmente contra los “negros”, como “escoria de la especie humana” (205) y otras formas morales de valoración de lo “negro” como carga, como peso, que no permitiría el desarrollo de lo “nacional”. A esto se suman los efectos de revoluciones y acontecimiento históricos significativos que el libro da cuenta y cómo producen cambios y transformaciones entre las centralidades consideradas como “civilizadas” y las periferias ávidas de consumir y producir sus propias doctrinas como son claro las lógicas de estratificación y los discursos políticos transregionales (199).

La emergencia de discursos científicos sostenidos en prácticas naturalistas y de transposición disciplinar que conllevaron modificaciones en las jerarquías raciales sostenidas en las ideas de la evolución natural, humana de las clases fundamentales y la degeneración de aquellos que siendo necesarios se debaten sobre la viabilidad de sostenerlos para fundar nuevas sociedades. Así el libro da cuenta sobre los discursos y debates de los racismos científicos en Brasil, Colombia y Ecuador.

El marco jurídico en este régimen nacionalista se va ajustando a viabilizar efectivamente, tratados internacionales para regularizar geopolíticamente la trata de personas,

y como confrontar con normativas emergentes que cuestionan la esclavitud como son los discursos abolicionistas y el acceso restringido a la ciudadanía. Las formas de tutelaje ciudadano y las formas y prácticas de la ciudadanía restringida (251). Además de todas las formas de tutelaje para la eugenesia social, es decir, de la limpieza y pureza de sangre, lo que conllevaba la eliminación de poblaciones o uso de estas en los procesos de independencia con el objetivo de disminuir y el mejor de los casos, aspirar a su eliminación total para alcanzar sociedades, sino son plenamente blancas, alcanzar sociedades mestizas que se irían “limpiando” lentamente. El discurso religioso sigue presente no sólo como ideología para la administración sino junto a la normativa jurídica que conforman unos planos para la administración de las poblaciones. En el modo de la convivialidad la raza “negra” se consideraba y era temida como fuente de las enfermedades mentales sostenida en la impureza de la sangre. El darwinismo va tomando forma y fuerza para sostener legalmente el ordenamiento social. Otro ejemplo clave, son las doctrinas de Spencer, para sostener los procesos de individuación y que terminarán junto a otras “doctrinas” a la infantilización de los negros, similar a lo que se hizo con los indios-indígenas.

Los estudios de caso en los tres países; las fuentes utilizadas son significativas, porque nos permiten comprender directamente cómo se pensaba, con qué categorías, con qué mecanismos discursivos; con qué conceptos morales normativos sobre aquellos necesarios, pero a la vez considerados como carga inmoral, degenerada que llevan sobre los hombros las nacientes repúblicas. Es de esta lógica de la degradación y la imposición de las

nacientes repúblicas sostenidas en los idearios de los superior blanco-mestizo que todo cambió menos para la gran población existente. Las repúblicas nacientes y sus constituciones consagrando un modelo de lo restrictivo para las razas; racializando la movilidad social, y la descalificación moral frente a todas las formas de resistencia social (295).

Para el caso de los estudios de Brasil, Minas Gerais, es significativo en su auge y caída. En Colombia, el Pacífico negro, junto a la Esmeraldas en Ecuador, dan cuenta los autores de las poblaciones, de los constituidos como pueblos, provenientes de una diversidad de procesos de esclavitud, liberación, fuga, resistencia y relaciones con otros grupos como los indígenas. Relatos altamente significativos porque observamos las genealogías de las desigualdades desde las operaciones de los actores.

Para el régimen nacionalista mestizo, en esas cuatro dimensiones que los autores proponen encontramos, lógicas de estratificación social-institucional. Cómo se reincorpora lo “negro” en los discursos del mestizaje; los derechos humanos (355), desde la operatividad estatal desde los dispositivos censales. Son estos los que operativizan las nuevas clasificaciones o legitiman viejas prácticas en nuevas clasificaciones operadas desde los censos, ahora desde multicriterios, donde lo heterogéneo se incorpora epistemológica y ontológicamente para “incorporar” (471), para incorporarlos en los discursos oficiales. Es aquí donde los discursos de lo agrario toman fuerza en las legislaciones laborales; en los entrecruzamientos de lo posibles en la constitución de las familias, y sus relaciones en el mundo público.

Las discusiones sobre el peso de las poblaciones, la reproducción de las razas, y los

efectos ciudadanos-políticos se vuelven claves a la hora del control político. Las construcciones del ordenamiento territorial; la repartición de tierras, las luchas por la posesión y legalización efectiva. La dialéctica de las configuraciones de los mundos privados, sus entrelazamientos y las consecuencias morales, como los juzgamiento y sistemas de castigos para aquellos situados como moralmente inferiores (441). La vida pública, la vida entre castas, clases y estamentos articuladas desde formas de regulación y acceso a la educación, a las formas de igualdad limitada bajo modelo del nacionalismo-desarrollista. Donde las intersecciones globales siguen presentes, ahora en la presencia de empresas internacionales, con viejas prácticas de apropiación y manejo de territorios bajo propios criterios de administración racial; de atadura de la fuerza de trabajo a los territorios. Es significativo las descripciones de las movilidades, por ejemplo, en el Chocó; las formulaciones y prácticas etnoraciales en Ecuador y regiones específicas en el Brasil.

Finalmente, la investigación llega al estudio del régimen multiculturalista compensatorio, donde lo negro-afrodescendiente se visibiliza o quiere ser visibilizado a través de los censos para organizar las poblaciones, lo local como lo regional en la administración de los territorios. El multiculturalismo liberal, como aquellas políticas públicas deseables desde organismos internacionales; como los discursos interculturales-interétnicos (484). Las legislaciones en el marco jurídico internacional de la segunda preguerra y postguerra, que dan espacio y discursividad para ciertas reivindicaciones de pueblos y nacionalidades indígenas como de los pueblos afrodescendientes.

La lógica funcional del multiculturalismo constitucional (486) muy en boga durante décadas como mecanismos institucionales semitutelados para la emergencia y reconocimiento institucional de aquellos históricamente invisibilizados, que para el caso de los indígenas ha tenido ciertas ventajas como actores reconocidos en el diálogo social, pero en el caso de los pueblos afrodescendientes, ha sido insuficiente. Los autores hacen una examinación detenida de las legislaciones y jurisprudencias para los derechos colectivos, como es el caso de las discusiones y debates sobre las compensaciones y los dilemas de las implementaciones de los estándares de Durban (519). Los conflictos y contradicciones en la esfera de la geopolítica global que afecta, una vez más, las prácticas de reconocimiento. Las prácticas del esencialismo estratégico; el reconocimiento de derechos territoriales, y nuevas claridades sobre la “identidad étnica”. Las lógicas de blanqueamiento; las lógicas evolucionistas; como las estratificaciones por tipo de piel. Que finalmente llevan a la necesidad de pensar y re-pensar la historias y las memorias, desde perspectivas interseccionales, donde la clase y el género; la raza y la etnicidad deben ser analizadas desde las lógicas de lo transnacional.

Es una propuesta que plantean los autores, lo llevan a la práctica en la organización de la investigación genealógica, la intersec-

cionalidad donde queda denunciado, si se nos permite decir, las prácticas del racismo científico presentes en las políticas públicas estatales centrales como locales; los modos de gerenciar la producción de materias primas; los ajustes estructurales globales en las lógicas del comercio internacional y sus impactos en las localidades; y donde los medios de comunicación que ya estaban presentes, emergen como dispositivos modeladores de viejas prácticas raciales en modos discursivos modernizantes, siendo excluyentes y segregadoras.

Para los lectores encontrarán en las conclusiones los elementos más significativos de cada régimen; lo que permite al lector leer cada capítulo por separado ya que se han construido estos capítulos en una secuencia diacrónica, pero las sincronías de la gubernamentalidad de la dominación están presentes en los materiales analizados e incluso en los testimonios que se han tomado. En la bibliografía los y las lectoras encontrarán amplísimas referencias para futuras investigaciones interseccionales.

Werner Vásquez von Schoettler

Doctor en Estudios Políticos.

Profesor invitado del Departamento de Estudios Internacionales y Comunicación.

FLACSO-Ecuador.

wrvasquez@flacso.edu.ec

Fischer, Frank. *Truth and Post-Truth in Public Policy: Interpreting the Arguments*. Cambridge: Cambridge University Press, 2021, 75 págs.

Recibido: 11/03/2023 - Aceptado: 06/04/2023

Frank Fischer, amplía el estudio sobre las políticas de *Posverdad*, propuesto en su ensayo de 2019 “Knowledge Politics and Post-Truth in Climate Denial: On the Social Construction of Alternative Facts”, en este libro de la Serie *Cambridge Elements*. Serie, que, para el área de Política Pública, tiene por objeto “Desarrollar una colección concisa pero autorizada de evaluaciones del estado del arte y dar futuras direcciones a la investigación en políticas públicas” (Cambridge Core, 2022). En este caso, el autor lo hace aplicando el Enfoque Interpretativo.

De esta manera, Fischer busca “mostrar que un enfoque analítico interpretativo de políticas es esencial para una comprensión adecuada de la política de la posverdad” (Fischer, 2021, p. 1). Y lo hace, examinando el rol que la posverdad tuvo y tiene en la configuración de políticas públicas y en su estudio; en esta ocasión, evaluando *los argumentos narrativos* de quienes han construido posturas negacionistas y conspirativas sobre el cambio climático y la COVID-19.

Esto lo hace en 19 apartados, un prefacio y una lista de referencias. Los apartados pueden ser agrupados en cuatro bloques así: en el primer bloque, presenta la variable de estudio: la Posverdad. En el segundo, expone el enfoque de análisis, en el tercero, analiza desde el Enfoque Interpretativo la Posverdad en los casos de estudio. Y en el cuarto bloque, presenta las conclusiones.

En el primer bloque, Fischer nos ubica temáticamente en la Posverdad y la señala como una amenaza a la democracia. De allí la

urgencia de su estudio por parte de los científicos sociales en particular frente a hechos que se desprenden de este fenómeno: el Brexit y la elección de Donald Trump. Esto lo acompaña con la mención de un posible enfoque para dicho estudio: el Enfoque Interpretativo.

Pero, antes de profundizar en el enfoque, presenta el concepto de Posverdad y que siguiendo a Flood citado por Fischer “difiere de la impugnación y falsificación tradicionales de los hechos al relegar los hechos y las opiniones de los expertos como algo secundario de importancia relativa para apelar a la emoción” (Flood 2016) (p. 6). El auge de este fenómeno en la vida política es el resultado del neopopulismo, del quiebre con el establecimiento y de la aparición de las redes sociales mediadas por internet; igualmente dicho auge, como señala en el apartado tres, se debe al rol de la Ignorancia, de allí la necesidad de una rama para su estudio: la *Agnotology*¹. Igualmente, presenta el rol de las emociones y que llevan a las personas a ver la verdad como aquello que es *percibido como cierto*.

Finalmente, en el apartado seis, Fischer da cuenta del rol de las redes sociales mediadas por internet en la Posverdad, y que resulta de su uso por parte de *think-tanks* de derecha, y por el desplazamiento de las conspiraciones al *mainstream* social.

Ahora, en los apartados 7 al 12, expone el Enfoque Interpretativo para el análisis de políticas públicas y su conveniencia para el estudio de la *Posverdad*. Para comenzar, Fischer hace claridades frente al Posmodernismo en particular, señala que la *Posverdad* no es producto de este enfoque y que su papel, por el contrario, es ayudar a su entendimiento. En paralelo señala que el Enfoque Interpretativo, aunque pertenece al mismo paradigma, no es posmodernismo.

1 No hay, aún, una traducción de este término al español.

A continuación, describe que este Enfoque *científico-social* “se basa en el análisis de los significados tanto en el mundo social cotidiano como en las comunidades académicas de expertos [y] entiende que el conocimiento depende de las tradiciones sociales, narrativas culturales, percepciones y experiencias” (p. 24). Como resultado de la interacción de estos elementos, surgen múltiples realidades o *realidades alternativas*, que como se evidencia en el apartado noveno, no han sido analizadas en su complejidad desde el enfoque positivista. Y para robustecer su pertinencia, en este apartado señala los pasos de este Análisis, pasos que “intentan captar los significados sociales del fenómeno desde el punto de vista del actor” y que para este libro son dos: los negacionistas y los científicos.

Estos últimos, son denominados *comunidades interpretativas*. Esto implica establecer que el conocimiento científico no solo es el resultado de la interacción con el objeto de investigación sino también, con *factores sociales: intereses, motivos y jerarquías*. Por cuenta de estos actores, el autor presenta dos razonamientos: una *razón científica* y una *razón sociocultural*. Esta última considerada a primera vista como irracional, pero que como muestra Fischer en el apartado 12, es un conocimiento lógico configurado bajo otra lógica “con sus propias reglas y estructuras” (p. 36).

En el tercer bloque, el autor analiza los casos de política pública desde el enfoque. En los apartados 13 al 15, se analiza lo relativo al Negacionismo de la Política Climática. Esta visión se integra a la postura de la derecha política en los países de occidente y que implica ver la política climática como el fruto de un sistema político liberal de izquierda que quiere destruir *the american way of life*. Tal escenario invita al investigador a prestar atención a los *hechos alternativos* y ponerlos en paralelo con las narrativas oficiales sobre

el cambio climático, cómo se desarrolla en el apartado 14, para vindicar los significados en competencia. Fischer señala que los hechos sobre el cambio climático pasaron de ser hechos científicos a ser hechos políticos respecto a los cuales se silenció la voz de los ciudadanos, y a los que ellos como retaliación, decidieron hacer *oidos sordos*. Así, sobre la posverdad en la política climática, concluye el autor que “mejores hechos y su verificación no disuadirá a los negadores; ellos se preocupan esencialmente por los significados políticos y sociales asociados a los datos climáticos en lugar de la evidencia empírica per se” (p. 46).

Y en los apartados 16 al 18, el autor ilustra que negar la Covid-19 es una política de Posverdad. Esta, se asentó en dos narrativas: la narrativa anti-ciencia y la historia conspirativa de un “deep state” liberal de izquierda foráneo. Ambas narrativas fueron lamentablemente potenciadas, por los errores de los funcionarios públicos al momento de justificar las decisiones de política pública durante la pandemia.

Entonces, en el apartado 17 analiza una decisión de política pública de pandemia, las cuarentenas a partir del enfoque interpretativo y lo hace en dos niveles: en el primero, evalúa los resultados de lo implementado para verificar si la intervención funcionó y luego verifica si lo implementado fue útil. Y en el segundo nivel, el autor examina las consecuencias de la intervención para el sistema político, las implicaciones ideológicas. En el apartado 18, y como resultado del análisis, evidenció que los datos para justificar esta medida no fueron comprendidos y por ello la medida no fue acatada, sino atacada, vista como amenaza. Y finalmente en el apartado 19 el autor concluye sobre dos puntos “El primero es el reconocimiento que estamos ante un tema político. La posverdad no puede, como tal, ser resuelta simplemen-

te recurriendo a una mejor información y la facilitación de debates deliberativos argumentación ... segundo ... debemos enfatizar nuevamente la necesidad de la ciencia y la experiencia... sin embargo, es importante reiterar que la ciencia por sí sola no puede resolver el cambio climático ni la negación del COVID-19 problemas” (p. 67).

Puntos que nos permiten dar cuenta del primer aspecto a destacar del libro, la necesidad de entablar estudios juiciosos sobre la Posverdad como un fenómeno que por ser político atraviesa el proceso de hechura de todas las políticas públicas. En segundo lugar, vale destacar que el libro al nutrir el estado del arte del análisis en políticas públicas enfatiza los retos actuales de la disciplina y del quehacer del analista. Y, en tercer lugar, el libro hace un muy ponderado análisis de la política climática, un fenómeno en agenda desde Estocolmo del 72, pero que aun así, ha tenido pocos avances concretos y cómo muestra Fischer, muchos retrocesos.

Sin embargo, la sensación no es la misma respecto al análisis a la Covid-19, y que tal vez por ser un fenómeno reciente, no se lee tan nutritivo. Igualmente, es evidente que hay una lectura hegemónica del autor al aducir la Posverdad como un fenómeno homogéneo en occidente, pero solo se da cuenta de lo que sucede en Estados Unidos y esto, no es generalizable.

A pesar de esto, es un libro fundamental para una audiencia especializada en el análisis de política pública y ávida de nuevas herramientas alineadas con el cada vez más activo rol de los actores. Un libro que se desarrolla de manera sistemática y apela a un lenguaje experto y riguroso pero confi-

gurado en un relato fluido, que es apreciado por el lector cuya primera lengua no es el inglés. Además, como herramienta de análisis es puesta en manos expertos y expertas a bajo costo, incluso de acceso libre en su lanzamiento.

De esta manera, Fischer presenta un análisis concreto sobre la Posverdad como variable que atraviesa el quehacer de los y las hacedoras y analistas de política pública y que exige no sólo su comprensión sino su aplicación en los diferentes escenarios políticos y respecto a las áreas particulares de las políticas públicas, si queremos evitar que la confrontación de significados impida su implementación.

Referencias

- Cambridge Core. (2022). *About Cambridge Elements*. Recuperado el 19 de junio de 2022 de Cambridge University Press website <https://www.cambridge.org/core/what-we-publish/elements/public-policy>
- Fischer, F. (2021). *Truth and Post-Truth in Public Policy* (Elements in Public Policy). Cambridge: Cambridge University Press. doi:10.1017/9781108854344

Lorena Estupiñán-Pedraza
 Universidad Nacional de Colombia
 Doctorado en Estudios Políticos
 y Relaciones Internacionales
 Estudios Interpretativos de
 Política Pública
 loestupinanp@unal.edu.co

Rivera, Jairo. 2022. **Malnutrición infantil. Progresos y desafíos.** Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador - Corporación Editora Nacional, 303 págs.

Recibido: 03/02/2023 - Aceptado: 14/03/2023

Jairo Rivera es doctor (PhD) en Políticas Públicas por FLACSO-Ecuador. Ha publicado varios artículos relacionados principalmente con la malnutrición infantil y actualmente es docente de la Universidad Andina Simón Bolívar sede Ecuador. El libro titulado "*Malnutrición infantil. Progresos y desafíos*" fue publicado en el año 2022. Su contenido corresponde a la ampliación de la tesis doctoral del autor.

La obra cuenta con tres secciones: 1) Contexto y marco conceptual, que, a su vez se divide en dos capítulos: a) Malnutrición infantil como restricción al desarrollo, b) Marco conceptual de la malnutrición infantil; 2) Análisis de casos de malnutrición infantil, que cuenta con tres capítulos: a) Malnutrición infantil en Ecuador, b) Malnutrición infantil en Chimborazo, c) Malnutrición infantil en Santa Elena; y, 3) Conclusiones. La claridad y profundidad de análisis con el que cuenta el libro se basa en la presencia de una amplia variedad de gráficos que han sido colocados estratégicamente para ilustrar y facilitar la comprensión del tema de malnutrición infantil complementado con un esquema analítico pluralista.

En su obra, Rivera plantea como objetivo principal comprender el problema de la malnutrición infantil en Ecuador. Para ello, utiliza una metodología mixta –cuali-cuantitativa–, y el empleo de fuentes primarias como secundarias adquiridas en el trabajo

en campo desarrollado en las provincias de Chimborazo y Santa Elena. Por otro lado, resalta el uso de un enfoque pluralista, que ha permitido al autor analizar con mayor profundidad la malnutrición infantil. En este sentido, la obra resulta original debido a la combinación de los marcos analíticos con la teoría de las convenciones de Luc Boltanski y Laurent Thévenot (Boltanski y Thévenot 2006; Thévenot 2011), el empleo del enfoque de las capacidades de Amartya Sen (Sen 2012), y el enfoque pragmático de las políticas públicas planteadas por Philippe Zittoun (Zittoun 2016).

Rivera plasma un amplio recorrido de las acciones y políticas empleadas sobre el tema de malnutrición infantil tanto a nivel global, regional, nacional y local y deja en evidencia que la malnutrición infantil no alude única y exclusivamente a la desnutrición, por el contrario, también incluye al sobrepeso y obesidad. Además de estos aspectos, el autor muestra que a través del tiempo, se ha intentado disminuir la malnutrición infantil e inclusive se ha planteado su erradicación, a pesar de ello, Rivera enfatiza que no ha sido posible hasta la actualidad cumplir con este último objetivo. Aun así, en la obra se logra apreciar que existe una disminución discreta de la desnutrición infantil, en contraste con una muy marcada tendencia ascendente de la obesidad y sobrepeso a nivel mundial y local; a este fenómeno, el autor lo denomina como transición nutricional (p.24).

El libro presenta aportes teóricos que describen las causas de la malnutrición –desnutrición y sobrepeso– que se agrupan en factores causales de tipo inmediatos, subyacentes y básicos (p. 31-40). Presenta además un contraste entre los *enfoques tradicionales* de la desnutrición desarrollados por Burchi

y De Muro – la disponibilidad de alimentos, ingresos disponibles, necesidades básicas, titularidades y medios de vida sostenibles– y los *enfoques de capacidades* –las capacidades y los funcionamientos, libertad y justicia, y factores de convención–. Este contraste permite al lector comprender de manera crítica el tratamiento de la malnutrición a la luz de los marcos analíticos empleados para un cambio de paradigma de la malnutrición infantil.

Asimismo, Rivera expone las consecuencias por la ausencia de atención a la malnutrición, y expone que esta problemática involucra al menos tres generaciones, afectando al desarrollo de las capacidades individuales (p. 42), lo que significa que esta problemática no afecta solo a un pequeño grupo poblacional, sino más bien, aqueja a la sociedad en su conjunto, en tanto dificulta el crecimiento y perpetúa la pobreza. El autor enmarca el resultado deseado de las políticas públicas alrededor de una concepción de política de Estado, y no únicamente como acciones de los gobiernos de turno (p. 60). Siguiendo esta línea, para Rivera es fundamental considerar el compromiso por mejorar las condiciones de vida como estrategia para la disminución de la malnutrición.

La obra destaca, además, por la pertinencia y profundidad con la que fueron seleccionados y analizados los casos, tanto en la provincia de Chimborazo –sierra– como en la de Santa Elena –costa–. Cada una de estas provincias presenta su particularidad que es detallada meticulosamente por el autor quien realiza un recorrido histórico de la malnutrición a través de sus diferentes programas sociales, tanto universales como focalizados. Entre los programas que se estu-

dian se incluyen: Programa de alimentación escolar (PAE), Programa nacional de alimentación y nutrición (PANN), Programa alimentate ecuador (AE), Proyecto alimentario nutricional integral (PANI), Estrategia de intervención nutricional territorial integral (INTI), Proyecto desnutrición cero, Proyecto emblemático acción nutricional; cada uno de estos proyectos analizados por el autor permite al lector ubicarse en un contexto específico y apreciar de manera crítica las acciones desplegadas por el gobierno y a su vez analizarlos por los lentes del marco analítico planteado para la investigación.

El análisis en la provincia de Chimborazo revela un panorama complejo de problemáticas sociales de carácter estructural. La desnutrición crónica afecta al 44 % y el sobrepeso cerca del 6% de la población infantil (p. 203) y, la acción pública se ha enfocado exclusivamente a la desnutrición dejando por fuera al sobrepeso. En esta provincia se aprecia que ha existido una estabilidad política; sin embargo, no se ha garantizado una cobertura de red pública de agua, además, los programas presentan limitaciones en la articulación interinstitucional y dejan por fuera la idiosincrasia de cada sector. Resulta contraintuitivo que las madres al conocer de la importancia de la lactancia materna no la mantienen hasta los dos años de vida de sus hijos. Finalmente, la alimentación de la provincia se basa principalmente en la ingesta de una alta carga calórica, pero con un bajo contenido nutricional.

Por su parte, el análisis en la provincia de Santa Elena, resulta ser un caso atípico para una provincia de la costa, pues, la prevalencia de desnutrición es del 40,7% y de sobrepeso del 5,2% de la población infantil (p. 237). Esta provincia ha evidenciado una

estabilidad política, sin embargo, ha presentado serias limitaciones para mejorar la malnutrición. Rivera evidencia en la provincia altos niveles de pobreza y limitado acceso a saneamiento, además, las prácticas de lactancia materna son reducidas. Existen avances en cuanto al abastecimiento de agua, sin embargo, se mantienen las dificultades y limitaciones en la ruralidad de esta provincia.

Finalmente, el autor considera que la desnutrición como el sobrepeso es multidimensional y es un problema estructural que atañe a toda la sociedad, además, este tema es una de las deudas más grandes que tiene la humanidad con una población altamente vulnerable como es la niñez. Tras los resultados de la investigación se evidencian, en la Tabla 1, los siguientes contrastes de la malnutrición.

A manera de conclusión la investigación permite ampliar el marco de conocimiento de la malnutrición infantil pues, va más allá de los enfoques tradicionalmente utilizados e incorpora y entrelaza el enfoque de capacidades, convenciones y pragmático. A la luz

de las evidencias, se aprecia que el esquema analítico empleado por el autor permite comprender a mayor profundidad esta problemática en Ecuador.

Referencias

Boltanski, Luc, y Laurent Thévenot. 2006. *On Justification: Economies of Worth*. New Jersey: Princeton University Press.

Thévenot, Laurent. 2011. *Conventions for Measuring and Questioning Policies. The Case of 50 Years of Policy Evaluations through a Statistical Survey*. *Historical Social Research*, 36 (4): 192-217.

Sen, Amartya. 2012. *Desarrollo y Libertad*. Bogotá: Planeta.

Zittoun, Philippe. 2016. *Hacia un enfoque pragmático de la acción pública*. *Revista Mundos Plurales* 3(1): 9-32.

Christian Quito–Maza
 Estudiante - Maestría en Políticas Públicas –
 FLACSO Ecuador
 cpquitofl@flacso.edu.ec

Tabla1 - Diferencias y particularidades de la malnutrición en el Ecuador

Presencia de Desnutrición	Presencia de sobrepeso
Afecta al 23,9 % población	Afecta cerca del 10% de la población
Bajos ingresos	No pobres
Prevalencia en la sierra y Amazonía	Prevalencia en la región insular y sierra
Ruralidad	Urbanidad
Hombres, etnia indígena	Hombres, etnia blanca
La reducción de la desnutrición o en su defecto, el aumento del sobrepeso es particular de cada región debido a los constructos sociales que norman cada región y la pluralidad de la misma.	

Fuente: Elaboración propia basada en Rivera (2022).

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

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/mundosplurales/user/register> y deben aceptar y respetar las siguientes normas:

1. Los artículos deberán ser originales, inéditos y no estar bajo consideración para su publicación en otras revistas.
2. Los editores de *Mundos Plurales* se reservan el derecho a decidir sobre la publicación de los manuscritos sometidos.
3. La identidad del (la) autor (a) no debe constar en el manuscrito. En una hoja aparte, el autor o autora hará constar su nombre, grado académico y/o estudios, adscripción institucional o laboral, el título del artículo, la fecha de envío, dirección postal y correo electrónico. Se debe indicar expresamente si el autor desea que se publique su correo electrónico.
4. Los artículos deben estar precedidos de un resumen no mayor a 800 caracteres con espacios (100 a 150 palabras) en español e inglés. Esta norma no se aplica para la sección *Reseñas*.
5. Los autores deben proporcionar de cinco (5) a ocho (8) descriptores o palabras claves en orden alfabético que reflejen el contenido del artículo. Esta norma no se aplica para la sección *Reseñas*.
6. El título del artículo no podrá contener más de diez (10) palabras y podrá ser modificado por los editores de la revista, previo acuerdo con los autores.
7. La extensión de los artículos se medirá en el contador de palabras de Word. La extensión deberá considerar tanto el cuerpo del artículo como sus notas al pie y bibliografía, de modo que el número total de caracteres con espacios (cce) será el siguiente:
Artículos: 25.000 a 60.000 cce
Reseñas: 5.000 a 10.000 cce
8. El texto debe estar escrito en formato Word, en letra Times New Roman tamaño 12, con interlineado de uno y medio, paginado, en papel tamaño A4 y con márgenes de 2,5 cm. Las notas a pie de página deben estar en Times New Roman 10 y a espacio sencillo.
9. Las normas aplicadas para la escritura académica son las del Manual de Estilo de Chicago Deusto.
10. Para la presentación de *reseñas*, los artículos deben incluir la información bibliográfica completa del libro al que se haga mención: autor, título, editorial, ciudad, año de publicación, número de páginas del libro. Las referencias bibliográficas se colocarán en notas al pie numeradas.

11. Para la presentación general de los **artículos** se deberán tomar en cuenta los siguientes criterios:

- a) La primera vez que aparezca una sigla se deberá escribir previamente su significado completo, luego la sigla.
- b) Las imágenes, cuadros, gráficos y tablas deberán estar incorporados en el texto con un número de secuencia y el título, y deberán contener las fuentes de referencia completa.

Ejemplo: *Tabla 1. Presupuesto por organización, zona y monto.*

Fuente: *www.legal.unal.co*

Las imágenes pueden incorporarse al texto en un tamaño de 18 cm. de ancho y 300 dpi o enviarse de forma separada, siempre que en el texto se mencione la ubicación sugerida por el autor: [Fotografía 1 aquí].

Para gráficos o tablas estadísticas se recomienda su envío en formato Excell, indicando en el texto la ubicación apropiada: [Tabla 1 aquí]

- c) Las citas textuales que sobrepasen los cuatro renglones deben colocarse en formato de cita larga, a espacio sencillo, tamaño de letra 10 y margen reducido a ambos lados.
- d) La bibliografía constará al final del artículo, contendrá todas las referencias utilizadas en el texto, las cuales se enlistarán siguiendo un orden alfabético por apellido de los autores/as. El nombre del autor/a y no solo el apellido deberá ser escrito de manera completa y no utilizando simplemente la inicial del nombre. La bibliografía debe realizarse de acuerdo al Manual de Estilo de Chicago Deusto; para ejemplos de las formas de documentación más comunes ver Guía para la presentación de tesis FLACSO Ecuador.

Las referencias bibliográficas que aparezcan en el texto deben ir entre paréntesis indicando el apellido del autor únicamente con mayúscula inicial, año de publicación y número de página. Ejemplo: (Habermas 1990, 15). En ningún caso utilizar *op. cit.*, *ibid.*, *ibídem*.

En el caso de varias obras del mismo autor publicadas el mismo año, identificarlas como a, b, c, etc. Ejemplo:

T: (Romero 1999a), (Romero 1999b).

Romero, Marco. 1999a. "Crisis profunda e inoperancia gubernamental." *Ecuador Debate* 46: 56-78.

- . (1999b). “Se profundiza la recesión y la incertidumbre en Ecuador”.
Ecuador Debate 47: 45-63.

La bibliografía de un autor se enlistará en orden descendente según el año de publicación, es decir, del texto más reciente al más antiguo. Ejemplo:

- Pzeworski, Adam. 2003. *States and Markets: a primer in political economy*. New York: Cambridge University Press.
- . 2000. *Democracy and Development: political regimes and material well-being in the world, 1950-1990*. New York: Cambridge University Press
- . 1993. *Economic Reforms in New Democracies: a social-democratic approach*. New York: Cambridge University Press.



FLACSO
ECUADOR