

# mundosplurales

Revista Latinoamericana de Políticas y Acción Pública • ISSN: 1390-9193  
Volumen 12 • Número 1 • mayo 2025



Vol. 12 / N° 1

## Artículos

**Sobre la violencia. Comprender, nombrar, definir: ¿una tarea imposible?**  
Matthieu de Nanteuil

**El extractivismo en América Latina desde la perspectiva de ciencia posnormal**  
Fander Falconí y Silvio Funtowicz

**Una propuesta de enfoque para estudiar las políticas públicas latinoamericanas: barroco, resonancia y discrecionalidad burocrática**  
André-Noël Roth Deubel

**Contribución de la agricultura tradicional campesina a la transición agroecológica en Cuba**  
Luis L. Vázquez y Eduardo Chia

**Informalidad y simpleza de las políticas: el comercio de calle en Lima**  
Carmen Vildoso Chirinos

**Políticas alimentarias urbanas: potencialidades y desafíos desde América Latina**  
Clara Craviotti

**Regulamentação da agricultura urbana no Brasil: ¿Promoção da produção de alimentos, segurança alimentar e nutricional?**

Joeli Silva de Souza, Alana Silva Marques de Sousa, Manuela Alves da Cunha, Denise Nunes Viola, Ryzia de Cássia Vieira Cardoso, Lídice Almeida Arlego Paraguassú

**Políticas públicas y cambios sociomateriales en el semiárido brasileño**  
Lucas Oliveira Do Amorim y Flávia Charão Marques

**“Indígenas no mundo”: experiências de intercâmbio internacional de jovens pankará**  
Paulo Henrique Carvalho Gominho Novaes y Maurício Antunes Tavares

**Historización intertextual sobre la autonomía indígena en Bolivia y Ecuador, siglo XXI**  
Diana Cristina Massa Manzanillas y Felipe David Terán Romo Leroux

**Las políticas digitales ecuatorianas como corpus de estudio: retos y límites de una investigación en línea**  
Yann Seyeux

## Informe

**La seguridad alimentaria y nutricional en América Latina y el Caribe: una visión colectiva desde la sociedad civil**  
Carolina Turriago y Jairo Rivera



**FLACSO**  
ECUADOR



# **mundosplurales**

---

Revista Latinoamericana de Políticas y Acción Pública  
Volumen 12, Número 1 - mayo 2025



**FLACSO**  
ECUADOR



# **mundosplurales**

Revista Latinoamericana de Políticas y Acción Pública  
Volumen 12, Número 1 - mayo 2025

## **Editores**

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

## **Comité Editorial**

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

## **Anteriores Editores**

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

## **Consejo Editorial**

Guillermo Baquero (European School ESMT, Alemania)  
Eduardo Bedoya (Pontificia Universidad Católica del Perú)  
Vera Chiodi (Université Sorbonne Nouvelle)  
Robert Cobbaut (UCLouvain)  
Renato Dagnino (Universidad de Campinas)  
Verónica Egas (Universidad Católica del Ecuador)  
Alma-Amalia González (Universidad Nacional Autónoma de México - UNAM)  
Jean de Munck (UCLouvain)  
Matthieu de Nanteuil (UCLouvain)  
Rolando Franco (FLACSO Chile)  
Ana María Goetschel (FLACSO Ecuador)  
Gloria Molina (Universidad de Antioquia)  
Leopoldo Múnera (Universidad Nacional de Colombia)  
María Dolores París (El Colegio de la Frontera Norte)  
Myriam Paredes (FLACSO Ecuador)  
Thomas Périlleux (UCLouvain)  
Geoffrey Pleyers (UCLouvain)  
Javier Roiz (Universidad Complutense de Madrid)  
Emmanuelle Sinardet (Université Paris Nanterre)  
Michael Uzendoski (FLACSO Ecuador)  
Unai Villalba (Universidad del País Vasco)  
Martha Zapata (Universidad Libre de Berlín)  
Cristina Zurbbirgen (Universidad de la República, Uruguay)

**Gestora de la revista:** Salomé Montenegro

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

© De la presente edición

**FLACSO, Sede Ecuador**

La Pradera E7-174 y Diego de Almagro

Quito, Ecuador

Tel.: (593-2) 294 6800

Fax: (593-2) 294 6803

www.flacso.edu.ec

ISSN: 1390-9193

E-ISSN: 2661-9075

1ra. edición: mayo 2025

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



**Introducción** ..... 5-8

Artículos

---

**1. Sobre la violencia. Comprender, nombrar, definir:  
¿una tarea imposible?** ..... 11-33

Matthieu de Nanteuil

**2. El extractivismo en América Latina desde  
la perspectiva de ciencia posnormal** ..... 34-56

Fander Falconí y Silvio Funtowicz

**3. Una propuesta de enfoque para estudiar  
las políticas públicas latinoamericanas:  
barroco, resonancia y discrecionalidad burocrática** ..... 57-94

André-Noël Roth Deubel

**4. Contribución de la agricultura tradicional campesina  
a la transición agroecológica en Cuba** ..... 95-121

Luis L. Vázquez y Eduardo Chia

**5. Informalidad y simpleza de las políticas:  
el comercio de calle en Lima** ..... 122-143

Carmen Vildoso Chirinos

**6. Políticas alimentarias urbanas: potencialidades  
y desafíos desde América Latina** ..... 144-165

Clara Craviotti

**7. Regulamentação da agricultura urbana no Brasil:  
¿Promoção da produção de alimentos, segurança  
alimentar e nutricional? . . . . . 166-191**

Joeli Silva de Souza, Alana Silva Marques de Sousa,  
Manuela Alves da Cunha, Denise Nunes Viola,  
Ryzia de Cássia Vieira Cardoso, Lídice Almeida Arlego Paraguassú

**8. Políticas públicas y cambios sociomateriales  
en el semiárido brasileño . . . . . 192-216**

Lucas Oliveira Do Amorim y Flávia Charão Marques

**9. “Indígenas no mundo”: experiências de intercâmbio  
internacional de jovens pankará . . . . . 217-238**

Paulo Henrique Carvalho Gominho Novaes  
y Maurício Antunes Tavares

**10. Historización intertextual sobre  
la autonomía indígena en Bolivia y Ecuador, siglo XXI . . . . . 239-266**

Diana Cristina Massa Manzanillas  
y Felipe David Terán Romo Leroux

**11. Las políticas digitales ecuatorianas como corpus  
de estudio: retos y límites de una investigación en línea . . . . . 267-284**

Yann Seyeux

Informe

---

**12. La seguridad alimentaria y nutricional en América Latina  
y el Caribe: una visión colectiva desde la sociedad civil . . . . . 287-299**

Carolina Turriago y Jairo Rivera

Reseña

---

**13. Reseña: Leonardo Secchi y César N. Cruz-Rubio. 2025.  
Handbook on Public Policy in Latin America . . . . . 302-305**

André-Noël Roth Deubel

**14. Reseña: José Antonio Sanahuja y Pablo Stefanoni (eds.) 2023.  
Extremas derechas y democracia: perspectivas iberoamericanas . . . . 306-309**

Danilo Ricardo Rosero Fuentes

Política editorial . . . . . 310-313

# Introducción



Betty Espinosa y André Roth

Este número de la Revista Mundos Plurales contiene una serie de artículos en consonancia con los tiempos turbulentos que atraviesa América Latina y, más ampliamente, la humanidad en este momento.

Mathieu de Nanteuil, en su artículo “Sobre la violencia. Comprender, nombrar, definir: ¿una tarea imposible?”, discute sobre las figuras de la violencia, las mismas que se encontrarían imbricadas de manera casi inexorable, incluso trágica, al desarrollo de la economía a escala global. Este proceso ha sido denominado por Etienne Balibar como la emergencia de una economía de violencia generalizada. Esta realidad resulta para muchos de nosotros inasible, innombrable y, sin embargo, esta negación o cadena de ocultamientos puede llevarnos a caer en diversas trampas que pueden empeorar el contexto. Mathieu de Nanteuil nos da las pistas para tomar conciencia de las dificultades teóricas y prácticas que enfrentamos actualmente, con el propósito de armar una nueva acción crítica a través de un enfoque diferencial.

Fander Falconí y Silvio Funtowicz apuntan también a abrir perspectivas y pistas que proporcionen referencias innovadoras en este momento de alta incertidumbre con su artículo “El extractivismo en América Latina desde la perspectiva de la ciencia posnormal”. Se critican los enfoques convencionales en economía que tomando estadísticas del pasado pretenden dar cuenta de las “externalidades” de la producción, dado que no pueden incorporar los riesgos e incertidumbres irreductibles y conllevan altas escalas de imprecisión de los daños. Esta complejidad de entramados socio-ambientales y extractivismo han sido analizados por la economía ecológica y la ecología política, y se plantea una profundización a partir de la ciencia posnormal. Una “comunidad de pares extendida”, en la tónica de los foros híbridos de Bruno Latour, podría contribuir a dar la palabra a la diversidad de actores involucrados para construir una democracia técnica.

André-Noël Roth Deubel, para aportar a estos debates, plantea “Una propuesta de enfoque para estudiar las políticas públicas latinoamericanas: barroco, resonancia y discrecionalidad burocrática”. Esta propuesta toma en cuenta el

largo proceso de formación de la conciencia latinoamericana, marcada por la apropiación de la cultura barroca –según devela Bolívar Echeverría–, muy presente en el arte colonial, así como los conceptos de resonancia de Hartmut Rosa y la perspectiva de la burocracia a nivel de calle de Lipsky. André Roth acude al concepto de barroco para sentar las bases de un enfoque teórico latinoamericano del proceso de las políticas públicas. Partiendo de una perspectiva de las políticas públicas como artefactos socioculturales, se proponen herramientas metodológicas para comprender mejor su manufactura en la definición de problemas, formulación, decisión, implementación y evaluación.

Luego se presenta un conjunto de artículos que apuntan a dar pistas sobre las múltiples transiciones en diversos países de América Latina. Luis Vásquez y Eduardo Chia, en su artículo “Contribución de la agricultura tradicional campesina a la transición agroecológica en Cuba”, a partir del análisis de numerosos proyectos de desarrollo, rescatan la salvaguardia de prácticas de producción que respetan la biodiversidad. En la perspectiva de la agroecología, se plantea el reconocimiento de los sistemas campesinos como laboratorios para la construcción de sistemas alimentarios locales. El artículo “Informalidad y simpleza de las políticas: el comercio de calle en Lima”, de Carmen Vildoso Chirinos, se refiere a la multiplicidad de experiencias que recubre el término informalidad y los difíciles caminos hacia la formalidad, impuestos por políticas concebidas desde arriba que no se compadecen de los vendedores y vendedoras ambulantes. Se exploran las políticas de desalojo que los gobiernos locales han emprendido no solo en Lima sino en varias ciudades de la Región.

El artículo sobre las “Políticas alimentarias urbanas: potencialidades y desafíos desde América Latina”, de Clara Craviotti, posiciona la introducción de intervenciones urbanas sobre alimentación. Estos debates plantean interesantes interrogantes que abordan Joeli Silva de Souza et al en su artículo “Regulación en la agricultura urbana en Brasil: ¿Promoviendo la producción de alimentos, seguridad alimentaria y nutricional?”. Este tipo de análisis se complementan para ese país con el artículo “Políticas públicas y cambios sociomateriales en el semiárido brasileño”, de Lucas Oliveira do Amorim y Flávia Charão Marques, en el que examinan experiencias y prácticas concretas en Pernambuco.

Incluimos dos artículos que analizan el devenir de poblaciones indígenas en Brasil, Bolivia y Ecuador. Paulo Henrique Carvalho Gominho Novaes y Maurício Antunes Tavares, en su artículo “Indígenas no mundo: experiências de intercâmbio internacional de jovens pankará”, analizan las experiencias vividas por jóvenes indígenas del Pueblo Pankará, y las transformaciones subjetivas que indujo este proceso en el develamiento de interacciones que generan racismo y xenofobia. Diana

Cristina Massa Manzanillas y Felipe David Terán Romo Leroux, en su artículo “Historización intertextual sobre la autonomía indígena en Bolivia y Ecuador, Siglo XXI”, examinan los procesos constitucionales en los dos países, con sus límites y avances en términos de reconocimiento efectivo de los pueblos indígenas.

Finalmente, Yann Seyeux en su artículo “Las políticas digitales ecuatorianas como corpus de estudio: retos y límites de una investigación en línea”, reflexiona sobre el interés y las dificultades de analizar las políticas digitales de Ecuador, en medio de procesos de efímera visibilización de textos en las páginas web. Esta dinámica de desaparición de textos puede dar cuenta de procesos más amplios de poca estabilidad y constancia de las políticas públicas y plantea desafíos para la investigación científica.

El informe “La seguridad alimentaria y nutricional en América Latina y el Caribe: una visión colectiva de la sociedad civil”, de Carolina Turriago y Jairo Rivera, presenta los avances y perspectivas del Encuentro regional de la Red de la Sociedad Civil del Movimiento Scaling Up Nutrition (REDLACSUN) en América Latina y el Caribe, que reunió en Bogotá a representantes de ocho países en febrero de 2025. Los puntos que examinan las iniciativas para mejorar la seguridad alimentaria y nutricional en la Región, contribuirán a las discusiones de la Cumbre de Nutrición para el Crecimiento (N4G) en 2025 en París.

Se incluyen dos reseñas que aportan miradas para comprender las políticas y la acción pública en América Latina. André-Noël Roth Deubel presenta el “Handbook on Public Policy in Latin America”, editado por Leonardo Secchi y César N. Cruz-Rubio, y publicado por Edward Elgar en 2025. Danilo Ricardo Rosero Fuentes presenta el libro “Extremas derechas y democracia: perspectivas iberoamericanas”, editado por José Antonio Sanahuja y Pablo Stefanoni, y publicado por la Fundación Carolina en 2023.

*Mundos Plurales* 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 pueblos y de la naturaleza, apelando a principios múltiples de justicia. Con estos propósitos, esta 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 “Políticas Sociales y Desarrollo” de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales del Ecuador (FLACSO) y el Grupo de Investigación “Análisis de las Políticas Públicas y de la Gestión Pública (APPGP) de la Universidad Nacional de Colombia (UNAL-Bogotá), a través de un convenio entre estas universidades. Cuenta con el respaldo de académicos provenientes de diversas disciplinas, distintas regiones y países, que apuestan por la pluralidad de pensamiento.

8

*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





# Sobre la violencia. Comprender, nombrar, definir: ¿una tarea imposible?

*On violence. Understanding, naming, defining: an impossible task?*

Matthieu de Nanteuil\*

Traducido del francés al español por Dayuma Chavarría\*\*

Recibido: 10/08/2024 - Aceptado: 01/12/2024

11

## Resumen

Este texto es un ensayo para abordar, no la violencia de una manera muy abstracta, sino lo que significa para el esfuerzo científico que busca acercarse a ella. Para ello, nuestro artículo explora tres direcciones: comprender—tanto captar como aprehender— las formas que adopta la violencia en su diversidad; nombrar lo que ocurre, al tiempo que se subrayan las dificultades del lenguaje argumentativo para lograrlo; y, por último, definir la violencia, no como una serie de situaciones fijas, sino como un espacio de problematización construido a partir de tres polaridades (fenomenológica, sociológica y ontológica). En el plano práctico, su contribución consiste en tratar de relacionar situaciones dispares, sin reducir la violencia a una forma única, como por ejemplo “la guerra”. En el plano teórico, su contribución es doble: rompiendo con el análisis funcionalista de la violencia que aún domina muchos trabajos sociológicos, sugiere un enfoque dramaturgico; lejos de un intento sustancialista que busca identificar la violencia con tal o cual situación, promueve una perspectiva diferencial sobre la violencia. Es en el marco de este cambio (giro dramaturgico y enfoque diferencial) donde se sitúa nuestro intento de comprender, nombrar, definir.

*Palabras clave:* violencia, injusticia social, fenomenología, Sociología, ontología.

## Abstract

This text is an attempt to address violence, not in a highly abstract manner, but through what it means for scientific endeavours that seek to understand it. To this end, our article explores three directions: understanding—both grasping and apprehending—the forms that violence takes in its diversity; naming what happens, while highlighting the difficulties of argumentative language in achieving this; and, finally, defining violence, not as a series of fixed situations, but as a space of problematisation constructed from three polarities (phenomenological, sociological and ontological). On a practical level, its contribution consists of attempting to relate disparate situations without reducing violence to a single form, such as ‘war’. On a theoretical level, its contribution is twofold: breaking with the functionalist analysis of violence that still dominates much sociological work, he suggests a dramaturgical approach; far from a substantialist attempt to identify violence with this or that situation, he promotes a differential perspective on violence. It is within the framework of this change (dramaturgical shift and differential approach) that our attempt to understand, name and define is situated.

*Mots clefs:* violence, social injustice, phenomenology, Sociology, ontology.

\* Profesor de sociología en la UCLouvain, miembro del Instituto de Análisis del Cambio en la Historia y las Sociedades Contemporáneas (IACCHOS) y decano de la Louvain School of Management (LSM). Correo electrónico: mathieu.denanteuil@uclouvain.be

\*\* Universidad San Francisco de Quito, dayuchavarría@gmail.com

El alma tropieza,  
 los cuerpos caen,  
 los corazones se rompen  
 mientras el trigo crece,  
 mientras hablamos.  
 —Andrée Chedid

A partir del siglo XXI la humanidad ha entrado en una nueva era: planetaria, sobretecnificada y estructuralmente desigual. ¿Podemos precisar estos términos? El mundo que hemos heredado, desde la Revolución Industrial, estaba marcado por la importancia de la cuestión social en el análisis crítico de las sociedades occidentales. Este tema ha sido fuente de numerosos debates internos, ha alimentado la controversia o el conflicto; pero sobre todo ha impulsado políticas de redistribución a gran escala con el fin de construir un mundo más solidario y menos desigual que en el pasado. Mientras que, en el plano analítico, la justicia social se ha convertido en el referente principal de las “ciencias del ser humano y de la sociedad”.

Sin embargo, esto conlleva ciertos límites: sugiere que el tema de la violencia era por naturaleza excesivo, que las atrocidades cometidas en su nombre estaban esencialmente relacionadas con la irracionalidad y que la modernidad, surgida en Siglo de las Luces, le era ajena. Por lo tanto, esto ha convertido nuestra relación con la violencia en una forma de omisión para el pensamiento y para la acción. Es decir, no ha ocultado la violencia como tal, sino su carácter ordinario e inestable, su impureza. Esa suciedad cuyo origen no se conoce con precisión, y que, por esta misma razón, nos inquieta. Esa mugre que desearíamos no ver nunca o de la que quisiéramos deshacernos definitivamente. Todo lo que, en un libro premonitorio, Georges Bataille ha denominado la “parte maldita” (Bataille 1967). Con el objetivo, a pesar de todo, de aproximar esta parte oscura en el contexto actual, este artículo explora tres direcciones: comprender —tanto capturar como entender— las formas que adopta la violencia en su propia diversidad; nombrar lo que está sucediendo, al tiempo que señala las dificultades del lenguaje argumentativo para lograrlo; y, por último, definir la violencia, no como una serie de situaciones fijas, son como un espacio de problematización construido a partir de tres polaridades (fenomenológica, sociológica y ontológica).<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Este texto retoma y adapta el primer capítulo de *Face à la violence - Représentations* (de Nanteuil 2024). Es el resultado de largos años de reflexión y análisis de los fenómenos de violencia, a través de una observación prolongada del conflicto armado y del proceso de paz colombiano, iniciada en la década de 2010, pero también de una perspectiva comparada entre Europa y América Latina. Aunque ya lo habíamos anticipado en parte cuando iniciábamos esta reflexión, el contexto geopolítico actual confiere a estas cuestiones una actualidad mucho más candente de lo que imaginábamos en aquel momento. No obstante, las limitaciones de este texto radican en el hecho de que muchos de los autores citados son europeos.

## Comprender

El lugar que la justicia social ha llegado a ocupar en la vida intelectual de las sociedades occidentales –sobre todo, pero no exclusivamente, en el pensamiento izquierdista–, constituye un logro importante. En los años posteriores a la Segunda Guerra Mundial, permitió instituir el Estado de bienestar y dar una dirección a la transformación social. Aún hoy, frente a las desigualdades en los ingresos que no cesan de extenderse –entre el Norte y el Sur, pero también en los países del Norte–, su contribución es decisiva para influir en las decisiones políticas y abrir el camino hacia otra globalización.

Paralelamente, sería erróneo decir que las ciencias sociales nunca se han preocupado por el tema de la violencia. Tomemos el ejemplo de Francia. Muchos autores han tratado de dar cuenta de las formas de violencia que caracterizan a este país desde el final de los Treinta Gloriosos. Además del trabajo de Pierre Bourdieu y Jean-Claude Passeron (1970) sobre el sistema educativo, se pueden mencionar los análisis de la segregación generacional y urbana realizados por François Dubet (1987) y Jacques Donzelot (1984, 2013), las investigaciones sobre el racismo de Michel Wieviorka y Philippe Bataille o el análisis de las violencias políticas a escala europea, de Xavier Crettiez y Laurent Muchielli (2010).

Si ahondamos en las violencias bélicas (en la antigua Yugoslavia) y contra las mujeres en diversos lugares del mundo, incluida Europa, encontramos las investigaciones antropológicas de Véronique Nahoum-Gappe (1997, 2002, 2013), sin olvidar la forma en que Jacques Semelin (2005) buscó dar una profundidad histórica al concepto de “violencia de masas” y a la resistencia –incluyendo su dimensión no violenta– que podía oponérsele (Donzelot, Mével y Wyvekens 2003; Wieviorka 1992, 2004; Bataille 1997; Crettiez 2008). A esto se suman, en un período más reciente, los numerosos trabajos relativos a la violencia de género, a las discriminaciones raciales, a la xenofobia y aquellos que ven en la destrucción de nuestros ecosistemas signos de una violencia irreversible (Rennes 2016; Simonetti 2016; Débauche 2016; Crenshaw 1995).<sup>2</sup>

No se pueden subestimar estos desarrollos sucesivos. No obstante, lo que realmente llama la atención es el efecto de superposición de un tema sobre otro. En conjunto, estas investigaciones no han logrado cuestionar lo que, de manera progresiva, se ha convertido en el referente central del análisis crítico y de la acción

---

<sup>2</sup> El trabajo vanguardista de Kimberlé Crenshaw propone cruzar las violencias de género y el racismo a través del concepto “interseccionalidad”. El interés de este enfoque es poner explícitamente el énfasis en las violencias hacia los grupos dominados – hacia ciertos grupos en particular– y no razonarlo solo en términos de una serie de injusticias hacia ellos. Es en esta perspectiva que se enmarca el presente artículo, aunque intenta desprender perspectivas que van más allá de un campo en particular.

pública: esta idea de que la injusticia social está en la raíz de todos nuestros males y que las patologías de la modernidad son esencialmente obstáculos para la igualdad. Actualmente, tal perspectiva no permite dar cuenta de una evolución que podría resultar decisiva. A pesar de seguir siendo desiguales, nuestras sociedades parecen haber entrado en una nueva fase: la que no se relacionaría solo con las patologías de la igualdad, sino que traduciría más bien una economía general de la brutalidad.<sup>3</sup>

De hecho, las investigaciones que acabamos de mencionar no han logrado imaginar que las respuestas a las fracturas contemporáneas no se buscarían solamente en las políticas sociales, sino también en la “no violencia” o incluso en la “antiviolencia”. Estos términos, prácticamente tabús, son hoy considerados con condescendencia o desdén por la “gente seria” y pretenden aplicarlos realmente a la economía y a la política. Para los modernistas más dogmáticos, la resistencia a la violencia solo reduce el avance del progreso. A los ojos de los más benévolos, constituye una especie de objeto exótico para los militantes nostálgicos o para los museos oníricos. Nada que pueda poner en manifiesto la parte de violencia que acompaña la economía y la política en la modernidad, en particular en la fase contemporánea llamada “modernidad tardía”.<sup>4</sup>

Este razonamiento lleva a un callejón sin salida. En la actualidad la “guerra económica” se ha convertido en uno de los fundamentos de la geopolítica contemporánea y el autoritarismo de los poderes se oculta cada vez menos. Mientras que, en su diversidad, a pesar de los esfuerzos de muchos actores por no ceder a los excesos, el capitalismo se despliega a escala planetaria y el estado de excepción se generaliza, tal orientación nos deja desarmados para contrarrestar las nuevas modalidades de dominación en el mundo. Al subestimar la parte de violencia que acompaña la economía política contemporánea, al dibujar –consciente o inconscientemente– una imagen del progreso despojada de las escorias de la brutalidad, salvo algunas

<sup>3</sup> Tomamos prestada la expresión una “economía general de la brutalidad” de Étienne Balibar (2016), quien, defiende que estamos asistiendo a “la emergencia de una economía de la violencia generalizada”. En esta etapa privilegiamos el término “brutalidad”, empleado también por el propio autor (Balibar 2013) y por Saskia Sassen (2014).

<sup>4</sup> El concepto de modernidad al que haremos alusión se sitúa en la frontera entre la historia de la sociología y de la filosofía, y apareció entre los siglos XVI y XVIII, principalmente en Europa. Se basa en la separación progresiva entre lo profano y lo sagrado y remite al principio de autonomía, es decir, al proyecto de una sociedad humana capaz de gobernarse a sí misma mediante la razón. Este enfoque se opone a una lectura unitaria de la modernidad. Existen muchas formas de ser modernos, y los occidentales no tienen en absoluto el monopolio (Todorov 2006; Borghi 2015). Ahora, una lectura estrictamente pluralista de la modernidad, visible en Charles Taylor (1998), omite el hecho de que la modernidad también se traduce en la dominación de una versión liberal-capitalista sobre otras versiones posibles. Por eso es importante continuar la crítica de la modernidad tomando caminos nuevos, en particular evocando la parte de violencia sin la cual tal dominación sería imposible. Esta es también la razón por la que en nuestro texto asociamos a menudo los términos “modernidad” y “occidental”. Con ello, queremos indicar que solo nos referimos a una versión posible del proyecto moderno, y no a este proyecto en todas sus potencialidades. La “modernidad tardía” es la forma que adopta esta modernidad en la época contemporánea, marcada por el agotamiento del modelo fordista y del Estado nación.

excepciones, una forma de conciencia y de palancas de acción se han debilitado. En relación con esta parte de la violencia, ya no sabemos resistir, incluso hemos desaprendido a hacerlo. Este es, sin embargo, el desafío que debemos enfrentar si queremos hacer frente al mundo que se perfila ante nuestros ojos.

Al evocar la *parte de la violencia que acompaña la economía y la política en la modernidad tardía*,<sup>5</sup> no solo designamos los circuitos del crimen, las redes mafiosas, las pandillas ultraviolentas o las guerras “encubiertas” o “frontales” que desafían la crónica de una globalización feliz. Por ejemplo, la guerra de agresión llevada a cabo por Rusia en Ucrania tras años de presencia ilegal en el Donbas, o la guerra de erradicación emprendida por el Gobierno israelí contra la población palestina en Gaza después de los ataques terroristas de Hamas en octubre de 2023.

No solo apuntamos hacia las intervenciones militares realizadas fuera del mandato de las Naciones Unidas o a las prácticas represivas que los Estados, incluidos aquellos que garantizan el estado de derecho, desarrollan contra su propia población. Estos elementos son evidentemente esenciales, pero a su vez solo representan la parte visible del iceberg. A través de esto, tratamos de resaltar la banalidad de una violencia que se ha incrustado en la economía (esencialmente en la economía capitalista, a pesar de la diversidad de configuraciones existentes) y en la política (incluida la de las naciones con estados de derecho, a los niveles nacional e internacional) hasta el punto de no poder ser interrogada o mirada de frente.

Seres humanos que siembran el terror, asesinando cobardemente a poblaciones civiles, de quienes quisiéramos que fueran ajenos a toda humanidad, pero de quienes descubrimos que están formados por nuestra modernidad.

Personas migrantes y refugiadas, víctimas de guerras fratricidas o de desastres climáticos que vienen a golpear las puertas de Europa y se ahogan por miles, sin que los Estados portadores del ideal europeo sean capaces de socorrerlos.

Poblaciones de origen extranjero que se encuentran excluidas dentro de las naciones occidentales, cuyos habitantes en otro tiempo huyeron de guerras repetidas, erigiendo la hospitalidad en un principio jurídico internacional.

Suburbios de la desolación social que alimentan “desde abajo” esta cultura nihilista, que la acumulación sin fin fomenta “desde arriba”, lleva a los jóvenes más marginados a destrozarse los lugares o los recursos de los que, sin embargo, necesitarían para escapar de su propio condicionamiento.

---

<sup>5</sup> Al designar nuestro objeto a través del sintagma “la parte de violencia que acompaña la economía y la política en la modernidad tardía”, no prejuzgamos el contenido ni el sentido de la relación entre economía política y violencia. Tampoco buscamos caracterizar de antemano lo que constituye precisamente el objeto de nuestra investigación: relación “estructural”, “consustancial”, “contingente”, etc. Uno de los principales objetivos del trabajo de investigación del que se deriva este texto es problematizar esta relación, mostrando que la sociología europea siempre ha acabado proponiendo una versión restrictiva de la misma.

Instituciones encargadas de la protección de las poblaciones civiles –la policía, la escuela o la seguridad social– que decimos “amar” u “odiar”, pero que antes que nada deberíamos aprender a respetar por lo que son –instituciones, no personas– para darles los medios de cumplir plenamente su misión.

Acción pública incapaz de contestar a la magnitud de la violencia contra las mujeres, pero también ante el racismo y la xenofobia, encuentra múltiples prolongaciones en la escuela, en las empresas o dentro de los partidos políticos encargados de la vida pública.

Organizaciones (privadas o públicas) que desprecian la dignidad de sus trabajadores y la calidad del trabajo realizado, con el riesgo de generar formas de exclusión o de agotamiento (*burn out*), que destruyen el “sentido del trabajo” que pretenden promover.

Sin olvidar el contexto geopolítico, que no es solo la de las guerras de agresión o de erradicación, sino la del narcotráfico globalizado, que conecta a poblaciones en ambos extremos, donde unas producen para sobrevivir y las otras consumen para no tener que enfrentar el absurdo de una vida con la que no saben qué hacer. A lo cual se une la depredación ecológica, que combina el deterioro del clima con la destrucción de los patrimonios vivos, de los cuales la humanidad, sin embargo, necesita urgentemente para su mera supervivencia.

Hay en esta economía y esta política globalizada una práctica de la violencia que hemos dejado de ver. Aquí existe una cadena de brutalidades que ha terminado por escapársenos, especialmente porque aparece cada vez más como el reverso de una promesa de prosperidad y dignidad. ¿Debemos seguir por este camino? Durante mucho tiempo, el análisis dominante, tanto en la derecha como en la izquierda, ha sido ignorar estas cuestiones. En el mejor de los casos, cuando el pensamiento progresista no se resignaba a ver las desigualdades crecer, estas cuestiones se trataban bajo el prisma de “conflictos de distribución”, de “dificultades de inserción”, o incluso, de manera más amplia, como “problemas de integración”. Se percibe que nos falta el vocabulario para designar estos problemas en toda su complejidad y ofrecer respuestas adecuadas. En la situación actual hay una crisis en nuestra relación con el lenguaje, que dice mucho sobre las dificultades de la cultura occidental, incluso la más iluminada, para enfrentar lo que ella misma ha producido.

## Nombrar

La socióloga Saskia Sassen elige el término “expulsión” para describir tal fenómeno: la economía política global nos enfrenta a un problema formidable: la emergencia de una nueva lógica de expulsión. Hemos presenciado durante las dos últimas décadas

un aumento muy claro del número de personas, empresas o localidades expulsadas del centro del orden económico y social de nuestra época. Este movimiento hacia la expulsión radical ha sido posible por decisiones estratégicas en algunos casos, pero en otros se debe a algunos de nuestros logros económicos y técnicos ordinarios. La noción de expulsión nos lleva mucho más allá de la idea bastante familiar de una creciente desigualdad como forma de entender las patologías del capitalismo global. Además, esta noción subraya el hecho de que formas de conocimiento e inteligencia que respetamos y admiramos participan de largas cadenas de transacciones que pueden culminar en puras y simples expulsiones (Sassen 2014).

En un registro más filosófico, Judith Butler y Athena Athanasiou prefieren usar “desposesión”. Este término busca poner fin a la unidad del sujeto soberano que se poseería a sí mismo –ese sujeto prometeico que ha marcado y sostenido la modernidad desde Descartes–, pero también resistir a las formas más radicales de la injusticia:

Sin embargo, a pesar de todo el valor que otorgamos a las formas de responsabilidad y resistencia que emergen de un sujeto “desposeído” –un sujeto que *reconoce* los vínculos sociales diferenciados a través de los cuales se ha constituido y hacia los cuales tiene obligaciones–, somos al mismo tiempo muy conscientes de que la desposesión constituye una forma de sufrimiento para aquellos que son desplazados y colonizados. [...] Una de las formas que adopta esta injusticia es la desposesión sistemática de los pueblos, a través, entre otras cosas, de la migración forzada, el desempleo, la pérdida del hogar, la ocupación y la conquista. La pregunta que debemos enfrentar es cómo ser desposeído de uno mismo como sujeto soberano y, al mismo tiempo, participar en colectivos que se opongan a las formas de desposesión que privan sistemáticamente a las poblaciones de sus modos de pertenencia y de justicia colectivos (Butler y Athanasiou 2016, 7-8).

Más cerca de nosotros, el filósofo Marc Crépon escribe:

Cuando decenas de miles de personas huyen de la guerra en Irak o en Siria y solicitan asilo, es una violencia terrible. No están pidiendo mejores condiciones de confort, huyen porque su vida está en peligro. Lo que piden es asilo. Cuando no somos capaces de ofrecer ese asilo, duplicamos la violencia. ¿Es importante saberlo y reconocerlo! [Además], quiero recordar que la acción política requiere primero de principios éticos. Esa brújula me parece indispensable para cerrar la brecha de la que hemos hablado entre lo deseable y lo posible. Sin principios, comienza el nihilismo, nada viene a detener o contener la violencia. [En este contexto, se habla mucho de] un rechazo absoluto, principista, e indiscutible de la violencia. [Pero] se trata de resistir a su banalización (Crépon 2016, 22-23).

Poco importan en este punto los términos precisos. Los intelectuales más sensibles a las masas humanas afectadas por las violencias contemporáneas buscan palabras para decir lo que durante tanto tiempo fue difícil de expresar. Lo importante no es el término exacto, sino el esfuerzo lingüístico, el trabajo con el lenguaje, la *poética* que nutre una *política* de emancipación. Sin duda demasiado reductora, la palabra “violencia” intenta captar esa capa heterogénea y subterránea sobre la que se sostiene nuestra cultura moderna. Durante mucho tiempo, estuvo oculta por la falsa ilusión encantadora de los “Treinta Gloriosos” – lo cual contribuyó a generar la sensación de una economía y política pacificadas, incluso cuando ese período estaba enmarcado por las guerras de descolonización y la Guerra Fría...–, esa capa ahora aparece a plena vista. ¿Cómo abordarla?

Aquí, nuestra aproximación es doble. Se trata, en primer lugar, de abandonar definitivamente un enfoque funcional o neofuncional de las patologías sociales, cuyas huellas siguen vivas en muchos autores contemporáneos, incluida la última generación de la Escuela de Frankfurt.<sup>6</sup> Si un autor como Axel Honneth no deja de insistir, con razón, en las heridas morales que caracterizan la experiencia social –comenzando por el desprecio–, estas heridas siguen siendo entendidas como la expresión de un déficit de integración, una desconexión entre el sujeto y el sistema. La fuerza de este análisis radica en acercarse lo más posible a los sufrimientos sociales y las reivindicaciones colectivas que los acompañan. Pero sigue definiendo la sociedad como un lugar supuestamente homogéneo, que debería, al menos virtualmente, ser capaz de integrar a todos sus componentes.

Por el contrario, en este texto proponemos otro camino, que llamaremos “dramaturgia”. La dramaturgia no es un lirismo oscuro, una especie de romanticismo de la catástrofe. Al contrario, es una manera de subrayar las extraordinarias potencialidades del tiempo presente, pero también cómo las sociedades no dejan de generar, en contrapartida, fracturas, rupturas, formas múltiples de brutalidad, que tienen una relación lejana con la realidad de la guerra, hacen o deshacen el cotidiano, y se entrelazan mutuamente hasta el punto de nunca ser completamente legibles ni comprensibles. Frente a las patologías de la igualdad, se opone una economía política de la brutalidad, las alegrías y desgarros de una vida social golpeada, a la vez mutilada y creativa, opaca.

<sup>6</sup> Surgido en Alemania con la fundación del Instituto de Investigación Social en Frankfurt, en 1923, la Escuela de Frankfurt designa una de las corrientes filosóficas y sociológicas más importantes del siglo XX, al menos en Europa occidental. Su programa de investigación se basó en la voluntad de dar lugar a una ciencia emancipadora (teoría crítica), a través de una renovación de la crítica marxista del capitalismo, pero también a partir de una crítica similar de la burocracia y de la cultura de masas. Nacido en 1949, Axel Honneth representa la tercera generación: ha construido su filosofía en torno a los conceptos de reconocimiento y desprecio, al tiempo que busca sentar las bases de una filosofía moral estrechamente vinculada a la acción colectiva y al movimiento social

En segundo lugar, se trata de salir de una lectura sustancial –o, más precisamente, sustancialista– de la violencia, que buscaría en todas partes decir la verdad sobre lo que es violento o no, elaborar una lista de hechos y acciones caracterizadas como tales, y liberarnos de un temor. No, evocar esta parte de la violencia no consiste en descubrir un nuevo tesoro. Se trata más bien de dar respuesta a una interrogante persistente, de producir una diferencia, un desvío. No se trata de liberarnos de la suciedad, sino de asumirla y mirarla. ¿Cómo hacerlo? Eso es lo que veremos ahora.

## Definir

¿Qué queremos decir cuando afirmamos que la economía y las políticas contemporáneas generan violencias y no solo injusticias? Un primer reflejo podría llevar a pensar que la violencia no es más que una forma radicalizada de injusticia, situada al final de un continuo de experiencias o situaciones cuyas características serían en gran medida idénticas –solo cambiaría su grado de gravedad o de soportabilidad–. Sin embargo, no será de eso de lo que se hable aquí.

Desde las “violencias de masas” (Jacques Semelin) hasta la “violencia simbólica” (Pierre Bourdieu y Jean Claude Passeron), pasando por la idea de que la violencia traduce un “desdoblamiento, una fisura entre el sujeto y el objeto en un mundo gobernado por la razón” (Michel Wieviorka), existe una gama de definiciones posibles. En un trabajo de síntesis, Xavier Crettiez ha puesto en valor la diversidad de formas que ha tomado la violencia a lo largo de la historia, pero también en la época actual (Sémelin 2005; Bourdieu y Passeron 1970; Wierviorka 2004).

Tales enfoques permiten insistir en una u otra característica de la violencia, medir su magnitud –a través de una serie de encuestas o investigaciones precisas– y dar al concepto que las subyace una profundidad que no siempre ha tenido. Son esenciales para abordar científicamente una realidad que la opinión pública generalmente trata de manera vulgar, como a la defensiva. Finalmente, permiten dar la espalda a estos dos estereotipos supuestamente generados por la violencia, particularmente en el mundo occidental: la parálisis –la cual nos condenaría inevitablemente al mutismo; el fatalismo– la presencia de un destino implacable (*fatum*) al que cada persona estaría sometida.

Estos estereotipos se refuerzan aún más cuando se observa que la expresión “desde siempre” se utiliza con mucha frecuencia cuando se habla de violencia, y mucho menos cuando nos referimos a otras realidades. “Desde siempre, el ser humano hace la guerra”, se escucha con mucha frecuencia. Ciertamente, pero “desde siempre” –para retomar la expresión consagrada– los hombres y las mujeres se aman,

protegen a los recién nacidos, entierran a sus muertos, asumen responsabilidades educativas, transmiten valores y símbolos, se organizan para cooperar, etc. ¿Por qué esta expresión vuelve siempre en el discurso común cuando hablamos de violencia? ¿Hay algo que ocultar, algo que tendríamos dificultades para expresar realmente? ¿Tendremos miedo, no solo de la violencia, sino de esta dificultad misma?

Es en esta trampa donde fallan numerosos trabajos científicos. Todo parece indicar que basta con hacer con la violencia lo que siempre hemos hecho con las otras patologías sociales, empezando por la injusticia: describir, dar cuenta de la manera más precisa posible y, a veces, medir. Todo esto es necesario, pero ¿es suficiente? ¿Qué sucede cuando, para intentar contrarrestar los estereotipos que circulan en la opinión, buscamos reducir la violencia a un fenómeno como los demás? Tal vez se trate de esquivar lo que, precisamente, resulta difícil. En su diversidad misma, la violencia nos golpea, nos repugna. Supone que desviemos la mirada. No solo tiene que ver con la transparencia de los hechos, sino con la opacidad de lo real. Algo, irreductiblemente, se resiste al análisis. Un trastorno se aloja en el mismo lugar donde la razón crítica busca establecerse. Y ese trastorno acecha el discurso. Actúa en el discurso. Nos hace hablar y guardar silencio, desencadena una cohorte de justificaciones y nos priva de palabras justas. Opera a medio camino entre la palabra y sus dobles. Se mantiene frente a nosotros, dentro de nosotros.

Aunque varias actitudes son posibles frente a este hecho, en este texto consideramos que este trastorno forma parte de la violencia misma y que sería en vano, en este sentido, intentar construir un nuevo régimen de verdad. Por eso, en lugar de un análisis *sustancial*, proponemos un enfoque *diferencial* de la violencia. Con esto, no se trata tanto de definir la violencia en sí misma, como si este término designara una lista de situaciones dadas que bastaría con describir una tras otra, sino de situar este concepto en relación con otras modalidades posibles de aprehender la realidad. Así, denominar un conjunto de fenómenos como “violentos” solo tiene sentido porque traduce la inadecuación de otros recursos discursivos que intentan captar la parte oscura de nuestra época (Ogilvie 2012, 2013).

Para no multiplicar los ángulos de ataque, hemos optado por situar el término en relación con el de “injusticia social”. Aquí la violencia designa una categoría de análisis diferente de lo que suele referirse como injusticia social, la cual siempre alude a una serie de desequilibrios duraderos en el acceso a ingresos, derechos o “bienes comunes” (servicios públicos, acceso al agua o a la tierra, etc.), a la asimetría de las posiciones socioeconómicas y, más ampliamente, a formas más o menos radicales de desigualdad entre individuos o grupos sociales. En cambio, la violencia indicaría esa masa opaca que subyace o excede la injusticia, alimenta justificaciones interminables... mientras escapa a un análisis completamente adecuado. El suelo sobre

el que caminamos, que retiene nuestros pasos o los arrastra en un deslizamiento ininterrumpido. Suciedad también, que nos repugna y de la que desearíamos poder liberarnos. ¿Cómo sondear su contenido?

Para avanzar en esta dirección, proponemos caracterizar la violencia como un espacio de problematización, delimitado por tres polaridades: una polaridad *fenomenológica* (marcada por la experiencia de la agresividad); una polaridad *sociológica* (que traduce un movimiento de desestructuración/reestructuración del orden social); y una polaridad *ontológica* (que apunta a la exclusión del otro fuera de una comunidad de relaciones y, en última instancia, a su aniquilamiento). A continuación, detallamos cada una de ellas antes de proponer una esquematización.

La *primera polaridad* se refiere a la manera en que la violencia se manifiesta en la vida social. La idea es captar la violencia a través de un determinado modo de aparición en el mundo. Hablar en este sentido de “agresividad” implica considerar que el modo de existencia de la violencia es esencialmente el de la ruptura con un modo de interacción previo, en el cual nada es respetado ni preservado.

Reducir la violencia a un simple defecto de consentimiento sería, sin embargo, un error: esto implicaría hacer del “contrato” una figura de superación de la violencia, cuando la historia de la modernidad nos muestra que esto rara vez ha sido el caso. ¿Qué es un contrato de trabajo sino la expresión pública de un consentimiento asimétrico, o incluso “forzado”? Sabemos, además, que los contratos comerciales, aunque se basen completamente en la libertad de comprar o vender, no dicen nada sobre el estatus que ocupa la mercancía para las partes, ni, lo que es más grave, sobre el problema de la mercantilización de los bienes sociales o de los bienes de uso público en la fijación de los términos del contrato.

En cuanto al “contrato social” –para los teóricos que se refieren a él se supone que constituye el punto de origen de la modernidad occidental– sabemos desde Hobbes que no tiene nada que ver con el consentimiento generalizado: a menudo va de la mano con el gobierno por la fuerza o la justificación de la violencia del Estado. Por lo tanto, no es la figura del consentimiento la que está en cuestión en la agresividad, sino más bien la de una cierta manera de relacionarse. La violencia pone fin a las relaciones que se habían elegido anteriormente o que, en el pasado, pudieron haber servido como referencias para el establecimiento de relaciones significativas, aunque jerárquicas o desiguales.

Se podría añadir que la ruptura con lo existente no es la única expresión posible de la agresividad. En muchos casos, la violencia aparece en forma de una interacción impuesta, es decir, de una manera de entrar en relación que es contraria a la voluntad de las personas, como a la de su comunidad de pertenencia. Muchas situaciones de dominación obligan a las poblaciones a comportarse según modalidades

que violan su intimidad o que afectan explícitamente los códigos culturales con los que se han construido. Se piensa, evidentemente, en las situaciones de promiscuidad colectiva (campos de refugiados, barrios marginales, favelas, etc.), pero también en la obligación de comportarse siguiendo los códigos de la ocupación militar, la desvergüenza forzada, la imposibilidad de establecer vínculos duraderos —en una palabra, el hecho de nunca poder crear vínculos que no sean instrumentales—.

La ruptura con lo existente o la distorsión de las relaciones de tal manera que estas sean vaciadas de su significación pasada: en todos los casos, la violencia surge como una forma de estar en el mundo, que impide a los actores entrar en relación según las modalidades que les son propias. Notemos que la agresividad no se enfoca primero en los cuerpos, sino en las relaciones: si el cuerpo es a menudo el blanco de múltiples violencias, es también porque es el asiento de sus relaciones con los demás y con nosotros mismos, el vector a través del cual una vida privada deviene en una vida social. Esta primera polaridad permite entonces poner el acento en la ruptura con un modo de interacción anterior, o aún en la idea de que la violencia es una ruptura dentro del orden de la interacción.<sup>7</sup>

La *segunda polaridad* se refiere al modo de organización social que acompaña el desarrollo o la persistencia de la violencia en el tiempo. En el imaginario colectivo — particularmente en el imaginario europeo—, la violencia es sinónimo de destrucción generalizada. A menudo es el caso, pero solamente se trata de uno de los dos aspectos de una problemática más amplia, de naturaleza específicamente sociológica esta vez: la de la relación entre violencia y orden social.

Tomemos el caso de las violencias masivas. Existen numerosos trabajos que han aclarado el hecho, durante mucho tiempo tabú, de que la violencia suponía una parte de racionalidad en la perpetración de crímenes a gran escala. De hecho, fue necesario el trabajo valiente de algunos especialistas del genocidio para mostrar hasta qué punto éste suponía un intenso trabajo de “cálculo” y de “planificación” en la implementación de los objetivos de exterminación, ligado a la voluntad de destruir con la mayor eficacia posible. En *Modernité et Holocauste*, Zygmunt Bauman ([1989] 2008) nos había permitido dar un paso adicional. A sus ojos, son los fundamentos del proyecto moderno los que hicieron posible —aunque no necesario— la industrialización del crimen de masa. La división burocrática del trabajo habiendo separado el acto de trabajo de toda evaluación ética de sus efectos concretos, las estructuras políticas modernas tenían la posibilidad movilizar y desplegar largas

<sup>7</sup> No se puede dejar de hacer referencia aquí a Erving Goffman, quien articuló una reflexión sobre los marcos (*frames*) que estructuran las interacciones cotidianas (Goffman [1974] 1991), junto con un análisis crítico de las relaciones en la modernidad tardía, a través de los fenómenos de “estigmatización” y “resistencia a los estigmas” (Goffman [1963] 1975). Para una aplicación del marco goffmaniano al análisis de las políticas sociales y de los nuevos pobres, ver Paugam ([1991] 2009).

cohortes de actores, que actuaron en condiciones de ejecución que ninguna otra civilización había inventado antes. Sin embargo, es necesario haber vivido mucho tiempo fuera de Occidente para comprender que tal análisis, aunque sea importante, sigue siendo insuficiente. Una cosa, en efecto, es saber qué genera la violencia; otra cosa es saber cómo vivir duraderamente con ella.

El testimonio de numerosas sociedades no occidentales permite superar las representaciones simplistas que asocian demasiado fácilmente violencia y caos, pero también permite plantear otra mirada sobre las propias sociedades occidentales. No solo muchas sociedades viven con la violencia, sino que ésta conforma los modos de vida, las identidades, la organización social en su conjunto. Como bien lo señaló Leopoldo Múnera, hay un orden social de la violencia –o, más exactamente, órdenes sociales de la violencia, que a menudo compiten entre sí, estructurando un espacio de vida en común (Múnera Ruiz 1997)–.

En una obra importante sobre el tema, Germán Guzmán, Orlando Fals Borda y Eduardo Umaña han mostrado, de su lado, cómo el período de violencia en Colombia, entre las décadas de 1950 y 1966, se basaba en un conjunto de “agrietamientos estructurales”, que conducían a una duplicación de roles divididos entre “fines formales” y “fines derivados”. La misma persona (un policía, un maestro) podía desempeñar simultáneamente cierto rol desde la perspectiva de las características formales asociadas a su función, y otro completamente diferente, pero igualmente estable y codificado, dentro de las lógicas de violencia existentes (la corrupción o la práctica de desapariciones forzadas en un caso, y el activismo político y la denuncia de la violencia en el otro) (Guzmán, Fals Borda y Umaña [1962] 2016).

Así, estos autores no solo subrayan el carácter estructural de la violencia en la modernidad (la violencia del capitalismo, la violencia de Estado, etc.), también destacan su carácter estructurante, en el sentido de que la costumbre hacia la violencia termina por instituir roles sociales que, lejos de ser efímeros, inscriben a las personas en un espacio social, conforman sus identidades, etc.

Tal interpretación tiene implicaciones en la manera en que las sociedades occidentales se perciben a sí mismas. Por ejemplo, sería un error profundo referirse a ellas como “sociedades no violentas”. Independientemente de las intervenciones militares fuera del continente europeo, que practican desde hace mucho tiempo, son sociedades ampliamente acostumbradas a formas de brutalidad específicas y duraderas (estado de emergencia, rechazo de inmigrantes, restricción de libertades públicas, despidos masivos, empobrecimiento generalizado, etc.). Aunque tales sociedades ya no nombren estos fenómenos como violentos, están profundamente estructuradas por un tipo de violencia o, más precisamente, por una determinada relación con la violencia. Esta relación generalmente toma la forma de distanciamiento

(Boltanski 1993) o de un juego de visibilización de la violencia de los otros y de invisibilización de su propia violencia.

Entonces, es más importante que nunca destacar el doble movimiento de desestructuración y reestructuración del orden social inducido por los fenómenos de violencia. Se trata de una dimensión a menudo ignorada por los analistas, que las sociedades no occidentales permiten poner de relieve. Si la violencia siempre desestabiliza un modo de interacción, si las fuerzas de desestructuración asociadas a ella siguen siendo importantes, la función que desempeña en las sociedades humanas no se limita al caos. Su propagación va acompañada de una reorganización duradera de los roles y las identidades, que requiere ser trabajada.

Queda una *tercera polaridad*, que se refiere al estatus ontológico del otro en los fenómenos de violencia. Puede parecer extraño recurrir a la ontología para abordar estas cuestiones. Sin embargo, es en este nivel donde la violencia presenta rasgos particularmente distintivos. A diferencia de la injusticia, que se refiere a los desequilibrios, a veces radicales, en la distribución de los recursos o capacidades, o incluso en el acceso a los “bienes comunes” necesarios para una vida social plena, la violencia toma al sujeto como objeto. Más concretamente, reduce el sujeto a la categoría de objeto y, en última instancia, pretende su aniquilación como sujeto.<sup>8</sup>

El concepto marxista de alienación describe bien lo que ocurre con la violencia. Independientemente de un análisis detallado de este término, la alienación pone fin a la posibilidad de que una persona o un grupo social exista como sujeto en la esfera de la producción, es decir, según los análisis del propio Marx, en toda la sociedad, desde el momento en que la economía ocupa el lugar que conocemos hoy en día. En sentido estricto, la alienación designa la experiencia de una “conciencia que se vuelve extraña a sí misma”. En la continuación de la teoría crítica, en particular en Lukács, esta experiencia de extrañeza hacia uno mismo tomará la forma de la cosificación, es decir, el hecho de ser reducido a la categoría de “cosa”. Como escribe Axel Honneth al respecto:

Se define así un comportamiento humano que viola los principios morales o éticos, en la medida en que trata a otros sujetos no de acuerdo con sus cualidades como seres humanos, sino como objetos desprovistos de sensibilidad, objetos muertos, incluso “cosas” o “mercancías” (Honneth 2007, 17).

En este sentido, se puede decir que la alienación constituye el trasfondo de todo fenómeno de violencia y, paralelamente, que la crítica de la violencia comienza con una crítica de la alienación y sus sucesivas encarnaciones. ¿Por qué, entonces, es

<sup>8</sup> El término de « aniquilación » se toma de Robert Antelme. 1957 [1947].

necesario un análisis en términos ontológicos? Independientemente de las limitaciones inherentes al concepto de alienación, considerado demasiado idealista por el propio Marx, se pueden mencionar dos razones principales.

La primera se refiere al hecho de que la violencia se expresa en primer lugar a través de la reclusión de los sujetos sociales en “categorías del ser”, en “una ontología petrificada y petrificante” que impide comprenderlos en su “historicidad, diversidad y complejidad”. Con Mylène Botbol-Baum, ya hemos tenido ocasión de subrayar este aspecto al presentar las reflexiones de Judith Butler sobre la no violencia:

¿De qué se trata realmente? En el plano filosófico, la violencia remite a una ontología petrificada o petrificante, es decir, a un proceso que pretende privar a los sujetos sociales de su historicidad, su diversidad y también de su parte de complejidad, para reducirlos a «categorías del ser» e inscribirlos en estados pre-sociales de los que nunca podrán salir. Paralelamente al surgimiento de ideologías destructivas, y como complemento de la perversa sofisticación con la que se perpetran generalmente los crímenes masivos, esta «ontologización de lo social» aparece como una condición necesaria para el surgimiento de múltiples formas de violencia. En términos sencillos, esto significa que los procesos destructivos necesitan referirse a categorías fijas, desvinculadas de toda relación con los demás y con la sociedad, para justificar su marginación, o incluso su erradicación. Este fue, de manera paradigmática, el caso de los judíos de Europa en el siglo XX, experiencia que constituye el anclaje biográfico de la reflexión de Judith Butler. Pero se podrían relatar muchas otras experiencias. [...] Este enfoque permite abordar el problema de la violencia en su globalidad, incluso —o sobre todo— cuando sus expresiones parecen fenomenológicamente muy dispares. En cada caso, son los marcos normativos a través de los cuales llegan hasta nosotros las situaciones violentas los que pueden ponerse en tela de juicio. Al mismo tiempo, estos marcos se aplican a una extraordinaria diversidad de situaciones, personas o grupos. Permiten centrarse tanto en la violencia contra las mujeres o las minorías sexuales como en aquella que se ejerce contra grupos culturales, étnicos o religiosos, sin olvidar las múltiples formas de discriminación que marcan la vida social cotidiana. Se dirige tanto a los grupos armados como a los actores dominantes, tanto a los Estados como a los grupos privados (corporaciones) (Botbol-Baum 2017, 10-11).

Butler recuerda así que toda violencia se basa en un proceso de ontologización de lo social que consiste en encerrar al otro en una “categoría de ser” de la que no puede salir. Situar la violencia en el plano ontológico permite cuestionar este dominio de la ontología —de una cierta ontología— sobre el mundo social.

Sin embargo, existe una segunda razón por la que este debate es importante. Tiene que ver con el estatus ontológico del rechazo, la exclusión y la desposesión.

¿Qué significa esto? Hablar de injusticia social siempre implica, incluso cuando ésta adopta la forma radical de la exclusión social, mantener la perspectiva de un vínculo entre incluidos y excluidos. En una exclusión considerada injusta, el otro no se sitúa afuera: permanece dentro de la comunidad que lo rechaza. “Es uno de los nuestros, a pesar de todo”, se oye decir sobre él; y es precisamente *en ese sentido* que su exclusión es juzgada profundamente injusta. Esta es la razón por la cual la figura implícita de la injusticia sigue siendo la del desequilibrio, de la asimetría, de la desigualdad: ninguno de estos términos pone en suspenso el principio de una humanidad común. Es incluso en nombre de este principio que la injusticia encuentra las condiciones para su eficacia y los resortes para su denuncia: solo hay injusticia porque una misma comunidad toma nota del hecho de que algunos de sus miembros son tratados peor que otros. Sin esta pertenencia común, ni la efectividad de los hechos ni los soportes de la denuncia podrían ser identificados.

Ahora bien, situar esta problemática en el horizonte de la violencia conduce a otra lectura. Si, por ejemplo, consideramos que la exclusión social es una violencia, y no solo una injusticia, el rechazo del otro adquiere una dimensión diferente. Este es rechazado fuera de la comunidad que ejerce violencia contra él, hasta el punto de que la idea de un vínculo, aunque sea simbólico, entre él y nosotros se supone que desaparece. Detrás de la suspensión del orden de la interacción se pone en marcha una escena ontológica, la del rechazo del otro al exterior de una comunidad ya existente. Más precisamente aún, el significado ontológico de la violencia reside enteramente en este rechazo, o en este intento de rechazo.

Esto es lo que distingue, por ejemplo, la pobreza ligada a la captación de la riqueza por unos pocos y la esclavitud; o también, la diferencia de trato salarial entre hombres y mujeres y la violación. A riesgo de repetirnos, es importante recordar que no hay una simple diferencia de grado entre estas situaciones: en la esclavitud o la violación, el estatus ontológico del otro es de naturaleza diferente a lo que está en juego en la pobreza o las diferencias salariales. Esto no hace que las situaciones de injusticia sean más soportables: si la injusticia no es una versión eufemizada de la violencia, si bien refleja un proceso distinto, no es por ello más aceptable.

Muchos podrán argumentar que el recurso al discurso ontológico lleva en sí mismo los gérmenes de una exclusión violenta. Habría una violencia de la ontología contenida en la propia expresión filosófica: el hecho de intentar describir la vida social en “categorías de ser” no podría sino conducir al establecimiento de una frontera intemporal entre grupos o estados sociales. Sería incluso una estrategia destinada a desentenderse de la sociedad, evacuando los procesos sociales que organizan las relaciones entre incluidos y excluidos. Es cierto. Para la sociología, el discurso ontológico presenta un riesgo recurrente, el de ontologizar lo social. Históricamente,

el primero en establecer tal análisis fue Pierre Bourdieu, pero a riesgo de una oposición frontal entre sociología y filosofía. Esta perspectiva es retomada hoy de forma más matizada por Judith Butler. Lo que esta última busca impulsar, en particular en su análisis filosófico de la violencia y la no violencia, es una mutación dentro de la ontología, con el objetivo de pasar de una ontologización de lo social a una ontología social y relacional, en la que el ser humano nunca podría ser comprendido al margen de los vínculos que lo unen a los demás. Vínculos que lo convierten, de manera constitutiva, en un ser con y para los demás.

Ahora bien, este debate, cuyo resultado parece puramente filosófico, constituye un reto para la propia sociología. Es cierto que el intento de recluir a las personas y grupos en categorías inmutables lleva la marca de una cierta ontología. Pero también conlleva una serie de procesos sociales, da forma a dinámicas sociales que deben observarse de cerca. Por eso nos parece crucial definir los fenómenos de violencia a través de tal polaridad. Se trata de comprender estos fenómenos como portadores de un intento, a la vez social e histórico, de situar al otro del otro lado de una barrera infranqueable, con el fin de anular su condición de sujeto relacional y social. Un sujeto que aspira, no solo a la coexistencia, sino a una pertenencia mutua sin límites propios.<sup>9</sup>

Sin embargo, acabamos de utilizar el término “intento”. Es esencial. El estatus ontológico del rechazo o la exclusión del otro es un estatus incompleto. El objetivo inherente a los fenómenos de violencia se enfrenta a múltiples resistencias que pueden obstaculizar su desarrollo. Salvo en los casos de violencia extrema —genocidio, etnocidio, parricidio, figuras a las que es esencial no reducir la violencia—, esta ruptura radical no existe. En la práctica, la ontologización de lo social se ve frustrada. Del mismo modo que no hay violencia sin recurso a la violencia legítima, se puede sostener que no existe violencia sin resistencia. Sin embargo, es importante cuestionar el estatus de esta resistencia y, prioritariamente, la idea de un sujeto de la violencia.

Muchas experiencias no occidentales muestran hasta qué punto, en contextos de violencia estructural, los sujetos sociales luchan contra su propia aniquilación. Ahora bien, el mero hecho de que esta lucha exista basta para demostrar que el término “aniquilación” es inadecuado, al menos en un plano estrictamente formal. Sin embargo, luchar en un espacio social marcado por tal intento no es una lucha como las demás: es una lucha que pone en juego el modo de constitución del sujeto como tal. Nos gustaría subrayar lo paradójico que resulta el concepto de “sujeto de la violencia”.

---

<sup>9</sup> No estamos obligados a responder a la pregunta filosófica “¿Qué es el ser?” para ocuparnos de los efectos sociales de esta pregunta y de las respuestas —a menudo contradictorias— que se le dan. Es precisamente en este punto que este trabajo distingue de aquel de Judith Butler, una parte de cuya actividad científica está dedicada a la reconstrucción de una ontología no excluyente.

Negar a quienes se resisten a la violencia la condición de sujeto nunca está lejos de un cierto desprecio por las personas afectadas. Esto también equivale a subestimar el alcance histórico de estas resistencias, individuales o colectivas. La idea de que la violencia solo genera estupefacción, parálisis, incapacidad de pensar, hasta el punto de que las víctimas se ven pura y simplemente destituidas de su condición de sujetos, queda invalidada por numerosos trabajos sobre la violencia, especialmente en contextos de violencia masiva. La larga convivencia con movimientos de víctimas —en Colombia, pero no solo allí—, así como una relectura atenta de los comportamientos de las víctimas de la violencia social (*burnout*, despidos masivos, precariedad, etc.) revelan una sorprendente capacidad de movilización colectiva, cuya creatividad estética o profundidad existencial son dignas de admiración. Contrariamente a lo que afirmaba Arendt, la violencia hace pensar.<sup>10</sup> Sin embargo, nadie puede negar que el objetivo de aniquilar su condición de sujetos del mundo es una realidad; y que, como tal, tiene efectos específicos, sin los cuales la violencia misma no existiría.

En el caso de la resistencia a la violencia, nos encontramos ante sujetos sociales que luchan contra la perspectiva de su propia aniquilación, sujetos que se perpetúan o se reconstituyen en el horizonte de tal anulación. En lugar de decidir arbitrariamente sobre la existencia o no de una condición de sujeto, conviene precisar qué está en juego en estas luchas: algo así como el enfrentamiento con una paradoja. Porque la expresión de un sujeto de la violencia sigue siendo profundamente paradójica. Designa una figura específica de la vida social en la que la subjetividad se afirma en su propia negación, y en la negación de esta negación. Resistir a la violencia es enfrentarse a esta paradoja, vivirla hasta el final. De ahí dos distinciones importantes:

- desarrollar prácticas de *no violencia* es llevar esta paradoja a su paroxismo, vivirla en sus implicaciones más radicales, a través del riesgo de la muerte física y simbólica. La no violencia es una lucha, pero una lucha que se niega a recurrir a los medios de la violencia iniciales para alcanzar sus fines (la agresión contra la agresión, el asesinato contra el asesinato, la tortura contra la tortura, las armas

<sup>10</sup> Se sabe que la hipótesis de Hannah Arendt, sobre la cooperación de ciertos dignatarios judíos con el ocupante nazi para intentar “circunscribir el mal”, así como la visión de “parálisis” del movimiento judío europeo frente al exterminio, no han sido confirmadas por los trabajos de historiadores o sociólogos. Zygmunt Bauman ofrece un útil recordatorio en *Modernité et Holocauste*: “El célebre veredicto de Hannah Arendt según el cual, sin la acción de los colaboradores judíos y el sello de los *Judenräte*, el número de víctimas habría sido considerablemente menor, no resiste a un examen minucioso.” (Bauman 2008, 191). Por otra parte, numerosos testimonios (Primo Levi, Robert Antelme, Germaine Tillion, etc.) han dado cuenta de las resistencias, a veces ínfimas, que tuvieron lugar en los campos. Tal precisión no debe conducir a idealizar las prácticas de resistencia: contrariamente a una representación dominante, especialmente en Francia, dado el lugar que ha ocupado “La Resistencia” en el imaginario nacional, estas prácticas designan un conjunto extraordinariamente dispar, que puede incluir prácticas aisladas, fragmentadas, sin consecuencias duraderas. Sobre este tema, véase: Semlin 2013 [1989].

contra las armas, etc.). Se manifiesta con mayor frecuencia a través de una puesta en escena del espacio público, donde los cuerpos se enfrentan uniéndose, expresando de este modo una especie de solidaridad desnuda. Esta desnudez tiene un poder considerable: pone de manifiesto la desnudez misma del poder, que se hace aún más evidente cuando se siente amenazado por personas desarmadas, por una sociedad desprotegida.

- por el contrario, desarrollar prácticas de *contraviolencia* equivale a considerar que ese riesgo es demasiado grande o que esa paradoja es literalmente inviable, psíquicamente e incluso socialmente. La contraviolencia no consiste solo en responder, como se entiende a menudo, sino en responder en los mismos términos de la violencia inicial (con los mismos medios, pero también con la misma retórica, la misma estrategia, etc.). Situarse dentro de la violencia inicial para combatirla mejor y, al mismo tiempo, rechazar el principio de una solidaridad desnuda: estas serían las características de la contraviolencia. La historia nos muestra que, al hacerlo, la paradoja no hace más que reforzarse: la violencia acaba escapando a los actores en lucha, que quedan atrapados en una espiral mortal y la sociedad civil es la primera víctima. La contraviolencia es un callejón sin salida, pero los resortes psíquicos y sociales que la sustentan deben tomarse en serio, al igual que la fragilidad de la no violencia.

Permítanos completar este intento de definición de la siguiente manera. Si aceptamos la idea de que los fenómenos de violencia se constituyen en la encrucijada de varias polaridades, se obtiene un espacio de problematización que permite situar la violencia en relación con otras categorías de análisis.<sup>11</sup>

Es importante destacar lo abierto que es este espacio. No existen relaciones mecánicas, y mucho menos vínculos obligatorios, entre estas diferentes polaridades. Toda forma de agresividad no se traduce necesariamente en un intento de aniquilación del otro o en el establecimiento de un nuevo orden social. Todo orden social

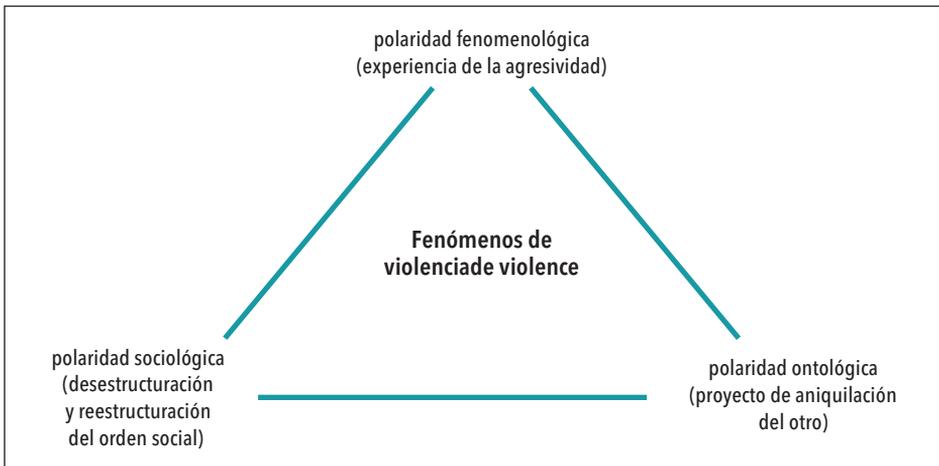
---

<sup>11</sup> Para no ampliar indefinidamente el debate, hemos optado por diferenciar la violencia de la injusticia, aunque caben otras distinciones. Esta aclaración es esencial si se pretende delimitar lo que abarcan los fenómenos de violencia. No podemos sino suscribir las palabras de Christophe Dejours (2007, 10-11): “Si hay que delimitar el campo que abarca la noción de violencia, es porque ésta merece distinguirse de la agresión, de las relaciones de poder o de la dominación. Pero también porque parece necesario no diluir la noción de violencia en un campo demasiado amplio, lo que tendría el inconveniente de eufemizar la gravedad del problema [...] y banalizar comportamientos que no deberían banalizarse, mientras que, por otra parte, podrían hacerse pasar comportamientos reprobables por delitos premeditados e imponerse penas desproporcionadas [...]. Lo que puede aceptarse en la retórica ordinaria o a veces en el lenguaje cotidiano no puede justificar la laxitud conceptual en la deliberación científica”. Aquí radica sin duda la debilidad del concepto de «violencia simbólica»: aunque se sitúa exactamente en la intersección de las tres polaridades antes mencionadas –puede entenderse como «violencia en tiempos de paz», lo que le confiere una evidente fuerza heurística–, su debilidad reside en la ausencia de límites que permitan distinguir claramente entre «violencia» y «socialidad», o incluso entre “violencia” y “no violencia”. Sobre el concepto de «violencia simbólica», ver Bourdieu et al 1970.

vinculado a la instauración duradera de la violencia no implica necesariamente la interrupción de un orden de interacción heredado del pasado: existen comunidades de relaciones, o se reconstruyen, a pesar del ejercicio repetido de la violencia. Asimismo, la aniquilación adopta múltiples formas, de las cuales el asesinato en masa es solo un caso muy particular, que no puede generalizarse a toda la sociedad. Por último, el objetivo ontológico de anular al otro no implica necesariamente la experiencia cotidiana de la agresividad: tal objetivo puede muy bien ser orquestado por aparatos ideológicos que se encargan de inculcar ese proyecto utilizando formas apaciguadas, discretas, a veces civilizadas, de comunicación política a gran escala. Y, con el tiempo, su vínculo con el orden social puede resultar complejo. Por el contrario, cada una de estas polaridades está implicada en un momento u otro en los fenómenos de violencia. Por eso parece preferible hablar de un espacio de problematización, que se puede esquematizar (figura 1).

De ello se deriva una conclusión esencial, que ya hemos señalado en nuestra introducción: la violencia es todo menos un punto fijo. *Circula* de una polaridad a otra, sin limitarse nunca a una forma determinada. Plástica, adopta formas o expresiones distintas, híbridas, a menudo entremezcladas. Fluida, escapa a la voluntad de situarla definitivamente en un lugar determinado. Ordinaria e inestable —impura en este sentido—, solo puede ser captada de manera imperfecta a través de nuestras categorías científicas, al tiempo que trabaja el cuerpo social desde dentro. Esto es lo que la hace a la vez inasible y, sin embargo, tan cercana. Terriblemente cercana... Ahora bien, esta impureza nos obliga a cambiar radicalmente de perspectiva con respecto a los estereotipos que la sociología europea ha forjado

Figura 1. Fenómenos de violencia, un espacio de problematización



Fuente: Elaborada por el autor

con demasiada frecuencia en su contra: la violencia es a la vez el exacto contrario y la prolongación incesante de la racionalidad o, por decirlo como Weber, de la racionalización del mundo social.

## Referencias

- Antelme, Robert. 1957 [1947]. *L'espèce humaine*, Paris, Gallimard.
- Balibar, Etienne. 2013. "La brutalisation de l'Europe". En *La vulnérabilité du monde. Démocratie et violences à l'heure de la globalisation*, editado por Matthieu de Nanteuil y Leopoldo Múnera Ruiz, 193-205. Louvain-la-Neuve: La Press Universitaires de Louvain.
- 2016. "Critique in the 21th century. Political economy still, and religion again". *Radical Philosophy* 200: 11-21. <https://www.radicalphilosophy.com/article/critique-in-the-21st-century>
- Bataille, Georges. 1967. *La Part maudite: précédé de la Notion de dépense*. París: Minuit.
- Bataille, Philippe. 1997. *Le racisme au travail*. París: La Découverte.
- Bauman, Zygmunt. (1989) 2008. *Modernité et Holocauste*. París: Complexe.
- Boltanski, Luc. 1993. *La souffrance a distance. Morale humanitaire, médias et politique*. París: Métailié.
- Borghi, Vando. 2015. "À la recherche des modernités possibles". En *Le tournant de la théorie critique*, editado por Bruno Frère, 93-113. París: DDB.
- Botbol-Baum, Mylène, y Matthieu de Nanteuil. 2017. « Du genre à la non-violence, vers une éthique de la relationnalité. Lire Judith Butler », in Botbol-Baum, Mylène (dir.). *Judith Butler. Du genre à la non-violence*, Nantes, Cécile Defaut, p. 10-11.
- Bourdieu, Pierre, y Jean Claude Passeron. 1970. *La reproduction. Eléments d'une théorie su système d'enseignement*. París: Minuit.
- Butler, Judith, y Athena Athanasiou. 2016. *Dépossession*. Berlín: Diaphane.
- Crenshaw, Kimberlé. 1995. "Mapping the Margins: Intersectionality, Identity Politics, and Violence Against Women of Color". En *Critical Race Theory. The Key Writings That Form the Movement*, editado por Kimberlé Crenshaw, Neil Gotanda, Gary Peller y Thomas Kendall, 357-383. Nueva York: The New Press.
- Crépon, Marc. 2016. "Il s'agit de résister à la violence". *Libération*, 18 de novembre. <https://lc.cx/4JguZl>
- Crettiez, Xavier. 2008. *Les formes de la violence*. París: La Découverte.
- Crettiez, Xavier, y Laurent Muchielli, ed. 2010. *Les violences politiques en Europe. Un état des lieux*. París: La Découverte.

- Débauche, Alice. 2016. "Violence sexuelle". En *Encyclopédie critique du genre*, editado por Juliette Rennes, 691-700. París: La Découverte.
- de Nanteuil, Matthieu. 2024. *Face à la violence – Tome 1. Représentations*. Bordeaux: Le Bord de l'Eau.
- Dejours, Christophe *et al.* 2007. « Terminologie », in Dejours, Christophe *et al.*, *Conjurer la violence. Travail, violence, santé*, Paris, Payot, p. 9-15 (p. 10-11).
- Donzelot, Jacques. 1984. *L'invention du social. Essai sur le déclin des passions politiques*. París: Fayard.
- 2013. *La France des cités. Le chantier de la citoyenneté urbaine*. París: Fayard.
- Donzelot, Jacques, Catherine Mével y Anne Wyvekens. 2003. *Faire société: la politique de la ville aux Etats Unis et en France*. París: Seuil.
- Dubet, François. 1987. *La galère: jeunes en survie*. París: Fayard.
- Goffman, Erving. (1963) 1975. *Stigmates. Les usages sociaux du hándicap*. París: Minuit.
- (1974) 1991. *Les cadres de l'expérience*. París: Minuit.
- Guzmán, Germán, Orlando Fals Borda y Eduardo Umaña. (1962) 2016. *La violencia en Colombia*. Bogotá: Taurus.
- Honneth, Axel. 2007. *La Réification. Petit traité de théorie critique*. Paris: Gallimard.
- Múnera Ruiz, Leopoldo. 1997. *Relations de pouvoir et mouvements populaire en Colombie (1968–1988)*. Louvain-la-Neuve: Academia Bruylant.
- Nahoum-Grappe, Véronique. 1997. "La purification ethnique et les viols systématiques. Ex Yougoslavie 1991-1995". *Clio* 5 (1): 1-12.  
<https://doi.org/10.4000/clio.416>
- 2002. "Anthropologie de la violence extrême: le crime de profanation". *Revue Internationale des Sciences Sociales* 174 (4): 601-609. <https://shs.cairn.info/revue-internationale-des-sciences-sociales-2002-4-page-601?lang=fr>
- 2013. "Culture de la violence et différences des sexes: violence du stéréotype. Quelques réflexions issues de l'anthropologie". *Les Cahiers Dynamiques* 58 (1): 40-47. <https://shs.cairn.info/revue-les-cahiers-dynamiques-2013-1-page-40?lang=fr>
- Ogilvie, Bertrand. 2012. *L'homme jetable. Essai sur l'exterminisme et la violence extrême*. París: Éditions Amsterdam.
- 2013. "L'exclusion n'est-elle qu'une injustice? Ou qu'a t'il manqué a Monsieur Klein?". En *L'injustice sociale, quelles voies pour la critique?*, editado por Julia Christ y Florian Nicodeme, 193-224. París: PUF.
- Paugam, Serge. (1991) 2009. *La disqualification sociale. Étude sur la nouvelle pauvreté*. París: PUF.
- Pinker, Steven. 2017. *La part d'anges en nous. Histoire de la violence et de son déclin*. París: Les Arènes.

- Rennes, Juliette, ed. 2016. *Encyclopédie critique du genre*. París: La Découverte.
- Sassen, Saskia. 2014. *Expulsions. Brutalité et complexité dans l'économie globale*. París: Gallimard.
- Sémelin, Jacques. 2005. *Purifier et détruire: usage politique des massacres et génocides*. París: Seuil.
- 2013 [1989]. *Sans armes face à Hitler. 1939-1945. La résistance civile en Europe*. París: Les Arènes.
- Simonetti, Ilaria. 2016. “Violence et genre”. En *Encyclopédie critique du genre*, editado por Juliette Rennes, 681-690. París: La Découverte.
- Taylor, Charles. 1998. *Les Sources du moi. La formation de l'identité moderne*. París: Seuil.
- Todorov, Tristan. 2006. *L'Esprit des Lumières*. París: Robert Laffont.
- Wieviorka, Michel. 1992. *La France raciste*. París: Seuil.
- 2004. *La violence*. París: Fayard.

# El extractivismo en América Latina desde la perspectiva de la ciencia posnormal

## *Extractivism in Latin America from a post-normal science perspective*

Fander Falconí \* y Silvio Funtowicz \*\*

Recibido: 16/12/2024 - Aceptado: 04/02/2025

34

### Resumen

El objetivo de este artículo es mostrar cómo la integración de la ciencia posnormal puede enriquecer el análisis del extractivismo en América Latina y propiciar una transición socioambiental y cultural hacia la sustentabilidad. La ciencia posnormal se suma a entender esta problemática debido a las altas apuestas en juego, a las incertidumbres y a la pluralidad de perspectivas legítimas involucradas. Este enfoque se destaca por los aportes transdisciplinarios y llama a una intervención activa. Las comprensiones científicas posnormales se justifican por diferentes posiciones y acciones contra el extractivismo, lo que revela profundos conflictos entre diferentes concepciones de conocimiento útil. En un momento crítico por el aumento de estas prácticas en la región y por los pronósticos desfavorables para la Amazonía y para otros ecosistemas valiosos, urge abordar estos desafíos mediante una democracia participativa antes de que sea demasiado tarde. El artículo busca contribuir a una estrategia para la transición ecológica y cultural que promueva la justicia social y ecológica, y la participación democrática de una amplia variedad de actores y de saberes en el proceso decisional.

*Palabras clave:* América Latina, ciencia posnormal, extractivismo, transición socioambiental.

### Abstract

The purpose of this article is to illustrate how the integration of post-normal science (PNS) can enrich the analysis of extractivism in Latin America and foster a socio-environmental and cultural transition towards sustainability. PNS contributions reflect the high stakes involved, the diffuse uncertainties, and the plurality of legitimate values and standpoints. The post-normal scientific approach resonates with the transdisciplinary character of the issue, providing insights into the plurality of perspectives and actions against extractivism. PNS, as a research tool, reveals deep conflicts among conceptions of useful knowledge beyond the scope of disciplinary (or even interdisciplinary) science, and provides a strategy for resolving these conflicts. The urgency of the problem is due to the increasing pace of these practices in the region and the unfavorable forecasts for the Amazon and other valuable ecosystems. The PNS proposal of "extended peer communities" addresses these challenges, providing an opportunity for engagement, inclusion, and pluralism in a context of conflict, power differentials, and value diversity. This article, based on the principles of the Earth Charter, aims to strengthen the socio-ecological transition in Latin America. This transition should promote a broad discussion on extractivism, defend cultural diversity, build institutions that promote sustainability with social equity, and facilitate the democratic participation of diverse actors and knowledge in decision-making.

*Keywords:* Latin America, post-normal science, extractivism, socio-environmental transition.

\* Profesor-investigador, FLACSO Ecuador.

\*\* Investigador invitado, Centro para el Estudio de las Ciencias y las Humanidades, Universidad de Bergen, Noruega

## La urgencia de actuar para evitar reiterar errores

El objetivo de este artículo es mostrar la manera en que la integración de la ciencia posnormal (CPN) puede enriquecer el análisis del extractivismo en América Latina y propiciar una transición socioambiental y cultural hacia la sustentabilidad. Este enfoque constituye un aporte que proviene de diversos campos interdisciplinarios, especialmente de la Economía Ecológica, de la ecología política y de la incorporación de conocimientos tradicionales y prácticos. De esta manera, proporciona una mirada integral para comprender la compleja dinámica entre economía, medio ambiente y relaciones sociales. En el artículo, nos cuestionamos cómo la ciencia posnormal puede contribuir al entendimiento y a la resolución del extractivismo en América Latina, al considerar su influencia en la distribución de recursos y en los conflictos socioambientales actuales y futuros.

A pesar de las numerosas alertas sobre los impactos de las prácticas económicas y los desequilibrios ambientales, ¿por qué seguimos repitiendo las mismas acciones una y otra vez? Se ha identificado una crisis real y persistente en el ámbito científico, caracterizada por una limitación del rol de los científicos y de sus intereses en relación con el *statu quo* y por la adaptación de las instituciones a una gobernanza particular (Saltelli y Funtowicz 2017).

Sin embargo, persiste la adopción de un enfoque científico que falla en su aproximación a la realidad y en el asesoramiento científico, y tiende a ser reacio al cambio. La ciencia y la economía convencional se encuentra atrapadas dentro de este paradigma, en particular en los análisis y en las respuestas a la crisis climática y a los problemas sociales y ambientales. Continuamos como si nada sucediera, con conceptos, políticas públicas y mediciones que carecen de análisis exhaustivos y de una falta de diálogo social y de participación.

La crisis climática tiene su vínculo con la quema de combustibles fósiles extraídos principalmente del Sur Global, un proceso intrínseco al extractivismo. A nivel global, la extracción total de materiales (biomasa, hidrocarburos, minerales metálicos y minerales no metálicos) ha crecido a más del triple entre 1970 y 2024, pasó de 31,1 a 106,9 miles de millones de toneladas. En 54 años, en términos por habitante, subió de 8,5 a 13,2 toneladas métricas (UNEP IRP 2025).

Las soluciones que se restringen al ámbito de la tecnología muestran sus limitaciones, ya que es posible mejorar la eficiencia sin reducir la extracción de materiales: entre 1970 y 2021 la intensidad mundial material (la cantidad total de materiales extraídos para producir una unidad de PIB) disminuyó de 1,7 kilogramo por dólar a 1,2 kilogramos por dólar (UNEP IRP 2025). El aumento de la eficiencia, sin reducir el uso total de materiales, debería ser una señal de alerta

sobre la exclusiva confianza en soluciones provenientes de la ciencia, la tecnología y de una visión particular del progreso.<sup>1</sup>

Extraer más de 100 000 millones de toneladas de recursos naturales por año en el planeta implica un proceso complejo que atraviesa diversas fases productivas. Desde la extracción física de recursos naturales directos hasta la gestión de residuos, esta actividad ejerce una presión significativa en los sistemas naturales.

El análisis económico convencional, que se apoya en los circuitos económicos que se reproducen constantemente, y que omiten la incorporación del medio ambiente, resulta irreal. La crisis ambiental, producto del consumo desmedido de energía y de materiales fósiles, evidencia aún más esta falencia. Las estimaciones de costos, con herramientas entre las que se encuentra el análisis costo-beneficio monetario, encuentran dificultades para capturar las “externalidades” actuales y futuras. Además, aspectos técnicos arbitrarios como la fijación de una tasa de descuento, influyen en el cálculo del valor actual neto de los flujos monetarios. Estas herramientas tienen limitaciones para incorporar los riesgos y las incertidumbres irreductibles debido a la falta de conocimiento sobre la distribución de la probabilidad. Las estadísticas del pasado no son fiables para proyectar la crisis climática. La escala de imprecisión, en relación con los daños macroeconómicos, es alta, lo que resulta en una subestimación de los daños casi seis veces (Bilal y Känzig 2024).

Estos análisis se basan en el precio en cuanto medida, lo que puede ser engañoso y limitado en su alcance. Como referencia, en la transición hacia energías renovables, Christophers (2024) señala que el principal desafío para lograr una descarbonización efectiva reside en la insuficiente rentabilidad que ofrecen las energías renovables a los inversores, en comparación con los combustibles fósiles, a pesar del constante descenso en los costos de las energías renovables.

La Economía Ecológica ofrece una interpretación integral al situar la economía dentro de un entramado social más amplio que forma parte fundamental del medio físico. Reconoce que la entropía es una consecuencia inevitable de las actividades económicas (Georgescu-Roegen 1971) y que puede intensificarse debido a la extracción y quema de recursos naturales no renovables. El aumento en la extracción de materiales, su procesamiento, consumo y generación de residuos eleva el metabolismo social, comparable al del cuerpo humano (Fischer-Kowalski 1997; Fischer-Kowalski y Haberl 2015). El incremento de la actividad extractiva socava las propias condiciones de reproducción del capital y provoca nuevas contradicciones, como la capital-naturaleza identificada por James O'Connor (2001), que se suma

<sup>1</sup> De acuerdo con Nisbet (1980, 248), durante la Ilustración “todas las ciencias sociales (...) se basaban en la fe en el progreso”. La idea de desarrollo proviene de un concepto más amplio de progreso, y ambos son aspectos de la modernidad.

a la ya conocida contradicción entre el capital y el trabajo. Más que limitarse al concepto de externalidad o una “falla de mercado”, la Economía Ecológica subraya el traspaso de costos hacia aquellos con menos poder de mercado y hacia las futuras generaciones (Kapp 1976). Además, amplía la concepción de valor para capturar su pluralidad e incluso su inconmensurabilidad (Funtowicz et al. 1999).

En América Latina, una región rica en biodiversidad y en culturas humanas, la explotación de recursos naturales ha sido una práctica dominante. Aunque el continente presente diversidad, se han desarrollado aproximaciones propias para lograr una gobernanza ambiental desde el punto de vista teórico y práctico. Se considera pertinente adoptar una visión más “humilde” de la ciencia, que incorpore diversas voces y concepciones para enriquecer el diálogo y, en última instancia, ofrecer alternativas viables.

Este artículo consta de cuatro secciones. Después de esta introducción, en la segunda sección se examina el panorama del extractivismo en América Latina. En la tercera, se exploran los retos que suponen para la CPN contribuir, junto con la economía ecológica, la ecología política y otras posiciones, a comprender la dinámica de esta actividad. Por último, se presentan las conclusiones derivadas de este análisis, donde el resultado más relevante es que la CPN permite comprender las dinámicas del extractivismo, y proporciona contenidos para una transición socioambiental.

## El extractivismo en América Latina

El extractivismo ha sido una práctica dominante que promueve el crecimiento económico y un concepto erróneo de desarrollo a expensas de la degradación ambiental. Según Veltmeyer (2022), es una modalidad de acumulación. El concepto de “extractivismo” se utiliza para describir la extracción a gran escala de recursos naturales, los cuales no pasan por un proceso extenso de transformación y su principal destino es la exportación (Gudynas y Alayza 2012). Gudynas (2018) propone una definición más acotada de “extractivismos”, pues considera que son la apropiación de recursos naturales en grandes volúmenes y alta intensidad, con la particularidad de que al menos la mitad de estos recursos se exporta como materias primas, sin procesamiento industrial o con un procesamiento industrial limitado.

Una comprensión más amplia del término radica en el aumento de la escala de la extracción física de recursos naturales: minerales, hidrocarburos y biomasa destinada al mercado externo. La búsqueda de ingresos para cubrir obligaciones fiscales por parte de los Estados es un factor explicativo de esta dinámica, la cual está impulsada por la demanda global de materias primas para respaldar la industrialización en los países del Norte y también en los de rápido crecimiento económico.

El modelo actual en América Latina se fundamenta en la exportación de productos primarios, sin que se haya logrado una diversificación productiva significativa, incluso en términos monetarios (CEPAL 2024).<sup>2</sup> Esta realidad fue identificada por teóricos latinoamericanos desde mediados del siglo pasado. La corriente estructuralista latinoamericana, encabezada por Prebisch (1950), y la teoría de la dependencia, en sus distintas variantes, ofrecieron un análisis detallado sobre la marcada subordinación de las economías en los recursos naturales y la deficiente inserción internacional, características que para Alarcón (2023) constituyen el sello de un Estado periférico. La teoría de la dependencia profundizó en las causas políticas asociadas a la asimetría en las relaciones internacionales y a la extracción de valor por parte de las economías centrales a expensas de las periferias (Bustelo 1999).

La Economía Ecológica ha contribuido a este debate al contemplar los intercambios ecológicamente desiguales (Muradian y Martínez-Alier 2001), a partir de los trabajos pioneros de Bunker (1984, 1985, 1988). El comercio internacional provoca una “carrera hacia el fondo” en los estándares sociales y ambientales de los países exportadores y ocasiona deudas ecológicas debido a la subvaluación de los precios de los productos de exportación. Se exportan más materiales para compensar la caída de los precios reales.

El rol de América Latina como proveedora de recursos naturales también ha sido estudiado desde los efectos macroeconómicos perjudiciales –la “enfermedad holandesa”– y desde el rentismo (Schuldt y Acosta 2009). Esto ha dado lugar a propuestas posextractivistas, de decrecimiento de transición ecológicas (Gudynas 2011; Escobar 2015; Acosta y Brand 2017; Brand, Boos y Brad 2017; ASHI 2021). También se han planteado políticas públicas orientadas hacia un modelo menos dependiente de los recursos naturales, con una diversificación de la matriz productiva con base en una (nueva) política industrial (Veltmeyer 2022).

Bajo el análisis de la dependencia, la relación centro-periferia, que es desigual, facilita la acumulación de los centros capitalistas. El capitalismo, como sistema de acumulación sostenido en el crecimiento económico y en la dependencia de los combustibles fósiles y minerales, impulsa la expansión de las fronteras extractivas hacia regiones antes consideradas remotas (Moore 2013a, 2013b). El uso desmedido de energía fósil en nuestro planeta es una manifestación directa del sistema capitalista, el cual se afianza en una acumulación sin límites. Esto conduce a las “zonas de sacrificio”, que son lugares o comunidades sacrificados para alcanzar objetivos

<sup>2</sup> Si se considera un periodo prolongado de tiempo, desde 1962 hasta 1999, América Latina y el Caribe experimentaron una diversificación en su comercio exterior. Durante este lapso, las exportaciones de productos primarios, en términos de su participación en el total de ventas externas en moneda, disminuyeron del 94,5 % al 41 %. Luego, se observó una reprimarización que llevó esta cifra al 58,4 % en 2011, seguido de una nueva caída hasta 2016. Por último, se registró otra etapa de reprimarización, hasta llegar en 2022 el 53,5 %.

económicos –por ejemplo, proyectos de minería a gran escala, de *fracking* o de expansión agrícola (Fox 1999)– y que se caracterizan por una gobernanza débil (Brannstrom 2009; Levy, Nogueira y Garrett 2024).

Arboleda (2020, 5) argumenta que vivimos en la era de la “mina planetaria”, en la cual la extracción de recursos no se limita a un solo lugar geográfico, sino que abarca todo el planeta y crea “una densa red de infraestructuras territoriales y tecnologías espaciales ampliamente dispersas en el espacio”. La “mina planetaria”, al trascender la extracción y convertirse en un sistema de circulación del capital global, ha transformado la geografía económica y social. Esto cuestiona las categorías de desarrollo desigual y dependencia, en particular después de los años 80, debido a los procesos tecnológicos e industriales que tienen lugar en países del Sur global, en especial en Asia. Esta transformación resulta en nuevas relaciones de poder, en desigualdades, conflictos y en prácticas coercitivas.

Existe una distribución desigual de la actividad extractiva a nivel global debido a la injusta división internacional del trabajo. Algunos países y regiones se especializan en la exportación de materias primas y de productos de bajo valor agregado, mientras que otros se enfocan en la exportación de bienes y servicios de mayor valor añadido: tecnología, conocimiento o productos manufacturados. Sin embargo, esta división no solo afecta al trabajo humano, sino también a la naturaleza, convirtiéndose en un proceso unitario. Coronil (1997, 29), inspirado en el trabajo de Lefebvre, sostiene que “la división internacional de la naturaleza proporciona la base material para la división internacional del trabajo”. Un excesivo enfoque en la división del trabajo impide reconocer que este está situado en un espacio que transforma la naturaleza. Esto conduce a una explotación desigual del trabajo y de los recursos naturales y a un uso desigual de los sumideros.

Desde la época colonial, América Latina ha estado integrada en los mercados internacionales a través de la venta de metales (Topik, Marichal y Frank 2006). Sin embargo, la gran aceleración del comercio de materiales registrada desde la Segunda Guerra Mundial, marcó un punto de inflexión significativo en la contribución regional a la creciente extracción de materiales a nivel global, ya sea en exportaciones o en importaciones (Infante-Amate et al. 2022).

En América Latina y el Caribe, entre 1970 y 2024, los volúmenes extractivos experimentaron un aumento extraordinario, casi cuadruplicándose en ese periodo, mientras que en términos per cápita se pasó de 10 toneladas métricas a 16,9 (UNEP IRP 2025), sin influir los cambios políticos y sociales. Se transitó desde una estrategia de industrialización por sustitución de importaciones, agotada a inicios de la década perdida de los 80, hacia un modelo neoliberal y de apertura en los 90,

fundamentado en el ideario del Consenso de Washington.<sup>3</sup> A principios del siglo XXI se produjo un cambio hacia Gobiernos posneoliberales en varios países latinoamericanos. Estos acontecimientos estuvieron influenciados por eventos de alcance global entre los que destacan la crisis financiera internacional de 2008-2009, el fin del “súperciclo de los *commodities*” que se extendió de 2003 a 2014 y la irrupción de la pandemia de la covid-19 (Alarcón 2023).

Se evidencia una evolución significativa en la composición de las actividades extractivas en la región latinoamericana y caribeña. En 1970, la biomasa representaba el 68,8 %, pero ha disminuido al 47,4 % en 2023 (UNEP IRP 2025). La proporción de combustibles fósiles ha pasado del 10,7 % al 5,7 %. En contraste, la participación de la minería metálica ha aumentado del 8,9 % al 23,5 %, mientras que la minería no metálica ha pasado del 11,6 % al 23,4 % en 53 años.

La expansión de la explotación de recursos naturales ha ocasionado la degradación del medioambiente, la pérdida de biodiversidad y ha desencadenado conflictos ecológico-distributivos (Martínez-Alier et al. 2016; Martínez-Alier y Walter 2016). La ecología política, al analizar las interacciones entre el medioambiente y los sistemas políticos, económicos y sociales, permite comprender esta dinámica. Estos conflictos se explican también por los cambios estructurales en las economías de los países andinos y por los correspondientes cambios en sus perfiles metabólicos (Pérez-Rincón, Vargas-Morales y Crespo-Marín 2018).

Los efectos económicos y sociales de la megaminería comienzan a registrarse de manera más precisa en varios países latinoamericanos –uno de ellos es Ecuador (Carrillo-Maldonado et al. 2024)–, al igual que la intensificación del metabolismo social (Ramos 2024). Los conflictos distributivos surgen por el aumento del metabolismo social y son protagonizados por diversos actores: desde movimientos organizados hasta comunidades que adoptan prácticas sustentables sin identificarse necesariamente como ecologistas (Guha y Martínez-Alier 1997). Esta diversidad evidencia la amplitud de las respuestas y la variabilidad en la efectividad de las acciones, ya que algunos logran detener las actividades extractivas, pero otros no.

Joan Martínez Alier (2023) analiza los conflictos distributivos vinculados con la extracción de recursos, el transporte y la disposición de desechos en el Global Atlas of Environmental Justice (Martínez-Alier et al. 2016) y registra 4100 casos, de los cuales 745 se encuentran localizados en Sudamérica. Los conflictos expresan disputas profundas de valores e intereses, encapsuladas en lemas contundentes, por

<sup>3</sup> En 1989 cayó el muro de Berlín y la implosión económica y política de la URSS marcó el fin del socialismo real. El Institute for International Economics realizó en Washington una conferencia para analizar las reformas económicas ejecutadas en América Latina durante la década perdida (noviembre de 1989). John Williamson (1990) presentó la ponencia “What Washington Means by Policy Reform” que contenía 10 lineamientos de política, que luego serían conocidos denominados el Consenso de Washington.

ejemplo, “el agua vale más que el oro”, utilizado en un conflicto emblemático contra una mina de oro en Cajamarca, Perú (Martínez-Alier 2023, 589). Estas disputas a menudo se manifiestan de manera violenta.

¿Cómo podemos entender los roles del Estado, del mercado y de la sociedad en relación con el extractivismo? El Estado cumple una función fundamental en el desarrollo de estas actividades mediante sus instituciones y legislaciones favorables, como la flexibilización en las regulaciones ambientales, implementación de incentivos fiscales, laborales y subsidios a la inversión. En América Latina, su rol en la economía y en la sociedad ha sido objeto de un persistente y enconado debate. Se pueden identificar tres posturas principales al respecto: en primer lugar, los Gobiernos neoliberales buscan minimizar la intervención estatal, proteger los derechos de propiedad privados, promover privatizaciones de empresas públicas, flexibilizar la contratación laboral y fomentar la liberalización económica, financiera y comercial.

En ocasiones, estos Gobiernos pueden estar asociados con prácticas autoritarias (Rodríguez y Bazán 2023). Las políticas neoliberales se manifiestan en el ámbito ambiental mediante la privatización de los recursos naturales y de los derechos de propiedad sobre los mismos. Estas políticas fomentan una visión optimista del libre comercio en relación con el medioambiente y favorecen la mercantilización de los servicios ambientales (Liverman y Vilas 2006).

En segundo lugar, los denominados Gobiernos posneoliberales, surgidos a principios del siglo XXI, han intentado recuperar y fortalecer la capacidad de planificación, regulación y control estatal, aumentar la captación de recursos por parte del Estado y redistribuir la renta con inversiones sociales. Yates y Bakker (2014) añaden otros elementos al rol estatal, como la regulación del sector social y de servicios, la nacionalización, la regulación empresarial, el estímulo al mercado interno, la resocialización de la economía de mercado, el fomento de una economía solidaria, el fortalecimiento del trabajo y la integración regional.

En tercer lugar, desde la sociedad, se cuestiona la función del Estado en los Gobiernos neoliberales y en los progresistas. En los Gobiernos de izquierda o posneoliberales, se señala la persistencia de la actividad extractiva y de sus impactos, que se conoce como neoextractivismo, a pesar de la mayor actividad del Estado y de una mayor legitimación por la redistribución de los excedentes (Acosta 2013; Gudynas 2009; Svampa 2019; Warnecke-Berger, Burchardt y Dietz 2023). Maristela Svampa (2013) denomina el consenso de los *commodities*, término que alude al Consenso de Washington.

Este concepto se sustenta en un modelo de desarrollo centrado en la exportación de bienes primarios a gran escala, impulsado por el auge de los precios de las materias primas. Se caracteriza por un neoextractivismo que provoca asimetrías,

conflictos y luchas centradas en la defensa del territorio y en el medioambiente. La acción de los movimientos sociales ha sido reconocida como un medio para alcanzar el empoderamiento local y para fomentar el activismo ciudadano. Se les considera actores fundamentales para exigir la rendición de cuentas al Estado y un mecanismo importante para promover la democracia desde la base, algo que se ha evidenciado en la industria minera en Ecuador y Perú (Bebbington et al. 2008). Esta clasificación omite a los “Estados autoritarios criminalizados”; así sucedió en Guyana a principios de los años 2000, cuando el sector minero del oro se convirtió en el segmento dominante de la economía, acompañado de un Estado desarrollista y de prácticas generalizadas de corrupción y criminalidad (Canterbury 2016).

La gestión de la renta extractiva, la distribución presupuestaria y la participación ciudadana son esenciales. Pero, el análisis interno del extractivismo, sus prácticas y consecuencias, ha sido limitado, al margen de las posturas políticas de los Gobiernos.

Partimos de la premisa de que la búsqueda de escenarios de transición debe rebasar las propuestas técnicas o tecnocráticas, pues tienen alta probabilidad de fracasar. Carlos Nobre y otros científicos resaltan la urgencia de actuar de inmediato frente a la situación crítica de los extensos ecosistemas sudamericanos, entre ellos la Amazonía. Nos encontramos en un punto crítico irreversible (Nobre y Lovejoy 2018; Nobre, Arieira y Oliveira 2023). El concepto del “punto de no retorno” en la Amazonía subraya la necesidad de un cambio radical en la comprensión del extractivismo. Es preciso reconocer que las principales afectaciones a los ecosistemas surgen de una combinación de causas: el cambio en el uso del suelo debido a la deforestación, la expansión de los monocultivos, la construcción de nueva infraestructura, el crecimiento poblacional, los modelos ineficientes de gestión urbana y de residuos (ASHI 2021) y el incremento de la explotación de recursos naturales no renovables.

## Extractivismo: ámbitos para la ciencia posnormal

El extractivismo, como parte de un entramado global y con sus propias especificidades en América Latina, ilustra los conflictos de valores e intereses que pueden ser comprendidos desde la ciencia posnormal, propuesta por Funtowicz y Ravetz (1993, 2000). Esto conlleva reconocer el conflicto en la distribución del poder, las concepciones de economía y de la gobernanza, y la comprensión del conocimiento útil.

En la CPN, a diferencia de la visión de la “ciencia normal” de Thomas Kuhn (2004), que busca resolver los problemas con precisión, de acuerdo con los métodos y las teorías aceptados por la comunidad científica, uno de los puntos clave es reconocer la incertidumbre y la ambigüedad. Es imposible controlar los daños presentes

ni prever todos los futuros, al igual que reducir el problema a una única perspectiva legítima. En entornos caracterizados por la falta de control y por la imprevisibilidad como parte de su dinámica habitual, la anticipación responsable se convierte en una herramienta invaluable (Wagner y Funtowicz 2022). La pregunta fundamental, según Marshall y Picou (2008), se enfoca en la manera de tomar decisiones más acertadas en un mundo de incertidumbres irreductibles, en lugar de centrarse en reducir la incertidumbre. El principio de precaución, que se basa en evitar una acción si desconocemos sus posibles daños futuros, constituye un punto de partida.

Los escritos de Funtowicz y Ravetz han suscitado debates sobre la relevancia de la ciencia en la toma de decisiones. En la revista *Futures*, su artículo “Science for the Post-Normal Age” es el más citado (Wagner 2021). A pesar de que se desarrolló en los años 90, su importancia ha aumentado en la actualidad debido a la creciente urgencia de los riesgos de la energía nuclear, la crisis ambiental y la pandemia de la covid-19. Estos sucesos no pueden considerarse excepcionales e interpelan las prácticas usuales de asesoramiento (Cortassa 2024). Los principios de la CPN han sido incorporados a una variedad de estudios teóricos (Rosa 1998), epistemológicos (Karpińska 2018), filosóficos (Porus y Bazhanov 2021) en las ciencias sociales, en los estudios socioambientales, en la ecología política (Delgado 2015), en la salud pública (Firpo 2024), en las ciencias de la información y en la ciencia ciudadana.

La ciencia ciudadana se refiere a la participación activa de ciudadanos no especializados en actividades científicas, que incluyen desde la recolección de datos hasta el análisis crítico de proyectos científicos (Haklay et al. 2023), con la idea de promover la inclusión pública en el proceso científico y mejorar la interacción entre ciencia y política. La “descolonización” de un pensamiento o de una práctica arraigada en la academia es otro vínculo con la CPN y un ámbito de estudio específico (Khoo 2024).

También tiene implicaciones prácticas en la propia dinámica de la ciencia, en la formulación de políticas (Dankel, Vaage y Van der Sluijs 2017) y en el desarrollo de nuevos modelos de gobernanza frente al desafío de los problemas políticos complejos. La capacidad para integrar campos del conocimiento es otra característica (Marenko 2021). Aunque tienen una gran influencia, en América Latina se puede observar una adopción limitada de estos conceptos. Este artículo también busca contribuir en esta dirección.

El extractivismo crea tensiones al priorizar un modelo que se centra en la explotación de recursos primarios para generar ingresos, sin evaluar los impactos a largo plazo en las comunidades locales y en el medioambiente. Esta práctica representa un conflicto entre diferentes concepciones y acciones sobre lo que constituye conocimiento útil. Para la ciencia posnormal, el conocimiento útil es integral y diverso y se extiende más allá de las evaluaciones tradicionales de expertos para

tratar cuestiones complejas en la sociedad (Funtowicz e Hidalgo 2024). La CPN no excluye la ciencia disciplinaria o el conocimiento experto, sino que los extiende para incluir la complejidad (indeterminación y ambigüedad), lo que redistribuye el poder existente y perturba la estabilidad de muchos. Este tipo de conocimiento beneficia a las partes interesadas para gestionar y mejorar la calidad del proceso de toma de decisiones en contextos participativos y de gobernanza ambiental ampliada (Wagner y Funtowicz 2022).

El conflicto radica en la priorización del tipo de conocimiento y en la definición de su utilidad para la sociedad. El conocimiento útil incluye el conocimiento tradicional, local y las advertencias científicas, que son frecuentemente subestimadas, además de la resistencia a aceptarlas. Este problema se manifiesta en el Sur Global y el Norte desarrollado (Kuyek 2024). Las prácticas de resistencia se han expresado en el activismo y en las manifestaciones artísticas. Una muestra de ello lo encontramos en los conflictos mineros en Galicia (Martí 2024).

Este conflicto también se refleja en los datos utilizados en el diagnóstico y en la evaluación de las actividades, que son proporcionados por las propias empresas y cuyas metodologías de cálculo están sujetas a confidencialidad. Al final de cuentas, las relaciones de poder desiguales conducen a un acceso desigual de la información y a la impugnación a través de la coproducción de conocimientos científicos y locales (Martínez Alier 2023). La desigualdad epistémica es un aspecto transversal de la injusticia ambiental, como se recoge en el conflicto ambiental causado por una planta de bioetanol a base de maíz en Argentina (Berger 2024).

Para respaldar la afirmación anterior, existe evidencia concreta. La iniciativa Yasuní-ITT, presentada en 2007 por el Gobierno ecuatoriano a la comunidad internacional, originalmente proponía dejar de extraer petróleo del Parque Nacional Yasuní, declarado reserva de la biosfera por la UNESCO, a cambio de recibir una compensación monetaria equivalente a la mitad de los ingresos netos por la venta futura de cerca de mil millones de barriles de crudo pesado. Esta compensación permitiría contrarrestar las emisiones netas evitadas por la quema de combustibles fósiles. Esta compensación internacional no se logró y el Gobierno retiró la propuesta en 2013, para luego comenzar la explotación de algunos campos petroleros.

En 2023, tras un largo proceso de recolección de firmas por parte de la ciudadanía y del movimiento ecológico, se logró convocar a una consulta popular. La iniciativa obtuvo un apoyo del 60 % en el referéndum sobre mantener el petróleo en el subsuelo. No obstante, hasta el momento no se detiene la extracción. Esta iniciativa muestra las tribulaciones políticas internas en la gestión y disputa de los recursos naturales y destaca el valor de los actores sociales que defendieron la propuesta e impulsaron la consulta. En el escenario del activismo ambiental, corrientes

muy disímiles se unieron en defensa del Yasuní (Moreano 2021). Esto generó un debate en torno a los diferentes criterios y alternativas inmersos en los procesos de decisiones ambientales (Vallejo et al. 2015). Además, subraya las implicaciones políticas internacionales, ya que abre opciones para combatir la crisis climática mediante restricciones a la oferta de combustibles fósiles.

La calidad del conocimiento científico se evalúa en lo que respecta a la precisión y al rigor, y también en relación con su relevancia, legitimidad y utilidad para responder a los desafíos contemporáneos. “En la CPN, la idea de calidad se convierte en el foco principal de la estrategia de resolución de problemas políticos y prácticos. Esta calidad se define con base en una correspondencia entre la producción de conocimiento y el propósito de la actividad; este propósito debe ser el resultado de un proceso de movilización política, es decir, un proceso que determina un propósito” (Wagner y Funtowicz 2002, 83).

Entonces, ¿qué estrategias innovadoras se pueden implementar para fortalecer la democracia, promover instituciones más inclusivas y sostener culturas y saberes tradicionales? Desde una perspectiva transdisciplinaria y participativa, conviene contar con la participación de una variedad de actores y considerar una variedad de conocimientos, entre ellos los científicos y los tradicionales de las comunidades indígenas. Los acuerdos son problemáticos debido a la diversidad de opiniones entre grupos que podrían considerarse homogéneos en intereses. Esta diversidad se evidencia en la explotación petrolera en la Amazonía, con posiciones divergentes entre las comunidades indígenas, los Gobiernos locales y otros actores involucrados.

Vale notar el surgimiento de corrientes de “activismo movilizando la ciencia” (Conde 2014), una contribución clave a la CPN y a los estudios de ciencia y tecnología, como señala Martínez Alier en el libro *Land, Water, Air and Freedom* (2023, 632). Estas corrientes agrupan a científicos y activistas locales para generar conocimientos alternativos y dar visibilidad y legitimidad a las organizaciones sociales. En el libro se recopilan 20 conflictos que pueden ser analizados desde la perspectiva de la CPN, centrados en los argumentos presentados por diferentes grupos sociales, muchos de ellos en América Latina. Se aplican en la práctica conceptos de la CPN, aunque también se encuentran limitaciones. La “revisión de pares extendida” no es fácil cuando el poder es asimétrico (Martínez-Alier 2023, 643).

La forma en que se responde al disenso es un indicador de la participación. Por ejemplo, en lugar de criminalizar la protesta social y el activismo ambiental en América Latina (Birss 2017), sería más adecuado reconocer la relevancia de los movimientos socioambientales. La representación incorpora diversas visiones y construye diálogos, lo que, a su vez, facilita las posibilidades de transición, el ejercicio de derechos y el logro de democracias sustantivas (Pérez-Cubero 2019).

¿Es suficiente ganar elecciones para obtener legitimidad sobre una política pública?, ¿o son imprescindibles diálogos que puedan establecer límites a ciertas actividades económicas para construir opciones sostenibles? Si esto es así, ¿qué posibilidades existen de obtener recursos que se perciben para mantener inversiones sociales en aumento? La redefinición de la gobernanza ambiental puede ser un buen punto de partida (Martínez-Alier y Walter 2016; Wagner y Funtowicz 2022).

En América Latina ha surgido una visión singular de la gobernanza ambiental, moldeada por su particularidad histórica. Se propician enfoques únicos respecto a los retos medioambientales que surgen en esta región, con una historia ambiental que se remonta a la época de la conquista española, caracterizada por una dramática disminución de la población y una serie de auges de exportaciones impulsadas por una mercancía tras otra (Martínez-Alier, Baud y Sejenovich 2016). Se ha puesto un énfasis en el desarrollo de conocimientos propios, y en gran medida autónomos, sobre la naturaleza y el medioambiente.

Para fortalecer la gobernanza ambiental, el “diálogo de saberes” emerge como una herramienta, sin obviar la historia de colonialismo y de despojo en América Latina.

Para entender los sistemas agrícolas tradicionales de América Latina es necesario entrar en un “diálogo de saberes”, si no en un rechazo al pensamiento occidental. Las comunidades cuya situación y prácticas han sido estudiadas por antropólogos y agrónomos aportan sus propias perspectivas y conocimientos para guiar la investigación, una idea que Robert Chambers, de la Universidad de Sussex (Chambers 1983) desarrolló a partir de Paulo Freire y Orlando Fals Borda, importantes intelectuales latinoamericanos. Este diálogo de saberes también es compartido por ambientalistas en otros contextos, como en la doctrina de la “ciencia posnormal” (...). Incluso más radicalmente, el ecologista político Héctor Alimonda explica que la degradación ambiental es causada por un “colonialismo persistente”. Él escribe: “durante más de cinco siglos, ecosistemas enteros fueron destruidos por la implementación de monocultivos de exportación” (2011, 22). El “colonialismo” también es útil para interpretar la crisis ambiental en términos de la pérdida de conocimientos y culturas indígenas, verdaderos “epistemicidios” (palabra de Sousa Santos) que no pueden ser compensados ni por la ciencia occidental ni por un diálogo de saberes (Martínez-Alier, Baud y Sejenovich 2016, 37).

La pérdida de conocimientos y de culturas no se compensan con un diálogo de saberes. Las controversias originadas por la agricultura de soja, la minería a gran escala, el *fracking* y otras actividades en América Latina obligan a reconsiderar la integración de conocimientos. La coproducción de conocimiento (Wagner y Funtowicz 2022) puede contribuir en esta dirección. También se han explorado otras formas

de interpretar la problemática de los sistemas socioecológicos y de establecer vínculos con la CPN. Una muestra de ello se encuentra en la investigación sobre Río Cruces (Marín, Marín y Delgado 2019).

Una aproximación desde una perspectiva latinoamericana puede contribuir a evitar un autoritarismo y la violación de derechos al abrir espacio para la consideración de múltiples voces y anticiparse a los eventos, con lo cual se evita ser refractarios al cambio o a nuevas ideas (Funtowicz e Hidalgo 2024). En América Latina, diversas teorías políticas y económicas críticas convergen con el ambientalismo para ofrecer alternativas al extractivismo (Martínez-Alier, Baud y Sejenovich 2016). Sin embargo, estas voces son minoritarias y muchas de ellas permanecen en círculos cerrados. Un objetivo pendiente sería trasladar esos planteamientos al ámbito político y a la formulación de políticas públicas.

## Conclusiones

En el presente artículo se destaca el potencial de la ciencia posnormal para comprender el extractivismo y así ofrecer alternativas. El principal resultado es la propuesta de una estrategia de transición que promueva la justicia social y ecológica y la participación democrática de los actores en el proceso decisional.

América Latina, y en particular Sudamérica, es una región rica en recursos naturales, biodiversidad y culturas humanas. En la región nos encontramos con extractivismos, tal como han sido definidos por Gudynas, y constatados con información sobre los flujos de materiales. Estos acontecimientos deben ser comprendidos en una escala planetaria amplia, modificada por los impactos de la cuarta revolución tecnológica.

Esta interpretación trasciende la comprensión únicamente de la intensificación de las actividades extractivas en zonas geográficas determinadas, ya que forma parte de un complejo mapa global. En la región, las dinámicas descritas en la amplia investigación de Joan Martínez Alier, sintetizada en el Atlas de Justicia Ambiental (EJAtlas), provocan conflictos sociodistributivos debido a la desigual distribución de recursos, además de los daños sociales y ambientales presentes y futuros. Estas dinámicas pueden ser comprendidas desde la perspectiva de la CPN.

En el Ecuador, la CPN puede tener relevancia en el proceso de transformación con iniciativas como la del Yasuní. Las recomendaciones se centran en la inclusión de voces en igualdad de condiciones, en el reconocimiento de los saberes indígenas, en la participación de la academia en la determinación de las zonas de exclusión de las actividades extractivas y en valorar el rol de las organizaciones y de los movimientos sociales.

El extractivismo es un componente intrínseco del sistema capitalista de apropiación. Sin duda, una transición conlleva reducir el uso de los recursos naturales en las sociedades opulentas y a valorar en forma adecuada los costos extractivos. Al incorporar los conceptos de la ciencia posnormal, se puede reconocer que es un conflicto entre diferentes concepciones sobre el conocimiento útil. Es necesario destacar los diversos puntos de vista sobre los “valores de la naturaleza”, en la protección a la naturaleza, en la conservación de la tierra y de la diversidad biocultural y en el decrecimiento y poscrecimiento, pues esto revela las diferencias y las conexiones (Martín et al., 2024). A la vez, impulsa una gobernanza deliberativa y reformas institucionales necesarias para avanzar en un camino efectivo hacia la sustentabilidad.

Las transiciones socioambientales y culturales requieren una identificación de valores e intereses y el reconocimiento del valor de la Naturaleza. Arturo Escobar (2015) propone una estrategia que establezca puentes entre el decrecimiento y la transición en el Norte Global y en el Sur Global, al integrar el buen vivir y los derechos de la naturaleza establecidos en la Constitución ecuatoriana del año 2008.

Esta transformación debe promover mecanismos de distribución equitativa de recursos, como la implementación de una renta básica universal y una política social activa, con especial atención a las condiciones de vida de los habitantes de las áreas extractivas. Esto contribuiría a establecer límites, organizar el uso del suelo, planificar de manera más eficaz, delimitar la expansión productiva, explorar alternativas viables para reducir la dependencia y garantizar una distribución más equitativa de los ingresos económicos provenientes de los recursos naturales. La implementación de moratorias en las actividades extractivas involucra consideraciones geopolíticas internacionales, decisiones de política pública interna y la necesidad de alcanzar consensos con actores locales.

Pero la búsqueda de escenarios de transición ligados solo a propuestas técnicas o tecnocráticas, que excluyan la diversidad de actores y la priorización de soluciones basadas en el compromiso, carecerá de fuerza. Un punto concreto de las transiciones hacia la sustentabilidad es establecer las condiciones institucionales necesarias para transformar las estructuras gubernamentales, de modo que el funcionariado público pueda implementar políticas sostenibles (Braams et al. 2024). Esto se logra mediante un enfoque de investigación que permita explorar y superar las limitaciones institucionales actuales, propiciar escenarios alternativos, y proponer nuevas dimensiones prácticas y académicas para una gestión gubernamental transformadora.

América Latina tiene la capacidad para evitar quedarse atrapada en un modelo determinado o en una dependencia perpetua. No es correcto asumir que los recursos naturales son siempre una maldición. Mientras algunas sociedades se han desarrollado con sus recursos naturales, otras han prosperado sin depender de ellos.

Toda sociedad tiene margen de maniobra y la opción de evitar prácticas autoritarias de poder al concebir una transición creíble en el tiempo.

La comprensión del extractivismo en América Latina constituye un aporte que proviene de diversos campos disciplinarios, en particular de la Economía Ecológica y de la ecología política. La ciencia posnormal se suma a entender esta problemática al sostener que enfrentarla es una decisión urgente, dadas las altas apuestas en juego, las incertidumbres y la pluralidad de perspectivas legítimas involucradas. Este enfoque se destaca en estos aportes transdisciplinarios y llama a una intervención activa y urgente. La “comunidad de pares extendida” es un planteamiento que busca incorporar actores, desde científicos y expertos hasta comunidades locales, en la evaluación y toma de decisiones. Al reconocer la diversidad de los puntos de vista, valores y conocimientos en disputa, se puede abrir el camino hacia alternativas más democráticas.

## Referencias

- Acosta, Alberto. 2013. “Extractivism and neoextractivism: two sides of the same curse”. En *Beyond Development: Alternative Visions from Latin America*, editado por Miriam Lang y Dunia Mokrani, 61-86. Quito: Fundación Rosa Luxemburg. <https://rosalux.org.ec/pdfs/BeyondDevelopment.pdf>
- Acosta, Alberto, y Ulrich Brand. 2017. *Salidas del laberinto capitalista: decrecimiento y postextractivismo*. Quito: Fundación Rosa Luxemburg.
- ASHI (Amazon Sacred Headwaters Initiative) 2021. *Bioregional Plan 2030: Transitions for life in the Sacred Headwaters in the Amazon in Ecuador and Peru*. Quito: Sacred Amazon Headwaters. [https://lc.cx/rm\\_e5e](https://lc.cx/rm_e5e)
- Alarcón, Pedro. 2023. “Dependency Revisited: (Re)Insertions into the International Division of Nature”. *Latin American Perspectives* 49 (2): 207-226. <https://doi.org/10.1177/0094582X211070831>
- Arboleda, Martín. 2020. *Planetary mine: Territories of extraction under late capitalism*. Londres: Verso.
- Bebbington, Anthony, Denise Humphreys Bebbington, Jeffrey Bury, Jeannet Linggan, Juan Pablo Muñoz y Martin Scurrah. 2008. “Mining and Social Movements: Struggles Over Livelihood and Rural Territorial Development in the Andes”. *World Development* 36 (12): 2888-2905. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2007.11.016>
- Berger, Mauricio. 2024. “Bioethanol sacrifice zones and environmental/ epistemic injustice. A case study in Argentina”. *Environmental Science & Policy* 157: 103782. <https://doi.org/10.1016/j.envsci.2024.103782>

- Bilal, Adrien, y Diego Känzig. 2024. "The Macroeconomic Impact of Climate Change: Global vs. Local Temperature". Working Paper 32450, National Bureau of Economic Research. <https://www.nber.org/papers/w32450>
- Birss, Moira. 2017. "Criminalizing Environmental Activism: As threats to the environment increase across Latin America, new laws and police practices take aim against the front line activists defending their land and resources". *NACLA Report on the Americas* 49 (3): 315-322. <https://doi.org/10.1080/10714839.2017.1373958>
- Braams, Rik, Joeri Wesseling, Albert Meijer y Marko Hekkert. 2024. "Institutional conditions for governments working on sustainability transitions". *Science and Public Policy* 51 (5): 836-849. <https://doi.org/10.1093/scipol/scae028>
- Brand, Brand, Tobias Boos y Alina Brad. 2017. "Degrowth and post-extractivism: two debates with suggestions for the inclusive development framework". *Current Opinion in Environmental Sustainability* 24: 36-41. <https://doi.org/10.1016/j.cosust.2017.01.007>
- Brannstrom, Christian. 2009. "South America's Neoliberal Agricultural Frontiers: Places of Environmental Sacrifice or Conservation Opportunity?". *Ambio* 38 (3): 141-149. <https://doi.org/10.1579/0044-7447-38.3.141>
- Bunker, Stephen. 1984. "Modes of Extraction, Unequal Exchange, and the Progressive Underdevelopment of an Extreme Periphery: The Brazilian Amazon, 1600-1980". *American Journal of Sociology* 89 (5): 1017-1064. <https://doi.org/10.1086/227983>
- 1985. *Underdeveloping the Amazon: Extraction, Unequal Exchange, and the Failure of the Modern State*. Urbana: University of Illinois Press.
- 1988. *Underdeveloping the Amazon: Extraction, unequal exchange, and the failure of the modern state*. Chicago: University of Chicago Press.
- Bustelo, Pablo. 1999. *Teorías contemporáneas del desarrollo económico*. Madrid: Editorial Síntesis.
- Canterbury, Dennis. 2016. "Natural resources extraction and politics in Guyana". *Extractive Industries and Society* 3 (3): 690-702. <https://doi.org/10.1016/j.exis.2016.06.004>
- Carrillo-Maldonado, Paul, Karla Arias, Wladimir Zanoni y Zoe Cruz 2024. "Local socioeconomic impacts of large-scale mining projects in Ecuador: The case of Fruta del Norte". *Resources Policy* 89: 104625. <https://doi.org/10.1016/j.resourpol.2023.104625>
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). 2024. "Producto interno bruto (PIB) total anual a precios corrientes en dólares. <https://lc.cx/vKtfUh>
- Christophers, Brett. 2024. *The Price Is Wrong. Why Capitalism Won't Save the Planet*. Londres: Verso.

- Conde, Marta. 2014. "Activism mobilising science". *Ecological Economics* 105: 67-77. <https://doi.org/10.1016/j.ecolecon.2014.05.012>
- Coronil, Fernando. 1997. *The Magical State: Nature, Money, and Modernity in Venezuela*. Chicago: University of Chicago Press.
- Cortassa, Carina. 2024. "Asesoramiento experto a las políticas públicas: los desafíos para un diálogo razonable en tiempos de problemas y ciencia posnormal". *Ciencia, Público y Sociedad* 1 (1): 53-64. <https://revistas.unc.edu.ar/index.php/cps/article/view/45270>
- Dankel, Dorothy, Nora Vaage y Jeroen Van der Sluijs. 2017. "Post-normal science in practice". *Futures* 91: 1-4. <https://doi.org/10.1016/j.futures.2017.05.009>
- Delgado, Gian Carlo. 2015. "Complejidad e interdisciplina en las nuevas perspectivas socioecológicas: la ecología política del metabolismo urbano". *Letras Verdes. Revista Latinoamericana de Estudios Socioambientales* 17: 108-130. <https://doi.org/10.17141/letrasverdes.17.2015.1442>
- Escobar, Arturo. 2015. "Degrowth, postdevelopment, and transitions: a preliminary conversation". *Sustainability Science* 10 (3): 451-462. <https://doi.org/10.1007/s11625-015-0297-5>
- Firpo, Marcelo. 2024. "Prevention, social emancipation, and paradigmatic transition: a 40-year interdisciplinary Brazilian trajectory on accidents and disasters". *Cadernos de Saúde Pública* 40 (5): 1-14. <https://lc.cx/ODpWxy>
- Fischer-Kowalski, Marina. 1997. "Society's Metabolism: On the Childhood and Adolescence of a Rising Conceptual Star". En *The International Handbook of Environmental Sociology*, editado por Michael Redclift, 119-137. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Fischer-Kowalski, Marina, y Helmut Haberl. 2015. "Social metabolism: A metric for biophysical growth and degrowth". En *Handbook of Ecological Economics*. Edward, editado por Joan Martínez Alier y Roldan Muradian, 100-138. Cheltenham: Edward Elgar Publishing. <https://doi.org/10.4337/9781783471416.00009>
- Fox, Julia. 1999. "Mountaintop Removal in West Virginia: An Environmental Sacrifice Zone". *Organization & Environment* 12 (2): 163-183. <https://www.jstor.org/stable/26161863>
- Funtowicz, Silvio, y Cecilia Hidalgo. 2024. "Epistemología política: ciencia con la gente". *CTS: Revista Iberoamericana de Ciencia, Tecnología y Sociedad* 19 (55): 215-228. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=9504743>
- Funtowicz, Silvio, Joan Martínez Alier, Giuseppe Munda y Jerome Ravetz. 1999. "Information tools for environmental policy under conditions of complexity". European Environment Agency. <https://www.andreasaltelli.eu/file/repository/envissue09.pdf>

- Funtowicz, Silvio, y Jerome Ravetz. 1993. "Science for the Post-Normal Age". *Futures* 25 (7): 739-755. [https://doi.org/10.1016/0016-3287\(93\)90022-L](https://doi.org/10.1016/0016-3287(93)90022-L)
- 2000. *La ciencia post normal: Ciencia con la gente*. Barcelona: Icaria.
- Georgescu-Roegen, Nicholas. 1971. *The Entropy Law and Economic Process*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Gudynas, Eduardo. 2009. "Diez tesis urgentes sobre el nuevo extractivismo. Contextos y demandas bajo el progresismo sudamericano actual". En *Extractivismo, política y sociedad*, 187-225. Quito: Centro Andino de Acción Popular. <https://www.rosalux.org.ec/pdfs/extractivismo.pdf>
- 2011. "Alcances y contenidos de las transiciones al post-extractivismo". *Ecuador Debate* 82: 61-79. <https://lc.cx/OY-zCL>
- 2018. "Extractivismos: el concepto, sus expresiones y sus múltiples violencias". *Papeles de Relaciones Ecosociales y Cambio Global* 143: 61-70. <https://lc.cx/9fOHyy>
- Gudynas, Eduardo, y Alejandra Alayza. 2012. "Postextractivismo: transiciones hacia las alternativas al desarrollo". En *Desarrollo territorial y extractivismo. Luchas y alternativas en la región andina, Bolivia, Ecuador y Perú*, editado por Nicoletta Velardi y Marzo Zeisser, 167-176. Lima: Centro de Estudios Regionales Andinos Bartolomé de Las Casas.
- Guha, Ramachandra, y Joan Martínez Alier. 1997. *Varieties of Environmentalism. Essays North and South*. Londres: Routledge.
- Haklay, Mordejai, Ariane König, Fabien Moustard y Nicolle Aspee. 2023. "Citizen science and Post-Normal Science's extended peer community: Identifying overlaps by mapping typologies". *Futures* 150: 103178. <https://doi.org/10.1016/j.futures.2023.103178>
- Infante-Amate, Juan, Alexander Urrego-Mesa, Pablo Piñero y Enric Tello. 2022. "The open veins of Latin America: Long-term physical trade flows (1900-2016)". *Global Environmental Change* 76: 102579. <https://doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2022.102579>
- IRP (International Resource Panel). 2024. "Global Material Flows Database". <http://www.resourcepanel.org/global-material-flows-database>
- Kapp, Karl. 1976. "The Open System Character of the Economy and its implications". En *Economía de los recursos naturales: un enfoque institucional*, editado por Federico Aguilera Klink, 127-250. Madrid: Fundación Argentaria / Visor Distribuciones.
- Karpińska, Agnieszka. 2018. "Post-Normal Science. The Escape of Science: From Truth to Quality?". *Social Epistemology* 32 (5): 338-350. <https://doi.org/10.1080/02691728.2018.1531157>
- Khoo, Su-ming. 2024. "Decolonizing the social sciences". *Irish Journal of Sociology* 32 (1-2): 79-97. <https://doi.org/10.1177/07916035241239737>

- Kuhn, Thomas. 2004. *Estructura de las revoluciones científicas*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Kuyek, Joan. 2024. *Extraer justicia: cómo proteger tu comunidad de la industria minera*. Quito: Abya-Yala.
- Levy, Samuel, Anna Nogueira y Rachael Garrett. 2024. "The challenge of commodity-centric governance in sacrifice frontiers: Evidence from the Brazilian Cerrado's soy sector". *Geoforum* 150: 103972.  
<https://doi.org/10.1016/j.geoforum.2024.103972>
- Liverman, Diana, y Silvina Vilas. 2006. "Neoliberalism and the Environment in Latin America". *Annual Review of Environment and Resources* 31: 327-363.  
<https://doi.org/10.1146/annurev.energy.29.102403.140729>
- Marenko, Betti. 2021. "Stacking Complexities: Reframing Uncertainty through Hybrid Literacies". *Design and Culture* 13 (2): 165-184.  
<https://doi.org/10.1080/17547075.2021.1916856>
- Marín, Víctor, Ignacio Marín y Luisa Delgado. 2019. "Postnormal Science and Social-ecological Systems". En *Social-ecological Systems of Latin America: Complexities and Challenges*, editado por Luisa Delgado y Víctor Marín, 3-13. Cham: Springer. [https://doi.org/10.1007/978-3-030-28452-7\\_1](https://doi.org/10.1007/978-3-030-28452-7_1)
- Martí, María Antonia. 2024. "Activismo y arte como resistencia a la minería extractiva. El caso de Corcoesto (Galicia)". *Altre Modernità: Rivista di Studi Letterari e Culturali* 31: 293-307. <https://doi.org/10.54103/2035-7680/23100>
- Martín, Adrián, Erik Gómez-Baggethun, Martín Quaas, Ricardo Rozzi, Alejandra Tauro, Daniel Faith, Ritesh Kumar, Patrick O'Farrell y Unai Pascual. 2024. "Plural values of nature help to understand contested pathways to sustainability". *One Earth* 7 (5): 806-819. <https://doi.org/10.1016/j.oneear.2024.04.003>
- Martínez Alier, Joan. 2023. "Introduction: comparative political ecology—the EJAAtlas, geographical and thematic perspectives". En *Land, Water, Air and Freedom*, 1-25. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Martínez Alier, Joan, Federico Demaria, Leah Temper y Mariana Walter. 2016. "Changing social metabolism and environmental conflicts in India and South America". *Journal of Political Ecology* 23: 467-491.  
<https://doi.org/10.2458/v23i1.20252>
- Martínez Alier, Joan, y Mariana Walter. 2016. "Social Metabolism and Conflicts over Extractivism". En *Environmental Governance in Latin America*, editado por Fabio de Castro, Barbara Hogenboom y Michiel Baud, 55-85. Londres: Palgrave Macmillan. [https://doi.org/10.1007/978-1-137-50572-9\\_3](https://doi.org/10.1007/978-1-137-50572-9_3)

- Martínez Alier, Joan, Michiel Baud y Héctor Sejenovich. 2016. "Origins and Perspectives of Latin American Environmentalism". En *Environmental Governance in Latin America*, editado por Fabio de Castro, Barbara Hogenboom y Michiel Baud, 29-57. Londres: Palgrave Macmillan.  
[https://doi.org/10.1007/978-1-137-50572-9\\_2](https://doi.org/10.1007/978-1-137-50572-9_2)
- Marshall, Brent, y Steven Picou. 2008. "Postnormal science, precautionary principle, and worst cases: The challenge of twenty-first century catastrophes". *Sociological Inquiry* 78 (2): 230-247. <https://doi.org/10.1111/j.1475-682X.2008.00236.x>
- Moore, Jason. 2013a. "El auge de la ecología-mundo capitalista. Las fronteras mercantiles en el auge y decadencia de la apropiación máxima I". *Laberinto* 38: 9-26. <https://lc.cx/MN5YCM>
- 2013b. "El auge de la ecología-mundo capitalista. Las fronteras mercantiles en el auge y decadencia de la apropiación máxima II". *Laberinto* 39: 21-30.  
<https://lc.cx/iW3708>
- Moreano, Melissa. 2021. "Ambientalismos en la defensa del Yasuní y por la justicia climática global". En *La explotación del Yasuní en medio del derrumbe petrolero global*, coordinado por Melissa Moreano y Manuel Bayón, 47-54. Quito: Colectivo de Geografía Crítica del Ecuador / Friedrich-Ebert-Stiftung / Abya-Yala.  
<https://library.fes.de/pdf-files/bueros/quito/17540-20210420.pdf>
- Muradian, Roldan, Martínez-Alier, Joan. 2001a. Trade and the environment: from a 'Southern' perspective. *Ecological Economics* 36, 281-297.  
[https://doi.org/10.1016/S0921-8009\(00\)00229-9](https://doi.org/10.1016/S0921-8009(00)00229-9)
- Muradian, Roldan, Martínez-Alier, Joan. 2001b. SouthNorth Materials Flow: History and Environmental Repercussions. *Innovation: The European Journal of Social Science Research* 14, 171-187. <https://doi.org/10.1080/713670544>
- Nisbet, Robert. 1991. *Historia de la idea de progreso*. Barcelona: Gedisa.
- Nobre, Carlos, y Thomas Lovejoy. 2018. "Amazon tipping point". *Science Advances*, 21 de febrero. <https://advances.sciencemag.org/content/4/2/eaat2340>
- Nobre, Carlos, Julia Arieira y Diego Oliveira. 2023. "La Amazonía está cerca de un punto de inflexión: necesitamos urgentemente soluciones basadas en la naturaleza". *World Economic Forum*, 20 de diciembre. <https://lc.cx/5AqNZP>
- O'Connor, James. 2001. *Causas naturales. Ensayos de marxismo ecológico*. Ciudad de México: Siglo XXI.
- Pérez-Cubero, María Eugenia. 2019. "La participación ciudadana de los movimientos socioambientales en América Latina". *Revista Colombiana de Sociología* 42 (1): 135-156. <https://doi.org/10.15446/rcs.v42n1.73023>

- Pérez-Rincón, Mario, Julieth Vargas-Morales y Zulma Crespo-Marín. 2018. "Trends in social metabolism and environmental conflicts in four Andean countries from 1970 to 2013". *Sustainability Science* 13: 635-648. <https://doi.org/10.1007/s11625-017-0510-9>
- Porus, Vladimir, y Valentín Bazhanov. 2021. "Post-normal science: Passing the Scylla of uncertainty and the Charybdis of the politicization of knowledge". *Philosophy Journal of the Higher School of Economics* 5 (4): 15-33. <https://lc.cx/O41tQa>
- Prebisch, Raul. 1950 *The Economic Development of Latin America and its Principal Problems*. Nueva York: ONU.
- Ramos, Emiliano. 2024. "Metabolismo social de la megaminería en la Amazonía ecuatoriana". Tesis doctoral, FLACSO Ecuador. <https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/xmlui/handle/10469/22026>
- Rodríguez, Fabricio, y César Bazán. 2023. "Authoritarian practices between 'para-coloniality' and 'cheap security': when Chinese state capital meets neoliberal copper mining (and protests) in Las Bambas, Peru". *Globalizations* 21: 1057-1075. <https://doi.org/10.1080/14747731.2023.2179813>
- Rosa, Eugene. 1998. "Metatheoretical foundations for post-normal risk". *Journal of Risk Research* 1 (1): 15-44. <https://doi.org/10.1080/136698798377303>
- Saltelli, Andrea, y Silvio Funtowicz. 2017. "What is science's crisis really about?". *Futures* 91: 5-11.
- Schuldt, Jürgen, y Alberto Acosta. 2009. "Petróleo, rentismo y subdesarrollo. ¿Una maldición sin solución?". En *Extractivismo, política y sociedad*, 9-40. Quito: Centro Andino de Acción Popular / Centro Latinoamericano de Ecología Social. <https://www.rosalux.org.ec/pdfs/extractivismo.pdf>
- Svampa, Maristella. 2013. "Consenso de los commodities y lenguajes de valoración en América Latina". *Nueva Sociedad* 244: 36-40. <https://lc.cx/dwZaup>
- 2019. *Neo-extractivism in Latin America: Socio-environmental Conflicts, the Territorial Turn, and New Political Narratives*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Topik, Steven, Carlos Marichal y Zephyr Frank. 2006. *From Silver to Cocaine: Latin American Commodity Chains and the Building of the World economy, 1500-2000*. Durham: Duke University Press. <https://doi.org/10.2307/j.ctv125jnbx>
- UNEP IRP Global Material Flows Database (2025). <https://www.resourcepanel.org/global-material-flows-database>
- Vallejo, María Cristina, Rafael Burbano, Fander Falconí y Carlos Larrea. 2015. "Leaving oil underground in Ecuador: The Yasuní-IIT initiative from a multi-criteria perspective". *Ecological Economics* 109: 175-185. <https://doi.org/10.1016/j.ecolecon.2014.11.013>

- Veltmeyer, Henry. 2022. "Extractivism and beyond: Latin America debates". *Extractive Industries and Society* 11: 101132.  
<https://doi.org/10.1016/j.exis.2022.101132>
- Wagner, Lucrecia. 2021. "La ciencia posnormal encuentra a la ecología política. Entrevista a Silvio Funtowicz". *Ecología Política*. 62: 125-132. <https://lc.cx/tYlgVV>
- Wagner, Lucrecia, y Silvio Funtowicz. 2022. "Ciencia postnormal y comunidades extendidas de pares: de la coproducción a la pluralidad de conocimientos y valores en conflicto". En *Prospectiva y estudios de futuro: epistemología y experiencias en América Latina*, coordinado por María Mercedes Patrouilleau y Jorge Albacarrín, 81-94. La Paz: CIDES.  
<https://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/libros/pm.5423/pm.5423.pdf>
- Warnecke-Berger, Hannes, Hans-Jürgen Burchardt y Kristina Dietz. 2023. "The failure of (neo-) extractivism in Latin America: explanations and future challenges". *Third World Quarterly* 44 (8): 1825-1843.  
<https://doi.org/10.1080/01436597.2023.2203380>
- Williamson, John. 1990. "What Washington Means by Policy Reform". En *Latin American Adjustment. How Much Has Happened?*, editado por John Williamson, Washington D.C.: Institute for International Economics.
- Yates, Julian, y Karen Bakker. 2014. "Debating the 'post-neoliberalturn' in Latin America". *Progress in Human Geography* 38 (1): 62-90.  
<https://doi.org/10.1177/0309132513500372>

# Una propuesta de enfoque para estudiar las políticas públicas latinoamericanas: barroco, resonancia y discrecionalidad burocrática

## *An approach to the study of latin american public policy: baroque, resonance and discretionary bureaucracy*

André-Noël Roth Deubel\*

Recibido: 06/01/2025 - Aceptado: 28/02/2025

57

### Resumen

El contexto histórico y sociocultural de América Latina implica estudiar los procesos de las políticas públicas en la región desde perspectivas distintas a las generalmente empleadas en el campo académico dominante. La cultura barroca, introducida en el siglo XVII por la Iglesia católica y la monarquía española, ha dejado una impronta duradera en el comportamiento y en la mentalidad de las personas; al inicio ha sido reapropiada y luego constantemente renovada. Partiendo de esa premisa, en este artículo se argumenta que si bien en lo formal, las políticas públicas se presentan con el lenguaje y las formas dominantes de la modernidad occidental, el proceso y el artefacto son producciones imbuidas por una racionalidad diferente que emana de condiciones societales y culturales particulares. Esta situación justifica el desarrollo de teorías específicas para interpretar el proceso de las políticas públicas en América Latina. A partir de una caracterización de lo barroco en la historia del arte, se esboza un enfoque teórico y metodológico alternativo para dicha interpretación. Se propone hacerlo mediante una articulación de los conceptos sociológicos de *ethos* barroco (Bolívar Echeverría) y de resonancia (Hartmut Rosa), y de la perspectiva conocida como “burocracia a nivel de calle” (Lipsky), empleada para analizar las condiciones de los agentes públicos. Se concluye que lo barroco también permite abrir una vía para redefinir y desarrollar soluciones de política pública desde una perspectiva inter o transparadigmática.

*Palabras clave:* barroco, burocracia a nivel de calle, *ethos*, modernidad; racionalidad, resonancia, teoría crítica.

### Abstract

The historical and socio-cultural context of Latin America requires that the study of public policy in the region be based on perspectives different from the dominant rationality. Formally, public policies are presented using the dominant languages of Western modernity; however, the process and its artifacts are productions imbued with a Baroque rationality. The Baroque is expressed in the history of art through its hybridization, exuberance, rhetoric, formalism, theatricality, emotionality and secrecy, which leads to a particular way of relating to the world. An alternative approach is outlined based on an articulation of the concepts of Baroque *ethos* (Bolívar Echeverría), resonance (Hartmut Rosa) and discretionary bureaucracy (Lipsky). This perspective could allow for interpretations and development of more appropriate public policy solutions for the region.

*Keywords:* baroque, street-level bureaucracy, *ethos*, modernity, rationality, resonance, critical theory.

\* Profesor del Departamento de Ciencia Política de la Universidad Nacional de Colombia, sede Bogotá. anrothd@unal.edu.co

La experiencia demuestra que el proceso por el que se diseña, adopta e implementa una política es tan importante como su contenido. Las políticas no se aplican en el vacío, sino que se implementan en un contexto moldeado por las instituciones y tradiciones políticas y culturales del país.

—CEPAL 2024, 24

## Introducción

Las dos últimas décadas del siglo XX se caracterizaron por un proceso de globalización que se aceleró y que se amplió con el fin de los regímenes del bloque del socialismo autoritario en los años 90. En general, el mundo académico no ha sido ajeno a este proceso. El estudio de las políticas públicas, consideradas herramientas de gobierno para la transformación de la vida cotidiana, inicialmente se concentró, hasta los años 80, en los países desarrollados anglosajones, en particular en Estados Unidos y en Europa occidental. Posteriormente, se ha difundido, en un movimiento del centro a las periferias, a todos los países (Roth Deubel 2014).

Con el enfoque tradicional basado en el ciclo de las políticas públicas y en sus diferentes fases, el análisis permitió desarrollar teorías y explicaciones parciales del proceso para cada una de las fases. Con ello, se pretendía racionalizar el diseño y el uso de herramientas políticas, jurídicas, administrativas y económicas para mitigar los problemas públicos y transformar el entorno. Los efectos de esas herramientas se evaluaron mediante criterios entre los que se encuentran la eficacia y la eficiencia, complementados con el de la viabilidad política (Ingram y Schneider 2006). Combinado con las teorías de elección racional y del neoinstitucionalismo económico, este enfoque explicativo racionalista de las políticas públicas representa la perspectiva paradigmática y teórica *mainstream* en este campo, dominado por las disciplinas económicas y politológicas. Sin embargo, esta perspectiva racionalista empezó a ser criticada y cuestionada, considerando, de una parte, la necesidad de tener en cuenta normas sociales, irracionalidades y acciones colectivas (Howlett y Leong 2022), y de otra, el desarrollo de enfoques alternativos al mismo tiempo que se expandía por todo el mundo.

En América Latina el estudio de las políticas públicas y el despliegue de estas, en tanto que dispositivos político-administrativos gubernamentales, tomó fuerza en los años 90. Se hizo popular la idea de “gobernar por políticas”, una estrategia presuntamente más eficaz y eficiente que el uso de la sola normatividad y de su traducción a través de la burocracia clásica, en un contexto en donde las prioridades de la época eran reducir el déficit presupuestal público y las brechas de implementación. Se

trataba de hacer más (obras y servicios) con menos (presupuesto), o siguiendo a un expresidente colombiano: “de hacer rendir la platica”. Su introducción se hizo en concomitancia con el auge de la orientación política y económica neoliberal, implicando una reforma del Estado orientada por el denominado Consenso de Washington.

Sin embargo, después del optimismo inicial, se ha señalado que la importación y transposición acríticas y descontextualizadas de la perspectiva *mainstream* de acción pública no resultó del todo exitosa, provocando frecuentemente consecuencias no previstas (Weyland 2009). Dicha transposición se hizo bajo los enfoques dominantes, sin tener en cuenta el contexto y las características de las instituciones públicas latinoamericanas (Aguilar 2011, 28). Se había considerado, erróneamente, que el uso de estas teorías predictivas, basadas en un postulado de un comportamiento racional de los agentes (*homo economicus*), permitirían una mejor previsión, control, eficacia y eficiencia de las políticas.

Si bien se admite generalmente en el campo de estudio de las políticas públicas, en teoría, la idea de racionalidad limitada de Herbert Simon, en la práctica se suele olvidar esta característica comportamental subóptima de los agentes públicos y privados, y considerar la parte que no entra en la lógica reductora de la racionalidad del *homo economicus* como desdeñable. Y se termina, por no ser (fácilmente) medible objetivamente, por no tomarla en consideración, por simplemente constituir un eventual margen de error y el factor o sesgo político (considerado este como problemático o entorpecedor). Al igual que sucede con la CEPAL (2024) y la cita que aparece en el exergo del presente texto, que señala la importancia de la política y la cultura para olvidarla enseguida en el resto de su estudio. Así, en el terreno del análisis economicista de las políticas, suele prevalecer la idea de que la economía explica el 85 % de la variabilidad de las políticas (Meny y Thoenig 1992, 87; Dye 1979). A partir de este postulado de racionalidad económica de los actores y de cierto desprecio por la “política”, se considera entonces factible usar modelos formales para un adecuado diseño de las instituciones (reglas formales, políticas públicas, normas jurídicas). De allí, se espera que las consecuencias o los resultados de la acción gubernamental, si esta privilegia la “técnica” (jurídica, económica) sobre la “política”, resultarán conformes a las previsiones.

Con estos presupuestos, se institucionalizó en la enseñanza de las políticas públicas y en la práctica gubernamental, como concepción dominante del gobierno por políticas públicas, el modelo instrumental y lineal por etapas del ciclo de las políticas, inicialmente guiado por la teoría económica neoclásica, luego complementada por la teoría económica neoinstitucional (Roth Deubel 2016) y en los últimos años incluyendo un giro comportamental (Howlett y Leong 2022). De hecho, la organización de las fases del ciclo de las políticas corresponde en buena parte a la

estructura de las instituciones administrativas públicas: unas instituciones políticas y administrativas diseñan, otras de tipo ejecutivo o político deciden y luego, las idealmente más técnicas, implementan y evalúan.

Aunque, en las diferentes etapas del ciclo, particularmente en las primeras –definición, formulación y decisión–, se suele admitir la influencia de factores más subjetivos, principalmente políticos, se considera que las fases subsiguientes son o deben ser de carácter netamente técnico. En las últimas dos décadas se ha buscado reducir la influencia de factores políticos, subjetivos o intuitivos con el desarrollo de un enfoque de políticas basadas en evidencias (Sutcliffe y Court 2006), prosiguiendo el sueño de construir una sociedad racional basada en la experimentación científica (Campbell 1991, 1998).

Estos enfoques permitieron a los economistas-tecnócratas conquistar el poder político y asesorar a la clase política y a la alta función pública. Desarrollaron una ingeniería jurídica y político-administrativa mediante el diseño de nuevas instituciones y de políticas públicas “técnicas” guiadas por la eficiencia económica. Estas reformas fueron basadas en los principios de la economía neoinstitucional y en el diseño de nuevas reglas (instituciones administrativas y jurídicas) retroalimentadas por (algunas) evidencias y por lecciones empíricas. Esta perspectiva se tornó dominante desde finales del siglo XX, pues permitía legitimar el retorno del Estado en el rol de diseñador de reglas para regular eficientemente a los mercados mediante las instituciones adecuadas. Con ello, la ciencia política y el análisis de las políticas públicas se reducían a la mera descripción y a la legitimación de los procesos de las políticas en cuanto procesos racionales en busca de eficiencia.

Sin embargo, la insatisfacción con estos enfoques economicistas generó, desde el campo politológico, la necesidad de establecer “mejores teorías” (Sabatier 2007, 7) para dar razón de la mayor complejidad del proceso de las políticas públicas. En particular, para explicar los cambios de políticas ocurridos en los años 80 con el giro neoliberal. Para su explicación, se hizo énfasis en la importancia de los factores cognitivos, especialmente en los enfoques *advocacy coalitions* (ACF) de Sabatier y de los referenciales de Müller. Posteriormente, desde la última década del siglo XX, asistimos a una multiplicación de propuestas que se sumaron a la diversidad epistemológica de las ciencias sociales. Con cierta tardanza en relación con otras ciencias sociales, estudiosos y estudiosas de las políticas públicas introdujeron perspectivas pospositivistas, posestructuralistas, constructivistas, críticas e interpretativas para abordar el objeto de estudio. Ver, por ejemplo, las sucesivas ediciones del libro de Sabatier *Theories of the policy process*, los estudios de Roth Deubel (2010, 2018), Fischer (2003), Bacchi (2009) y la propuesta de refundación del campo publicada en 2017 por Cairney y Weible.

Frecuentemente, estas nuevas teorías se han expresado en forma de giros: cognitivo, argumentativo, deliberativo, retórico, afectivo, feminista, comportamental entre los más conocidos. Se han caracterizado por tomar en cuenta no solo más factores institucionales (reglas en uso), políticos y sociales objetivos, sino también algunos más subjetivos y contextuales para la explicación o interpretación del proceso de las políticas. En particular, es preciso señalar del lado del neoinstitucionalismo económico, los nuevos institucionalismos, histórico y sociológico, que se distinguen del primero y de su “enfoque en el cálculo”, pues desarrollan un “enfoque culturalista”.

Se trata de un enfoque donde la cultura pasa a ser una institución que genera cambios de comportamientos (Hall y Taylor 1996). Con la llegada de estos nuevos enfoques se generó una división en el campo entre defensores de la explicación racional (más o menos limitada) y partidarios de la interpretación más o menos relativista, subjetiva o culturalista (Fischer et al. 2015; Durnová y Weible 2020). Lo anterior conllevó al primer grupo a argumentar la validez universal de su enfoque teórico aportando como prueba su difusión y uso en los diferentes continentes y defendiendo una perspectiva más “científica” basada en hipótesis causales (Sabatier 2007, 217-220). Mientras que los defensores de la segunda postura cuestionaban epistemológicamente los presupuestos positivistas de validez universal de las principales teorías usadas por sus antagonistas y sus fracasos, destacando la importancia central de los discursos, entre otros elementos contextuales y subjetivos (Fischer 2003).

Recordemos que Horowitz (1989), ad portas de la aceleración del proceso globalizador provocado por el derrumbe del bloque soviético, en su indagación sobre las diferencias y coincidencias en los procesos de políticas públicas entre países desarrollados y el tercer mundo, concluyó que sería mucho mejor que los estudiosos de políticas en Asia, África y América Latina no siguieran el mismo camino que en los primeros. Se abrió el debate sobre si era preferible para estudiar las políticas públicas en las periferias, o en contextos diferentes a los “desarrollados”, adaptar teorías ya existentes o desarrollar teorías específicas.

En esta línea, y desde una perspectiva interpretativa, se pretende aquí esbozar un enfoque para estudiar los procesos de políticas públicas pensado más desde y para el contexto latinoamericano (Roth Deubel 2018). Se considera que existen en esta área geopolítica y cultural factores contextuales originales, objetivos (Horowitz 1989; Bentancur 2023) y subjetivos o socioculturales, que resultan determinantes para la comprensión de los procesos de políticas públicas. Me concentraré particularmente en factores de tipo sociocultural que condicionan las actitudes sociales y políticas de los actores y el comportamiento individual y colectivo y, de allí, el proceso mismo de manufactura de las políticas públicas.

En un primer momento, argumento sobre el carácter construido y situado de las políticas públicas. Posteriormente, sustento la existencia y persistencia de comportamientos específicos, diferentes al postulado por los enfoques dominantes basados en el cálculo racional: se trata de comportamientos generados por un denominado *ethos* barroco producto del proceso histórico particular de modernización de la región. Luego, apoyándome en los trabajos de caracterización del barroco en el arte latinoamericano y en la perspectiva de la sociología de las relaciones sociales o de la resonancia, desarrollada en el marco de la teoría crítica de la Escuela de Frankfurt por Hartmut Rosa, esbozo un enfoque comprensivo barroco del proceso de las políticas públicas. De este modo, se espera sentar las bases para el desarrollo de una teoría específica del proceso de políticas públicas que permita orientar y construir unas herramientas de interpretación de las políticas, más apropiada al contexto latinoamericano.

## Las políticas públicas como un artefacto sociocultural

Las políticas públicas no existen en la naturaleza y están hechas de palabras (Majone 1997). Con eso se afirma que las políticas son productos construidos y que resultan de una actividad sociocultural situada. Las políticas públicas son artefactos, es decir, objetos de fabricación deliberada, condicionados, y a su vez, destinados a modificar o mantener ciertas condiciones y aspectos de la vida de las sociedades humanas. Estos artefactos están imaginados, manufacturados<sup>1</sup> e implementados, desde otros artefactos llamados Estados, constituidos por construcciones políticas, institucionales, administrativas, normativas, legislativas y judiciales. Son actos oficiales (discursos, planes, normas, etc.) hechos con palabras que tienen la pretensión performativa de producir y desencadenar actos concretos (Austin 1982).

Debido a que se consideran artefactos manufacturados, su proceso de formación, en el sentido de dar forma, su estética y su contenido, tendrán variabilidad según contextos y actores específicos y mediante interacciones sociales concretas y situadas en espacios geográficos, culturales y temporales particulares. Así, Ascher y la ya mencionada CEPAL, consideran que los procesos de política pública difieren según “las variaciones en las condiciones y las dinámicas económicas, políticas, socioculturales y de gobernanza de los países” (Ascher 2017, 15 [traducción del autor

<sup>1</sup> Las políticas públicas son artefactos hechos “a mano”, son el producto de una manufactura, es decir, sin máquinas y entre varias personas. En este sentido, no son productos artesanales, ya que no son creados por un único artesano (o artista) que hace toda la obra o el artefacto. Tampoco son artefactos producidos por máquinas, en serie, en una fábrica. De modo que la palabra manufactura parece más adecuada para describir el proceso de producción de una política pública. Se parece más a una obra de alta costura, a medida, que a un artefacto estandarizado de prêt-à-porter.

personal]). Otro autor reconocido en el campo académico señala que estos procesos corresponden a un complejo juego de interacciones entre numerosas y diversas voces y percepciones de actores sociales e institucionales, condiciones objetivas, eventos inesperados y situaciones contextuales (Weible 2017, 2023).

Aquí se considera, en contravía a las perspectivas tradicionales o *mainstream* de análisis de políticas públicas (y del mismo Ascher), que los aspectos contextuales de tipo sociocultural juegan un papel no solo menor o marginal, sino esencial para la comprensión del proceso de las políticas públicas. En este intervienen un conjunto complejo de interacciones entre factores racionales y objetivos con factores irracionales o extrarracionales, algo que ya planteaba Dror ([1970] 1992) en la década de los 70. Este autor señalaba la necesidad de considerar como variables en el proceso de políticas públicas

las ideologías, los fenómenos de masa, las variables de psicología profunda y fenómenos no racionales similares, e igualmente la conducta social y la formación legítima de metas; aceptar, además la percepción, la intuición y la experiencia como fuentes valiosas de conocimiento y comprensión (Dror [1970] 1992, 132).

De manera general, la perspectiva interpretativa en políticas públicas ha enfatizado en resaltar la importancia decisiva de estos factores subjetivos, de poder, de percepción, de lenguaje y culturales, necesariamente situados y frecuentemente singulares en este proceso, minimizando a su vez el peso de la determinación de las condiciones objetivas (Fischer 2009) o del cálculo utilitarista. Este tipo de reflexiones sobre el impacto de la cultura atraviesan también el campo relacionado de la gestión pública y de las organizaciones (Schedler y Proeller 2007). De modo que, para la perspectiva interpretativa, la construcción de una política pública es un proceso complejo y es imposible reducirlo a un resultado obtenido por una ecuación complicada de condiciones empíricas medibles objetivamente.

Con Cassirer ([1923] 1979) se puede entender que los factores contextuales de tipo sociocultural se convierten, ya aguas arriba de las instituciones formales, en generadores y organizadores de principios que regulan los actos que se constituye en una “forma simbólica”. Esta es una manera de comprensión del mundo y de ser en él, que se expresa en todas las manifestaciones humanas, espirituales y materiales, por ejemplo, el lenguaje, el arte, el mito, la religión, la política e, incluso, el pensamiento científico, haciendo del ser humano ante todo un animal simbólico. Una forma simbólica que actúa como una “fuerza formadora de hábitos” (Panofsky 2011, 147).

Panofsky (2011) muestra la manera en que el pensamiento escolástico, que constituye una fuerza formadora de hábitos, se encuentra presente en la arquitectura gótica. Asimismo, el pensamiento moderno racional se expresa en la estética de

los edificios y de las instituciones políticas modernas y en las actividades humanas cotidianas. En estos procesos de formación y reproducción de hábitos, intervienen en particular las instituciones educativas, en sentido amplio: la familia, la Iglesia, el Estado y la escuela, etc., las cuales generan, para los individuos, aprendizajes incorporados de forma consciente e inconsciente constitutivos de una cultura particular.

Estas maneras de ser en el mundo, se vuelven atajos mentales, corporales y comportamientos naturalizados. Con ello, Panofsky (2011) hace ver que la cultura no es solo un código o un repertorio común de respuestas a problemas comunes, sino un conjunto de esquemas fundamentales asimilados con anterioridad, constantemente reproducidos, y a partir de los cuales se engendran una infinidad de esquemas particulares que se aplican a las situaciones concretas. Una cultura es una gramática que condiciona pensamientos, percepciones y acciones (Déotte 2010). En este sentido, según la sociología neoinstitucional, la cultura se aleja de las formulaciones que la asocian de modo exclusivo con actitudes o valores afectivos, para considerarla una red de rutinas, símbolos o guiones que proporcionan modelos de pensamientos, actitudes y comportamientos que corresponden más a una lógica de adecuación social que a una lógica racional instrumental (Hall y Taylor 1996, 948-949).

Para avanzar hacia una operacionalización de esta forma simbólica, se recurre aquí al concepto sociológico de *ethos*, que corresponde al momento en que una cultura o un espíritu (de una época, de una profesión, de un grupo social, etc.) está puesto en práctica: es una ética incorporada dentro de las prácticas. El concepto ha sido usado por Max Weber y Norbert Elias porque, según Fusulier (2011), permite revelar la racionalidad social y éticamente incorporada de los comportamientos:

El *ethos* es uno de los conceptos interpretativos que permiten captar una recurrencia de comportamientos por parte de actores que comparten una misma inserción social. Sobre todo, tiene una vocación heurística para pensar la relación entre la historia colectiva y las lógicas de la acción, la inserción en un medio social y las prácticas, desde una perspectiva más estructuracionista que determinista (Fusulier 2011, 107 [traducción del autor]).

Bourdieu (1984) también empleó este concepto antes de optar por el de *habitus*, por considerarlo más englobante. Para el autor se trataba de “un conjunto objetivamente sistemático de disposiciones con una dimensión ética, de principios prácticos (siendo la ética un sistema intencionalmente coherente de principios explícitos), (...). Podemos tener principios en un Estado práctico, sin tener una moral sistemática, una ética” (1984, 133). Además, planteo que constituía “el sistema de valores implícitos que las personas han interiorizado desde la infancia y a partir del cual generan respuestas a problemas muy diversos” (228 [traducción del autor]).

Se considera entonces que las políticas públicas son artefactos producidos deliberadamente en un proceso que no se realiza en y desde un espacio vacío, sino que este proceso está condicionado por una cultura o por una forma simbólica que se manifiesta en la práctica a través de un *ethos*. Este último, al tratarse de sistema de valores interiorizados orientadores de los comportamientos, influye en los actores del proceso de políticas públicas que se inscriben al interior de un espacio concreto y situado de interacciones. De una cierta manera, el *ethos* se institucionaliza en el sentido que el nuevo institucionalismo sociológico da a la noción de cultura.

El *ethos* actúa como una suerte de matriz cognitiva y normativa o referencial (Muller y Surel 1998) y es fuente de un tipo de conocimiento tácito (Polanyi 2015), no del todo consciente. Sin embargo, no produce comportamientos o prácticas idénticas para todos los individuos, ya que está ligado a su inserción social. Pero sí ayuda a comprender ocurrencias en un contexto específico de interacciones ocupado por representaciones simbólicas colectivamente compartidas. Corresponde más a un principio organizador de prácticas, a una gramática que a determinaciones causales (Bédard 2015). En conclusión, el *ethos* de los actores influye sobre la política pública y su proceso de formación, al tiempo que deja una impronta ya sea en el contenido, en la forma o en la estética de la política pública.

## América Latina y el *ethos* barroco

América Latina está constituida por países que comparten elementos de una historia similar: colonización hispánica, catolicismo, idioma, herencia de cultura y tradiciones hispánicas, existencia de poblaciones indígenas, afrodescendientes, mestizaje, desarrollo dependiente, entre otros. A este conjunto de países se le podría incluso agregar a Filipinas. Coincide en gran medida con los límites en los cuales la monarquía española estableció en el siglo XVII su proyecto de una economía-mundo de modernización católica (Gruzinski 2010), un modelo alternativo a la modernización capitalista de las naciones de Europa occidental y del norte, inspirado por la reforma protestante (Weber 1964). Esta historia compartida ha sido generadora de una forma simbólica, de instituciones y de *ethos* que se diferencian de las de la modernidad occidental dominante en sus versiones europeas continentales o anglosajonas.

Para el filósofo Bolívar Echeverría (2013), retomando a Marx, el surgimiento de la modernidad y del capitalismo en Europa Occidental ha permitido el desarrollo de un nuevo *ethos* civilizatorio histórico. El desarrollo y la expansión de esta modernidad capitalista han sumido al individuo en una contradicción permanente entre el disfrute cualitativo de los bienes (el valor de uso de los productos del trabajo en la vida

natural) y el nuevo deber o mandato ético, que encontró su justificación en la nueva ética protestante (Weber 1964), de la acumulación cuantitativa de capital –como señal divina de su salvación individual– y del valor de cambio en el sistema capitalista.

Esta contradicción sería desde entonces una característica fundamental de la vida social moderna. Sin embargo, este proceso de modernización no fue homogéneo ni simultáneo en todos los lugares y para todos los grupos sociales (incluso en el continente europeo). Debido a la diversidad de circunstancias históricas y sociales, dentro de las naciones nacientes y entre ellas, en las que este nuevo *ethos* histórico civilizatorio se desplegó, resultó en una variedad de formas de modernidad. Es decir, para asumir esta contradicción en la vida cotidiana, entre valor de uso y valor de cambio, los grupos sociales respondieron constituyendo, según las circunstancias contextuales, diferentes *ethos* de modernización.

Echeverría argumenta que el *ethos* histórico de la modernidad capitalista se subdividió en cuatro *ethos* con características diferenciadas, los cuales, sin embargo, no se encuentran en una forma pura en la realidad empírica (a la manera de los tipos ideales weberianos). Fundamentalmente, ofrecen al individuo una estrategia diferente para relacionarse con el mundo. Cada *ethos* permite así al individuo soportar, asumir o enfrentar la contradicción entre valor de uso (de índole cualitativo, la vida buena) y deber de acumulación (valor de cambio de índole cuantitativo, la vida alienada), inherentes a la vida moderna dominada por el capitalismo. Así, Echeverría considera la aparición de tres *ethos* que aceptan el nuevo orden capitalista: el realista, el romántico y el clásico. Además, propone un cuarto que, aunque reconoce la existencia ineludible del capitalismo, lo considera inaceptable: es el caso del *ethos* barroco. Todos estos *ethos* son formas diferentes de encontrar la necesaria armonía para la existencia cotidiana, es una manera de ser en el mundo con el fin de soportar la contradicción, de “vivir lo invivable” (Echeverría 2013, 38).

El primer *ethos*, el realista, produce un comportamiento que se identifica con la convicción de la necesidad natural de la acumulación de capital y del desarrollo de las fuerzas productivas. No se conciben alternativas. Aquí la contradicción se resuelve plenamente en el sentido de una naturalización del capitalismo. El segundo, el romántico, naturaliza el capitalismo, considerándolo una aventura individual y colectiva en curso en la que las fuerzas del bien acabarán por vencer a las fuerzas malignas del capitalismo y conducirán a la humanidad a una era de abundancia y disfrute. El tercer *ethos*, el clásico, reconoce y acepta la existencia del capitalismo, adoptando una actitud comprensiva y constructiva, pero distanciada ante el trágico curso de los acontecimientos.

Finalmente, la cuarta y última manera de abordar la contradicción que produce el capitalismo en la vida cotidiana es la actitud barroca. Con ella, el individuo se

distancia del hecho capitalista, pero a diferencia de la actitud clásica, si bien entiendo que es ineludible, no lo acepta. El *ethos* barroco consiste entonces en “una afirmación de la ‘forma natural’ (o cualitativa) del mundo de la vida que parte paradójicamente de la experiencia de esa forma ya vencida y enterrada por la acción devastadora del capital” (Echeverría 2013, 39). El *ethos* barroco pretende restablecer las formas naturales de la vida, de manera informal o furtiva, como “cualidades de ‘segundo grado’” (Echeverría 2013, 39), en un contexto dominado por el capitalismo victorioso, pero sin enfrentarlo directamente.

Así, y a diferencia de los otros tres *ethos* modernos, el *ethos* barroco reconoce la existencia del capitalismo, pero no lo acepta, se resiste a él. Comprende la existencia de una contradicción no resuelta en el mundo de la vida cotidiana de la modernidad capitalista. La actitud barroca busca entonces recrear el mundo vencido del disfrute de lo cualitativo en otra dimensión, en un segundo grado (Echeverría 2013), es decir, una forma de resistencia al capitalismo, pero sin que represente una alternativa.

En consecuencia, el *ethos* barroco favorece un comportamiento socialmente adecuado a la situación contextual, que combina de forma simultánea actitudes de sumisión y de resistencia ante el avance inexorable de la lógica cuantitativa de la acumulación capitalista, representada por el *ethos* realista, en el mundo de la vida cotidiana. Echeverría considera que América Latina ha sido particularmente impregnada por esta manifestación barroca, traída por la conquista española y la contrarreforma católica como “aliada estético-político del aparato monárquico y eclesiástico del siglo XVII” (Rossi 2022, 174), y que luego ha sido reapropiada –lo que José Lezama Lima (1957) ha llamado la contraconquista– por los latinoamericanos como un “artefacto estético-político” (Rossi 2022, 174) alternativo o más bien de resistencia o de desafío furtivo, en segundo grado a la cultura realista o racionalista dominante. Para Echeverría “es barroca la manera de ser moderno que permite vivir la destrucción de lo cualitativo, producida por el productivismo capitalista, al convertirla en el acceso a la creación de otra dimensión, retardadamente imaginaria, de lo cualitativo” (Echeverría 2013, 91).

En su forma simbólica, el barroco encontró una expresión particularmente clara en las artes (pintura, literatura, arquitectura) y se convirtió en un instrumento de propaganda, de educación y de formación de la mente desplegado por la Iglesia católica en su lucha “contra el veneno luterano” (Brading 1991, 275) y contra el racionalismo (Fernández Uribe 2008). Por medio, no de un llamado a la razón, sino apelando a las emociones, la Iglesia católica pretendió establecer un principio organizador del comportamiento individual alterno al del producido por el *ethos* realista. Este *ethos* barroco se caracteriza por “la presencia de actitudes aparentemente incompatibles y evidentemente contradictorias en un mismo sujeto” (Echeverría 2013, 13).

Esta actitud paradójica articularía entonces, a diferencia del *ethos* realista, simultáneamente el tradicionalismo y la búsqueda de innovación, el conservadurismo y la rebelión, el amor a la verdad y el culto al disimulo, el valor y la locura, la sensualidad y el misticismo, la superstición y la racionalidad, la austeridad y el consumismo, la consolidación de la ley natural y la exaltación del poder absoluto (Villari 1993). La forma barroca de vivir estas contradicciones conlleva al uso de estrategias entre las que sobresalen la hibridación o el mestizaje (expresadas en la pintura mediante la técnica del *sfumato*), la exuberancia, la retórica, el formalismo, la parodia, la teatralidad y la emocionalidad, las cuales constituyen actividades subversivas en “segundo grado”.

En la acción política lo barroco se traduce también en el uso de estrategias basadas en el secreto y en la sorpresa, que presiden en la invención de los golpes de Estado. La “teoría” de esta práctica política fue publicada en 1639 por Gabriel Naudé (1600-1653), bibliotecario del cardenal Mazarino, bajo el título “Science des Princes ou considérations politiques sur les coups d’État”. Dicho estudio es considerado por Marin (2005) el manifiesto de la teoría de la acción política barroca por excelencia. En este sentido, parece pertinente considerar que el uso de estrategias políticas basadas en el secreto y en la sorpresa, se traduce, en la época contemporánea, ya no tanto en golpes de Estado, sino de manera menos dramática, en golpes de “brillo” o de efecto, es decir, en actividades y comportamientos políticos que buscan generar golpes tácticos o mediáticos sorpresivos e inesperados para distinguirse y hacerse notar, atraer la atención sobre su persona ante la opinión pública y los círculos políticos.

Surgida en Italia y en España en las últimas décadas del siglo XVI como expresión de la crisis espiritual, cultural y científica de la época (reforma protestante, heliocentrismo), la cultura barroca llegó a la América hispánica de la mano de la contrarreforma llevada a cabo por la Iglesia católica. Allí se encontró con realidades locales pluriculturales y con una naturaleza exuberante. En este contexto, confrontado a la realidad colonial, el *ethos* barroco se adaptó y se renovó constantemente, americanizándose.

En América Latina, el catolicismo romano tuvo que enfrentarse a las culturas indígenas (el otro) que habían sido derrotadas, pero no que desaparecieron (Rivera Cusicanqui 2010; Espinosa Fernández 2015). Estas fueron percibidas como amenazas y contradicciones a la civilización moderna europea. Conformadas a partir de la cultura hispánica y de los escombros de las culturas indígenas y africanas, las sociedades latinoamericanas fueron entonces un terreno fértil para la adaptación y la renovación del *ethos* barroco (Echeverría 2013, 47-48). Se llegó a la conformación de sociedades muy heterogéneas, o para retomar la expresión propuesta por Zavaleta (Antezana 2009), abigarradas. De acuerdo con Lezama Lima (1957), el primer humano auténticamente americano habría sido el señor barroco. En el mismo sentido,

la modernización de la América Latina en la época “barroca” parece haber sido tan profunda que las otras que vinieron después –la del colonialismo ilustrado en el siglo XVIII, la de la nacionalización republicana en el siglo XIX y la de capitalización dependiente en este siglo (XX)–, no han sido capaces de alterar sustancialmente lo que ella fundó en su tiempo (Echeverría 2013, 57).

De modo que el *ethos* barroco, en cuanto forma de ser en el mundo, resultó el comportamiento adecuado para que los individuos vivan con las múltiples contradicciones que atraviesan las sociedades latinoamericanas. Se reconoce la hegemonía del capitalismo, sin embargo, no se acepta totalmente. La modernidad es anhelada, pero rechazada al mismo tiempo. Esta característica contradictoria de reconocimiento y de rechazo, en un segundo grado, de la modernidad capitalista, constituye entonces una marca predominante de la actitud barroca que sigue perdurando en el periodo postcolonial latinoamericano, es decir, en la época contemporánea. Dicho de otra manera, el barroco pretende realizar una articulación contradictoria o incompatible de paradigmas diferentes presentes en la sociedad y en los individuos.

¿Es posible corroborar empíricamente la persistencia en la actualidad de esta particularidad sociocultural barroca al observar los sistemas de valores? El trabajo de mapeo mundial de los valores realizado por la Encuesta Mundial de Valores parece confirmarlo (figura 1) Se distingue claramente que existen cercanía y coherencia culturales entre los países latinoamericanos (incluyendo también Filipinas) a la vez que se diferencian de otras culturas. Valores que, además, son consistentes a través del tiempo (Inglehart y Carballo 2008).

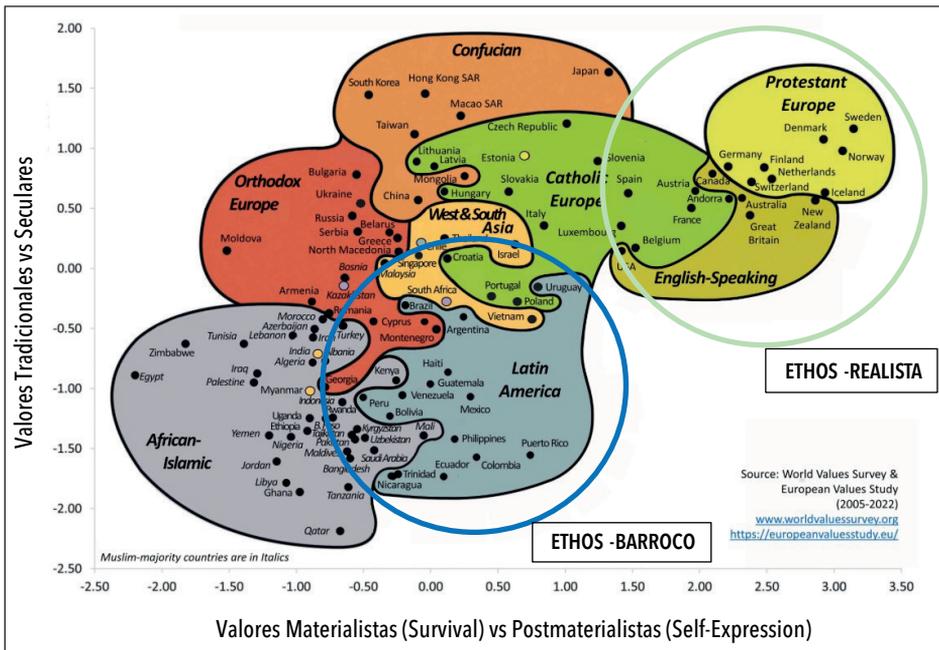
La Encuesta Mundial de Valores establece un mapa de expresiones de valores cruzando dos variables actitudinales sintéticas: valores tradicionales y valores seculares, representados en la dimensión vertical, y valores de supervivencia o materialistas y valores posmaterialistas y de autoexpresión, situados en la dimensión horizontal<sup>2</sup> (figura 1). En relación con los valores denominados posmaterialistas, los países latinoamericanos (y más generalmente hispánicos) se sitúan en una posición intermedia, en el centro, podríamos decir sin definición clara o en transición, manteniendo una postura ambigua, ambivalente o mixta (¿barroca?) entre los valores de *survival* y los posmaterialistas. Mientras que en la otra dimensión (tradicional vs. secular), se ubican claramente en el lado de la tradición (religión), que expresa la importancia de los lazos comunitarios en detrimento del individualismo secular.

---

<sup>2</sup> En la primera dimensión (vertical), los valores tradicionales hacen hincapié en la religiosidad, en el orgullo nacional, en el respeto a la autoridad, en la obediencia y en el matrimonio. Los valores seculares-rationales enfatizan lo contrario en cada uno de estos aspectos. En la segunda dimensión (horizontal), los valores de supervivencia implican una prioridad de la seguridad sobre la libertad, la no aceptación de la homosexualidad, la abstinencia de la acción política, la desconfianza en los extraños y un débil sentido de la felicidad. Los valores de autoexpresión implican lo contrario (World Values Survey 2023).

Según los autores, los resultados muestran “que la tradición religiosa y la historia colonial, así como otros factores históricos esenciales de una sociedad, dan sitio a la formación de tradiciones culturales distintivas que siguen influyendo sobre el sistema de valores de una sociedad, a pesar de las fuerzas de la modernización” (Inglehart y Carballo 2008, 20). Consideran que “las sociedades católicas conforman un grupo que se caracteriza por valores más tradicionales y por enfatizar los de “supervivencia” (*survival*), en comparación con la mayoría de las sociedades protestantes” (Inglehart y Carballo 2008, 30). Además, señalan que las sociedades históricamente católicas y las históricamente protestantes aún muestran valores muy distintos, incluso entre los segmentos de población que actualmente no tienen ningún contacto con la iglesia. Estos valores persisten como parte del legado cultural de determinadas naciones, pero ya no por influencia directa de las instituciones religiosas. Ese legado o patrimonio cultural ha sido moldeado por las experiencias económicas, políticas y sociales de un determinado pueblo incluyendo el hecho, por ejemplo, de que las sociedades protestantes se hayan industrializado antes que la mayoría de las sociedades católicas (Inglehart y Carballo 2008, 30).

Figura 1. El mapa del mundo cultural de Inglehart-Wezel (2023)



Fuente: World Values Survey (2023).

Nota: Se agregó la ubicación predominante de los *ethos* realista y barroco.

Los análisis muestran la existencia de distintas sociedades, bastante homogéneas en términos de valores, ligadas a los aspectos religiosos: islámicas, africanas, ortodoxas, confucianas, protestantes, anglosajonas e hispanoamericanas. Los países católicos europeos muestran en general un carácter más secular que los latinoamericanos, algunos de estos entre los que se encuentran Argentina, Brasil y Uruguay, se acercan a las posiciones ocupadas por Portugal y Polonia. En términos generales, los países de tradición católica y confuciana y los países asiáticos se encuentran en una posición igualmente intermedia horizontalmente, pero mucho menos comunitarios (eje vertical) que América Latina.

Los países considerados más desarrollados (es decir, los más modernos, donde prevalece el *ethos* realista, son predominantemente protestantes o anglosajones, con excepción de Francia, Bélgica y Austria) ocupan un lugar específico en el mapa, expresando valores altamente seculares y posmaterialistas. Mientras que los países bajo la influencia histórica hispánica y católica se ubican conjuntamente en la parte inferior y central del mapa, donde se postula el predominio de un *ethos* particular, el barroco. Este *ethos* se caracteriza por expresar la importancia de los valores tradicionales comunitarios y religiosos.

Cruzando las tesis de Echeverría con estas constataciones empíricas, todo parece indicar que los latinoamericanos expresan, en general, valores y actitudes diferentes frente a los habitantes del grupo de países anglosajones y de la Europa Occidental, principalmente protestante (y también de otras regiones). En este mismo sentido, limitándose por ejemplo a la cultura mexicana, recientemente Ramírez, Guijarro y Gallardo (2024, 150) plantean que la sociedad de ese país se diferencia mayoritariamente de los valores del “individualismo-utilitario” por presentar un “espíritu comunal” y por la reivindicación de la “gregariedad y el solidarismo” (Ramírez, Guijarro y Gallardo 2024, 219). Eso nos permite postular que los latinoamericanos son más proclives a desarrollar actitudes en relación con un *ethos* y con una racionalidad de tipo barroco que articula de forma específica el conservatismo y la modernidad. Mientras que, los habitantes de los países más “desarrollados” se encuentran claramente del lado de los valores posmaterialistas y seculares correspondientes a un desarrollo asumido del capitalismo, del individualismo y de la racionalidad instrumental (el *ethos* realista).

Inglehart y Carballo parecen confirmar lo anterior al señalar que

la elección racional obvia de un norteamericano típico, puede no ser la elección racional de un islámico fundamentalista. Para entender la visión del mundo de un pueblo dado y sus implicaciones, es necesario tener un conocimiento detallado de la historia y la cultura de esa sociedad. A pesar de la evidente importancia de los factores económicos, siguiendo la línea de la teoría de la

modernización (y de la supervivencia/autoexpresión), también las instituciones religiosas, la experiencia política, el lenguaje, la ubicación geográfica y otros factores de una sociedad, tienen un papel importante en la formación de su sistema de valores. Los factores económicos no determinan por sí solos lo que la gente desea y su manera de comportarse (Inglehart y Carballo 2008, 36-37).

Sin embargo, hay que reconocer que las sociedades no son culturalmente totalmente uniformes y herméticas. Existe obviamente porosidad entre los diferentes sistemas culturales. Igualmente, hay diferencias entre las naciones, por ejemplo, entre los países andinos, con importante población indígena y mestiza, y otros entre los que se encuentran Argentina y Uruguay que presentan historias poblacionales y políticas migratorias distintas y con muy poca población indígena reconocida, o con Brasil, con más poblaciones afrodescendientes y pardas y proporcionalmente muy poca población indígena. Es importante precisar que el mestizaje no es solo una cuestión biológica en términos de mezcla étnica, sino que se produce y se reproduce a través de procesos sociales y culturales.

También hay grandes diferenciaciones socioeconómicas y culturales al interior de los países (ver Ramírez, Guijarro y Gallardo 2024). De modo que, a la manera de los tipos ideales de dominación weberianos o de la distribución de capitales en Bourdieu, habrá en cada individuo o grupo social una distribución diferente de la importancia de cada *ethos* (realista, barroco, romántico, clásico). Así, individuos pertenecientes a ciertos grupos sociales tendrán, según su proceso de socialización (origen familiar, grado y tipo de educación, modo de vida urbano o rural, experiencia laboral, etc.), actitudes y comportamientos más o menos realistas, más a menos barrocos, etc.

Los procesos de difusión de valores correspondientes al *ethos* realista, mediante el intenso proceso de globalización de estas últimas cuatro décadas, significaron probablemente una mayor penetración de estos valores en las diferentes naciones. Se presume que, en el caso de las sociedades latinoamericanas, por su abigarramiento, las relaciones entre grupos sociales que presentan una distribución diferente de *ethos*, serán aún más complejas. En efecto, la influencia de la modernidad realista será probablemente mayor en los grupos socializados intensamente (educación) con la cultura occidental moderna y posmoderna (individualista, utilitaria y posmaterialista), hasta prácticamente nula en los grupos alejados geográfica y culturalmente de esta, por ejemplo, los pueblos indígenas que viven en casi autarquía y aislamiento. Entre estos dos extremos, existirá toda una gradación de posiciones intermedias, híbridas o mestizas de poblaciones influenciadas diferencialmente por los diversos *ethos* de la modernidad. Situación que se puede visualizar en el mapa de distribución promedio de valores de los países (figura 1).

También, y a pesar de la penetración realista en todas las sociedades por efecto de la globalización neoliberal señalada, la crisis contemporánea de la civilización moderna, expresada por la posmodernidad, puede conllevar a que el *ethos* barroco tome mayor importancia y desafíe la predominancia del *ethos* realista en los mismos países desarrollados (Roth Deubel 2021, 2023) donde se perciben muestras de actitudes políticas (neo)barrocas (contradicciones, exageraciones, exuberancias, teatralidad, espectacularidad, emotividad) cada vez más similares a las que ocurren en América Latina. De acuerdo con Eugenio D' Ors (1993), lo barroco busca siempre desafiar lo clásico. Épocas más barrocas suelen alternar con épocas más clásicas. En este sentido, se posibilita la pertinencia del uso de un enfoque barroco (en lugar de realista o racional) para interpretar adecuadamente políticas también en otros lugares.

En conclusión, reconocida la existencia de actitudes diferentes para relacionarse con el mundo según las culturas, se trata entonces de definir un patrón de comportamiento que caracterizaría la actitud barroca en materia de política pública que se considera predominante en América Latina (¿y en Filipinas?).

## Un enfoque barroco para las políticas públicas y su proceso de construcción

Considero que analizar los procesos de formación o de manufactura de los objetos socioculturales como las políticas públicas, a partir de una perspectiva teórica basada en un sistema de valores o de un *ethos* de tipo realista (racionalidad instrumental, individualista-utilitarista), que no corresponde al sistema de valores o al *ethos* dominante de los actores, no permite dar cuenta de este proceso de manera adecuada. La perspectiva de la sociología comprensiva weberiana considera necesario esclarecer la intencionalidad o la motivación, consciente o inconsciente, que provoca la acción social (Weber 1964, 1987).

De lo contrario, se estaría interpretando un proceso a partir de un instrumento heurístico, de un mirador, basado en una concepción o en una forma de racionalidad que no corresponde a la que predomina en el comportamiento de los actores de las sociedades latinoamericanas. Si se usa el punto de vista moderno legal-racional de mirador de referencia, se tenderá a mostrar la distancia que separa los procesos sociales y políticos que ocurren en los espacios socioculturales observados del de referencia y así a medir qué tan cerca o lejos están de esta, por tanto, se lee su grado de atraso o de subdesarrollo en relación con el modelo de referencia.

Por eso, a continuación, se pretende desarrollar lo que podría ser un enfoque teórico latinoamericano del proceso de políticas públicas concebido a partir de un

punto de vista barroco<sup>3</sup> como paradigma de inteligibilidad o modelo de referencia. Para ello, se acude al concepto de *ethos* ya presentado. El *ethos*, en la medida que constituye una gramática generadora de actitudes y comportamientos derivada de una forma simbólica, establece una manera particular de ser en el mundo y de relacionarse con este. Si se considera que este *ethos* es predominantemente barroco, es preciso establecer las categorías conceptuales que permiten dar cuenta del comportamiento barroco en su forma de ser en el mundo, en particular en relación con los procesos de políticas públicas. Para ello, me refiero a las categorías con que se ha especificado lo barroco en la historia del arte, en particular en Severo Sarduy, Eugenio D' Ors y Bolívar Echeverría. Eso nos permitirá guiar el estudio de las políticas públicas, entendidas como artefactos compuestos de palabras y textos (discursos, planes, normas, actos administrativos, etc.) y dotados de una estética particular.

74

En el mismo sentido es posible interpretar los procesos de las políticas públicas. Es en estos procesos que los actores concernidos se revelan relacionándose con el mundo, es decir, con los demás y con su entorno. ¿Quiénes son?, ¿dónde se interrelacionan?, ¿cuáles son sus actitudes?, ¿qué valores e intereses defienden?, ¿de qué forma argumentan y se comportan? Para ello, me apoyo en la sociología de las relaciones sociales desarrollada recientemente por Hartmut Rosa (2019, 2019a) de la Escuela de Frankfurt. De su propuesta teórica de interpretación de las relaciones sociales en la sociedad tardomoderna desarrollada, retomo en particular su concepto de resonancia y su forma de relacionarse con el mundo, ajustándolo al contexto latinoamericano y barroco.

Según Cairney y Heikkila (2014, 366), un punto central de toda teoría del proceso de política pública que pretende explicar las acciones de los actores involucrados en su proceso, debe incluir varios elementos. Estos son el modelo de individuo, el alcance y los niveles de análisis, un vocabulario y conceptos compartidos, suposiciones o postulados definidos y relaciones identificadas entre los conceptos centrales. A continuación, abordo, sin mayor desarrollo por ahora, un esbozo de lo que podría ser una teoría interpretativa barroca de los procesos de políticas públicas, acercándome a la definición de estos elementos.

La propuesta se basa en la hipótesis de la existencia de un patrón de comportamiento “comprensible”, que se diferencia del modelo del individuo racional clásico que se usa en la teoría y en la práctica gubernamental, al igual que en buena parte de las teorías explicativas del campo académico, es decir, de un individuo cuyo

<sup>3</sup> El término barroco tiene una connotación peyorativa que considero necesario revisar, rehabilitar y reivindicar, considerándolo como la expresión de una articulación original de paradigmas contradictorios u opuestos que se relaciona con la idea de inter y transdisciplinariedad o, mejor aún, transparadigmático. Se opone a lo clásico, como expresión de una verdad o dogma único tal como se expresa en el positivismo y en el racionalismo. Lo barroco busca formas de convivencia entre diversas maneras de ser en el mundo, es decir, entre diversas culturas, celebra la heterogeneidad. Lo que genera también comportamientos contradictorios y ambiguos particularmente en momentos de incertidumbre y de crisis o transición civilizatoria.

comportamiento normal o previsible es utilitarista, racional, más o menos limitado, un tipo de *homo economicus*. En este caso, es preciso definir cuál sería entonces un comportamiento correspondiente a un tipo ideal “barroco racional”.

Desde Echeverría (2013, 13) se caracteriza el barroco por “la presencia de actitudes aparentemente incompatibles y evidentemente contradictorias en un mismo sujeto”. Actitudes que el autor asocia con la visión liderada en América Latina por los jesuitas durante los siglos XVI al XVIII, periodo barroco por excelencia, y su proyecto evangelizador y civilizatorio que pretendía articular o integrar paradigmas diferentes y opuestos. Este proyecto reconocía fundamentalmente, a partir de la crisis espiritual y científica europea del siglo XVI, el valor del racionalismo como fuente de verdad, pero sin que este sustituya o desplace otras vías para llegar a la verdad última, la de Dios. En particular, es a través de la emoción y de la sensibilidad suscitadas por las imágenes, por la música y por las artes en general, que un individuo puede acercarse a la verdad divina. Implicaba también valorar positivamente la vida comunitaria, la comunidad católica, en contravía del individualismo utilitarista defendido por la Ilustración (y hoy por el neoliberalismo). En suma, se trataba de articular o de combinar, en vez de oponer, la razón y la fe, el cálculo y la sensibilidad o la emoción, la ciencia y el arte, lo cuantitativo y lo cualitativo, la alienación y la vida buena o plena.

Esta perspectiva peculiar se expresó mediante la contrarreforma católica plasmada en los mandatos del Concilio de Trento (1545-1563). Estos se difundieron utilizando un intenso proceso educativo y propagandístico a través de todas las artes, pero en particular de las visuales. Se considera que la época barroca histórica es la del reino de la imagen. En la pintura, más allá de las escenas religiosas —la vida de los santos y las representaciones marianas—, el carácter barroco se reflejó en el uso de la técnica del *sfumato*, inventada por Leonardo da Vinci. Esta técnica diluye los contornos, colores y formas entre los objetos, generando un continuum que sugiere la no separación entre el ser humano y su entorno, la naturaleza.

Esta actitud de articulación de contrarios o de no separación correspondía a los procesos de mestizaje que pusieron en práctica, por necesidad de sobrevivencia, los colonos españoles y los pueblos indígenas en América Latina (Echeverría 2013). Así, el *sfumato* se expresaba en la realidad social a través del mestizaje étnico y cultural (Sousa Santos 2009, 245). También las representaciones del sufrimiento o de la muerte son simultáneamente extáticos: el dolor de la muerte es al mismo tiempo el placer del feliz reencuentro con Dios (Miralpeix 2017, 113).

En la arquitectura lo barroco constituyó una contestación de los hábitos en forma de una “sublime exploración de todas las posibilidades del espacio arquitectónico” (Castex 1994, 223), se derriban las murallas de los edificios y ciudades que protegían de un entorno y de una naturaleza considerados hostiles e inhóspitos. Desde 1620 se reemplazó la contemplación clásica de la naturaleza por su

explotación al servicio del hombre. Mediante el uso de la técnica, la naturaleza se vuelve inofensiva, se la puede cuestionar, imitar y reproducir. Los edificios se conectan, se articulan o se prolongan con el entorno, con la naturaleza, mediante jardines y plazas. El barroco se convierte en un “asunto de integración plástica y espacial”, de “yuxtaposición pulsante” (Castex 1994, 217).

Esta actitud de fusión o hibridación de contrarios contrasta con las prácticas de los colonizadores del centro y norte de Europa (Inglaterra, Francia, Bélgica, Holanda, Alemania) en otras regiones del mundo, y en particular de Estados Unidos, que tendían a establecer una forma simbólica que favorecía la separación entre colonizadores y colonizados, generando así prácticas de segregación o de apartheid, de vidas separadas, asociando lo blanco a la pureza (Echeverría 2013). Actitud típicamente clásica que se opone así a la hibridación característica de lo barroco (D’Ors 1993).

La perduración de este modo mestizo, híbrido o barroco de ser en el mundo en América Latina, puede verse reflejado empíricamente en la posición intermedia de la región en la escala de valores materialistas vs. posmaterialistas (dimensión horizontal) y en la pregnancia de los valores tradicionales y comunitarios (dimensión vertical) (figura 1). Ese posicionamiento original de los sujetos muestra una posición intermedia entre los aspectos de seguridad (material, afectiva) y el reconocimiento de los valores de libertad individual, secularidad y de autorrealización, que se articula de manera original con una clara valoración de lo comunitario y lo religioso frente a lo secular.

De esta manera, los comportamientos individuales y colectivos se verán tensionados, por un lado, entre la aspiración y los deseos de libertad individual y de los comportamientos racionales, como perspectiva oficialmente dominante (capitalismo, *ethos* realista), y por otro, de compromiso comunitario y místico: racionalidad y al mismo tiempo sensibilidad religiosa. Contradicción que los individuos viven en lo cotidiano de manera diferenciada según su grupo social o su inserción social en el marco de sociedades abigarradas, plurales y heterogéneas. Ejemplos de esto son, en cada extremo cultural, el estudio reciente sobre la cultura mexicana (Ramírez, Guijarro y Gallardo 2024) que destaca la mayor importancia acordada por los mexicanos por lo comunitario sobre lo individual, y en el caso de las culturas indígenas, además de las interrelaciones comunitarias, señala las relaciones simbióticas con la naturaleza.

Asimismo, se encuentra en la cultura africana el concepto de *ubuntu* que valora la lealtad y las obligaciones de reciprocidad del individuo con su comunidad de pertenencia, lo que se expresa con el lema: “soy porque somos” (Bukuluki 2013). También está presente en las innumerables actitudes oficiales y académicas que, expresando los valores realistas, denuncian las prácticas de clientelismo, patrimonialismo, nepotismo y otras formas de corrupción a la meritocracia individualista en los asuntos públicos.

Prácticas que se podrían considerar de cierta manera, desde la primera perspectiva, como actitudes de lealtad, reciprocidad, solidaridad y compromiso con su comunidad de pertenencia (familiar, barrial, étnica, política, social, clánica, rosquera). Así, el individuo barroco, de manera oficial, reconoce la perspectiva moderna racional, capitalista como paradigma dominante, pero, en segundo grado, busca hacer revivir aspectos socioculturales de la vida cualitativa comunitaria y convertirla en un paradigma de lo sensible, de la relación con el otro y con la naturaleza.

Estos aspectos socioculturales se encontraban precisamente entre las características de las sociedades barrocas históricas de los siglos XVII y XVIII, según Espinosa (2012, 78-79), al señalar que entre las “ruinas barrocas” destacables, aún presentes en las sociedades contemporáneas latinoamericanas, se encuentran “la sociabilidad del espacio público, la ubicuidad del arte, la pasión por la heterogeneidad, la penetración de lo sagrado y lo profano y la incrustación de la vida económica en contextos sociales y políticos”. Así, estas “ruinas” siguen haciendo parte del modo de ser en el mundo barroco contemporáneo, de manera renovada (neobarroco). Al interior de la modernidad capitalista, el actor barroco hace revivir, en segundo grado, el mundo cualitativo perdido. Este mundo perdido se caracteriza entonces no solo por la importancia de la lealtad comunitaria, también por la no diferenciación entre las esferas económica, social y política, la importancia de las artes y la mezcla entre lo sagrado y lo profano.

Por esta vía, consideramos que es posible relacionar con el modo de ser en el mundo barroco, el mantenimiento e importancia de comportamientos y prácticas percibidas como tradicionales o atrasadas desde el punto de vista realista-racional: el neopatrimonialismo, el clientelismo y el liderazgo carismático o místico que se encuentra en la actividad política y en las burocracias latinoamericanas (Echebarría 2006; Meza y Pérez-Chiqués 2024). Aunque estas prácticas conviven con comportamientos racionalistas utilitaristas. En otras palabras, se trata de la incrustación o inclusión de la economía, con predominancia del cálculo racional, en la vida política, social y familiar, a pesar de todos los intentos institucionales y jurídicos formales de modernización que pretenden diferenciar estos espacios y acabar con este fenómeno asociado con la corrupción desde el punto de vista moderno racional.

Igualmente, el uso prolífico (¿exagerado, teatral?) del derecho para demostrar el reconocimiento de los valores modernos, combinado con la persistencia de estas prácticas patrimonialistas y clientelistas, puede ser interpretado como un comportamiento típicamente barroco donde lo oficial es usado con mucha minucia hasta la caricatura, y es, a su vez, subvertido o burlado por la práctica. Indica la hibridación en la vida cotidiana del discurso de la modernidad, expresado en un tecnicismo jurídico paródico y en prácticas de pervivencia de la herencia histórica de no diferenciación de los asuntos públicos y privadas o comunitarios, que se expresa por la lealtad y por la reciprocidad social. Comprueba la perduración de un *ethos* barroco

que se resiste a disociar tajantemente la vida privada y la pública, el individuo y la comunidad; lo que se expresaba, en el arte barroco en el “el rechazo a la separación entre géneros” y en la “contestación” al lenguaje clásico (Castex 1994). Sin olvidar que lo barroco es también sinónimo de “una confianza maravillada en la técnica” hasta el exceso, por su minucia y por su profusión de detalles para llenar los espacios –*horror vacui*– “por su impaciencia por querer decirlo todo a la vez, con el riesgo de la sobrecarga y la indecisión” (Castex 1994, 224). Se usa la técnica como una proeza efectista, emotiva, exuberante para mostrar su dominio sobre la naturaleza y para deslumbrar. Por ejemplo, en el siglo XVII se ilustra con el dominio de la técnica hidráulica para construir fuentes ornamentales monumentales en los jardines de Versalles para el goce y para maravillar a los invitados. En la actualidad, en el ámbito de lo político-administrativo, se muestra la virtuosidad a través del uso retórico de la técnica jurídica, símbolo del estado moderno de derecho. Se adhiere formalmente a los mandatos de la modernidad racional dominante, pero no para beneficio económico, sino para producir asombro, deslumbramiento y admiración, golpes de brillo, ironía o parodia artística.

De manera general, esa articulación entre dos posiciones contradictorias resulta constitutiva de la brecha existente entre Estado formal y Estado real, donde la conocida profusión de normas jurídicas (Jaramillo Sierra y Buchely Ibarra 2018) se traduce, de manera paradójica, en el desarrollo de relaciones de poder informales y zonas de incertidumbres (Crozier 1963) que permiten reconfigurar lealtades en un contexto dominado por la exigencia formal de racionalismo, pero que terminan burlándose de esta. Hay allí una dimensión irónica o paródica, y también una perspectiva teatral que permite resolver los problemas en el imaginario, de manera retórica, mediante debates y controversias jurídicas sofisticadas o inextricables que no pretenden siempre tener efectos concretos en la vida real.

Se da forma a políticas públicas, consciente o inconscientemente, de manera retórica, holística y detallada, no con la preocupación de que se implementen. Así, en sociedades abigarradas, individuos pertenecientes a grupos sociales modernizantes actúan (¿teatralmente?) mediante una sofisticada retórica jurídica moderna, como si existiera una sociedad moderna realista que le correspondiera. Mientras que individuos pertenecientes a otros grupos sociales (o a los mismos), más alejados física y culturalmente de la concepción moderna realista, acatan, pero incumplen sus normas<sup>4</sup> y viven la actuación de los primeros de manera más o menos distanciada, en una especie de representación teatral. Aunque también pueden oponer resistencia, pero de una forma que poco o nada afecte su vida cotidiana: Estado formal vs. Estado real.

<sup>4</sup> Reminiscencia de famoso “se acata, pero no se cumple” de la época colonial, que significa que no se desconoce la autoridad, pero que no se aplican sus mandatos. Se puede ver un estudio de caso en Rodríguez Gallo (2018) y su permanencia en el siglo XVIII en Ochoa y Flores (2014). En la época moderna, la autoridad real española ha sido sustituida por el Estado nacional. Ver reflexiones contemporáneas sobre el fenómeno desde la sociología jurídica en Araujo (2009).

Así, se reconoce que, en las sociedades modernas realistas, la formación de una política pública se debe concretar a través de la producción de documentos escritos para respetar la forma, el lenguaje y la estética de esa modernidad. Estos son productos de la interacción compleja de una variedad de actores. A su vez, los documentos, en un proceso reiterativo, suelen ser reinterpretados por diferentes actores para orientar sus acciones públicas o privadas. En este sentido, la forma escrita toma relevancia porque se convierte en un artefacto calcificado y en una metáfora de la realidad, producto de un proceso de interacciones entre actores portadores de *ethos* variados que se entrecruzan y que luchan por instalar su visión y dominio sobre el tema. Por tanto, se ha de encontrar también las marcas del *ethos* barroco en las cadenas de palabras, en la gramática, con las cuales se redacta una política pública.

Para aprehender estas marcas en los discursos, propongo fundamentarme en los trabajos del escritor y crítico literario cubano Severo Sarduy (2011, 7) en su propósito de “reducir [lo barroco] a un esquema operatorio preciso”, para analizar el arte latinoamericano, y en particular la literatura. Además, para aprehender e interpretar el comportamiento de los actores, las interacciones entre ellos, y entre actores y sus contextos, me apoyaré en la perspectiva del “burócrata de nivel de calle” de Lipsky (2010) y en la desarrollada por Hartmut Rosa (2019a, 2019b) y su sociología de la relación con el mundo. De este modo, se va precisando el modelo de individuo y los niveles de análisis y, a su vez, unos conceptos y la relación entre estos.

### *Las políticas públicas como textos y narrativas barrocos*

Los estudios textuales, discursivos o narrativos de las políticas públicas ya tienen precedentes en la literatura especializada. Roe (1994) propuso el análisis narrativo, esclareciendo las diferentes narrativas y contranarrativas para construir luego una metanarrativa para solucionar la controversia política. Alternativamente, propone también el uso del análisis literario de Michel Riffaterre, en particular de la intertextualidad, para llegar a solucionar controversias. También ha sido usada en estudios etnográficos, por ejemplo, para dar cuenta del trabajo cooperativo en el contexto hospitalario (Christensen 2016). El análisis crítico del discurso y el análisis retórico (Throgmorton 1991, 1993; Majone 1997; Finlayson 2007, 2012; Roth Deubel 2008, 2017; Chica 2022), han sido herramientas que han incursionado en este campo para analizar la argumentación en los discursos de política pública. En este caso, dado el postulado del enfoque barroco, me centro en autores que han estudiado las particularidades del texto barroco.

Sarduy (2011), en su estudio *Barroco y neobarroco*, distingue claramente la comunicación barroca de su opuesto racional y eficiente. Considera que

el espacio barroco es el de la superabundancia y el desperdicio. Contrariamente al lenguaje comunicativo, económico, austero, reducido a su funcionalidad –servir de vehículo a una información– el lenguaje barroco se complace en el suplemento, en la demasía y la pérdida parcial de su objeto (Sarduy 2011, 32).

Según Sarduy, esta caracterización del lenguaje barroco en la literatura se expresa fundamentalmente de dos maneras. En primer lugar, se expresa por la artificialización, la cual se concreta mediante la sustitución, la proliferación y la condensación (Sarduy 2011). En segundo lugar, por la parodia, la cual se puede observar mediante la inter y la intratextualidad (Sarduy 2011, 18-32).

En este sentido, un estudio interpretativo barroco de la política pública, entendido como un artefacto textual, tendrá la tarea de centrar su mirada en su carácter artificioso, el cual se evidencia por tres elementos. En primer lugar, en la sustitución, que en este caso es el uso de metáforas o de eufemismos y que consiste en el empleo de una figura retórica para nombrar algo con otra palabra, permitiendo poner a distancia al significante. En segundo lugar, se encuentra la proliferación. Este mecanismo consiste en “obliterar el significante de un significado dado (...) por una cadena de significantes que progresa metonímicamente y que termina circunscribiendo al significante ausente” (Sarduy 2011, 11). Es decir, mediante rodeos y perífrasis se alude a un significante sin nombrarlo directamente. Por último, tenemos la condensación. El mecanismo consiste aquí en la unificación de dos significantes que crea un nuevo significado (por ejemplo, la invención de un neologismo).

En caso de la parodia, esta se expresa a través del uso de dos elementos. Uno de ellos es la intertextualidad, la cual se da mediante el uso de la cita o el collage, por ejemplo, la incorporación de un texto extranjero en el texto, y de la reminiscencia, que consiste en la fusión de un texto extranjero en el texto, sin señalar sus marcas, pero que constituye los estratos más profundos del texto receptor. En otras palabras, basarse en un texto sin indicar su existencia. El otro elemento es la intratextualidad, que consiste en el texto detrás del texto, los elementos comunes que se encuentran entre los diferentes textos elaborados y publicados por un autor.

Esta perspectiva se aplica particularmente al texto jurídico, forma común de traducción de la política pública, el cual pone a distancia o sustituye la realidad mediante el uso de un lenguaje técnico metafórico, es decir, generando la pérdida parcial del objeto. La extensión de los textos jurídicos y político-administrativos es muestra de la proliferación y del *horror vacui* que pretende reglar en los más mínimos detalles la situación concreta en todas sus dimensiones, imitando así a la superabundancia y minuciosidad características de la arquitectura barroca. Igualmente, en la elaboración de los textos jurídicos, se denota la inter y intratextualidad por el uso de referencias, con o sin marcas, a textos jurídicos anteriores, análogos o jerárquicamente superiores.

## La política pública como proceso barroco

Más allá del texto escrito, Sarduy (2011, 59) considera que el método barroco debe hacer visible “un universo de condicionamientos y cronologías múltiples” y que en la producción simbólica no ocurren relaciones de causalidad o de tipo determinista, sino *retombées* (repercusiones). Este concepto se ha definido por el autor como la “resonancia (...) sin noción de contigüidad ni de causalidad”, y más adelante como “una similitud o un parecido en lo discontinuo: dos objetos distantes y sin comunicación o interferencia pueden revelarse análogos; uno puede funcionar como el doble del otro: no hay ninguna jerarquía de valores entre el modelo y la copia” (Sarduy 2011, 59).

Este concepto corresponde a lo que Agamben ha denominado un “sistema análogo bipolar”, o sea, un sistema sustitutivo de la lógica dicotómica o un paradigma (Sarduy 2011, 60; Agamben 2009, 42). Se entiende de este modo, que lo barroco resuena a través de *retombées* en el artefacto textual. Para nuestro caso de interés, habrá entonces que develar estas repercusiones en los documentos de política pública y en los comportamientos y argumentos de los actores concernidos por las políticas públicas a lo largo de su proceso.

Para ello, se recurre al concepto de resonancia, el cual ha sido recientemente desarrollado desde una perspectiva fenomenológica por Hartmut Rosa (2019a, 2019b), pues constituye un modo reflexivo de la relación entre el individuo y el mundo. La resonancia es una experiencia de relaciones con personas u objetos que nos hacen “vibrar”, que generan emociones positivas, buena vibra y que no son ni de indiferencia, ni de agresión, ni conflicto y que son lo opuesto al programa de la modernidad del incremento que apunta a la extensión infinita del control y de la dominación (el *ethos* realista). La resonancia es un modo alternativo de relacionamiento con el mundo, genera emociones de felicidad, por ejemplo, en el caso de encontrar el amor, la amistad o el entusiasmo por una causa política o al realizar una actividad deportiva, artística u otra, sin que se busque alguna utilidad. Es el opuesto a una relación alienada, es la expresión de la vida lograda, de la vida buena.

En el caso de Rosa, las *retombées* se presentan de forma no tan radicalmente discontinuas como lo son en Sarduy y Agamben. Las coincidencias encontradas con el concepto de *ethos* barroco y su manera de ser en el mundo desarrollado por Echeverría, permiten introducir los conceptos desarrollados por Rosa en su sociología de la resonancia al campo de estudios de las políticas públicas. Rosa retoma la contradicción entre alienación (lo cuantitativo) y vida buena (lo cualitativo), provocada por la lógica capitalista y a partir de la cual Echeverría introdujo sus diferentes *ethos* para asumirla. Para Rosa (2019a), la resonancia

implica, en primera línea y, ante todo, un estado o modo de relación dinámica con el mundo en la cual éste (en tanto algo en cada caso particular que nos

encuentra como mundo) y el sujeto se conmueven y transforman recíprocamente. Desde una perspectiva fenomenológica, esto significa que el modo de la resonancia debe diferenciarse del estado de alienación por un movimiento doble entre sujeto y mundo: por un lado, el primero es afectado por el segundo; es decir, el sujeto es conmovido o movilizado de manera tal que desarrolla un interés intrínseco en el segmento del mundo que lo encuentra y se siente “interpelado” por él. Los seres humanos tienen esta experiencia cuando se sienten conmovidos por la mirada o la voz de un otro, por un libro que leen, una melodía que escuchan o un lugar que visitan. Por otro lado, solo puede hablarse de resonancia cuando a esta conmoción (o interpelación) le sigue una respuesta activa y propia. (...). Sin embargo, solo puede hablarse de una relación de resonancia genuina cuando esta respuesta contiene la experiencia de la propia autoeficacia [Selbstwirksamkeit]; lo cual significa que el sujeto también puede alcanzar el segmento del mundo y, de esa manera, establecer una vinculación en la que puede experienciarse como autoeficaz (Rosa 2019a, 75).

Para Rosa, en el caso de la sociedad tardomoderna, la resonancia constituye un modo específico de relación con el mundo, “es un modo de ser en el mundo, esto es, una manera específica de entrar en relación entre sujeto y mundo (...). Se trata, más precisamente, de una relación responsiva y dialógica con un segmento del mundo” (citado en Gros 2020, 497). Rosa considera que existe una dialéctica entre alienación y vida buena, donde la primera hace referencia a la inserción del individuo en la dinámica de la racionalidad instrumental desarrollada por el capitalismo y la modernidad dominadas por el cálculo (el *ethos* realista de lo cuantitativo en Echeverría), y la segunda constituye un modo alternativo de relación con el mundo, donde el individuo entra en resonancia con su entorno, se pone a la “escucha” reflexiva del mundo en vez de querer controlarlo o dominarlo.

Ese modo alternativo es también ejemplificado a partir de la dicotomía confrontacional existente desde el siglo XVIII entre el modo de ser en el mundo del carisma y el de la jaula de hierro de Weber, del vínculo mimético versus el monismo de la razón instrumental en Adorno, a la cual Walter Benjamin contrapone el aura y Herbert Marcuse el modo de existencia erótico-órfico (Rosa 2019a, 74). Así, señala que “la teoría de la resonancia intenta conceptualizar de manera coherente y consistente las ideas vagas de un ser-en-el-mundo, carismático, erótico, aurático o mimético” (Rosa 2019a, 74). En la perspectiva weberiana y en la de los *ethos* de Echeverría, ninguna de las alternativas se encuentra empíricamente en el estado puro, en la realidad empírica estas maneras de ser en el mundo se entremezclan, con predominancia de alguna de ellas. La resonancia se considera un parámetro normativo para la “vida buena” (Rosa 2019a).

El intento cultural de solucionar este dilema que se observa por doquier consiste en aceptar el modo de ampliación del alcance para las esferas dominantes de la cotidianeidad y compensarlo con la estadía transitoria en “oasis de resonancia pura” (como el lugar de vacaciones, la sala de concierto o el fin de semana de meditación) (Rosa 2019a, 80).

De acuerdo con Rosa, el individuo tardomoderno encuentra su eje de resonancia en el oasis de resonancia. Entonces, en estas sociedades, esta forma de relación con el mundo no se asocia necesariamente con una negación o con el rechazo del hecho capitalista, algo que sí ocurre con el *ethos* barroco. La forma de resolución de la contradicción, para Rosa, se diferencia de la característica del individuo barroco de Echeverría, ya que en este caso el individuo barroco intenta hacer revivir, en segundo grado, el mundo de lo cualitativo, de la vida buena, en el mismo tiempo y lugar de la alienación. Con el *ethos* predominantemente racionalista tardomoderno de Rosa, la contradicción se vive, pero se soporta separando en tiempos y lugares las relaciones de alienación (particularmente en el mundo del trabajo sometido al incremento cuantitativo por métodos de gestión cada vez más intensivos y en todos los sectores incluidos a los sectores del cuidado, entre ellos la educación, la salud, etc.) de la búsqueda de resonancia, de la buena vida.

Se establecen oasis de resonancia, por ejemplo, las vacaciones o la asistencia a un concierto. Estos espacios de resonancia son compensaciones para soportar los espacios de alienación cada vez más intensamente colonizados por lo cuantitativo. Sin embargo, ese comportamiento o modo de ser en el mundo es diferente según la inserción sociocultural de los individuos: “los ejes (individuales) de resonancia se constituyen de manera característica en los espacios de resonancia culturalmente establecidos” (Gros 2020, 503). En términos generales, un eje individual de resonancia es un vínculo resonante habitual, “establecido” y “estabilizado” (Gros 2020, 503). En cambio, en el caso del individuo predominantemente barroco, considero que este buscará establecer ejes de resonancia de buena vida en los mismos espacios alienados, intentando consciente o inconscientemente subvertirlos.

Según Rosa, se puede distinguir en las sociedades modernas occidentales tres tipos fundamentales de esferas de resonancia: las esferas “horizontales”, las “diagonales” y las “verticales”. Las esferas horizontales corresponden a las relaciones familiares, de amistad y políticas que se estructuran con otros seres humanos. Las diagonales priorizan las cosas materiales (“trabajo”, “educación”, “deportes”, “consumo”). Por último, las esferas verticales corresponden a la “religión”, a la “naturaleza”, al “arte” y a la “historia”, se basan en “vínculos con seres, entidades o ideas que se manifiestan como superiores y/o trascendentes al sujeto” (Gros 2020, 503). La tesis fundamental del autor es que

las relaciones humanas con el mundo –y, por tanto, la vida humana– son logradas cuando tiene éxito la conformación de ejes de resonancia sociales u horizontales (con otros seres humanos), diagonales o materiales (con las cosas) y, finalmente, verticales (con el mundo o una realidad última como una totalidad) (Rosa 2019a, 76-77).

Siguiendo la interpretación de Gros,

a lo largo de estos ejes de resonancia biográficamente definidos, los sujetos pueden experimentar resonancia con cierta “regularidad” y “confiabilidad”. Si bien las esferas de resonancia son siempre realidades socialmente producidas y reproducidas, en las formaciones sociales (tardo)modernas cada sujeto está en cierto modo obligado a desarrollar sus propios ejes de resonancia individuales. Así, por ejemplo, un sujeto puede buscar resonancia en el trabajo y la naturaleza, y otro en la política y amistad. E incluso dos individuos que experimentan resonancia en la misma esfera cultural, por ejemplo, en el Arte, pueden habitualizar diferentes ejes de resonancia: uno puede resonar con el jazz y el otro, con la literatura rusa clásica. Para redondear estas consideraciones acerca del análisis sociológico de las relaciones de resonancia, debe introducirse un último concepto: el de “resonancia disposicional”. De acuerdo con Rosa dentro de esferas colectivas y a lo largo de ejes biográficos, el sujeto desarrolla un habitus de resonancia, esto es, una “disposición habitual” a adoptar una “actitud” resonante. (...) esta actitud implica una cierta “presteza” [Bereitschaft] por parte del sujeto a abrirse hacia el mundo tanto pasiva como activamente, esto es, a ser afectado, e incluso transformado, por el mismo y a responderle emotivamente. Por supuesto, adoptar esta actitud de apertura implica asumir el “riesgo” de ser “herido” por el mundo de maneras impredecibles (Gros 2020, 504).

Se deduce entonces que la disposición a resonar, la “presteza” del sujeto, es variable. En las sociedades tardomodernas se diferencian los espacios donde el sujeto está disponible para resonar o no. Mientras que, en mi consideración, el sujeto barroco estaría predispuesto a resonar, en segundo grado, en todos los espacios. Así, las disposiciones para aceptar una manifestación resonante no siguen un patrón universal, sino que responden diferencialmente según la cultura y la inserción social específica del individuo. Lo anterior autoriza entonces a reflexionar sobre la existencia de una diversidad de modo de inserción en el mundo, según las sociedades consideradas, y a postular la existencia de un modo de ser en el mundo singular para el espacio sociocultural latinoamericano.

Así, y a diferencia de la propuesta de Rosa basada en la predominancia (en las sociedades tardomodernas) de un ethos realista, en las sociedades en donde predomina

un ethos barroco —el caso de América Latina—, los individuos y sus comunidades de pertenencia, a pesar del reconocimiento de la dominación capitalista, rechazan o se resisten a esa separación y a esa diferenciación de tiempos y de lugares. Buscan vivir momentos de resonancia, en segundo grado, como expresión de resistencia, subvirtiendo los espacios de alienación. Es decir, se intenta crear ejes de resonancia en sus relaciones horizontales, diagonales o verticales de resonancia, de buena vida, en todas las esferas de relaciones sociales o con el mundo.

Desde el punto de vista barroco, la buena vida consiste, para el individuo, en recrear consciente o inconscientemente el mundo perdido o derrotado. Encuentra ejes de resonancia recreando en los espacios de alienación, los lazos comunitarios, familiares o sociopolíticos que generan confianza interpersonal y la no diferenciación de la vida pública y privada de las esferas económica y social. Ejes que, a partir de este modo o patrón general barroco, pueden conyugarse en una multitud de derivaciones individuales y colectivas más específicas, dependiendo de la inserción social.

Considero que esta categorización de las relaciones sociales —distintas esferas de resonancia, ejes individuales de resonancia—, son pertinentes para la aprehensión e interpretación de las resonancias que se dan entre diferentes tipos de actores, con inserciones sociales diferenciadas, en un proceso de política pública. En particular, la resonancia disposicional parece encuadrar con la idea de individuos con una disposición basada en un ethos barroco que buscan encontrar ejes de resonancia en las diferentes esferas de resonancia con las cuales se relacionan, por ejemplo, en el trabajo, y que permite conectar entre contexto y comportamiento individual adecuado. De modo que el individuo, predominantemente barroco, tendrá disponibilidad para establecer ejes de resonancia en sus relaciones con personas y cosas materiales que permiten que resuene el modo barroco de ser en el mundo para hacerlo revivir en la esfera de encuentro relacional.

Sin embargo, esta búsqueda de resonancias está condicionada por las posibilidades que ofrece la situación objetiva o percibida en la cual se encuentra el individuo. De modo que, es necesario analizar estas condiciones concretas (laborales en particular) en las que se desempeña el individuo. Para ello, se propone recurrir a la perspectiva desarrollada por Lipsky (2010) en sus trabajos sobre la implementación de políticas y la discrecionalidad de la burocracia a nivel de calle. Lipsky señala que las condiciones reales o percibidas de trabajo de los burócratas de nivel de calle (o de primera línea) les obligan a o les permiten inventar soluciones específicas, actuando en el margen de la discrecionalidad para desempeñar (o no) su labor. Se propone ampliar este concepto a cualquier actor o funcionario, ya que a todo nivel y fase de la política pública existen espacios para la discrecionalidad —o zonas de incertidumbre,

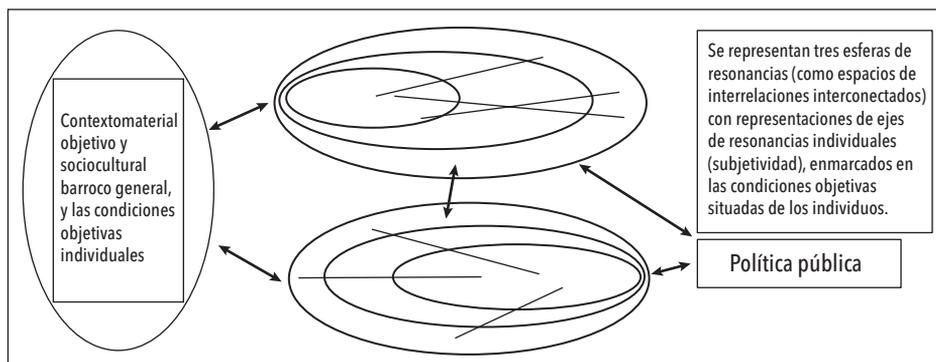
margen de libertad, según Crozier y Friedberg (1977)—, restricciones de recursos y necesidad de salir al paso. Considero que estos márgenes de discrecionalidad que se generan por diversos motivos (contextos, ambigüedad normativa, recursos escasos, lazos comunitarios, etc.), ofrecen a todos los burócratas (de nivel de calle o no, en la implementación y en la formación de la política) espacios fundamentales para el establecimiento de ejes de resonancia. Son áreas que pueden sustraerse al imperativo de la racionalidad instrumental o del *ethos* realista y son ocasiones de hacer revivir, en segundo grado, valores alternos. A mayor margen de discrecionalidad, mayor posibilidad de despliegue del *ethos* barroco.

Para aprehender metodológicamente la lectura de esta impronta barroca en el proceso de la política pública y en su traducción textual, sugiero distinguir los objetos de investigación y seguir los siguientes pasos. En primer lugar, con las herramientas metodológicas de Lipsky (2010) se propone:

1. Objetivar la situación concreta del actor o funcionario, en particular sus condiciones laborales y de contexto en el cual se establecen las relaciones sociales (análisis de documentos, entrevistas, biografía), comprender la percepción e interpretación que hace el actor de esta situación e interpretar su comportamiento discrecional (entrevistas).
2. Luego, se interpreta de la forma más objetiva posible esta situación en el espacio de las interacciones entre los actores (incluyendo el mismo investigador) y entre los actores y entorno. Es en estas interacciones, que ocurren a lo largo de todo el proceso de las políticas públicas, que los actores buscan vivir ejes de resonancia en sus relaciones horizontales, diagonales y verticales (emoción, secreto, etc.).
3. El producto de las interrelaciones, es decir, el artefacto textual o los documentos escritos (y audiovisuales), principalmente los textos de tipo político, administrativo y jurídico que dan forma a la política pública, pueden ser el resultado del proceso de formulación y reformulación constante de la política. Los textos corresponden a la cristalización temporal de la forma simbólica y del *ethos* barroco (artificialización, exuberancia, metáforas, ambigüedad, minucia, tecnicismo, etc.) en el lenguaje y en la retórica de la autoridad política, resaltando así la estética del Estado.

En la figura 2 se expone este proceso y sus componentes. Las flechas dobles indican el carácter resonante de las relaciones. En la parte superior se ubica el proceso de formación (dar forma) de las políticas públicas, mientras que en la parte inferior se hace referencia al proceso general de implementación. Debido a que los dos procesos no están totalmente separados, su interconexión se representa con la flecha doble ubicada en el centro.

Figura 2. Esquema del proceso de política pública



Fuente: Elaborada por el autor

## Conclusiones

En este artículo me propuse argumentar que se debe considerar una política pública y su manufacturación (definición de problema, formulación, decisión, implementación, evaluación), procedente de un proceso sociocultural estructurado por una fuerza formadora de hábitos o por una forma simbólica. Esta fuerza se despliega mediante actores que interactúan en el proceso de las políticas públicas. De modo que las políticas públicas son artefactos socioculturales. Para captar los efectos de esta fuerza formadora en la práctica cotidiana de los individuos en su relación al mundo, se consideró pertinente el uso del concepto de *ethos*, ampliamente trabajado en las ciencias sociales.

Luego, apoyándome en los trabajos de Echeverría e Inglehart, se sustenta la existencia de un *ethos* particular en América Latina, un *ethos* diferente al realista o al racional hegemónico difundido desde los países centrales hacia las periferias externas e internas. Este *ethos* diferente es el barroco. Se pretende mostrar que con este *ethos* se contribuye a generar una manera específica de interpretar la realidad y de procesar las políticas públicas, distinta a la que presupone las teorías *mainstreams* del campo de las políticas públicas.

Esto conlleva a la consideración de que en América Latina las políticas públicas y su procesamiento corresponden a procesos y artefactos híbridos o barrocos y cuya intensidad barroca dependerá de la disponibilidad individual y del margen de discrecionalidad de los actores. De allí, se postuló que desde este mirador barroco es posible desarrollar una teoría alternativa para interpretar de manera más adecuada, o con mayor inteligibilidad, los procesos de políticas públicas en América Latina. Se

presentó luego un esbozo de esta teoría, con elementos para su operacionalización y con una esquematización a partir de una articulación de los estudios sobre el arte barroco de Sarduy, del *ethos* barroco de Echeverría, de la sociología de la resonancia desarrollada por Rosa, en la línea de la teoría crítica de la Escuela de Frankfurt, y del análisis de la situación objetiva y de la discrecionalidad de los actores (y su percepción), según la perspectiva de Lipsky.

Tras esta formulación inicial, se espera que se desarrollen una serie de investigaciones empíricas para comprobar su validez y pertinencia. En particular, se pretende interpretar las motivaciones de los actores para dar forma y elaborar las políticas públicas y entender el proceso de ejecución de estas y sus brechas. Considero que, en un contexto científico o académico general que promueve el estudio de los problemas públicos desde una perspectiva inter, transdisciplinar o mejor transparadigmática, la perspectiva barroca constituye precisamente una manera de articular diferentes paradigmas y saberes. Con ella, se pretende integrar en un mismo movimiento, la racionalidad científica, las humanidades, los saberes populares, las artes y las emociones que inciden en los comportamientos y actitudes.

Finalmente, las políticas públicas deben ser también entendidas como un bien común producido por y para la sociedad. La transformación de estas, pasa por una interpretación adecuada de sus procesos actuales. Se espera que, con este enfoque barroco, restituyendo mejor fama a este concepto frecuentemente llamado negativo o peyorativo, se logrará proponer una interpretación pertinente de los procesos de políticas públicas en contextos complejos, develando y reconociendo las situaciones concretas, los comportamientos y valores profundos que motivan a los actores involucrados. Sin embargo, esa tarea de develación, de por sí nada fácil, no es suficiente. Las investigaciones deben generar nuevos conocimientos y nuevas problematizaciones (Bacchi 2009) que permitan incidir en los procesos de las políticas y, a través de estas, abrir caminos hacia el bien común y en pro de una buena vida para todos los miembros de una sociedad.

## Referencias

- Agamben, Giorgio. 2009. “¿Qué es un paradigma?”. En *Signatura rerum. Sobre el método*, 4-16. Barcelona: Anagrama.
- Aguilar, Luis Fernando. 2011. *Políticas públicas*. Ciudad de México: Siglo XXI.
- Antezana, Luis. 2009. “Dos conceptos en la obra de René Zavaleta Mercado: formación abigarrada y democracia como autodeterminación”. En *Pluralismo epistemológico*, editado por Emir Sader, 117-142. La Paz: Muela del Diablo Editores / CIDES-UMSA / CLASCO. <https://libreria.clasco.org/publicacion.php?p=418&c=1>
- Araujo, Kathya. 2009. *¿Se acata, pero no se cumple?: estudios sobre las normas en América Latina*. Santiago de Chile: LOM Ediciones.
- Ascher, William. 2017. *Understanding the Policymaking Process in Developing Countries*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Austin, John. 1982. *Cómo hacer cosas con palabras: palabras y acciones*. Barcelona: Paidós.
- Bacchi, Carol. 2009. *Analysing Policy: What's the problem represented to be*. Sídney: Pearson.
- Bédard, Pascale. 2015. “L'ethos en sociologie: perspectives de recherche pour un concept toujours fertile”. *Cahiers de Recherche Sociologique* 59-60: 259-276. <https://doi.org/10.7202/1036797ar>
- Bentancur, Nicolás. 2023. “Northern theories and Southern policies. Why the most influential approaches are insufficient for teaching public policy in Latin America”. *Teaching Public Administration* 42 (1): 95-115. <https://doi.org/10.1177/01447394231169899>
- Bourdieu, Pierre. 1984. *Questions de sociologie*. París: Éditions de Minuit.
- Brading, David Anthony. 1991. *Orbe indiano: de la monarquía católica a la república criolla, 1492-1867*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Bukuluki, Paul. 2013. “When I steal, it is for the benefit of me and you”: Is collectivism engendering corruption in Uganda?”. *International Letters of Social and Humanistic Sciences* 5: 27-44. <https://doi.org/10.18052/www.scipress.com/ILSHS.5.27>
- Cairney, Paul, y Christopher Weible. 2017. “The new policy sciences: combining the cognitive science of choice, multiple theories of context, and basic and applied análisis”. *Policy Sciences* 50: 619-627. <https://doi.org/10.1007/s11077-017-9304-2>
- Cairney, Paul, y Tanya Heikkilä. 2014. “A comparison of Theories of the Policy Process”. En *Theories of the Policy Process*, editado por Paul Sabatier y Christopher Weible, 363-390. Boulder: Westview Press.

- Campbell, Thomas Donald. 1991. "Methods for the Experimenting Society". *Evaluation Practice* 12 (3): 223-260. [https://doi.org/10.1016/0886-1633\(91\)90039-Z](https://doi.org/10.1016/0886-1633(91)90039-Z)
- 1998. "The experimenting Society". En *The Experimenting Society. Essays in Honor of Donald T Campbell*, editado por William Dunn, 35-68. New Brunswick: Transaction Publishers.
- Cassirer, Ernst. (1923) 1979. *Filosofía de las formas simbólicas*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Castex, Jean. 1994. *Renacimiento, barroco y clasicismo. Historia de la arquitectura, 1420-1720*. Madrid: Akal.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). 2024. "América Latina y el Caribe ante las trampas del desarrollo: transformaciones indispensables y cómo gestionarlas". <https://lc.cx/Ki0dpw>
- Chica, Sergio. 2022. "El análisis retórico en el estudio de las políticas públicas". *Mundos Plurales. Revista Latinoamericana de Políticas y Acción Pública* 9 (2): 37-66. <https://doi.org/10.17141/mundosplurales.2.2022.5648>
- Christensen, Lars Rune. 2016. "On Intertext in Chemotherapy: an Ethnography of Text in Medical Practice". *Computer Supported Cooperative Work* 25: 1-38. <https://doi.org/10.1007/s10606-015-9238-1>
- Crozier, Michel. 1963. *Le phénomène bureaucratique*. París: Éditions du Seuil.
- Crozier, Michel y Erhard Friedberg. 1977. *L'acteur et le système*. París: Éditions du Seuil.
- Déotte, Jean-Louis. 2010. Bourdieu et Panofsky: l'appareil de l'habitus scolaire. *Appareil* 3: 1-7. <https://doi.org/10.4000/appareil.1136>
- D' Ors, Eugenio. 1993. *Lo barroco*. Madrid: Tecnos.
- Dror, Yehezkel. (1970) 1992. "Prolegómenos para las ciencias de políticas". En *El estudio de las políticas públicas*, editado por Luis Aguilar, 119-147. Ciudad de México: Miguel Ángel Porrúa.
- Durnová, Anna, y Christopher Weible. 2020. "¿Tormenta en un vaso de agua? Hacia nuevas colaboraciones entre los enfoques convencionales de estudios de los procesos de política pública y los enfoques interpretativos de política pública". *Mundos Plurales. Revista Latinoamericana de Políticas y Acción Pública* 7 (1): 19-43. <https://doi.org/10.17141/mundosplurales.1.2020.4584>
- Dye, Thomas. 1979. "Politics Versus Economics: The Development of the Literature on Policy Determination". *Policy Studies Journal* 7: 652-662. <https://doi.org/10.1111/j.1541-0072.1979.tb01360.x>
- Echebarría, Koldo. 2006. "Caracterización empírica de las burocracias latinoamericanas: configuraciones y roles en el proceso de elaboración de políticas públicas". *Revista del CLAD: Reforma y Democracia* 34: 1-11. <https://www.redalyc.org/pdf/3575/357533666004.pdf>

- Echeverría, Bolívar. 2013. *La modernidad de lo barroco*. Ciudad de México: Ediciones Era.
- Espinosa Fernández, Carlos. 2015. *El inca barroco. Política y estética en la Real Audiencia de Quito, 1630-1680*. Quito: FLACSO Ecuador.
- Fernández Uribe, Carlos Arturo. 2008. *Concepto del arte e idea del progreso en la historia del arte*. Medellín: Universidad de Antioquia.
- Finlayson, Alan. 2007. "From Beliefs to Arguments: Interpretive Methodology and Rhetorical Political Analysis". *British Journal of Politics and International Relations* 9 (4): 545-563. <https://doi.org/10.1111/j.1467-856x.2007.00269.x>
- . 2012. "Rhetoric and the Political Theory of Ideologies". *Political Studies* 60 (4): 751-767. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.2012.00948.x>
- Fischer, Frank. 2003. *Reframing Public Policy*. Oxford: Oxford University Press.
- . 2009. *Democracy & Expertise. Reorienting Policy Inquiry*. Oxford: Oxford University Press
- Fischer, Frank, Douglas Torgerson, Anna Durnová y Michael Orsini, eds. 2015. *Handbook of critical policy studies*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Fusulier, Bernard. 2011. "Le concept d'éthos. De ses usages classiques à un usage renouvelé". *Recherches Sociologiques et Anthropologiques* 42 (1): 97-109. <https://doi.org/10.4000/rsa.661>
- Gros, Alexis Emanuel. 2020. "¿Una teoría crítica fenomenológica? Resonancia, alienación y crítica de la sociedad en el pensamiento de Hartmut Rosa". *Argumentos. Revista de Crítica Social* 22: 485-519. <https://lc.cx/jcDtNW>
- Gruzinski, Serge. 2010. *Las cuatro partes del mundo: historia de una mundialización*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Hall, Peter, y Rosemary Taylor. 1996. "Political Science and the Three New Institutionalisms". *Political Studies* 44 (5): 936-957. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.1996.tb00343.x>
- Horowitz, Donald. 1989. "Is there a third-world policy process?". *Policy Sciences* 22: 197-212. <https://doi.org/10.1007/BF00136319>
- Howlett, Michael, y Ching Leong. 2022. "What is Behavioral in Policy Studies?". *Journal of Behavioral Public Administration* 5 (1): 1-21. <https://doi.org/10.30636/jbpa.51.292>
- Inglehart, Ronald, y Marita Carballo. 2008 "¿Existe Latinoamérica?: un análisis global de diferencias transculturales". *Perfiles Latinoamericanos* 16 (31): 13-38. <https://lc.cx/0h7Ltw>
- Ingram, Helen, y Anne I. Schneider. "Policy Analysis for Democracy". En, *The Oxford Handbook of Public Policy*. Editado por Michael Moran, Martin Rein y Robert E. Goodin, 169-189. Oxford: Oxford University Press, pp. 169-189

- Jaramillo Sierra, Isabel, y Lina Buchely Ibarra, comps. 2018. *Etnografías burocráticas. Una nueva mirada a la construcción del estado en Colombia*. Bogotá: Ediciones Uniandes.
- Lezama Lima, José. 1957. *La expresión americana*. La Habana: Instituto Nacional de Cultura.
- Lipsky, Michael. (1980) 2010. *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*. Nueva York: Russell Sage Foundation.
- Majone, Giandomenico. (1997). *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*. México: FCE
- Marin, Louis. 2005. "Pour une théorie baroque de l'action politique: Les 'Considérations politiques sur les coups d'État' de Gabriel Naudé". En *Politiques de la représentation*, editado por Alain Cantillon, Giovanni Careri, Jean-Pierre Caillaud, Pierre-Antoine Fabre y Françoise Marin, 191-234. París: Editions Kimé.
- Mény, Yves, y Jean-Claude Thoenig. 1992. *Las políticas públicas*. Barcelona: Ariel.
- Meza, Oliver, y Elizabeth Pérez-Chiqués. 2024. "The Structure of Systemic Corruption: What Can We Learn from Local Government?". En *The Structure of Systemic Corruption. How Corruption Consolidates in Local Governments*, editado por Oliver Meza y Elizabeth Pérez-Chiqués, 1-32. Cham: Springer.
- Miralpeix, Francesc. 2017. "Feliz anhelo. Éxtasis y muerte en la plástica catalana del barroco". *Eros y Thanatos. Reflexiones sobre el gusto III*, editado por Alberto Castán y Concha Lomba, 111-130. Zaragoza: Diputación de Zaragoza / Institución Fernando el Católico.
- Muller, Pierre, e Yves Surel. 1998. *L'analyse des politiques publiques*. Paris: Montchretien.
- Ochoa Hernández, Neller, y Jorge Flores González, comps. 2014. *Se acata, pero no se cumple. Historia y sociedad en la provincia de Caracas (siglo XVIII)*. Caracas: Centro Nacional de Historia.
- Panofsky, Erwin. 2011. *L'architecture gothique et la scolastique*. Paris: Minuit.
- Polanyi, Michael. 2015. *Personal Knowledge. Towards a Post-Critical Philosophy*. Chicago: University of Chicago Press.
- Ramírez, René, Juan Guijarro y Gabriela Gallardo. 2024. *Del laberinto de la soledad a los senderos de la compañía: culturas políticas en el México actual*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO.
- Rivera Cusicanqui, Silvia. 2010. *Oprimidos, pero no vencidos. Luchas del campesinado aymara y q'hechwa (1900-1980)*. La Paz: La Mirada Salvaje.
- Rodríguez Gallo, Lorena. 2018. "La ley se acata, pero no se cumple: territorio y resistencia entre los muisca durante la primera fase de la colonización". En *Estado, sociedad y conflicto en la historia colombiana*, editado por Lorena Rodríguez, 19-49. Bogotá: Universidad Manuela Beltrán. [https://lc.cx/8Yw5\\_k](https://lc.cx/8Yw5_k)

- Roe, Emery. 1994. *Narrative Policy Analysis*. Durham: Duke University Press
- Rosa, Hartmut. 2019a. “La ‘resonancia’ como concepto fundamental de una sociología de la relación con el mundo”. *Revista Diferencias* 1 (7): 71-81. <https://lc.cx/EZMjhh>
- 2019b. *Resonancia: una sociología de la relación con el mundo*. Buenos Aires: Katz.
- Rossi, María José. 2022. “Barroco novohispano: la fragua de la contraconquista”. *Hipogrifo* 10 (2): 173-189. <http://dx.doi.org/10.13035/H.2022.10.02.12>
- Roth Deubel, André-Noël. 2008. “Perspectivas teóricas para el análisis de las políticas públicas: ¿de la razón científica al arte retórico?”. *Estudios Políticos* 33: 67-91. <https://bit.ly/3fDOQSw>
- 2010. “Las políticas públicas y sus principales enfoques analíticos”. En *Enfoques para el análisis de políticas públicas*. Editado por André-Noël Roth Deubel, 17-65. Bogotá: Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional de Colombia
- 2014. *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Ediciones Aurora.
- 2016. “La enseñanza del análisis de políticas públicas en los programas universitarios de ciencia política en Colombia”. *Estudios Políticos* 49: 260-283. <https://doi.org/10.17533/udea.espo.n49a14>
- 2017. “El análisis de las políticas públicas: de pilar gótico a arte retórico”. *Questiones de Ruptura* 1 (2): 225-240. <https://bit.ly/3t4lL5U>
- 2018. “El campo del análisis de las políticas públicas: situación y retos para América Latina”. *Revista de Administración Pública del GLAP* 2 (2): 67-83. <https://lc.cx/NMm5-0>
- 2021. “Hacia una gobernanza postestatal en un contexto cultural barroco para el siglo XXI”. En *Tras las huellas del Leviatán. Algunas reflexiones sobre el futuro del Estado y de sus instituciones en el siglo XXI*, editado por José Canales, Santiago Delgado y Adela Romero, 83-99. Granada: Editorial Comares.
- 2023. “Antropoceno y acción política: la emergencia de una nueva era barroca”. *Mundos Plurales. Revista Latinoamericana de Políticas y Acción Pública* 10 (2): 9-27. <https://doi.org/10.17141/mundosplurales.2.2023.6090>
- Sabatier, Paul, ed. 2007. *Theories of the Policy Process*. Boulder: Westview Press.
- Sousa Santos, Boaventura de. 2009. *Una epistemología del Sur: la reinención del conocimiento y la emancipación social*. Ciudad de México: Siglo XXI.
- Sarduy, Severo. 2011. *El barroco y el neobarroco*. Buenos Aires: El Cuenco de Plata.
- Schedler, Kuno, e Isabella Proeller. 2007. “Public Management as a Cultural Phenomenon. Revitalizing Societal Culture in International Public Management Research”. En *Cultural Aspects of Public Management Reform*, editado por Kuno Schedler e Isabella Proeller, 3-28. Bradford: Emerald Publishing Limited.

- Sutcliffe, Sophie, y Julius Court. 2006. “Herramientas para diseñadores de políticas públicas en países en desarrollo”. <https://media.odi.org/documents/3520.pdf>
- Throgmorton, James. 1991. “The rhetorics of policy análisis”. *Policy Sciences* 24: 153-179. <https://doi.org/10.1007/BF00138058>
- 1993. “Survey Research as Rhetorical Trope: Electric Power Planning Arguments in Chicago”. En *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*, editado por Frank Fischer y John Forester, 117-144. Durham: Duke University Press <https://bit.ly/3zLOY9>
- Villari, Rosario. 1993. “El hombre barroco”. En *El hombre barroco*, editado por Rosario Villari y Esther Benítez, 9-19. Madrid: Alianza Editorial.
- Weber, Max. 1964. *L'Éthique protestante et l'esprit du capitalisme*. París: Plon.
- 1987. *Economía y sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Weible, Christopher. 2017. “Introduction: The Scope and Focus of Policy Process Research and Theory”. En *Theories of the Policy Process*, editado por Christopher Weible y Paul Sabatier. Boulder: Westview Press.
- eds. 2023. *Theories of the Policy Process*. Londres: Routledge.
- Weyland, Kurt. 2009. “Institutional Change in Latin America: External Models and their Unintended Consequences”. *Journal of Politics in Latin America* 1 (1): 37-66. <https://www.ssoar.info/ssoar/handle/document/10303>
- World Values Survey. 2023. “Hallazgos y perspectivas”. Acceso el 23 de agosto 2024. <https://www.worldvaluessurvey.org/WVSContents.jsp>

# Contribución de la agricultura tradicional campesina a la transición agroecológica en Cuba

## *Contribution of traditional peasant agriculture to the agroecological transition in Cuba*

Luis L. Vázquez\* y Eduardo Chia\*\*

Recibido: 02/09/2024 - Aceptado: 05/11/2024

95

### Resumen

La agricultura tradicional campesina ha jugado un rol importante en la transición agroecológica que comenzó en Cuba a mediados de la década de los 90; en especial sobresale en la salvaguardia de prácticas de producción respetuosas con la biodiversidad y que muestran una gran capacidad de resiliencia. A partir de la experiencia de los autores en numerosos proyectos de desarrollo y sistematización, en este artículo evidenciamos el papel que esta forma de agricultura ha jugado y juega en la transición agroecológica en Cuba. Presentamos en particular el rol de la experimentación campesina y de las innovaciones con participación del campesinado en la adaptación y difusión de las prácticas agroecológicas. La agricultura tradicional campesina ha protagonizado los proyectos y programas nacionales de estudios agroecológicos, facilitando la validación de las técnicas, la difusión y la contextualización de tales prácticas. El principal desafío para este tipo de agricultura y también para la investigación agronómica es considerar los atributos de los sistemas campesinos como laboratorios para la construcción de sistemas alimentarios locales.

*Palabras clave:* agricultura tradicional campesina, difusión de prácticas, innovación, transición agroecológica.

### Abstract

Since the beginning of Cuba's agroecological transition, traditional peasant agriculture has played an important role in preserving productive practices that respect biodiversity and soils for resilience. The purpose of this article is to demonstrate the role that this form of agriculture has played and continues to play in Cuba. We focus on the role of peasant experimentation and innovation, with the participation of peasants in the adaptation and diffusion of agroecological practices. Traditional peasant agriculture has played an important role in national agroecological research projects and programs, facilitating the validation of techniques, the diffusion and contextualization of practices and organizing itself to continue experimenting at the local level. The main challenge today is for traditional peasant agriculture, but also agricultural research, to consider the contributions of peasant systems as laboratories for the construction of local food systems.

*Keywords:* traditional peasant agriculture, diffusion of practices, innovation, agroecological transition.

\* Investigador asociado. Centro Latinoamericano de Investigaciones Agroecológicas (CELIA), La Habana, Cuba.

\*\* Investigador. Instituto Nacional francés de Investigación Agronómica, Alimentación y Medio Ambiente (INRAE), UMR Innovation, Montpellier, Francia, y Centro Interdisciplinario de Estudios de Territorios Litorales y Rurales (CIELTR), Chile.

## Introducción

La agricultura familiar (AF) desempeña un rol importante en el desarrollo de todas las naciones, de hecho, para los organismos internacionales debe priorizarse esta actividad en las políticas públicas y en las inversiones que se ejecuten desde el sector público y también del privado. La ONU reconoce que la AF puede prevenir el cambio climático, la reducción del hambre y la pobreza y que contribuye al establecimiento de un nuevo sistema alimenticio mundial (FAO e IFDA 2019).

Los agricultores familiares vienen trabajando y experimentando desde hace más de 20 años nuevos sistemas de producción que se basan en la gestión de la biodiversidad y en el rescate de prácticas agrícolas ancestrales. Es por ello que puede afirmarse que la AF ha forjado las bases para un nuevo modo de producción que es la agroecología (Altieri 2004).

La transición agroecológica en Cuba comenzó a mediados de la década de los 90 cuando se propiciaron innovaciones descentralizadas en los diferentes territorios. Aquí es importante resaltar el papel de la agricultura tradicional campesina (ATC) en la adaptación de prácticas tradicionales y en la validación de nuevas técnicas propuestas por los centros de investigación, compartiendo saberes que hoy en día se consideran un potencial para realizar transformaciones agroecológicas en la construcción de sistemas alimentarios sostenibles.

La modernización de la agricultura a nivel mundial y la implantación de las técnicas de la Revolución Verde se llevaron a cabo con gran apoyo institucional a través de servicios de investigación y de extensión agraria (transferencia), bien dotados de recursos humanos y económicos (Guzmán y Alonso 2007). Este modelo, denominado vertical y unidireccional, fue criticado a partir de la década de los 70 (Tripp 1991; Chambers y Ghildyal 1985; Sebillotte 1996) por su incapacidad para ofrecer respuestas a la mayoría de los pequeños agricultores familiares del mundo (los de bajos recursos y aquellos que manejaban áreas ecológicamente sensibles) y por las deficiencias intrínsecas que acarrea al incorporar numerosos prejuicios (sobrexplotación de recursos naturales, reducción de las funciones de la biodiversidad, baja eficiencia económica y energética). Además, no reconocía el conocimiento (saberes campesinos) en tanto fuente de innovación (Cernea, Coulter y Russell 1985; Pickering 1985; Chambers 1983, 1991; Chambers y Ghildyal 1985).

El desarrollo de la agricultura en Cuba ha seguido diversos sistemas de gestión y enfoques tecnológicos contrastantes a lo largo de tres periodos (Vázquez, Marzin y González 2017). El primero es el auge de la agricultura convencional bajo la influencia del paradigma de la Revolución Verde, desde los años 60 hasta principios de los 90 (Funes 2009; Nova 2001). Cuba fue el país latinoamericano que adoptó

con mayor intensidad este paquete tecnológico (Machín et al. 2010; Rosset et al. 2011). El segundo es la transición acelerada hacia la agricultura sostenible sobre bases agroecológicas desde principios de los 90 debido al colapso del modelo de agricultura convencional, altamente dependiente de la energía, de insumos y de equipos que procedían del antiguo campo socialista (Funes et al. 2001; Vázquez, Marzin y González 2017). El tercero tiene que ver con la descentralización en la gestión de los alimentos en los territorios ante la necesidad de transitar hacia la implementación de sistemas alimentarios locales. En este periodo se implementaron nuevas políticas públicas para reforzar el paradigma agroecológico adoptado en la segunda etapa.

Precisamente, la propuesta agroecológica toma relevancia al proceder de la ciencia, que, bajo principios ecológicos, tiende a recuperar el saber, la tradición, la herencia y el conocimiento del cultivo de la tierra (Altieri 1999). Durante milenios las comunidades de agricultores tradicionales han desarrollado sistemas agrícolas complejos, diversos y localmente adaptados. Estos sistemas han sido manejados con combinaciones ingeniosas de técnicas y prácticas de eficacia comprobada, que usualmente han conducido a la seguridad alimentaria de las comunidades rurales y a la conservación de los recursos naturales y de la biodiversidad (Koochafkan y Altieri 2017).

De hecho, los procesos de innovación tecnológica desencadenados en Cuba desde los años 90 en respuesta a la crisis de la agricultura convencional, propiciaron la valorización de la experimentación campesina (Vázquez 2010), la emergencia del intercambio horizontal entre agricultores (Machín et al. 2010; Rosset et al. 2011), la descentralización de las innovaciones por centros científicos y la adopción de la innovación participativa y de la coinnovación (Ortiz et al. 2021). Lo anterior evidencia la contribución científica, metodológica y práctica de la agroecología con el protagonismo de la ATC.

Agricultores tradicionales cuyas familias poseían la propiedad de la tierra antes del año 1959 y los que entonces eran arrendatarios, que recibieron tierras por las leyes de reforma agraria (Figueroa 2005), son algunos de los que han conservado y compartido las tradiciones sobre el modelo de fincas y las prácticas en el manejo agrícola y pecuario (Machín et al. 2010). Estos y otros que a partir de la década de los 90 recibieron tierras ociosas en usufructo en zonas rurales, periurbanas y urbanas del país (Casimiro Rodríguez 2016), constituyen la actual agricultura familiar (AF), concepto consensuado por la FAO en diferentes países de la región que considera a la agricultura familiar campesina (AFC) (Ramírez y Tejera 2014).

El proceso de transición agroecológica de la agricultura cubana ha creado las condiciones para que los agricultores con cualidades de experimentación se desarrollen y tengan una participación activa en la investigación agropecuaria. De esta forma, se considera que un agricultor no solamente se preocupa por producir, sino

que también innova, tiene inquietudes científicas y las comparte con los investigadores y técnicos que se preocupan por la conservación de la naturaleza, del suelo, de la biodiversidad. También dialoga constantemente con otros agricultores y asuma la agroecología como paradigma en la gestión de sus cultivos y en la crianza de animales, es un experto en agroecología y por eso en los sistemas agrarios del país existen cientos de agroecólogos que son agricultores muy bien reconocidos por la sociedad (Vázquez 2010).

De acuerdo con Casimiro Rodríguez (2016), cuando los sistemas de AF son diversificados, subsidian su propia fertilidad y productividad con prácticas de conservación y mejora de suelos, implementan sistemas de policultivo y silvopastoriles y tienen menor dependencia del petróleo y de sus derivados, son más resilientes, juegan un papel fundamental en la mitigación y adaptación al cambio climático y se pueden considerar agricultura familiar agroecológica.

El objetivo del presente artículo es evidenciar la contribución de la ATC en los procesos de innovación realizados durante la transición agroecológica en Cuba y sus potencialidades en la implementación de sistemas alimentarios sostenibles. En una primera parte presentamos, de manera sintética, la evolución de la agricultura y la innovación tecnológica en Cuba y las múltiples formas en que se difundieron las prácticas durante la transición agroecológica. La segunda parte está dedicada al rol de la ATC en la circulación de prácticas y a la tercera su rol de laboratorio de innovaciones disruptivas y transformativas en la generación de nuevas tecnologías para construir sistemas alimentarios sostenibles. En las conclusiones se expone la importancia de la AF y de la ATC para la producción de alimentos y para la transmisión de los valores campesinos.

## Metodología

El presente artículo está basado en la experiencia, los conocimientos y los resultados de varios proyectos de investigación relacionados con los sistemas de agricultura campesina y agricultura urbana en varios territorios de Cuba en los que participó uno de los autores. Los proyectos fueron: “Generación y establecimiento del manejo agroecológico de plagas en el sistema de la agricultura urbana” (1994-2005), “Ampliación del manejo agroecológico de plagas a la producción agrícola del país” (2003-2015), “Sistematización del control biológico por aumento y creación de capacidades sobre la conservación de enemigos naturales en 12 provincias” (2003-2008), transformación de fincas periurbanas de ganadería en sistemas integrales de agricultura, ganadería forestal en La Habana” (2013-2025),

“Integración de la dimensión ambiental en agricultura sostenible en cinco territorios de la región occidental” (2016-2020), generación de prácticas agropecuarias sostenibles adaptadas al cambio climático en la provincia Guantánamo” (2016), “Mejoras en la disponibilidad alimentaria en municipios de las provincias Guantánamo y Santiago de Cuba” (2019-2021), “Apoyo a la seguridad alimentaria en dos municipios de Camagüey” (2022-2023) y “Estudio de economía circular sostenible en fincas de diferentes regiones del país” (2022-2023). Además, fue editor de dos importantes obras sobre estos temas: *Avances de la agroecología en Cuba* (Funes y Vázquez 2016) y *Políticas públicas a favor de la agroecología en América Latina y el Caribe* (Sabourin et al. 2017).

Paralelamente, se utilizó bibliografía nacional e internacional sobre las innovaciones sociotécnicas para el análisis. La síntesis retrospectiva y un razonamiento compartido entre ambos autores con base en la teoría de la innovación sociotécnica de la agroecología, permitió sistematizar el rol y la contribución de la ATC a la transición agroecológica en Cuba.

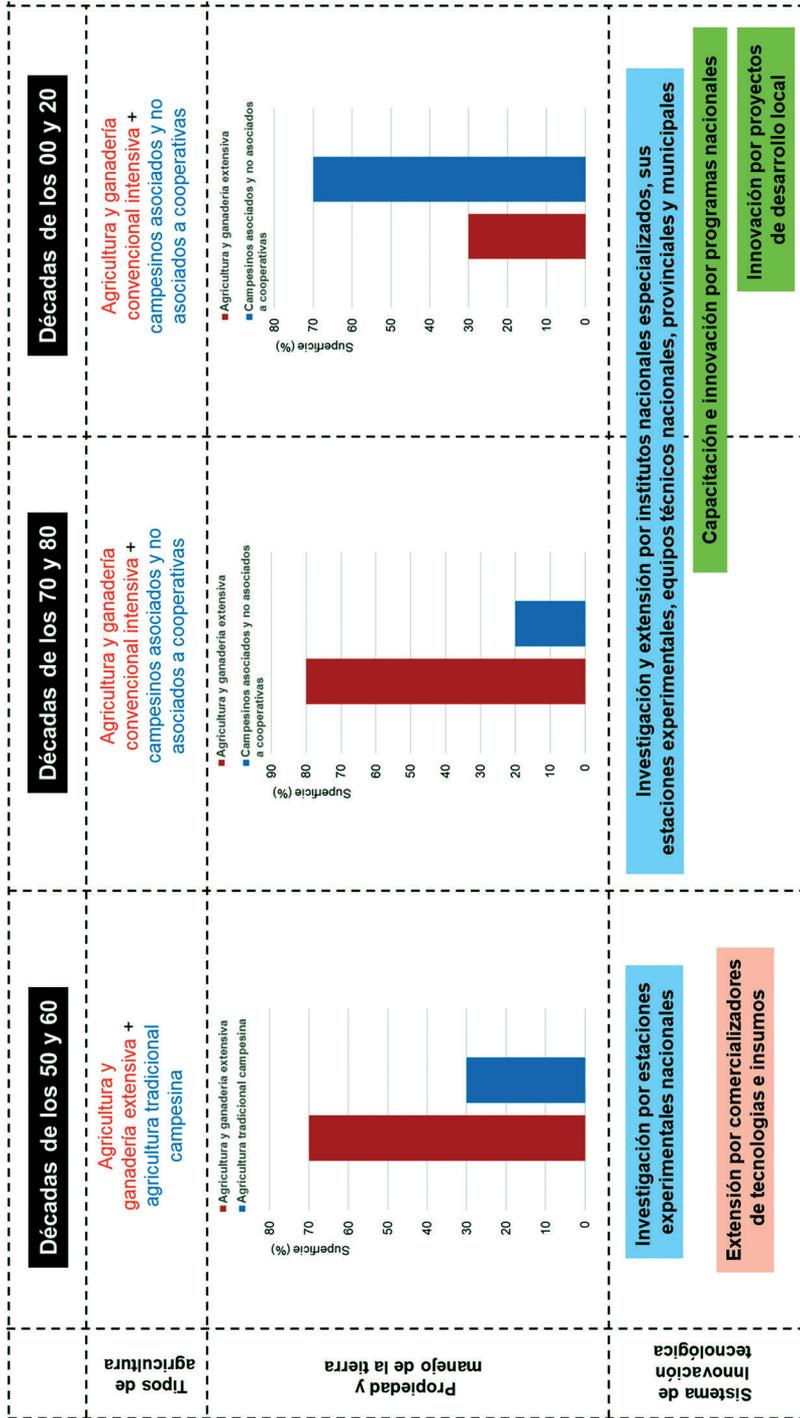
## Evolución de la agricultura y de las innovaciones tecnológicas: la transición de la agricultura en Cuba

Durante el auge de la Revolución Verde desde mediados del siglo pasado, la mayoría de las tierras agrícolas y ganaderas de Cuba estaban explotadas por megaempresas pertenecientes a propietarios nacionales y extranjeros (Nova 2001). Sin embargo, desde principios de los años 60 y hasta la década de los 90 estas tierras pasaron a ser propiedad estatal (figura 1) (Nova 2006). Durante este periodo se transitó de una agricultura y ganadería extensiva hacia una agricultura y ganadería convencional intensiva).

Debido a esta transición hacia el modelo de producción convencional, la ATC, representada por propietarios independientes y beneficiarios de las leyes de reforma agraria, derivó hacia dos situaciones. La primera fue que comenzaron a adoptarse tecnologías convencionales, principalmente en las fincas ubicadas en territorios de suelos más productivos, las cuales eran manejadas por las empresas estatales, la segunda fue que esto no sucedió en zonas apartadas o en fincas de suelos menos productivos.

Desde los años 90, a raíz de la crisis económica que afectaba al país, las empresas estatales de la agricultura y la ganadería convencional intensiva se depauperaron en el orden tecnológico y productivo y se fraccionaron en cooperativas (Marzin 2013). En esa etapa se generalizó la agricultura urbana, suburbana y familiar (Companioni, Rodríguez y Sardiñas 2018), se entregaron tierras ociosas en usufructo a nuevos agricultores (Roig y Zamora 2020), aumentó el protagonismo productivo de la AF

Figura 1. Transición de la producción agrícola y ganadera de Cuba



Fuente: Elaborada por los autores.

(Marzin, Betancourt y Pérez 2014) y se inició la diversificación y descentralización de la comercialización de productos frescos, entre otros cambios que caracterizaron el inicio de la transición agroecológica.

Para el 2022, del total de la superficie agrícola del país (6,3 millones de hectáreas), el 36,3 % (2,3 millones de hectáreas) pertenecían a la agricultura familiar (cooperativas de créditos y servicios o independientes), un 31,48 % (2 millones de hectáreas) a las unidades básicas de producción cooperativa (creadas a partir de la entrega de tierras pertenecientes a empresas estatales) y las cooperativas de producción agropecuaria (campesinos que entregaron sus tierras para conformar cooperativas) y el 32,21 % restante (2 millones de hectáreas) era manejado por empresas estatales (ONEI 2023).

Con respecto a la innovación tecnológica, en Cuba existe tradición en el establecimiento de entidades de investigación y desarrollo en el sector agropecuario. A principios del siglo pasado se creó la Estación Experimental Agronómica en Santiago de Las Vegas, La Habana y posteriormente surgieron otras estaciones experimentales sobre tabaco y caña de azúcar. Durante los años 60 y 70 proliferaron las estaciones e institutos de investigaciones especializados en pastos y forrajes, caña de azúcar, suelos y agroquímica, forestales, apicultura, sanidad vegetal, mecanización, riego y drenaje, cítricos y frutales, avicultura, horticultura, porcicultura, tabaco, viandas (raíces y tubérculos). También se investigó sobre agricultura tropical, ciencia animal, ciencias agrícolas, sanidad agropecuaria, nutrición e higiene de los alimentos (Vázquez, Marzin y González 2017), temas que eran considerados la espina dorsal del modelo descendiente de transferencia de tecnología.

Este modelo descendiente de transferencia de tecnologías fue ampliamente diseminado en el país, asociado con el rol de ciencia durante la Revolución Verde. Esta manera de “hacer ciencia” de forma centralizada en la agricultura, presupone que los investigadores conocen las prioridades de los agricultores y que estos adoptan las tecnologías diseñadas en las instituciones públicas o privadas (estaciones experimentales) de investigación. La propia división de las disciplinas y la especialización del conocimiento excluían la posibilidad que los agricultores o clientes de la innovación pudieran liderar el diseño, la implementación y la diseminación de una nueva variedad, cultivo o tecnología (Ríos-Labrada 2016).

De hecho, la existencia de más de 20 centros de investigación independientes en el sector agropecuario, lejos de ser una ventaja, constituye un obstáculo para el desarrollo de procesos de innovación en los cuales se podrían integrar o participar los agricultores o se tomaran las técnicas experimentadas por estos últimos, ya que, en efecto, las tecnologías son generadas y difundidas por los propios centros científicos y corresponde al agricultor integrarlas (o no) en las fincas. Lo anterior

genera la no optimización de talentos humanos y de recursos en los centros científicos, además de ciertas pérdidas en gastos e incompatibilidades tecnológicas (Caballero y Vázquez 2016).

Cuando en una comunidad campesina o cercana a esta se implementa la agricultura convencional, contribuye a desplazar paulatinamente las prácticas tradicionales, principalmente si coincide con nuevas generaciones de agricultores y agricultoras que reciben estas influencias debido a que es atractiva la simplicidad y la rapidez de los efectos de la agricultura convencional. Lamentablemente, programas y proyectos de desarrollo local que promueven estrategias alimentarias con base en la agricultura convencional, conducen a que se vayan perdiendo las tradiciones, limitando de esta forma la alimentación del futuro (Vázquez 2021).

Sin embargo, desde mediados de la década de los 90 con el auge de la agroecología en Cuba, este modelo de generación de tecnología fue mutando hacia uno con mayor participación y reconocimiento de las experiencias de técnicos y agricultores locales. Muchos de estos centros han transitado desde una actuación vertical mediante la capacitación directa para implementar las tecnologías (sistema convencional de transferencia de tecnologías), hacia la descentralización para realizarlas directamente o con sus estaciones experimentales y técnicos locales mediante sistemas de capacitación con innovación. Por su parte, algunos centros han adoptado la coinnovación, donde los agricultores y técnicos locales tienen un mayor protagonismo (Vázquez 2010; Funes, Freyre y Blanco 2016; Vázquez, Marzin y González 2017; Suárez-Hernández et al. 2018; Ortiz et al. 2021).

En los diferentes contextos territoriales, las innovaciones tecnológicas impulsadas por las políticas públicas que promueven la transición hacia una producción sostenible, han tenido influencias de diversos actores, entre ellas las relacionadas con el rol de la tecnología en favor de la agricultura. Estos actores (científicos y decisores políticos), consideran que la transición hacia la producción sostenible es solamente posible a través del modelo de agricultura intensiva. Sin embargo, otros actores que todavía constituyen un grupo minoritario, consideran que este camino solo puede recorrerse mediante la agroecología. Esta dicotomía en la percepción que tienen los decisores, pero también los investigadores, docentes, especialistas, técnicos y agricultores sobre el rol que desempeña la tecnología, constituye uno de los principales factores restrictivos de la adopción de la agroecología en el país (Vázquez, Marzin y González 2017).

No obstante, se evidencian otros dos factores que frenan la transición agroecológica. Por un lado, la mayoría de las prácticas agroecológicas que son conocidas y están generalizadas en el país son del tipo incremental (sustitución de insumos y de otras tecnologías) debido a la baja capacidad en innovación transformativa. Por

otro, el enfoque metodológico de capacitación e innovación que se está aplicando por parte de centros científicos, organizaciones, proyectos y técnicos locales, no es suficiente para lograr la transición agroecológica porque se necesita disponer de un sistema de gestión del conocimiento que integre la capacitación participativa, la sistematización de experiencias de agricultores, la experimentación campesina, la coinnovación y el intercambio horizontal (Vázquez y Chia 2023), debido a que el aprendizaje de la agroecología no es lineal, sino coevolutivo y en espiral (Vázquez, Castellanos y Leiva 2023).

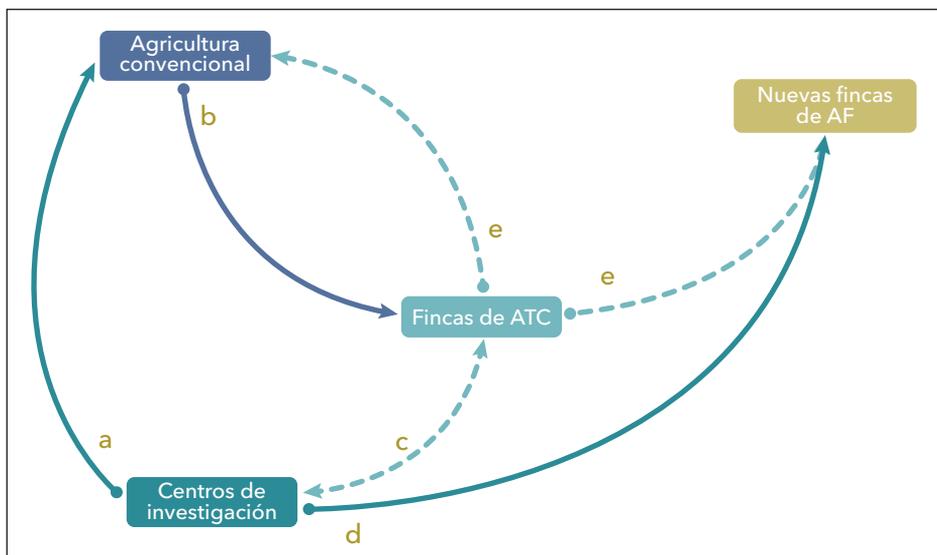
A estos dos factores podemos agregar el hecho que no se ha consensuado en la agricultura cubana una concepción integral de desarrollo ni un enfoque holístico que permita articular los éxitos locales obtenidos en un esfuerzo único y coherente a nivel nacional. Además, está el hecho de que los centros de investigación que intervienen en el sector agropecuario discrepen sobre el camino a seguir y que existan resistencias académicas y de los productores contra la agricultura orgánica o agroecológica (Montes 2004). No olvidemos que la enseñanza de la agroecología para la formación de técnicos y profesionales agrónomos, que se ha venido desarrollando, no es sistémica en la mayoría de las formaciones académicas, sino que se limita a una cátedra o a asignaturas prácticas, por lo que predomina el enfoque analítico, además de ser insuficiente la enseñanza del enfoque sistémico, de la comunicación social y de la innovación en la gestión agraria (Vázquez, Marzin y González 2017).

## Los múltiples caminos por donde circulan y se difunden las prácticas

Con el desarrollo de la agricultura convencional entre los años 70 y 90, los centros de investigaciones nacionales realizaron ajustes o cambios tecnológicos sobre producción agrícola y ganadera. Entre ellos se encuentran el mejoramiento genético, los sistemas de manejo fitosanitario y zootécnico de especies de mayor importancia productiva, la obtención de material reproductivo de calidad y de bioproductos para la nutrición y sanidad, los cuales fueron implementados en unidades de producción de la agricultura convencional que se convirtieron en prácticas para las fincas cercanas a la ATC (figura 2).

En su mayoría, principalmente desde los años 80 y 90, las nuevas técnicas propuestas por los centros científicos han sido puestas a punto (contextualizadas) en fincas de ATC gracias a las habilidades de los agricultores familiares y del conocimiento que tienen del modelo de finca tradicional, por lo que se han convertido en cierta forma en institucionales de coinnovación. Posteriormente, estas técnicas contextualizadas han sido transferidas por dichos centros a unidades de agricultura

Figura 2. Técnicas y prácticas antes y durante la transición agroecológica en territorios de Cuba



*Fuente:* Elaborada por los autores.

*Nota:* Simbología: a-) desde centros de investigación hacia unidades de la agricultura convencional; b-) desde unidades de la agricultura convencional hacia fincas cercanas de la agricultura tradicional campesina, c-) entre centros de investigación y fincas de agricultura tradicional campesina, d-) desde centros de investigación hacia nuevas fincas de AF, e-) desde fincas de la ATC hacia nuevas fincas de AF y unidades de agricultura convencional.

convencional y a nuevas fincas de AF durante la transición agroecológica, iniciando de esta manera el proceso de innovación. A su vez, las fincas de ATC han contribuido a la circulación de nuevas prácticas hacia otras fincas de AF en la transición agroecológica, al igual que en las unidades de producción con base en la agricultura convencional que también están inmersas en este proceso.

En la narrativa popular campesina se mencionan las prácticas agroecológicas (PA) para referirse al conjunto de técnicas de manejo que han sido adaptadas por la AFC de la agricultura convencional, pasando así a ser parte de la tradición campesina. Aunque, una vez que estas son aplicadas o adoptadas por los agricultores, se convierten en prácticas que circulan posteriormente entre las diferentes fincas y pasan a ser prácticas agroecológicas contextualizadas (PAC), facilitando, según Flichy (2003) y Akrich, Callon M y Latour (1988), crear nuevas referencias compartidas y así formalizar el marco sociotécnico que va a permitir que funcionen, se evalúen y se reproduzcan.

Estos procesos, que han ocurrido en cada territorio del país y que han contribuido a la circulación de las PAC, se pueden evidenciar en cinco tipos de sistemas de producción primaria de alimentos agrícolas y pecuarios. Estos son: fincas

tradicionales campesinas (agrupadas en cooperativas de créditos y servicios o independientes); fincas de nuevos agricultores familiares (personas que han recibido tierras ociosas en usufructo que pertenecen a diferentes cooperativas); fincas pertenecientes a cooperativas derivadas de las empresas estatales convencionales (unidades básicas de producción cooperativa); áreas de producción pertenecientes a cooperativas creadas por campesinos que integraron sus tierras (cooperativas de producción agropecuaria) y unidades de producción con base convencional pertenecientes a empresas estatales (unidades empresariales de base).

La transición agroecológica en Cuba ha sido protagonizada por los sistemas de ATC en zonas rurales y en los huertos comunitarios (organopónicos y huertos intensivos) en zonas urbanas. Además, se ha extendido las PAC hacia el resto de la AF y a otras áreas de producción de cooperativas con base en la agricultura convencional.

## Rol de la ATC en la generación de nuevas tecnologías y de innovaciones agroecológicas

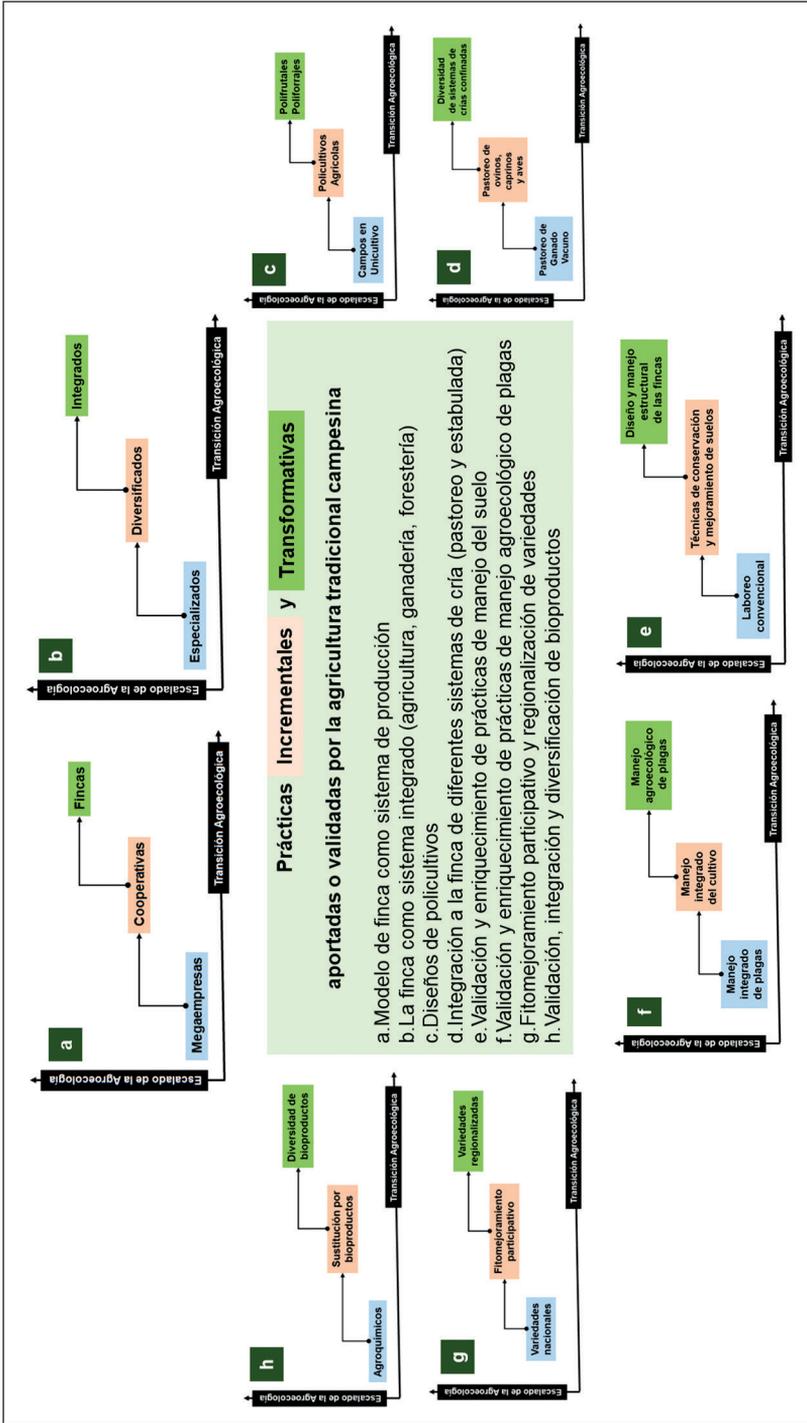
Los sistemas de la ATC han contribuido directamente al rescate de prácticas tradicionales y protagonizado la participación de agricultores en procesos de coinnovación tecnológica facilitados por centros científicos y por programas de desarrollo en el país. De acuerdo con Geels (2002), se puede considerar que estos constituyen configuraciones sociotécnicas abiertas multinivel o de “nichos de innovación”.

Los principales aportes de la ATC durante la transición agroecológica en Cuba, que caracterizan los avances en este proceso en la mayoría de los territorios del país, se evidencian en ocho PAC consideradas como innovaciones incrementales y transformativas o disruptivas (figura 3).

La reconversión de distritos o lotes de megaempresas en cooperativas y en nuevas fincas, proceso que se ha llevado a cabo en los territorios del país desde principios de los años 90 a través de políticas públicas, constituye una innovación organizacional disruptiva porque significó la reducción del tamaño de los sistemas de producción y la descentralización de su manejo hacia nuevos agricultores. También puede considerarse un incremento de la innovación tecnológica debido a que se transitó de la especialización a la diversificación productiva en las áreas donde se fomentaron las nuevas fincas que reproducían el modelo de la ATC.

El cambio del modelo de megaempresas a las cooperativas y a la integración de nuevas fincas de AF en zonas rurales y periurbanas, constituye una de las principales evidencias de la transición de la agroecología en la agricultura cubana. Entre otros aportes, propició la diversificación productiva y la integración de la agricultura, la

Figura 3. Contribución de la ATC en la transición de las PAC en Cuba



Fuente: Elaborada por los autores.

ganadería y la forestería en los nuevos sistemas de producción, un cambio que fue determinante en la diversidad, la estacionalidad, la calidad en la oferta y el acercamiento de los productos frescos a la población. Estas nuevas fincas integrales y complejas de AF, en lo que se refiere a su diseño y manejo, han facilitado la restauración y conservación de la biodiversidad y de sus funciones en zonas rurales, periurbanas y urbanas, contribuyendo a la autorregulación de las propiedades del suelo y de los organismos nocivos a los cultivos, entre otros servicios ecosistémicos.

Los sistemas de cultivo múltiples, también llamados policultivos, polifrutales y poliforrajajes, generados por la experimentación campesina (Vázquez, Porras y Alfonso Simonetti 2015), se consideran innovaciones incrementales escaladas en todo el país por el movimiento agroecológico de campesino a campesino, por proyectos de desarrollo local y por programas nacionales. La integración de diversos sistemas de pastoreo de animales, cría de ganado menor, de aves y de otras especies a las fincas integrales de AF que han surgido en el país con el apoyo de programas y de proyectos de desarrollo local, también son innovaciones basadas en la ATC.

Las técnicas de conservación y mejoramiento de suelos, la integración funcional de estructuras de vegetación auxiliar, la diversificación productiva y su contribución al diseño estructural de las fincas, incluyendo el manejo integral del cultivo con el manejo agroecológico de plagas que se han implementado en todo el país mediante proyectos de centros científicos y programas nacionales, se consideran innovaciones que han imitado o sido validadas en sistemas de ATC. A su vez, estos también han contribuido a su diseminación hacia el resto de las fincas de AF.

Una innovación disruptiva y participativa iniciada por los científicos ha sido el fitomejoramiento, el cual condujo a la regionalización de variedades. Se trata de un proceso facilitado por proyectos de centros de investigación y protagonizado por las fincas de la ATC y por el resto de la AF, quienes también han contribuido con el rescate y conservación de material genético tradicional. El fitomejoramiento participativo se puede considerar una innovación disruptiva en las metodologías científicas de los centros de investigaciones nacionales que abordan la obtención, multiplicación y regionalización de germoplasma en el país. Esta transformación metodológica también ha influido en el entendimiento de la innovación participativa por parte de la academia, donde predominaba la ciencia analítica establecida por la experimentación formal para la agricultura convencional.

La sustitución de productos químicos por bioproductos, su diversificación e integración, son procesos de innovación incremental facilitados desde los centros de investigación y escalados por programas y proyectos de desarrollo local que han realizado su validación y difusión a través de fincas de ATC en todo el país. Cuando se comenzó a desarrollar el uso masivo de bioplaguicidas en la producción

agropecuaria, desde mediados de los años 80, los campesinos tradicionales pertenecientes a la Asociación Nacional de Agricultores Pequeños (ANAP) fueron los principales protagonistas. Ellos ofrecieron sus campos de cultivos para experimentar en el terreno los productos, validarlos (contextualizar la utilización de los productos) y realizar demostraciones (transferencia de conocimientos y prácticas) al resto de los agricultores. De esta forma, se convirtieron en los primeros agricultores en utilizar estos bioproductos en la producción agrícola y pecuaria del país (Vázquez y Chia 2020).

En estos procesos de desarrollo de las investigaciones transdisciplinarias en los sistemas agrícolas del país, un rol importantísimo lo han jugado los técnicos o agrónomos que trabajaban directamente de asesores o extensionistas. Ellos fueron sido la interfase clave entre el agricultor y el investigador, lo cual fue favorecido por su nivel cultural, por su experiencia técnica y por diversas cualidades y ventajas debido a que eran coterráneos con dichos agricultores (Vázquez 2010).

## El rol de la ATC para implementar sistemas alimentarios sostenibles

Desde la agricultura convencional, la investigación científica formal genera y transfiere nuevas tecnologías mediante un proceso lineal conducido desde los centros de investigación hacia las unidades de producción. En cambio, en el caso de la transición agroecológica hacia la agricultura sostenible se desarrolla un modelo de coinnovación tecnológica y la circulación de las prácticas entre sistemas o unidades de producción como proceso multilateral. Aquí convergen la experimentación por agricultores y la innovación local, con gran protagonismo por la ATC, procesos que han ocurrido en todos los territorios de Cuba, con mayor intensidad en municipios donde se conservaban nichos de este tipo de agricultura.

A partir de ciertas sistematizaciones realizadas en territorios del país, se identificaron varios fundamentos científicos que caracterizan la eficiencia de la ATC, considerando los efectos acumulativos en tiempo y espacio y su valor sociocultural (tabla 1) y que se justifican porque estos sistemas, que han sido construidos por diferentes generaciones de experimentación campesina y circulación local de prácticas, evidencian varios principios ecológicos. Los fundamentos son: integración de la agricultura, la ganadería y la forestería; diversidad de especies productivas; dinámica anual de siembras estacionales; rotación multifuncional del suelo; diseños complejos de sistemas de cultivo y de la ganadería; matriz agroforestal del sistema; integración funcional de estructuras de vegetación auxiliar; aprovechamiento de fuentes naturales de energía y facilitación de interacciones de la biodiversidad.

Tabla 1. Fundamentos científicos para valorar la eficiencia de la ATC

Tipo de eficiencia*	Criterios de eficiencia
<b>Efectos acumulativos en tiempo y espacio**</b>	
Productiva y económica	Producción de biomasa por unidad de superficie de la finca
	Ahorro de energía fósil e integración de energía renovable
	Eficiencia en el uso del agua y la retención de humedad
	Relación costo-beneficio económico
	Flujo regular de efectivo
	Calidad integral de productos
	Acceso a diferentes tipos de mercados
Ecológica-ambiental	Reciclaje de nutrientes
	Conservación de recursos naturales
	Regulación de organismos nocivos
	Regulación del microclima
	Resiliencia ante eventos extremos
Reducción de prácticas degradativas	
<b>Valor sociocultural***</b>	
Aportes a la familia que produce alimentos	Conservación de prácticas tradicionales
	Autoabastecimiento alimentario de la familia
	Calidad de la alimentación familiar
	Bienestar familiar
	Conservación de la cultura alimentaria
	Conservación de plantas y animales socio-culturales
Contribución a la alimentación de la comunidad	Contribución a la alimentación comunitaria
	Calidad integral de alimentos
	Diversidad de tipos de alimentos
	Estabilidad estacional de ofertas de productos frescos
	Circuitos cortos de comercialización
	Fuente de empleo local
Alimentación sostenible	Conservación de tradiciones técnicas y culinarias
	Bioseguridad en los procesos
	Diversidad dietética
	Alimentos inocuos
	Alimentos nutritivos
	Frescos con baja manipulación
Conservación de la microbiota asociada	

*Fuente:* Elaborada por los autores.

*Nota:* Estos fundamentos científicos fueron sistematizados en talleres municipales del Proyecto “RedAr. Mejora de la disponibilidad alimentaria en tres municipios de las provincias de Santiago de Cuba y Guantánamo. Cuba, 2019”.

\* Se asume que para la agricultura familiar la eficiencia no se mide solamente con criterios productivos y económicos.

\*\* Valoran que los efectos de la eficiencia son acumulativos y se expresan espacial y temporalmente.

\*\*\* Los valores socioculturales para la familia y la comunidad los asumen como criterios de eficiencia.

Las familias que incursionan en la ATC y que la finca constituye su modo de vida, evidencian varios atributos de la racionalidad campesina. Entre las características fundamentales se encuentran las prácticas adaptadas a las características del paisaje; la proactividad en el reciclaje de nutrientes y el aprovechamiento de los residuos; la capacidad de autogestión de insumos para la salud y la nutrición de cultivos y de animales; la capacidad de resiliencia ante eventos extremos (climáticos y otros); la eficiencia integral (productiva, energética, económica, ecológica y social); la conservación de la cultura alimentaria tradicional; la mayor inocuidad, calidad nutricional y contribución a la inmunidad de productos agrícolas y pecuarios; y la autogestión cultural de la medicación natural.

Los sistemas agrícolas tradicionales se han ido conformando y evolucionando durante siglos a partir de una coevolución cultural, biológica y representan la experiencia acumulada de los campesinos en su interacción con el medioambiente. Las prácticas y los conocimientos se fueron generando sin contar ni con insumos externos, ni con capitales, ni con el denominado saber científico. Haciendo uso de una autonomía ingeniosa, de un saber vivencial y de recursos locales, los campesinos han creado sistemas de producción agrícolas sobre la base de una diversidad de cultivos, de árboles y de animales en el espacio y en el tiempo. Esta dinámica les ha permitido maximizar la seguridad de las cosechas en medios marginales, variables y con un espacio y unos recursos limitados (Wilken 1987). Independientemente

Tabla 2. Procesos de gestión del conocimiento campesino en Cuba

Procesos	Características	Influencias
Experimentación campesina	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Método de prueba y rechazo</li> <li>• Observación y análisis continuo</li> <li>• Sistemática</li> <li>• Autogestionada</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Habilidad tradicional para mejorar los sistemas adaptándolos a la naturaleza</li> <li>• Necesidad de adaptarse a los cambios en el clima</li> <li>• Necesidad de resolver los problemas internamente</li> </ul>
Intercambios participativos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Metodología de educación popular</li> <li>• Contextuales</li> <li>• Compartir experiencias</li> <li>• Aprender de otros</li> <li>• Soluciones colectivas</li> <li>• Sinergias en la gestión</li> <li>• Difusión de prácticas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sistema de vigilancia de plagas y cuidados en el uso de plaguicidas químicos (activistas fitosanitarios)</li> <li>• Movimiento agroecológico de campesino a campesino de la ANAP</li> <li>• Crisis del modelo de agricultura convencional y auge de la transición agroecológica</li> </ul>
Coinnovación transdisciplinaria	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Metodología de innovación participativa</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Financiamiento y enfoque de agencias internacionales de desarrollo local</li> <li>• Programas y proyectos de desarrollo local</li> <li>• Entidades locales de gestión estatal y servicio local</li> </ul>

Fuente: Elaborada por los autores.

del reconocimiento por la comunidad científica, el conocimiento ancestral que ha guiado la creación de estos agropaisajes sostenibles y resilientes constituye actualmente una base sólida de conocimientos, prácticas estratégicas y relaciones para el desarrollo de innovaciones y tecnologías agrícolas capaces de enfrentar los desafíos que afrontará la agricultura en un futuro cercano (Altieri 2004).

El conocimiento campesino en Cuba se ha generado a través de tres procesos (tabla 2). El primero es la experimentación campesina, que es tradicional; el segundo tiene que ver con los intercambios participativos que se facilitaron durante los años 70 y 80 por el Frente Sanidad Vegetal de la ANAP para la vigilancia de plagas y los cuidados en el uso de plaguicidas químicos (Rodríguez y González 1987) y se consolidaron desde mediados de los 90 por el movimiento agroecológico de campesino a campesino de la ANAP (Machín et al. 2010). El tercero se relaciona con la coinnovación transdisciplinaria que desde los años 70 facilitaron los centros científicos para validar bioplaguicidas, evidenciar el control biológico (Vázquez y Chia 2020) y desarrollar los abonos orgánicos y los biofertilizantes, entre otras técnicas. Además, desde la década de los 90 influyó también el fitomejoramiento participativo y la innovación tecnológica desde varios centros científicos nacionales (Ortiz et al. 2021; Ríos-Labrada 2016).

Por lo general, los sistemas de producción a pequeña escala, en tanto espacios de experimentación por la AF, constituyen una de las vías del desarrollo sociotecnológico. Se trata de procesos en los cuales se validan y se adaptan tecnologías de la agricultura a mayor escala y se realizan experimentos para desarrollar nuevas técnicas y nuevas relaciones (organización), destacándose la adopción de las prácticas tradicionales de la agricultura campesina (Vázquez 2009).

La experimentación campesina y la participación en innovaciones ha contribuido a que la AF haya adaptado y generado diversas técnicas agroecológicas que permiten el diseño y la explotación de sus predios con eficiencia económica y energética y el autoabastecimiento de productos agropecuarios frescos y de mayor calidad (Vázquez 2008, 2009). La AF incrementa la eficiencia en el uso de los recursos endógenos, incentiva la incorporación de prácticas agroecológicas, se apropia de tecnologías para el aprovechamiento de las fuentes renovables de energía y contribuye gradualmente al logro de la soberanía alimentaria (Casimiro Rodríguez 2016; Casimiro Rodríguez y Casimiro González 2017).

Los agricultores se fueron organizando y dieron origen al movimiento de “agricultores experimentadores”, pues son poseedores de saberes y habilidades que se derivan de años de experiencia y frecuentemente se transmiten de generación en generación. Todo esto integrados a normas socioculturales a menudo relacionados con fenómenos físicos, por ejemplo, el clima, que constituyen importantes fuentes

de innovaciones útiles en el desarrollo e incremento de la producción agrícola sustentable y que deben aprovecharse como sustituto valioso y complemento del conocimiento científico y de las tecnologías formales (Monge y García 1993).

La experimentación campesina se caracteriza por ser un proceso que sigue colectivamente el campesino para probar, validar y contextualizar algo nuevo y adquirir otros conocimientos con el fin de solucionar problemas o necesidades en su finca de forma sostenible y amigable con la naturaleza (PASOLAC 2002). De manera general, los campesinos adaptan (y de esa manera definen las nuevas prácticas) técnicas propuestas por la investigación a través de los centros de transferencia tecnológica o prácticas de otros campesinos en función de sus recursos físicos, financieros, mano de obra (en la mayoría de los casos familiar) y de sus proyectos familiares (Chia 2018).

Estos sistemas de experimentación y difusión se han desarrollado partiendo de un conocimiento basado no solo en la observación, sino también en el aprendizaje experimental. Los AE han trabajado en la selección y obtención de variedades de semillas locales y en la prueba de nuevos métodos de cultivo para superar determinados obstáculos bióticos y abióticos. La mayoría de los agricultores tradicionales poseen un conocimiento preciso de sus alrededores, especialmente dentro de un radio geográfico y cultural próximo (Dewalt 1994).

Cuando la comunidad agrícola está compuesta principalmente por campesinos y campesinas, las tradiciones se comparten y se enriquecen colectivamente a través de generaciones. Este proceso intergeneracional y territorial, que ocurre durante muchísimos años, constituye un patrimonio cultural de comunidades rurales donde la agricultura campesina se ha conservado. Estas prácticas, debido a que se basan en el diseño y el manejo de recursos naturales (suelo, agua, árboles, biodiversidad), su eficacia es lenta y acumulativa porque los procesos ecológicos que se facilitan necesitan más tiempo para mostrar resultados y evidenciar sostenibilidad (Vázquez 2021), principio científico que en general no se explica durante la facilitación de la transición agroecológica.

La agroecología se considera una ciencia que aporta las bases para entender y desarrollar la transformación de los sistemas agrícolas hacia la producción agraria y hacia la alimentación sostenible (Altieri 1999). Entre sus aportes es de gran importancia señalar su contribución para que los investigadores y otros actores del sector agrario acepten los valores de las prácticas tradicionales de los indígenas y campesinos, y la manera en que estos hacen sus experimentos bajo sus condiciones particulares. Es decir, la aceptación de la experimentación indígena, campesina o de agricultores como un proceso que aporta mayor complejidad a las investigaciones agrarias que los sistemas formales de investigación, por lo que se pueden considerar complementarias (Vázquez 2010).

La contribución de los agricultores experimentadores a la validación y socialización de las tecnologías agroecológicas en los agroecosistemas del país, sean de productos o de procesos, se expresa básicamente en su disposición para intercambiar saberes y demostrar experiencias en sus propias fincas, en los talleres y encuentros locales donde son líderes en exponer sus puntos de vista y experimentos. También en los eventos que se organizan en los diferentes territorios, donde demuestran sus resultados, proceso que permite que las personas que viven en las zonas rurales, sean agricultores o no, entiendan mejor la importancia de la agroecología para conducir las transformaciones de los sistemas de producción (Vázquez 2010).

Debido a la transición agroecológica, el 68,5 % de las tierras agrícolas del país (4385,2 millones de hectáreas) se ha reconvertido en sistemas de producción pertenecientes a cooperativas y agricultores no asociados en zonas rurales, periurbanas y suburbanas-rurales. De esta, la AF ocupa 2398,9 millones de hectáreas (ONEI 2021) y contribuye en más del 70 % del autoabastecimiento de alimentos frescos a la población, evidencia que justifica su capacidad de resiliencia ante eventos extremos y las potencialidades para la sostenibilidad del futuro alimentario, comprobada ante los efectos de la covid-19 y el posterior agudizamiento de la crisis económica (Vázquez 2023). En el año 2020, con el 37,5 % de la superficie agrícola del país, la AF (asociados a cooperativas de créditos y servicios e independientes) ofertó en los mercados el 82,4 % de las viandas (raíces, tubérculos, plátano), el 77,4 % de las hortalizas, el 50 % del arroz, el 73,1 % del maíz, el 79,8 % del frijol, el 74 % de los cítricos, el 85,7 % de los restantes frutales, el 25,8 % de la carne bovina, el 37,5 % de la carne de cerdo, el 85,1 % de la carne de ave, el 74,7 % de la carne de ovinos y caprinos, el 75,7 % de la leche fresca y el 10 % de los huevos (ONEI 2021).

Aunque por lo general estos aportes no han sido suficientemente valorizados por el sistema de investigación formal, debido entre otros factores a la persistencia de la hiperespecialización en la mayoría de los centros científicos agroalimentarios, la población del país reconoce la contribución de la AF a los mercados locales. Sin embargo, aún no está preparada para entender los restantes valores de este modelo de producción tradicional. Ante la necesidad de un sistema de gestión del conocimiento agroecológico descentralizado para contextualizar las políticas públicas relacionadas con la alimentación sostenible, la ATC tiene el potencial de convertirse en el laboratorio apropiado para el codiseño de sistemas alimentarios locales.

Los centros de investigación, las universidades y los sistemas de extensión agrarias generalmente han considerado a los agricultores el destino de sus invenciones tecnológicas o los usuarios de sus servicios, es decir, el objetivo final de sus investigaciones. Sin embargo, los agricultores tienen mucho que aportar a los procesos

de generación de nuevas tecnologías y a su transferencia, ya que, al constituirse actores principales de la producción agropecuaria, han desarrollado un pensamiento holístico de la agricultura, de su entorno y una vasta experiencia en procesos tecnológicos bajo sus condiciones particulares, lo que ha sido poco aprovechado por estos centros (Vázquez 2010).

## Conclusiones

El objetivo de este artículo era mostrar, a partir de nuestra experiencia y observación de más de 20 años, el importante rol que desempeña la ATC en particular y la AF en general en la “definición” de la agroecología en Cuba. Si consideramos que la agroecología se caracteriza en la actualidad –tercera década del siglo XXI– por sistemas de producción contextualizados o localizados que se diseñan y manejan teniendo en cuenta la biodiversidad (vegetal y animal) y los recursos locales, con la adopción de insumos y tecnologías apropiadas a los diferentes contextos, los resultados que presentamos en materia de innovación y difusión de las prácticas muestran que la ATC tiene un papel fundamental en la transición agroecológica en Cuba.

Resulta esperanzador observar que bien entrada la segunda década del siglo XXI millones de campesinos y pequeños agricultores, familiares e indígenas se mantienen practicando la agricultura tradicional, actividad que cubre alrededor de 10 millones de hectáreas en todo el mundo (ETC Group 2009) y demostrando una notable resiliencia a los continuos cambios ambientales y económicos. A la vez, contribuyen sustancialmente a la conservación de la agrobiodiversidad y la seguridad alimentaria a nivel local, regional y nacional (Altieri 2004) y también a mitigar el cambio climático.

En América Latina, las unidades de producción campesinas ocupan cerca de 60,5 millones de hectáreas, el 34,5 % del total la tierra cultivada (Ortega 1986). La contribución al suministro de alimentos general en los años 80, aproximadamente el 41 % de la producción agrícola destinada para consumo doméstico, provino de la agricultura campesina, la cual produjo a nivel regional el 51 % del maíz, el 77 % de los frijoles y el 61 % de las papas (Altieri y Toledo 2011).

La biota productiva en la AF tiene como función principal ser fuente de alimentos para la familia, los trabajadores, los vecinos, el mercado y los animales. Con ventajas para las familias en relación con la producción convencional, entre las que sobresalen contar con alimentos frescos, menos manipulados y libres de agrotóxicos, disminuir las compras y reducir los gastos en el mercado, tener la facilidad de cosecharla y utilizarla en el momento necesario y ser una reserva de alimentos nutritivos (Vázquez 2014). En la situación actual, donde las presiones antropogénicas

están poniendo en riesgo la sobrevivencia humana, principalmente por la insostenibilidad de los sistemas de alimentación convencionales y el desfasaje entre alimentación y salud, disponer de una ATC constituye una ventaja para la agricultura, para los sistemas alimenticios y para el desarrollo rural (territorial).

Una valoración objetiva sobre la transición tecnológica de la producción agrícola y pecuaria en Cuba ofrece dos lecciones de importancia para la prospectiva hacia la alimentación sostenible. En primer lugar, la dependencia o subvención externa de tecnologías e insumos bajo la presión de la globalización ha influido negativamente en la percepción de directivos, técnicos y agricultores, de los centros científicos, de las políticas públicas y de la población en general, sobre modelos de producción convencionales que no son pertinentes para los recursos naturales y para las tradiciones alimentarias del país. En segundo lugar, no considerar o desconocer los atributos de la ATC para las políticas agroalimentarias, en tanto capital nacional que ha demostrado altas capacidades para la autogestión de alimentos, constituye un error estratégico.

La gestión del conocimiento agroecológico puede convertirse en un enfoque sostenible para la transición agroecológica en la construcción de sistemas alimentarios locales, para lo cual se necesita que las personas que actúen en el rol de facilitadores se apropien de los principios de la agroecología y de los métodos participativos, integrando de manera coherente la capacitación y la innovación local (Vázquez y Chia 2023). La agroecología es un fenómeno sociotécnico, organizacional y contextual-territorial complejo (Chia 2018), que en particular sugiere un enfoque amplio, que permite considerar la acción agrícola en términos holísticos, planteando que la problemática contemporánea de la producción ha evolucionado de una dimensión meramente técnica a una más sociotécnica. Aquí los aspectos sociales, económicos, políticos y ecosistémicos están presente y hacen parte de la situación. En otras palabras, la preocupación central es la sostenibilidad de la agricultura, concebida como un sistema económico, social y ecológico (Altieri 2010).

El análisis de la experiencia cubana muestra que las políticas públicas que tengan por objetivo la transición agroecológica hacia la agricultura y la ganadería sostenibles, pueden apoyarse y contar con la ATC, en el diseño de las innovaciones y también en su realización. Esperamos que nuestro análisis sobre la importancia de la ATC en Cuba sea una contribución a relevar el desafío de la ONU en el “Decenio de las Naciones Unidas para la agricultura familiar” (FAO e IFAD 2019).

No es posible concebir el futuro de la agricultura en Cuba sin la pequeña propiedad y por ende de la AFC, que constituye un eslabón importante para el logro de la seguridad y la soberanía alimentaria. Por tanto, la solución de la dependencia alimentaria y el reconocimiento social del pequeño agricultor, elementos

fundamentales para el contexto de la sociedad cubana y para su desarrollo, se convierte en un marco de referencia obligada para quienes estudian la cuestión agraria en la región y en el mundo (Herrera y González 2014).

## Referencias

- Akrich, Madeleine, Michel Callon y Bruno Latour. 1988. "A quoi tient le succès des innovations? 1: L'art de l'intéressement; 2: Le choix des porte-parole. Gérer et Comprendre". *Annales des Mines* 11: 4-43. <https://shs.hal.science/halshs-00081741>
- Altieri, Miguel. 1999. *Agroecología: bases científicas para una agricultura sustentable*. Montevideo: Editorial Nordan-Comunidad.
- 2004. "Linking Ecologists and Traditional Farmers in the Search for Sustainable Agriculture". *Frontiers in Ecology and the Environment* 2 (1): 35-42. [https://doi.org/10.1890/1540-9295\(2004\)002\[0035:LEATFI\]2.0.CO;2](https://doi.org/10.1890/1540-9295(2004)002[0035:LEATFI]2.0.CO;2)
- 2010. "El estado del arte de la agroecología: revisando avances y desafíos". En *Vertientes del pensamiento agroecológico: fundamentos y aplicaciones*, editado por Tomas León Sicard y Miguel Ángel Altieri, 77-104. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia / Sociedad Científica Latinoamericana de Agroecología.
- Altieri, Miguel, y Víctor Toledo. 2011. "The agroecological revolution in Latin America: rescuing nature, ensuring food sovereignty and empowering peasants". *The Journal of Peasant Studies* 38 (3): 587-612. <https://doi.org/10.1080/03066150.2011.582947>
- Caballero, Roberto, y Luis Vázquez. 2016. "Innovación agroecológica". En *Avances de la agroecología en Cuba*, editado por Fernando Funes y Luis Vázquez, 471-482. Matanzas: Estación Experimental de Pastos y Forrajes Indio Hatuey.
- Casimiro Rodríguez, Leidy. 2016. "Bases metodológicas para la resiliencia socioecológica de fincas familiares en Cuba". Tesis doctoral, Universidad de Antioquia. <https://lc.cx/YTeaHP>
- Casimiro Rodríguez, Leidy, y José Antonio Casimiro González. 2017. "Agricultura familiar a pequeña escala en la economía cubana". *Temas* 89-90: 73-80. <https://lc.cx/C8DoxA>
- Cernea, Michael, John Coulter y John Russell. 1985. "Building the Research-Extension-Farmer Continuum: Some Current Issues". En *Research-Extension-Farmer. A Two-Way Continuum for Agricultural Development*, editado por Michael Cernea, John Coulter y John Russell, 3-10. Washington D.C.: The World Bank.
- Chambers, Robert. 1983. *Rural Development. Putting the Last First. Longman Scientific and Technical*. Londres: Routledge.

- Chambers, Robert. 1991. "Shortcut and Participatory Methods for Gaining Social Information for Projects". En *Putting People First Sociological Variables in Rural Development*, editado por Michael Cernea, 515-537. Oxford: Oxford University Press.
- Chambers, Robert, y B.P. Ghildyal. 1985. "Agricultural research for resource-poor farmers: the farmer first and last". *Agricultural Administration* 20 (1): 1-30. [https://doi.org/10.1016/0309-586X\(85\)90063-9](https://doi.org/10.1016/0309-586X(85)90063-9)
- Chia, Eduardo. 2018. "La agroecología nuevo paradigma para la agricultura familiar y el desarrollo territorial. Contribución del tríptico virtuoso de la innovación, los aprendizajes y la gobernanza". *Revista Cangue*: 1-5.
- Companioni, Nelso, Adolfo Rodríguez y Justa Sardiñas. 2018. "Avances de la agricultura urbana, suburbana y familiar". *Agroecología* 12 (1): 91-98. <https://revistas.um.es/agroecologia/article/view/330401>
- Dewalt, Billie. 1994. "Using indigenous knowledge to improve agriculture and natural resource management". *Human Organization* 53 (2): 123-131. <https://www.jstor.org/stable/44126875>
- ETC Group. 2009. "Who will feed us? Questions for the food and the climate crises negotiators in Rome and Copenhagen". *Communiqué* 102: 1-34. <https://lc.cx/JWryxU>
- FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura) e IFAD (Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola). 2019. "Decenio de las naciones unidas para la agricultura familiar 2019-2028. Plan de acción mundial". <https://lc.cx/fjEmXp>
- Figuroa, Víctor. 2005. "Los campesinos en el proyecto social cubano". *Temas* 44: 13-25. <https://temas.cult.cu/revista/articulo/722>
- Flichy, Patrice. 2003. *L'innovation technique: Récents développements en sciences sociales. Vers une nouvelle théorie de l'innovation*. París: La Découverte. <https://doi.org/10.3917/dec.flich.2003.01>
- Funes, Fernando. 2009. *Agricultura con futuro. La alternativa agroecológica para Cuba*. Matanzas: Estación Experimental de Pastos y Forrajes Indio Hatuey.
- Funes, Fernando, Eduardo Freyre y Félix Blanco. 2016. "Capacitación agroecológica". En *Avances de la agroecología en Cuba*, editado por Fernando Funes y Luis Vázquez, 449-467. Matanzas: Estación Experimental de Pastos y Forrajes Indio Hatuey.
- Funes, Fernando, Luis García, Martín Bourque, Nilda Pérez y Peter Rosset, eds. 2001. *Transformando el campo cubano. Avances de la agricultura sostenible*. La Habana: Asociación Cubana de Técnicos Agrícolas y Forestales.
- Geels, Frank. 2002. "Las transiciones tecnológicas como reconfiguración evolutiva procesos: una perspectiva multinivel y un estudio de caso". *Política de Investigación* 31: 1257-1274.

- Guzmán, Gloria, y Antonio Alonso. 2007. “La investigación participativa en agroecología: una herramienta para el desarrollo sustentable”. *Ecosistemas* 16 (1): 24-36. <https://www.revistaecosistemas.net/index.php/ecosistemas/article/view/135>
- Herrera, Angelina, y Roberto González. 2014. “El papel de la pequeña propiedad en la agricultura en Cuba”. *Revista ALASRU* 9: 103-115. <https://www.ceccam.org/sites/default/files/Revista%20ALASRU.pdf>
- Koohafkan, Parviz, y Miguel Altieri. 2017. *Forgotten agricultural heritage: reconnecting food systems and sustainable development*. Londres: Routledge.
- Machín, Braulio, Adilén Roque, Dana Rocío y Peter Rosset. 2010. *Revolución agroecológica: el movimiento de campesino a campesino de la ANAP en Cuba*. La Habana: ANAP / Vía Campesina.
- Marzin, Jacques. 2013. “Les leçons et les enjeux du mouvement coopératif agricole à Cuba”. *Revue Internationale de L'Économie Sociale* 328: 63-74. <https://doi.org/10.7202/1015528ar>
- Marzin, Jacques, Teodoro Betancourt y Nelvis Pérez. 2014. “Cuba: fin de la marginalización histórica de las agriculturas familiares”. En *Políticas públicas y agriculturas familiares en América Latina y el Caribe: nuevas perspectivas*, editado por Eric Sabourin, Mario Samper y Octavio Sotomayor, 175-189. San José: CEPAL. <https://lc.cx/kdmWy->
- Monge José Eladio, y Jaime García. 1993. “Los conocimientos tradicionales y el combate de plagas en América Central: revisión de los archivos del ICEDU”. *Manejo Integrado de Plagas* 28: 57-63. <https://repositorio.catie.ac.cr/handle/11554/11118>
- Montes, Alvaro. 2004. “Estudio de caso: fitomejoramiento participativo en Cuba: promoción de la biodiversidad y la seguridad alimentaria por campesinos e investigadores”.
- Nova, Armando. 2001. “La agricultura cubana previo a 1959 hasta 1990”. En *Transformando el campo cubano. Avances de la agricultura sostenible*, editado por Fernando Funes, Luis García, Martín Bourque, Nilda Pérez y Peter Rosset, 14. La Habana: Asociación Cubana de Técnicos Agrícolas y Forestales.
- 2006. *La agricultura en Cuba: evolución y trayectoria (1959-2005)*. La Habana: Editorial de Ciencias Sociales.
- ONEI (Oficina Nacional de Información Estadística). 2021. “Sector agropecuario. Indicadores seleccionados”. Acceso el 13 junio 2024. <http://onei.gob.cu>
2023. “Anuario estadístico de Cuba 2022: agricultura, ganadería, silvicultura y pesca”. Acceso el 13 junio, 2024. <http://onei.gob.cu>
- Ortega, Emiliano. 1986. *Peasant agriculture in Latin America: situation and trends*. Santiago de Chile: CEPAL.

- Hilarión Rodobaldo Ortiz Pérez, Acosta Rosa., Ruz Raquel., Arias Manuel la O., Rivas Aramis., Núñez Jorge. 2021. Sistemas de innovación con enfoque participativo en la gestión del desarrollo local. *Anales de la Academia de Ciencias de Cuba*, 11(3): 1-7.
- Ramírez, César, y Beatriz Tejera. 2014. Agricultura familiar campesina y soberanía alimentaria en América Latina. *Revista ALASRU* 9: 7-19.  
<https://www.ceccam.org/sites/default/files/Revista%20ALASRU.pdf>
- Ríos-Labrada, Humberto. 2016. "Fitomejoramiento participativo e innovación local". En *Avances de la agroecología en Cuba*, editado por Fernando Funes y Luis Vázquez, 183-198. Matanzas: Estación Experimental de Pastos y Forrajes Indio Hatuey.
- Roig, Manuel, y Ana Isabel Zamora. 2020. "El contrato de entrega de tierras estatales ociosas en usufructo y su impacto en la sociedad cubana". *Revista Abogacía* 64: 138-154. <https://cuba.vlex.com/vid/contrato-entrega-tierras-estatales-899708516>
- Rodríguez, Adolfo, y González, Francisco. 1987. "La educación para la sanidad vegetal en el sector campesino". Ponencia presentada en el Seminario Científico Internacional de Sanidad Vegetal. La Habana, del 22 al 25 de septiembre.
- Rosset, Peter, Braulio Machín, Adilén Roque y Rocío Ávila. 2011. "The Campesino-to-Campesino agroecology movement of ANAP in Cuba: social process methodology in the construction of sustainable peasant agriculture and food sovereignty". *Journal of Peasant Studies* 38 (1): 161-191.  
<https://doi.org/10.1080/03066150.2010.538584>
- PASOLAC (Programa para la Agricultura Sostenible en Laderas de América Central). 2002. *La experimentación campesina: una guía metodológica*. Managua: PASOLAC.
- Pickering, Donald. 1985. "Sustaining the Continuum". En *Research-Extension-Farmer. A Two-Way Continuum for Agricultural Development*, editado por Michael Cernea, John Coulter y John Russell, 165-170. Washington D.C.: The World Bank.
- Sebillotte, Michel. 1996. *Recherches-système et action. Excursions interdisciplinaires. En Recherches-système en agriculture et développement rural*. Montpellier: CIRAD. [https://horizon.documentation.ird.fr/exl-doc/pleins\\_textes/divers17-09/010009947.pdf](https://horizon.documentation.ird.fr/exl-doc/pleins_textes/divers17-09/010009947.pdf)
- Suárez-Hernández, Jesús, Julio Quevedo-Benkí, Maikel Hernández-Aguilera, Abel Peña-Alfonso y Guillermo González-Telles. 2018. "Procesos de innovación en la producción local de alimentos y energía en municipios cubanos". *Pastos y Forrajes* 41 (4): 1-4. <https://lc.cx/JLdOhv>

- Tripp, Robert. 1991. "The Farming Systems Research Movement and On-Farm Research". En *Planned Change in Farming Systems. Progress in On-Farm Research*, editado por Robert Tripp, 3-16. Cambridge: Cambridge University Press.
- Vázquez, Luis. 2008. "Desarrollo de la experimentación e innovación agroecológicas por los campesinos cubanos". *Agricultura Orgánica* 14 (1): 33-36.
- Vázquez, Luis. 2009. "La experimentación de agricultores en agroecología como solución a las demandas tecnológicas de la agricultura familiar en Cuba". *Leisa. Revista de Agroecología* 25 (2): 15-17.  
<https://leisa-al.org/web/revista/volumen-25-numero-04/>
- 2010. "Agricultores experimentadores en agroecología y transición de la agricultura en Cuba". En *Vertientes del pensamiento agroecológico: fundamentos y aplicaciones*, editado por Tomás León Sicard y Miguel Ángel Altieri, 227-246. Medellín: Sociedad Científica Latinoamericana de Agroecología.
- 2014. "Valorización de la biodiversidad por la agricultura familiar urbana". *Leisa. Revista de Agroecología* 30 (2): 23-24. <https://lc.cx/zIpGvJ>
- 2021. *La agroecología desde la agricultura tradicional campesina. Producción agroecológica familiar campesina para la soberanía alimentaria. Manual para la facilitación por la metodología de campesino a campesino*. Santo Domingo: Escuela de Agroecología de Castilla La Mancha / CONAMUCA / Justicia Alimentaria.
- 2023. "Community agroecology. Basis for food resilience in the face of extreme events". *Journal of Applied Biotechnology & Bioengineering* 10 (5): 164-169.  
<https://doi.org/10.15406/jabb.2023.10.00344>
- Vázquez, Luis, Aurelia Castellanos y Vivian Leiva. 2023. *Sistematización de la metodología SIAGA: sistemas integrados agroecológicos de ganadería y agricultura. Fincas suburbanas en La Habana*. La Habana: Justicia Alimentaria / Asociación Cubana de Producción Animal. La Habana.
- Vázquez, Luis, Ángela Porras y Janet Alfonso Simonetti J. 2015. "Tipos funcionales de plantas productivas integradas en diseños de sistemas de cultivos complejos innovados por agricultores". <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/52692>
- Vázquez, Luis, y Eduardo Chia 2020. "Innovación y auto-gobernanza territorial del control biológico en Cuba". *Agroecología* 14 (1): 69-79.  
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=8652287>
- 2023. "Sostenibilidad de la gestión del conocimiento agroecológico en territorios de Cuba". *Études Caribéennes* 54: 1-15.  
<https://doi.org/10.4000/etudescaribeennes.26276>

- Vázquez, Luis, Jacques Marzin y Niurlys González. 2017. “Políticas públicas y transición hacia la agricultura sostenible sobre bases agroecológicas en Cuba”. En *Políticas públicas a favor de la agroecología en América Latina y el Caribe*, editado por Eric Sabourin, María Patrouilleau, Jean François Le Coq, Luis Vázquez y Paulo Niederle, 189-232. Porto Alegre: Red Políticas Públicas en América Latina y el Caribe. <https://www.fao.org/family-farming/detail/es/c/886951/>
- Wilken, Gene. 1987. *Good Farmers: traditional agricultural resource management in Mexico and Guatemala*. Berkeley: University of California Press

# Informalidad y simpleza de las políticas: el comercio de calle en Lima

## *Informality and simplicity of policies: street commerce in Lima*

Carmen Vildoso Chirinos\*

Recibido: 29/12/2024 - Aceptado: 07/02/2025

122

### Resumen

En el artículo se aborda lo complejo que resulta viabilizar propuestas de transición de la informalidad a la formalidad, considerando que la primera se explica por causas tanto económicas e institucionales como por factores demográficos. Asimismo, que las personas que trabajan bajo esas condiciones sufren de exclusión o discriminación por disímiles razones. Tras la etiqueta “informalidad” hay situaciones muy diversas que es necesario entender en su especificidad, como lo ilustra el caso de los comerciantes de calle en América Latina. Las intervenciones de los Gobiernos locales, sobre todo las que propenden a desalojarlos, intentan encarar la informalidad en la ocupación del espacio público, sin capacidad efectiva para enfrentarla desde el punto de vista laboral. En Lima, en particular en el distrito de El Cercado, algunas de esas intervenciones se hacen en nombre de su formalización y eventualmente organizaciones de vendedores y vendedoras ambulantes levantan también esta bandera. La investigación se realizó principalmente en base a observación en el terreno y entrevistas a vendedores ambulantes y a funcionarios municipales que estuvieron involucrados en tres experiencias de este tipo. Se concluye que el tránsito a la formalidad no parece factible en una escala significativa, más allá de experiencias acotadas, sin replantear el modo de desarrollo.

*Palabras clave:* comercio de calle; formalización; Gobiernos locales; informalidad laboral

### Abstract

The article addresses the viability of proposals for the transition from informality to formality, considering that the former is explained by economic and institutional factors, in addition to demographic factors. Workers under these conditions suffer from exclusion or discrimination for a variety of reasons. Behind the label of informality there are diverse situations that need to be understood in their specificity, as illustrated by the case of street vendors in Latin America. Local government interventions, especially those aimed at evicting them from the public space attempt to address informality without effective capacity to address labor informality. In Lima, particularly in the district of El Cercado, some of these interventions are made in the name of their formalization. Recently street vendors' organizations have also raised this banner. The research was conducted through field observation and interviews with street vendors and municipal officials who were involved in recent experiences. The transition to formality does not seem feasible on a large scale, or beyond limited experiences, without rethinking the mode of development.

*Keywords:* street commerce; formalization; local governments; labor informality.

\* Docente de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos (UNMSM). Doctora en Ciencias Sociales con mención en Sociología por la UNMSM. cvildosoc@unmsm.edu.pe

## Introducción

La informalidad laboral, si bien se encuentra presente en todos los países, llega a ser un rasgo predominante en el mundo del trabajo en los países andinos. En tales escenarios, impulsar la aplicación de la Recomendación 204 de la Organización Internacional del Trabajo ([OIT] 2015), que se refiere a la transición de la economía informal a la economía formal, resulta un reto mayúsculo para las políticas públicas. No pasa solo por una intervención sobre la economía informal, puesto que esta hace parte del sistema económico más amplio. Asimismo, tiene que ver con la relación entre el Estado y la sociedad, de modo que la dimensión institucional debe ser encarada en un primer plano.

Igualmente, se hace necesario examinar las diversas situaciones laborales de los grupos que son partícipes de la economía informal, que es profundamente heterogénea. Dentro de esos grupos están los autoempleados, los cuales no han merecido mayor atención de la sociología del trabajo, tradicionalmente enfocada en quienes participan de relaciones laborales. De la Garza (2012), propone ampliar el enfoque hacia lo que denomina relaciones sociales de producción.<sup>1</sup> Estudiar la condición de quienes trabajan por cuenta propia es importante, en particular porque existe una asociación entre las altas tasas de empleo informal y las bajas tasas de trabajo asalariado, situación que se evidencia nítidamente en Bolivia, Perú, Ecuador y Colombia, este último un caso menos extremo en ambos indicadores. Entre ellos se encuentran los vendedores ambulantes.

A continuación, se exponen algunos aspectos abordados durante una investigación realizada entre los años 2021 y 2024 en la que se plantearon varias interrogantes: ¿cómo se entiende la transición de la informalidad a la formalidad?, ¿qué nociones de formalidad e informalidad se hacen presentes en esas propuestas?, ¿en qué medida esa transición es factible? Para responderlas me enfoqué en los vendedores ambulantes de Lima, lo que condujo a relacionar la problemática del empleo con la cuestión del uso del espacio urbano.

## Metodología

La investigación en la que se basa este artículo buscó relacionar tres perspectivas. En primer lugar, las políticas públicas que apuntan a reducir la informalidad y las políticas de la ciudad frente al comercio de calle. En segundo lugar, los puntos

---

<sup>1</sup> La relación social de producción, según De la Garza (2012, 164-165), considera las relaciones sociales que establecen las personas en el proceso de transformación de un objeto de trabajo, utilizando medios de producción y fuerza de trabajo para generar un producto útil para satisfacer las necesidades humanas y abarca a todos los que intervienen (clientes, fiscalizadores, inclusive a los transeúntes).

de vista de quienes se dedican o se dedicaron al comercio ambulatorio, y finalmente, la comprensión de la “economía informal” desde las ciencias sociales. El enfoque empleado fue cualitativo, optando por la teoría fundamentada que se basa en el interaccionismo simbólico, procurando descubrir el significado de la formalización para ciertos grupos de vendedores ambulantes que han participado de experiencias en las que la Municipalidad Metropolitana de Lima (MML) ha tenido un rol clave.

Los casos seleccionados fueron aquellos que tuvieron importancia en las distintas estrategias de intervención por parte del Gobierno municipal. Uno de los escogidos fue el conglomerado comercial Las Malvinas, que es un conjunto de galerías con puestos de venta pertenecientes a antiguos vendedores ambulantes que fueron desalojados del centro histórico en los años noventa, pero que en la actualidad los propietarios originales o sus descendientes son comerciantes formales (al menos en la dimensión tributaria). Otro caso fue los vendedores ambulantes con licencia municipal, en el marco de un programa llamado Capitalizando, ubicados en una zona muy céntrica de la ciudad, contrastando su situación con quienes ejercen la misma actividad sin contar con permiso para ello. Por último, está el caso de los vendedores ambulantes organizados en asociaciones que trabajaban en el entorno del Mercado Mayorista de Lima, que demandaron a la MML ser reubicados cuando esta instalación fue trasladada a otro distrito en aras de mantener la cercanía con sus proveedores. El trabajo de campo implicó observación sistemática a lo largo de uno, dos y tres años respectivamente, al igual que conversaciones y entrevistas semiestructuradas a vendedores ambulantes, líderes del sector y a exfuncionarios municipales, abarcando en total 38 personas. En el artículo se exponen algunos de los hallazgos de esta investigación.

## Hacia una comprensión integrada de la informalidad laboral

La Recomendación 204 de la OIT (2015) implica llevar a cabo estrategias de promoción de la formalización y evitar la reversión de relaciones de empleo formal al campo opuesto. Según la OIT, la economía informal comprende “todas las actividades económicas desarrolladas por los trabajadores y las unidades económicas que –en la legislación o en la práctica– están insuficientemente cubiertas por sistemas formales o no lo están en absoluto” (OIT 2015, punto 2a), excluyendo a las actividades ilícitas. Esta noción aparece en la Conferencia 90 de la OIT del año 2002, para abarcar al sector informal –constituido por unidades productivas, básicamente

familiares, que generan ingresos para sus integrantes— y a los empleos en situación de informalidad que existen en el sector formal de la economía.

Las teorías que han buscado explicar la informalidad, y particularmente el sector informal, han apuntado a factores económicos, sociales e institucionales. Chen (2012) cataloga las escuelas de pensamiento frente a la informalidad en cuatro corrientes: dualista, estructuralista, legalista y voluntarista. Las dos primeras se refieren a la relación entre la informalidad y el sistema hegemónico. Los dualistas asumían que las unidades productivas informales no tenían vínculos con la economía formal, mientras que, según los estructuralistas,<sup>2</sup> los negocios informales y los trabajadores en tal situación son necesarios y funcionales para las empresas capitalistas en su búsqueda por reducir costos y proteger su tasa de ganancia (Portes y Haller 2004).

Dichas corrientes responden a épocas distintas: los dualistas desarrollaron sus teorías cuando los países subdesarrollados iniciaban o avanzaban en procesos de industrialización y percibían a los excluidos de la modernización como un sector que tendería a desaparecer con el crecimiento económico. Mientras que la segunda corriente responde a un periodo de acentuada globalización y de crisis del fordismo, en que la flexibilización debilitó el sindicalismo y el ejercicio de los derechos laborales. La escuela legalista aparece también en un contexto bien definido: el del ascenso del neoliberalismo. Por ello, De Soto (1986) —dejando de lado la esfera de la economía—, responsabiliza a un Estado caracterizado por el mercantilismo y por imponer trámites y costos excesivos.

Se ha discutido también hasta qué punto las personas se involucran en actividades informales voluntariamente, previo análisis del costo-beneficio —algo que sostiene la última de dichas escuelas—, o si se trata más bien de una salida que responde predominantemente a la necesidad, demostrado por el hecho de que la mayoría de los trabajadores pobres participan de la economía informal. En América Latina, la OIT hizo énfasis en los límites de la economía moderna para generar empleo, lo que, a la par del crecimiento poblacional, generó un excedente en el mercado de trabajo. En ausencia del seguro de desempleo, las personas crearon sus propias oportunidades de ingreso en actividades de baja productividad (Tokman 1979). Chen (2012) reconoce que cada una de las vertientes explica una parte del fenómeno, que es vasto y heterogéneo, al punto que la suma de estas corrientes no llega a explicarlo.

En el balance crítico de las distintas escuelas de pensamiento, Neffa (2023) rescata a Freysinett para proponer una visión de las estructuras de empleo en las economías subdesarrolladas, caracterizada por la complejidad heterogénea del sistema

<sup>2</sup> Cabe mencionar que en América Latina el calificativo de estructuralista no se otorga necesariamente a esta corriente, sino a quienes plantean que las causas de la informalidad tienen que ver con la estructura económica (débil industrialización, diferencias de productividad entre los sectores moderno y tradicional de la economía, etc.) por oposición a la corriente que la explica, principalmente por una excesiva regulación de parte del Estado.

productivo en el que existen varias formas de organización de las actividades económicas (empresas capitalistas, Estado, pequeña producción mercantil y actividades de auto subsistencia), cada una con una lógica de producción, de acumulación y con una división social y técnica propias, que se complementan, combinan y guardan también relaciones contradictorias. La lógica de los trabajadores dentro de las actividades informales apunta a maximizar el ingreso, sin que se trate de una acumulación capitalista (Neffa 2023).

Desde una perspectiva histórica, varios de los países de América Latina han sido economías de enclave, en las que amplios sectores quedaban casi al margen de una economía de mercado o vinculados a ella eventualmente hasta mediados del siglo XX. Las migraciones masivas a las ciudades fueron el detonante para el surgimiento de lo que la OIT denominó el sector informal urbano y la sociología latinoamericana describió y analizó con el lente de la teoría de la marginalidad (Quijano 1972; Nun 1969). El crecimiento sostenido de la mano de obra en el ámbito urbano, vinculado al aumento de la población que vive en las ciudades, al incremento de la población ocupada, incluyendo el efecto de la incorporación creciente de las mujeres al mundo del trabajo, contrasta con el lento proceso de generación de empleo asalariado (Verdera 2012).

A partir de la década de los ochenta, una franja importante de trabajadores de la industria o del sector público debía realizar actividades complementarias para solventar la canasta familiar. Los cierres de empresas o las reducciones de personal que ocurrieron durante los periodos de crisis económica y –posteriormente con la implementación de políticas neoliberales–, lanzaron a esos trabajadores a emprender por cuenta propia, transitando el camino del ensayo y error mediante negocios por cuenta propia que tenían y tienen una alta tasa de mortalidad.

Las economías del continente se caracterizan por una concentración importante de trabajadores en actividades de escasa productividad, lo que contrasta con una proporción relativamente pequeña de trabajadores en las actividades de mayor rendimiento (la llamada heterogeneidad estructural). Lo mismo sucede en términos de escala empresarial. En Perú coexiste un desproporcionado número de micro y pequeñas empresas, un exiguo número de grandes empresas y una rala capa de medianas empresas. Los vínculos entre ellas –más bien restringidos– no conllevan una transferencia sistemática de tecnologías que contribuya a reducir la enorme brecha de productividad que existe en este universo.

El déficit de productividad de una gran parte del tejido empresarial, que es una expresión de la falta de desarrollo, es una de las explicaciones de la elevada tasa de informalidad de las unidades productivas y de la informalidad en el empleo. Por ello, cabe proponer como primera alternativa para enfrentar los altos

niveles de informalidad, estrategias de desarrollo productivo que reduzcan la dependencia de los productos naturales y las diferencias extremas de productividad (Abramo 2021).

Las sociedades latinoamericanas han experimentado en las últimas décadas una sostenida disminución de las tasas de fecundidad, a la vez que un proceso de envejecimiento poblacional aún moderado, con la consiguiente reducción de la población dependiente, lo que constituye una oportunidad que se acaba perdiendo cuando no existen suficientes empleos de calidad para esa población en edad de trabajar. Dado que la cobertura de los sistemas previsionales es exigua —debido a la informalidad—, las personas mayores deben continuar trabajando cada vez con menos probabilidad de contar con un empleo adecuado.

Al crecer la economía informal se ha ido haciendo más compleja y diversificada, entrelazada con la economía formal y con una creciente economía delictiva. En cada una de esas socioeconomías —según Durand (2016)—, existen grupos de poder económico y otros de bajos ingresos. La normalización de esta dinámica ha ido de la mano de una creciente cultura de la transgresión en la que todo vale. Los límites entre lo formal y lo informal en el plano institucional se hacen dudosos, en una suerte de desformalización (Martucelli 2020).

El peso de la informalidad está completamente ligado a la capacidad estatal para regular la marcha de la sociedad. Varias aproximaciones pueden ser complementarias para entender las falencias en ese sentido: la presencia del Estado en el territorio, la capacidad estatal o el poder instrumental y la naturaleza de las relaciones entre el Estado y la sociedad. La desigual presencia del Estado en el territorio peruano ha sido medida por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD 2010). El mapa respectivo muestra que ahí donde habitan las clases sociales de mayores ingresos hay una mayor provisión de servicios que donde habitan los pobres (López 2012). Las actividades económicas que pueden generar las familias que viven en los territorios con menor presencia estatal se desenvuelven en el nivel de la sobrevivencia, tienen más dificultades para crecer y desarrollarse y carecen de incentivos para inscribirse en registros formales.

Incluso en zonas donde los servicios públicos están al alcance de la población, por ejemplo, en las ciudades principales, la calidad de los mismos afecta la formación de capital humano. Las deficiencias en la cobertura y la calidad de los servicios son una consecuencia de una débil capacidad estatal, que Centeno (1986) analiza a partir del concepto de poder instrumental. Una de sus manifestaciones es la ineffectividad —cuando no corrupción— de los servicios policiales, lo que se traduce en inseguridad ciudadana. Las personas que viven en los barrios más pobres y las empresas que no cuentan con los recursos para adquirir seguros o para

pagar protección particular, están mucho más expuestas a ser víctimas de robos y les cuesta más recuperarse de ellos. Esta clase de experiencias contribuyen a afianzar la desconfianza frente al Estado.

La ausencia o la ineffectividad del Estado se explican en el marco de estructuras sociopolíticas y económicas que no han permitido la constitución de estados de bienestar en nuestros países. En ciertos periodos, la movilización social, las corrientes modernizadores o reformistas han presionado para ampliar la acción estatal y la cobertura de los servicios. En medio de la crisis política e institucional que se vive en los últimos años en Perú, incluso áreas del sector público que se distinguían por cierta competencia resultan debilitadas.

Una suerte de entrampe nos confirma un tipo de Estado que Peter Evans (2007) denominó híbrido, o sea, que alterna o combina actuaciones de corte desarrollista con otras de naturaleza predatoria. Se reproduce así un tipo de Estado que propicia la transgresión de su propia autoridad. De modo que, aun cuando las causas fundamentales de la informalidad se encuentran en el terreno económico, los factores demográficos e institucionales contribuyen a su persistencia, lo que hace pensar en la necesidad de una aproximación integrada para una comprensión cabal de este fenómeno.

## La informalidad y la matriz de la desigualdad

La probabilidad de trabajar bajo condiciones de informalidad a lo largo de la vida se intensifica a partir de ciertas condicionantes que forman parte de lo que la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) llama la matriz de la desigualdad social en el continente, que son el género, la pertenencia étnico-racial, la edad o etapa del ciclo de vida y el territorio (Maurizio 2016). Las mujeres, los habitantes de los pueblos originarios, quienes se encuentran en los extremos del ciclo de vida laboral y quienes habitan en territorios alejados de los centros urbanos más dinámicos, tienen mayor probabilidad de trabajar bajo condiciones de empleo informal y de participar en el mundo del trabajo a través del autoempleo.

En el caso de las mujeres, la explicación principal tiene que ver con la división sexual del trabajo, a estas alturas lo suficientemente trastocada para que el patrón normativo que divide los roles de proveedor y de cuidado en las parejas, asignándolos respectivamente a hombres y mujeres, haya ido quedando atrás en la medida en que las mujeres también han asumido el rol de proveedoras —las únicas en los casos de madres solteras—, pero no tanto para que los hombres hayan asumido responsabilidades significativas en materia de cuidado. Lo que las encuestas de uso

del tiempo registran al dar cuenta de las diferencias de horas de trabajo remunerado y no remunerado entre hombres y mujeres. Frecuentemente, las mujeres optan por el trabajo autónomo –generalmente informal– para poder asumir las labores domésticas, especialmente para atender a los hijos e hijas y a otros familiares que requieren apoyo. Estas responsabilidades también impactan en las trayectorias laborales discontinuas, en el techo que las mujeres encuentran en empleos formales bajo condiciones de subordinación y más recientemente en la preferencia por postergar la maternidad o renunciar a ella.

Un mercado laboral que se expande lentamente en comparación con el crecimiento de la población, limita las oportunidades de inserción laboral para los y las jóvenes. Quienes se insertan en el mundo del empleo informal y pasan de un puesto a otro en este sector de la economía o en empresas formales que tienen trabajadores fuera de planilla, difícilmente logran acceder a buenos puestos de trabajo posteriormente. Están expuestos a accidentes que, al no contar con protección social, los dejan en situación de vulnerabilidad. Los negocios propios que eventualmente abren obedecen a la falta de empleo (Chacaltana 2005), no a un proyecto anhelado, para el cual se han preparado de la forma correcta.

En general, el sector formal, si se trata de medianas o grandes empresas, ofrece mejores condiciones, aunque bajo una rotación que se ha vuelto una característica permanente del mercado de trabajo. La rotación, que también afecta a las personas adultas da lugar a trayectorias discontinuas y, por lo tanto, disminuye el tiempo total de contribución a un sistema de pensiones (para quienes trabajan en el sector formal). Asimismo, facilita prescindir de los trabajadores que se van haciendo mayores, cuyas calificaciones en algunos casos pueden ir quedando obsoletas. Su salida definitiva del sector formal antes de la edad de jubilación los empuja a buscar alternativas por su cuenta, frecuentemente a través del empleo informal.

Debido a esta situación, las estadísticas de empleo informal exhiben una curva en U según tramos de edad, con tasas más elevadas en los extremos de la población en edad de trabajar, esta es una constante en varios países de América Latina (Maurizio 2016). Para el año 2021 en Perú el empleo informal representaba el 90,3 % del empleo total entre las juventudes (14 a 24 años), el 87,7 % entre personas adultas mayores (65 y más) y el 73 % en el tramo de entre 25 y 64 años (INEI 2022, 79).

El vínculo entre empleo informal y pertenencia étnico-racial ocurre frecuentemente a través del acceso diferenciado a la educación. La herencia colonial en sociedades como la peruana, por ejemplo, que llevó a que amplios sectores de la población, específicamente la población andina y amazónica, fueran considerados ciudadanos de segunda clase o sencillamente no ciudadanos, se tradujo en una expansión relativamente tardía del sistema educativo. Ocho países de América Latina

y el Caribe aún tenían tasas de analfabetismo mayores al 25 % en 1980, desde 25,5 % en el caso de Brasil hasta 58,9 % en el de Haití (Hunt 2009, 44).

En las décadas posteriores el sistema fue ampliando su cobertura sustancialmente, pero con un serio déficit de calidad y dejando en el camino a miles de adolescentes y jóvenes que no llegaban a culminar la educación básica en el nivel secundario, justamente los más pobres que provenían de familias que tienen esa ascendencia. Con ese déficit de competencias, las oportunidades laborales posibles son las menos ventajosas. Las restricciones que limitan el desarrollo de capacidades dan lugar a trayectorias marcadas por la necesidad, que lleva a crear desde abajo negocios que tienen una alta tasa de mortalidad. La informalidad se asocia así, nuevamente, con una falta de desarrollo, entendido en este caso en términos de desarrollo humano (Sen 2000). Una franja podrá crecer, apoyándose principalmente en redes de apoyo mutuo, construyendo capital social.

Las tasas de empleo informal superan el 90 % en las zonas rurales en Perú (INEI 2023). Solo cuatro departamentos –ubicados en la costa– tienen tasas de empleo formal mayores al 30 %. Según Tomaselli (2021, 29), para ciertos departamentos predominantemente rurales, trabajar en la agricultura y en el sector de transporte resultan predictores perfectos de empleo informal. Se trata de entornos en los que el Estado está prácticamente ausente y la dinámica de mercado es débil, de modo que no existen ni la coerción ni los incentivos para que la realidad sea diferente. Siguiendo a Ravi Kanbur, para quienes han estado siempre fuera del marco de la regulación estatal, la etiqueta de informal no tiene sentido (Chen 2012).

## La informalidad como problema según las políticas públicas: el caso peruano

Entre 2007 y 2017, gracias al crecimiento económico, la tasa de empleo informal se redujo en diez puntos (de 78,9 % a 68,6 %), pero, tras la pandemia ha remontado a 71,2 % (MTPE 2024). Desde 2022, Perú cuenta con un plan estratégico de desarrollo nacional para el conjunto de políticas y planes nacionales, elaborado por el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN). Uno de sus objetivos es incrementar los niveles de empleo decente, productivo y formal en el país. Propone que para el 2030 la informalidad baje al 60 % de la población económicamente activa ocupada. Las políticas nacionales de competitividad, de empleo, de desarrollo industrial, de juventud y otras, definen metas de reducción de la informalidad para el año 2030 de hasta el 15 %. No obstante, carecen de una visión integrada que capte la complejidad del fenómeno.

Entre los años 2002 y 2012, según Salazar-Xirinachs y Chacaltana (2018), la combinación de crecimiento económico y de medidas entre las que destacan la simplificación de registros tributarios y de los mecanismos para acceder a la seguridad social, el establecimiento de ventanillas únicas para la creación de empresas y la mejora de la fiscalización laboral, permitió reducciones que llegaron al 10 % en algunos países de América Latina. Promover el crecimiento y mejorar el entorno empresarial también es la fórmula del Banco Mundial, precisando que no hay que obsesionarse con formalizar a las micro y pequeñas empresas, menos aún castigar la informalidad, pues esta contribuye con una red de seguridad y de empleos (Loayza 2023).

No obstante, la cuestión es el tipo de crecimiento económico que se requiere. La informalidad seguirá siendo predominante mientras no se ataque la falla de origen y aquello que contribuye a su reproducción. Este origen se encuentra en la transición —muy limitada en el caso peruano— de una economía primaria exportadora hacia una industrialización insuficiente que atrae fuerza de trabajo a la que no puede proveer de empleo decente debido a la falta de integración de su estructura económica. Mientras que con el modelo de desarrollo neoliberal —y con sus rasgos característicos, por ejemplo, la concentración oligopólica de la producción, la extranjerización de la economía, la desregulación y la pérdida de fuerza de los trabajadores asalariados—, el empleo informal se crea incluso en las empresas formales y en el propio Estado. La precariedad se extiende ya no solo entre los trabajadores informales, sino también entre los formales (Neffa 2023).

## Ascenso de la planificación y declive de la gestión

Los procesos de planificación revitalizados por el CEPLAN representan un momento positivo tras la desactivación del Instituto Nacional de Planificación en el año 1992, luego del autogolpe del expresidente Alberto Fujimori. Paradójicamente, el espacio que han ido ganando el quehacer y la institucionalidad de la planificación estratégica, que aún tiene el reto de llegar a su consolidación, ha coincidido con una fase de declive de la gestión pública derivada de la crisis de la institucionalidad política que se inició el 2016, la cual ha provocado una sucesión inusitada de presidentes. Desde mucho antes se arrastraba una crisis del sistema de partidos. El Estado funcionaba en los sectores más relevantes, movido por una tecnoburocracia que ha perdido espacio a medida que la crisis política ha trastocado el escenario político.

En este campo, coexisten la atomización con una polarización ideológica. Se afianza la corrupción, los arreglos de conveniencia, y en la práctica, se desincentiva el cumplimiento de la función pública. Las elevadas cifras de muertos durante la pandemia,

el demorado retorno a clases escolares cuando la emergencia sanitaria ya había pasado su momento más crítico y el incremento de las cifras de pobreza (de 20 % a 29 % entre 2019 y 2023), son algunas de las expresiones del declive de la gestión.

Los problemas de gestión afectarán inevitablemente la posibilidad de lograr la reducción de la informalidad en la magnitud prevista en los planes nacionales. Un Estado debilitado tendrá menor capacidad para diseñar y para llevar a cabo medidas que apunten a transformar las economías regionales y locales, ahí donde la informalidad es parte constitutiva de dichas economías. Además, tampoco podrá generar la confianza necesaria para mantener el ritmo del crecimiento económico. Tenderá entonces a tranzar con aquellos sectores que, aparentemente informales, se desenvuelven en un terreno propio de economías ilegales o delincuenciales.

## Descifrar la caja negra de la informalidad laboral

La dicotomía formal-informal conlleva el riesgo de desconocer que lo más importante es acercarse a una situación en la que el mayor número de personas, hombres y mujeres, accedan a un trabajo decente, que garantice su sustento, que contribuya al desarrollo de sus capacidades y a la realización de sus proyectos de vida. En estas distintas dimensiones, lo formal y lo informal no son campos binarios. Un porcentaje importante de hogares —40 % en Perú para el año 2021 (INEI 2022, 86)— obtiene ingresos de ambas fuentes. Más aún, las situaciones que se catalogan de trabajo informal son, algunas de ellas, muy diversas.

Cifras importantes (del orden de millones) de trabajadores en empleo informal están constituidas por trabajadores asalariados de las micro empresas, lo mismo que por trabajadores por cuenta propia en las ciudades, por trabajadores por cuenta propia en el campo y por trabajadores familiares no remunerados que, en las actividades agropecuarias, son casi tan numerosos como los trabajadores por cuenta propia. Comparten la etiqueta del empleo informal —vistos con el lente de las estadísticas del trabajo—, pero tienen problemáticas específicas muy diversas. Sean las de las micro y pequeñas empresas por un lado o de la agricultura familiar por el otro, se trata de problemáticas que requieren soluciones propias.

La agricultura familiar ofrece medios de vida a los productores del campo bajo condiciones que van dejando atrás el mundo rural tradicional, dando paso a una nueva ruralidad caracterizada por actividades económicas más diversificadas y por una mayor movilidad de algunos integrantes de la familia hacia zonas semiurbanas y urbanas en las que encuentran otras oportunidades de ingreso. No obstante, aún existen localidades con menor contacto con el mercado.

El tránsito a la formalidad de trabajadores asalariados en microempresas resulta muy poco viable por la limitada productividad de estas unidades económicas y por su escaso acceso a servicios. En 2003 en Perú se creó un régimen laboral especial para las microempresas con ese propósito que tuvo muy poco impacto. Años después fue modificado, alterando los parámetros para definir a la micro y a la pequeña empresa, con el fin de reducir los costos laborales a favor de empresas de mayor tamaño para las que no había sido creado.

Los empleos por cuenta propia en el sector informal no agropecuario no han dejado de crecer. En Perú, el sector de la construcción y el transporte son importantes debido a que proporcionan gran cantidad de empleos a los hombres, mientras que las mujeres se emplean o crean sus propias fuentes de trabajo, laborando desde sus domicilios en la producción de bienes o realizando servicios diversos, entre los que sobresalen las vendedoras ambulantes y las comerciantes de mercado. El lugar en el que trabajan, quiénes son sus clientes, qué reglas del juego existen en las respectivas ramas de actividad, etc., son relevantes para evaluar el significado que puede tener en cada caso la formalización de su quehacer o de su condición laboral. Los análisis a nivel meso, que combinen lo que ocurre en ciertas ramas de producción o servicios con las dinámicas territoriales, son indispensables para entender los sistemas de actores –que se mueven en la formalidad, la informalidad o la ilegalidad– y las apuestas que los definen. El grado de cumplimiento de las normas, en cada uno de estos ámbitos, deviene de los objetivos de los agentes involucrados en ellos, ya sea maximizar ganancias, ampliar o preservar cuotas de mercado, fuentes de empleo o posiciones de poder.

### Cuando se entrelazan varias dimensiones de informalidad: el comercio de calle

Varios actores interactúan en torno al comercio de calle: quienes se dedican a la venta, los compradores, los Gobiernos locales que son los que generalmente están encargados de su regulación, el público transeúnte y los residentes (domicilios familiares, empresas, entidades diversas) de las zonas en las que se ubican los vendedores ambulantes. Hay diversos tipos de vendedores ambulantes desde el punto de vista de la ocupación del espacio: los que ocupan un lugar fijo, los que se desplazan en torno a un mismo punto y los que se movilizan a lo largo de varias calles. De acuerdo con lo anterior, tienen equipamientos para colocar la mercadería que facilita sus emplazamientos o sus desplazamientos: kioscos que pueden cerrarse al final del día, carretillas o puestos rodantes, mesas y sillas, telas o plásticos que pueden colocar en el piso y plegar cuando es preciso, maletines o canastas, etc.

El posicionamiento en el lugar y el equipamiento responden, en gran medida, al grado de tolerancia que las autoridades muestren en relación con su trabajo. Al mismo tiempo, son una expresión de la capacidad de organización de los vendedores ambulantes. Este es un recurso clave para poder defender las ubicaciones a lo largo del tiempo. Es así que, en todos los lugares en los que hay vendedores con puestos fijos existe una organización.

Los espacios también son diversos y, con ellos, el público con el que se relacionan. Los ambulantes responden sobre todo a la demanda de la población de bajos ingresos y –en las zonas céntricas de la ciudad– fundamentalmente de los compradores al paso. Frecuentemente generan aglomeraciones, aunque también algunos se ubican en puntos espaciados unos de otros, siempre teniendo en cuenta la posible demanda. En cuanto a las aglomeraciones y la población a la que atienden, es posible distinguir los varios tipos. En primer lugar, conjuntos de vendedores y vendedoras que instalan sus puestos en los barrios marginales, sobre todo mujeres que no pueden alejarse mucho de sus hogares por combinar el trabajo con las labores de cuidado, que ofrecen alimentos y otros productos de consumo cotidiano a clientes que son también sus vecinos.

En segundo lugar, los que se instalan en lugares en los que existe un flujo comercial, por ejemplo, el entorno de los mercados, o que constituyen puntos obligados de transbordo de vehículos y que atienden a personas que acuden *ex profeso* para abastecerse y a otras que aprovechan la oportunidad mientras se movilizan. Finalmente, se encuentran las aglomeraciones de vendedores en los lugares más céntricos de la ciudad, donde hay establecimientos comerciales destacados, edificios públicos que concentran funciones importantes, que atraen a una gran cantidad de personas, en los que el espacio público tiene una gran rentabilidad y donde su uso tiene connotaciones políticas en la medida que pone a prueba el grado de control que ejerce la autoridad.

Siempre que el número de vendedores ambulantes y su permanencia en los espacios públicos se convierte en un factor que resulta inquietante para otros, el recurso a la autoridad se hace presente. En la mayoría de ciudades, los Gobiernos locales son el nivel competente para regular el comercio de calle. Las opciones que manejan oscilan entre la erradicación y la permisividad total. Entre ambos extremos hay una gama de intervenciones que incluyen el otorgamiento de licencias, la definición de zonas rígidas en las que está prohibido el comercio ambulatorio, la organización de ferias para ordenar el comercio ambulatorio, la fiscalización, el decomiso selectivo de mercadería, etc. Lo que se traduce generalmente en que ciertos grupos de vendedores logran un estatus que les permite desempeñarse, ya sea con restricciones y bajo ciertas condiciones, en determinados lugares mientras que otros quedan excluidos de esa posibilidad, convirtiéndose en actores inmersos en el conflicto por el uso del espacio.

Al no contar con una autorización para la venta en el espacio público, a la práctica que llevan a cabo los vendedores ambulantes se le denomina comercio informal. Dado que no cumplen con el pago de impuestos, su empleo es definido de la misma forma. Por otro lado, tampoco están amparados por la seguridad social. Se trata, de un sector en el que se entrelazan varias dimensiones de informalidad, lo que plantea un reto para las políticas públicas. Generalmente, los grupos más numerosos de vendedores ambulantes son identificados por los Gobiernos locales como una perturbación para el uso fluido del espacio público y su enfoque tiende a acotar el problema en una lógica que podría ser comparada del “control de daños”. Así ocurre especialmente cuando los ambulantes están ocupados en lugares céntricos.

Para quienes están encargados del diseño de las políticas de empleo, los ambulantes no son un grupo prioritario. Tampoco son considerados por las políticas antipobreza. Aunque sus niveles de ingreso son heterogéneos, aquellos que se concentran en las zonas más céntricas de la ciudad suelen tener ingresos superiores a la línea de pobreza, que no obstante, son inestables y dependen del trabajo diario. Además, al estar expuestos a diversos accidentes, son definitivamente trabajadores vulnerables. De modo que, pese a su visibilidad en el espacio público son casi invisibles para las políticas públicas en el plano nacional.

## Gobiernos locales y venta ambulante en capitales de América Latina

En todas las ciudades importantes de América Latina existe comercio ambulatorio. En muchos lugares, los Gobiernos locales se han adaptado a la presencia de los vendedores o desarrollan, en relación con ellos, una intervención dirigida a administrar la disputa por el uso del espacio público. No obstante, en determinados momentos y en ciertos lugares, el conflicto escala. Ello ocurre cuando las municipalidades apuntan a erradicar a los ambulantes de ciertos espacios.

Uno de los motivos tiene que ver con su visión para la ciudad, ya sea modernizarla, hacerla atractiva para la inversión y el turismo o revalorizar el patrimonio. Se alude a la modernización sobre todo cuando se pretende aligerar los flujos de tránsito vehicular. Se busca dar una imagen de prosperidad y orden, sin ambulantes en las áreas céntricas, sobre todo cuando las autoridades aspiran a mostrar una ciudad que figure en el mapa global. En las ciudades que cuentan con un patrimonio histórico, las autoridades proponen recuperar el pasado, especialmente del periodo hispánico, en ocasiones con narrativas e intervenciones que implican discriminación social (Cosamalón 2018) o étnica (Kingman 2004).

Otro motivo se relaciona con dirimir conflictos, atendiendo demandas de otros actores que resienten la competencia que representan los ambulantes o de vecinos. Puede tratarse de empresas con puertas a la calle o propietarios de puestos de mercados, en particular cuando venden el mismo tipo de productos, cuando sus precios son menores o cuando generan una aglomeración que dificulta el acceso a sus negocios.

Finalmente, está la posibilidad ganar legitimidad y reconocimiento en los casos de alcaldes interesados en continuar sus carreras políticas. Ordenar las calles desplazando a los ambulantes puede generar reconocimiento más rápidamente y con menor costo que ejecutar proyectos de infraestructura o realizar complejas reformas cuyos resultados se verán a largo plazo (Stamm 2012).

Los procesos de desalojo o de reubicación –con todas las diferencias que puede haber entre ellos– que se han llevado a cabo en las últimas décadas van dejando una serie de lecciones: no son procesos sencillos ni factibles en plazos cortos. Los ambulantes pueden dejar los espacios que ocupaban, pero al menos parte de ellos pasarán a ocupar otros sitios también en la vía pública. Los Gobiernos locales que han optado por procesos de reubicación precedidos de diálogo y negociación, logran evitar mayores costos sociales. Aun así, con el traslado a lugares auspiciados por las municipalidades, la historia no termina.

Algunos vendedores encontrarán que en los nuevos centros de venta sus condiciones de trabajo pueden ser mejores, pero que sus ventas se han reducido. Los que no tienen ahorros para esperar a ver si el panorama mejora, volverán a las calles, como muestra Donovan (2004) en el caso de Bogotá. Ahí donde existe una arraigada cultura de comercio en las calles –algo que sucede en La Paz–, una parte significativa de la clientela prefiere seguir comprando en ellas en vez de ingresar a los mercados municipales (Pereira 2015), lo que da lugar a enfrentamientos entre vendedores de adentro y aquellos que están por fuera.

En cada uno de los espacios en conflicto hay una trama de actores, cada uno con su agenda y con sus propios recursos. En algunos casos, las organizaciones de vendedores ambulantes pondrán en juego relaciones clientelares con los partidos que están conduciendo las municipalidades o con algunos de los funcionarios para defender el espacio que ocupan; con el mismo propósito, algunas de las organizaciones pueden procurar destacar algo que las diferencie de las demás para argumentar la pertinencia de un trato distinto (Crossa 2018). Hay también experiencias que pueden considerarse exitosas, al menos en ciertas dimensiones. En el siguiente acápite se expone una de ellas.

## Intervenciones frente al comercio ambulatorio en el caso de Lima Cercado

Desde los años sesenta, la presencia de vendedores ambulantes en el centro histórico de Lima motivó titulares periodísticos en primera plana. Se referían al área de esta zona ubicada en Lima Cercado (en adelante El Cercado), que es el más antiguo distrito de Lima Metropolitana.<sup>3</sup> El número de comerciantes de calle pasó de 3000 a casi 20 000 entre 1976 y 1995, de acuerdo con dos censos que se realizaron en Lima.

Sucesivas administraciones municipales ensayaron intervenciones con orientaciones y grados de eficacia diversas, empezando por intentos de erradicación que dieron lugar a la organización de una Federación de Vendedores Ambulantes de Lima que agrupaba a diversas asociaciones abocadas a la defensa de sus espacios de venta, aunque también hubo organizaciones que asumieron que era preferible adquirir terrenos y construir mercados fuera del centro de la ciudad. En 1985 –durante la alcaldía de Alfonso Barrantes, de Izquierda Unida–, se aprobó una ordenanza que reconocía que el comercio ambulatorio era una consecuencia de las estructuras económicas. Además, se definieron procedimientos para otorgar autorizaciones para esta actividad en ciertas áreas, se creó el Fondo de Asistencia para el Vendedor Ambulante y espacios de participación en la toma de decisiones que les afectasen.

Durante los años noventa, el clima político e ideológico era otro. Los ambulantes no eran más vistos como víctimas del sistema, sino que se les tildaba de emprendedores que habían ocupado por demasiado tiempo la vía pública. En 1991 el centro histórico fue inscrito en la lista del Patrimonio Mundial de la Humanidad. Hacerlo atractivo pasó a ser una prioridad para el municipio. Un comercio ambulatorio desbordado contribuía a su deterioro, aunque este había empezado mucho antes con el abandono progresivo por parte de las élites (Ludeña 2002). El alcalde Alberto Andrade condujo un proceso de desalojo drástico de comerciantes de las calles del centro, combinando el diálogo con las organizaciones de los ambulantes con la represión. El discurso apelaba a recuperar Lima para que el centro cumpliera una función eminentemente turística, solo se permitiría la presencia de quienes tuvieran giros de venta compatibles con esta función.

La municipalidad reubicó a los ambulantes en un campo ferial situado aproximadamente a quince minutos de los emplazamientos que antes ocupaban, luego pasaron a establecerse en los locales de antiguas fábricas que se volvieron galerías,

<sup>3</sup> La provincia de Lima cuenta con 43 distritos y más de diez millones de habitantes. En el Cercado, donde viven 276 482 personas, destaca el volumen de la población flotante que acude a realizar trámites, compras o por entretenimiento. La regulación del comercio ambulatorio es competencia de cada municipio distrital y de la MML en Lima Cercado.

con asistencia técnica de la municipalidad. Con el paso de los años, estos ambulantes –fundamentalmente la siguiente generación– prosperaron, dando lugar a un conglomerado floreciente denominado Las Malvinas. Dos factores fueron clave: la disponibilidad de espacios bien ubicados y el tipo de productos que comercializaban (materiales y equipos útiles para la construcción y otras industrias). Por tanto, su clientela no estaba conformada principalmente por compradores al paso.

Otros grupos de ambulantes, que no tenían este perfil, pasaron a ubicarse en los espacios públicos de sus propios barrios. El conglomerado Las Malvinas, que funciona con licencia municipal y donde se cumple medianamente con las obligaciones tributarias, no llega a ser ejemplar desde el punto de vista de su capacidad para reproducir empleo formal. Los jóvenes trabajadores empleados para la venta –por lo general– no cuentan con contratos ni beneficios sociales.

El alcalde siguiente, Luis Castañeda, optó por otra estrategia. La municipalidad creó el programa Capitalizando en el año 2006, el cual otorgaba autorizaciones temporales para el comercio ambulatorio a vendedores que se comprometieran a ahorrar para establecer un negocio que les permitiera dejar las calles. La municipalidad asesoraba a las asociaciones en sus proyectos de negocio y supervisaba su avance. Fue concebido para alcanzar la formalización de los vendedores ambulantes. Los ambulantes autorizados en el marco de este y de otros programas municipales se distribuían por las diferentes zonas de El Cercado. Casi 20 años después, ninguno de los inscritos en Capitalizando ha dejado el comercio ambulatorio. En ese lapso, hubo procesos de reestructuración para incrementar la efectividad del programa. Los participantes ahorraban y realizaban actividades propias de los negocios, principalmente para cumplir con los requerimientos y conseguir la renovación de sus autorizaciones. El comercio ambulatorio constituía para ellos una actividad segura, mientras que un negocio –individual o asociativo– fuera del espacio público, representaba un riesgo.

La gestión municipal del periodo 2011-2014 encontró alrededor de 3000 ambulantes autorizados y una rutina administrativa en torno al proceso de otorgamiento de licencias que absorbía el tiempo de los funcionarios encargados de la regulación del comercio ambulatorio. En las calles, una inmensa mayoría de ambulantes ejercía sin autorización alguna, salían “a guerrear”, listos a correr en caso de que aparecieran los fiscalizadores municipales. Mediante la Ordenanza 1787, durante el mandato de la alcaldesa Susana Villarán, la gestión municipal procuró racionalizar la carga administrativa, modificando la vigencia de las autorizaciones de uno a dos años para liberar energías y tiempo con el fin de implementar estrategias a largo plazo.

Asociaciones de ambulantes de varios distritos de Lima se involucraron en la elaboración de esta norma para introducir la cuestión de la formalización del comercio

ambulatorio, definida como “el proceso que emprende el comerciante ambulante autorizado, a través del auto ahorro y ahorro asociativo conducente a formalizarse dentro de un establecimiento comercial” (Municipalidad Metropolitana de Lima 2012, art. 4), señalando además, que la municipalidad debía apoyar este proceso prestando asesoría. En la siguiente gestión, una nueva ordenanza restableció la vigencia anual de las autorizaciones. Desde entonces, los periodos de relativa calma y tensión se suceden con variaciones en cuanto a los aspectos anecdóticos y en los personajes involucrados.

¿Qué se desprende de esta secuencia de intervenciones municipales? Tras la intervención desplegada en la época del alcalde Andrade, la MML ha podido mantener un centro histórico con un número de ambulantes relativamente controlado, con puestos con giros de venta y lugares definidos por la administración. Sin embargo, a pocas cuadras –en la zona Mercado Central-Mesa Redonda–, se produce un desborde incontenible. En esta zona, próxima al Congreso de la República, que se ha convertido en una de las centralidades más importantes de Lima (González de Olarte y Del Pozo 2012; Dammert y Vega-Centeno 2023), hay más de 1000 comerciantes de calle. El espacio del descontrol resulta una válvula de escape, la otra cara del espacio de la contención. El otorgamiento de autorizaciones a determinados grupos, encuadrados en programas municipales, es una modalidad de regulación que ofrece una inclusión laboral en la ciudad a una parte de la población que ha encontrado una alternativa de empleo en el comercio ambulatorio, sin poder ofrecer una salida para la mayor parte de esta, lo que escapa a lo que las municipalidades distritales –aisladas unas de otras– pueden diseñar y aplicar.

La MML también participó en un proceso que condujo a miles de vendedores ambulantes a trasladarse a un terreno de propiedad municipal en el que funciona ahora el mercado Tierra Prometida. Fue una demanda de las asociaciones de ambulantes. Sin embargo, muchos regresaron a las calles que antes ocupaban, en un distrito vecino a El Cercado. Daniel, Uno de los que retornó, explica que “los clientes están aquí, allá me tocó un puesto al lado de una puerta que nunca se va a abrir” (entrevista a Daniel, vendedor ambulante, Lima, septiembre de 2022), mientras que Ofelia, que se quedó en Tierra Prometida, afirma que “para hacer un mercado hay que padecer. Allá es inseguridad, están los malandrines que les cobran por su vereda. Aquí tengo nuevos clientes” (entrevista a Ofelia, exvendedora ambulante, Lima, agosto de 2023).

Algunos líderes del comercio de calle animan a los ambulantes a ahorrar para trasladarse a establecimientos fuera del espacio público, respondiendo así a los hostigamientos y representando especialmente a quienes tratan de pensar más allá de lo inmediato. Otros, difieren argumentando que “a mí nunca me han desalojado”.

Tales líderes –hombres y mujeres– recogen experiencias que diversas asociaciones han emprendido, unas con relativo éxito y otras truncas, pero no pretenden dar una solución definitiva. Saben que los espacios que unos ambulantes dejen serán ocupados por nuevos contingentes. Rosalía, líder que ha trabajado como ambulante en varios distritos, reflexiona lo siguiente:

Uno puede trabajar como ambulante 10 o 15 años, con eso ya se puede tener un futuro, construir y educar a los hijos que tarde o temprano te van a responder. Los dirigentes somos personas mayores. No tenemos un trabajo estable. Si tienes un puesto [en un mercado o centro comercial] y en el futuro lo alquilas, va a ser tu pensión. Ya no serás una carga. Las autoridades entienden la formalización por el lado de los impuestos, no les importa en qué lugar estás. ¿Cómo voy a pagar impuestos si me estás correteando? Ambulantes siempre va a haber. Pero uno se puede formalizar y dejar el sitio a otros. (entrevista a Rosalía, vendedora ambulante, Lima, octubre de 2021).

## Conclusiones

La formalización adopta diversos sentidos según la perspectiva de los actores. Para los vendedores ambulantes, la expectativa es contar con un espacio seguro para trabajar y alguna protección en materia de pensiones. Propuestas de formalización que desconocen lo que los trabajadores independientes pueden aportar y solo les significan mayores cargas no solucionan ningún problema. Las políticas que apuntan a ese objetivo requieren captar la heterogeneidad de las situaciones en las que se desenvuelven las personas involucradas. El tránsito de la informalidad a la formalidad –en nuestra realidad–, no puede ser entendido como una negación de las prácticas económicas que dan sustento a amplios sectores de nuestra población. Este tema, que Chen (2012) encara proponiendo “un nuevo paradigma: un modelo de economía híbrida que acepte lo tradicional y lo moderno, lo pequeño y lo grande, lo informal y lo formal” (Chen 2012, 21), debe ser materia de amplia deliberación con la participación de los distintos actores, incluidos los trabajadores por cuenta propia y de la economía informal en general.

Tomando la formalización en lo que implica en relación con la ampliación de derechos –no exento de deberes–, más allá de los logros que pueden haberse dado con grupos específicos, requeriría significativos cambios sociales, económicos y políticos. Supone superar los factores que se resumen en la matriz de la desigualdad, por ejemplo, en el caso de las mujeres, generando o fortaleciendo sistemas de cuidado para permitir una mayor expansión de sus capacidades. También promover una mayor

diversificación productiva y un tejido empresarial más denso que abra mayores oportunidades para las empresas pequeñas y para el desarrollo económico territorial. De igual forma, renovar el sistema político en torno al compromiso con el bien público, al menos desde los espacios de Gobierno, para revertir el deterioro institucional.

## Referencias

- Abramo, Lais. 2021. "Políticas para enfrentar los desafíos de las antiguas y nuevas formas de informalidad en América Latina". *Políticas Sociales* 240, CEPAL. <https://lc.cx/8RGsWg>
- Centeno, Miguel. 1986. "El Estado en América Latina". *Revista CIDOB d'Afers Internacionals* 85-86: 11-31. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3040690>
- Cosamalón, Jesús. 2018. *El apocalipsis a la vuelta de la esquina. Lima, la crisis y sus supervivientes (1980-2000)*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Crossa, Verónica. 2018. *Luchando por un espacio en la ciudad de México. Comerciantes ambulantes y el espacio público urbano*. Ciudad de México: El Colegio de México.
- Chacaltana, Juan. 2005. "Trayectorias laborales de jóvenes peruanos". Documento de Trabajo, CEPAL. <https://lc.cx/47wsg6>
- Chen, Martha. 2012. "La economía informal: definiciones, teorías y políticas". Documento de Trabajo, WIEGO. <https://lc.cx/eWnFhb>
- Dammert, Manuel, y Pablo Vega-Centeno. 2023. "Las centralidades metropolitanas de Perú (Lima) como espacio habitado. Una aproximación cualitativa". *Revista de Urbanismo* 48: 62-84. <https://doi.org/10.5354/0717-5051.2023.67057>
- De Soto, Hernando; Ghersi, Enrique y Mario Ghibellini. 1986. *El otro sendero: la revolución informal*. Lima: El Barranco: Instituto Libertad y Democracia
- Donovan, Michael. 2004. "La guerra por el espacio en Bogotá: la 'recuperación' del espacio público y su impacto sobre los vendedores ambulantes (1988-2003)". *Territorios* 12: 109-146. <https://lc.cx/eDcWse>
- Durand, Francisco. 2007. *El Perú fracturado. Formalidad, informalidad y economía delictiva*. Lima: Congreso de la República.
- Evans, Peter. 2007. *Instituciones y desarrollo en la era de la globalización neoliberal*. Bogotá: Editorial Gente Nueva.
- Garza, Enrique de la. 2012. "Problema conceptuales, relaciones laborales y derechos laborales de los trabajadores informales". *Revista Internacional de Estadística y Geografía* 9 (13): 162-168. [https://lc.cx/\\_RxI2j](https://lc.cx/_RxI2j)
- González de Olarte, Efraín, y Juan Manuel del Pozo. 2012. "Lima, una ciudad policéntrica. Un análisis a partir de la localización del empleo". *Investigaciones Regionales* 23: 29-52. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=28924472002>

- Hunt, Shane. 2009. "América Latina en el siglo XX: ¿se estrecharon las brechas o se ampliaron aún más?". En *Desarrollo económico y bienestar. Homenaje a Máximo Vega-Centeno*, editado por Efraín González de Olarte y Javier Iguíñiz, 23-54. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.  
<https://doi.org/10.18800/9789972428739>
- INEI (Instituto Nacional de Estadística e Informática). 2022. *Producción y empleo informal en el Perú. Cuenta satélite de la economía informal 2007-2021*. Lima: INEI.
- 2023. *Producción y empleo informal en el Perú. Cuenta satélite de la economía informal 2022*. Lima: INEI.
- Kingman, Eduardo. 2004. Patrimonio, políticas de la memoria e institucionalización de la cultura (Dossier). En: Íconos: revista de ciencias sociales. Patrimonio, memoria y regeneración urbana, Quito: FLACSO sede Ecuador, (no. 20, septiembre 2004): pp. 26-34. ISSN: 1390-1249
- Loayza, Norman. 2023. "¿Cómo abordar la informalidad en los países en desarrollo?". Ponencia presentada en el Seminario Anual de Investigación CIES, 29 de diciembre. <https://lc.cx/XQmREr>
- López, Sinesio. 2012. "La densidad del Estado y el Estado móvil". En *Gestión pública: balance y perspectivas*, editado por Carlos Alza, 45-50. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú. <https://doi.org/10.18800/9786124146237>
- Ludeña, Wiley. 2002. "Lima: poder, centro y centralidad. Del centro nativo al centro neoliberal". *Eure* 28 (83): 45-65.  
<http://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612002008300004>
- Martucelli, Danilo. 2020. *La sociedad desformal*. San Paulo: Ediciones Plataforma Democrática
- Maurizio, Roxana. 2016. "Formas atípicas de empleo en América Latina: incidencia, características e impactos en la determinación salarial". *Condiciones de Trabajo y Empleo* 76: 1-72. <https://lc.cx/uv3RQA>
- MTPE (Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo). 2024. "Informe trimestral del mercado laboral. Situación del empleo 2024, trimestre I". <https://lc.cx/RtbiXJ>
- Municipalidad Metropolitana de Lima. 2014. Ordenanza 1787 que regula el comercio ambulatorio en los espacios públicos en Lima Metropolitana.
- Neffa, Julio Cesar. 2023. "La informalidad como forma de trabajo/empleo precario". En *Informalidad en América Latina: ¿un debate actual?*, editado por Roberto Veras de Oliveira, Paula Varela y Ana María Calderón Jaramillo, 79-120. San Vicente del Raspeig: Universidad de Alicante.
- Nun, José. 1969. "Superpoblación relativa, ejercito industrial de reserva y masa marginal". *Revista Latinoamericana de Sociología* 5 (2): 1-50. <https://lc.cx/CKz-Jw>
- OIT (Organización Internacional del Trabajo). 2015. "Recomendación 204 sobre la transición de la economía informal a la economía formal". Ginebra, 12 de junio. <https://lc.cx/vQ2YLR>

- Pereira, René. 2015. Max Paredes, el comercio popular y la apropiación del espacio público T'inkazos. *Revista Boliviana de Ciencias Sociales*, núm. 38: 35-51. Programa de Investigación Estratégica en Bolivia La Paz, Bolivia <https://www.redalyc.org/pdf/4261/426143427003.pdf>
- PNUD (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo). 2010. *Informe sobre desarrollo Humano Perú 2009. Por una densidad del Estado al servicio de la gente. Parte I Las brechas en el territorio*. Lima: PNUD. <https://lc.cx/hBV3Ur>
- Portes, Alejandro, y William Haller 2004. *La economía informal*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Quijano, Aníbal. 1972. “La constitución del ‘mundo’ de la marginalidad urbana”. *Revista de Estudios Urbano Regionales* 2 (5): 89-106. <https://www.eure.cl/index.php/eure/article/view/837/685>
- Salazar-Xirinachs, José Manuel, y Juan Chacaltana, eds. 2018. *Políticas y formalización: avances y desafíos*. Lima: OIT.
- Sen, Amartya. 2000. *Desarrollo y libertad*. Buenos Aires: Planeta.
- Stamm, Caroline. 2012. “Convertir la informalidad en una oportunidad política. El ejercicio de la regulación del comercio ambulante en los centros históricos de la Ciudad de México y de Lima”. *Márgenes. Espacio Arte y Sociedad* 9 (11): 136-144. <https://doi.org/10.22370/margenes.2012.9.11.335>
- Tomaselli, Andrés. 2021. “Determinantes departamentales y estimación del riesgo distrital del trabajo informal en el Perú”. *Documento de Proyectos*, CEPAL. <https://lc.cx/Lgo133>
- Tokman, Víctor. 2004. El sector informal: características, debates y tendencias. En Tokman, Víctor (2004) *Una voz en el camino. Empleo y equidad en América Latina: 40 años de búsqueda*. Fondo de Cultura Económica. Chile
- Verdera, Francisco. 2012. “Y a-t-il des limites à la croissance de l’informalité en Amérique du Sud? Exploration préliminaire”. En *L'économie informelle dans les pays en développement*, editado por Jean-Pierre Cling, Stéphane Lagrée, Mireille Razafindrakoto y François Roubaud, 201-222. París: Agence Française du Développement.

## Entrevistas

Entrevista a Daniel, vendedor ambulante, Lima, septiembre de 2022.

Entrevista a Ofelia, exvendedora ambulante, Lima, agosto de 2023.

Entrevista a Rosalía, vendedora ambulante, Lima, octubre de 2021.

# Políticas alimentarias urbanas: potencialidades y desafíos desde América Latina

## *Urban Food Policies: Potentialities and Challenges from Latin America*

Clara Craviotti\*

Recibido: 06/11/2024 - Aceptado: 06/01/2025

144

### Resumen

En los últimos años se ha ido valorizando la idea de consolidar las políticas alimentarias urbanas, posicionando a las ciudades como agentes estratégicos para encarar acciones orientadas a afianzar ambientes alimentarios justos y sostenibles. En este artículo se analiza cómo se instalan estas políticas y en las bases institucionales y conceptuales en las que se apoyan, para luego reflexionar sobre los desafíos que encierran. En el análisis se toman en consideración cuatro ejes analíticos: las cuestiones propias de diseño, el imperativo de integrar acciones con una mirada territorial, los requerimientos de estas acciones en el nivel intraestatal y la necesidad de involucrar a actores de la sociedad civil.

*Palabras clave:* agroecología, circuitos alimentarios alternativos, gobernanza, políticas alimentarias urbanas, políticas públicas, sistema agroalimentario.

### Abstract

In recent years, the idea of enhancing urban food policies has been valued in the academic and intervention spheres, positioning the cities as strategic agents to design actions aimed at strengthening fair and sustainable food environments. This essay analyses how these policies came to the fore and on what institutional and conceptual bases they are sustained. The essay further reflects on the challenges they contain, considering four analytical axes: the inherent design issues, the imperative to integrate actions with a territorial perspective, the requirements of these actions at the intra-state level, and the imperative of the involvement of civil society actors.

*Keywords:* agroecology, agri-food system, governance, urban food policies, public policies, alternative food networks.

---

\* Investigadora principal CONICET- CESOT, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires, Argentina. ccraviotti@yahoo.com

## Introducción

En 2019, en un informe de la Eat-Lancet Commission se planteó que la humanidad enfrentaba tres pandemias simultáneas: la desnutrición, la obesidad y el cambio climático, y que la sinergia entre ellas conformaba una sindemia global (Willett et al. 2019). Frente a este fenómeno, en general, diferentes estudios ponen énfasis en la necesidad de la transformación del sistema alimentario hegemónico con el objetivo de mitigar esta problemática.

Vinculado a ello, se ha revalorizado la idea de consolidar y promover la transición hacia sistemas de abastecimiento local en clave agroecológica para revertir los impactos negativos del sistema agroalimentario sobre la sociedad y el medioambiente. En ese marco se identifica a las ciudades como agentes estratégicos para realizar acciones con base en la siguiente premisa: en las urbes se concentra la mayor cantidad de población del planeta,<sup>1</sup> y en particular aquella con dificultades para acceder a alimentos saludables (Dansero, Pettenati y Toldo 2017).

Desde algunas vertientes se argumenta que estos espacios son propicios para encarar proyectos colectivos vertebrados alrededor de lo común y de la proximidad, con alternativas políticas innovadoras caracterizadas por un nuevo municipalismo (Blanco, Gomà y Subirats 2018). Así, se ha generado un campo analítico y de intervención dentro de la noción *urban food policies* o políticas alimentarias urbanas (Morgan 2009), especialmente en los países del Norte Global, con lo cual se plantean interrogantes sobre su aplicabilidad a otros espacios geográficos y sociales.

En el contexto argentino, este tipo de políticas se han desarrollado de manera acotada y se han visto condicionadas por el bajo grado de autonomía de los Gobiernos municipales y por la voluntad de incidir en las cuestiones alimentarias. Sin embargo, también ha incidido el carácter antagónico que este tipo de iniciativas revisten en relación con el modelo exportador de materias primas con bajo grado de industrialización que caracteriza al país desde hace décadas, y cuya expansión afectó el desarrollo de producciones orientadas a los mercados de cercanía.

En este artículo se reflexiona sobre algunos de los desafíos que encierran estas políticas alimentarias urbanas, tomando en consideración cuatro ejes: las cuestiones propias de diseño, los requerimientos que plantean en términos de integración de acciones con enfoque territorial, la articulación de éstas a nivel intraestatal y con los actores de la sociedad civil. Previo a ello, realizaremos un breve recorrido analítico para situar cómo estas cuestiones se fueron instalando en la agenda pública y en qué bases institucionales y conceptuales se apoyan.

---

<sup>1</sup> Según el Banco Mundial (2023), en 2023 alrededor del 56 % de la población mundial residía en zonas urbanas. Además, se proyecta que para el año 2050 siete de cada 10 personas vivirán en ciudades.

Para esta tarea, se revisaron trabajos académicos nacionales e internacionales, y documentos y presentaciones efectuadas por gestores de estrategias alimentarias locales, en particular sobre Rosario (Argentina), un caso interesante por varias razones. En primer lugar, la ciudad concentra un importante porcentaje de población pobre y se encuentra ubicada en el corazón del modelo de agricultura orientada a la exportación en la región pampeana,<sup>2</sup> donde el conflicto ambiental y sanitario constituye un detonante de la necesidad de encarar este tipo de políticas y, a la vez, una oportunidad para desarrollar acciones transformadoras (Craviotti 2022a). En segundo lugar, Rosario es un referente latinoamericano en materia de agricultura urbana, por lo que frecuentemente se utiliza para ejemplificar políticas de agricultura agroecológica “de proximidad” (Sánchez 2023), que, según sus protagonistas, resultan experiencias replicables en otros contextos, especialmente a áreas periurbanas con altos niveles de contaminación de alimentos (Terrile 2017). En tercer lugar, la política del Gobierno local se encuentra bien documentada.

### La instalación de la cuestión alimentaria dentro de la agenda de las políticas urbanas

Si bien la cuestión alimentaria tiene una larga trayectoria en la agenda de las políticas públicas, su implementación en las ciudades alcanzó un desarrollo más notorio en los países del Norte. De acuerdo con Dansero, Pettenati y Toldo (2017), las políticas alimentarias urbanas se desarrollaron inicialmente en Estados Unidos y Canadá debido a las externalidades negativas generadas por el sistema agroalimentario dominante, particularmente las vinculadas al acceso a los alimentos y a la salud. Luego, el enfoque tuvo eco en otras ciudades europeas y en algunas naciones del Sur donde el encuadre se da más en términos de seguridad alimentaria y de promoción del desarrollo local. En cualquier caso, la creciente urbanización y concentración de la pobreza en las ciudades y el cambio en los hábitos alimentarios con prevalencia de las dietas industrializadas, sin duda juegan un papel en estos procesos de visibilización de la problemática alimentaria a escala urbana.

Se trata de una temática donde confluyen dinámicas institucionales, debates académicos y acciones de la sociedad civil. En cuanto a la dimensión institucional internacional, pueden identificarse ciertos hitos clave que tienen la impronta de

<sup>2</sup> La ciudad, localizada a 300 kilómetros de la capital argentina, tiene alrededor de 1 300 000 habitantes y es la tercera urbe en términos de población. Se ubica en el sur de Santa Fe, una zona central de la producción agrícola pampeana. La configuración de un complejo portuario-fabril sobre la margen derecha del río Paraná, compuesto por plantas procesadoras de cereales y oleaginosas, y una veintena de puertos, posibilitó que desde allí se exporte el 70 % de los granos y subproductos del país (Lilli 2021; Sánchez 2023).

diferentes agencias de la Organización de Naciones Unidas (ONU). Aquí se incluyen los objetivos de desarrollo del milenio (2000), la publicación del informe “Food for the Cities”, preparado por la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) en el año 2000,<sup>3</sup> la conferencia “Agricultura y ciudad”, promovida en 2001 por ONU-Hábitat, el programa Ciudades Saludables de la Organización Mundial de la Salud (OMS), que refiere explícitamente a la inclusión de las políticas alimentarias en los planes urbanos, el informe del relator especial sobre el derecho a la alimentación adoptado en el 2010 por la Asamblea General de la ONU, la agenda de desarrollo con los 17 objetivos de desarrollo sostenible o Agenda 2030 y la nueva agenda urbana adoptada en el marco de la Conferencia Hábitat III de la ONU, efectuada en Quito, Ecuador en el año 2016.

Sin embargo, el hito significativo en la visibilización de este tipo políticas estuvo representado por el Pacto de política alimentaria urbana de Milán (MUFPP, por sus siglas en inglés) firmado en 2015 por casi 50 ciudades, cifra que aumentó a 290 para el año 2024 y de las cuales 40 son latinoamericanas.<sup>4</sup> Asimismo, la difusión de la planificación alimentaria urbana en las instancias institucionales mencionadas fue acompañada y sostenida por la estructuración de una comunidad científica internacional en redes específicas.

En este recorrido existieron ciertos actores e instituciones clave para la instalación de marcos interpretativos comunes en el repertorio de las recomendaciones de políticas, nucleados en torno a proyectos de la FAO y de la Fundación RUAF (Agricultura Urbana y Sistemas Alimentarios, por sus siglas en inglés)<sup>5</sup> o financiados por la Fundación Nina Carasso. En estos espacios se propone la ciudad-región como la escala más apropiada de intervención para promover vínculos sostenibles entre las ciudades y sus alrededores a través de la creación de áreas proveedoras de alimentos, recursos naturales y servicios ecosistémicos (Dubbeling et al. 2016). El término ciudad-región fue definido en diciembre de 2013 en una consulta de expertos motorizada por la FAO, y se trata de una “compleja red de actores, procesos y relaciones que tienen que ver con la producción, procesamiento, comercialización y consumo de alimentos que existen en una región geográfica determinada,

<sup>3</sup> En 2001 la FAO lanzó la iniciativa multidisciplinaria Food for the Cities con el objetivo de facilitar las relaciones entre diversos actores a escala mundial. Luego motorizó una amplia red que desembocó en la adopción del enfoque del sistema alimentario ciudad-región (Bini et al. 2017).

<sup>4</sup> En este documento se señala que “los sistemas alimentarios actuales están llamados a ofrecer un acceso constante y seguro a una variedad de alimentos adecuados, seguros, locales, justos, saludables y nutritivos para todos; que el abastecimiento alimentario de las ciudades se enfrentará a diferentes obstáculos, entre ellos, el desequilibrio en términos de acceso y distribución, el deterioro ambiental, la escasez de recursos y el cambio climático, formas de producción y consumo no sostenibles, las pérdidas y el desperdicio de alimentos” (Pacto de política alimentaria urbana de Milán:1).

<sup>5</sup> Estos actores intervinieron en el diseño del Pacto de Milán, difundido por la FAO.

que incluya un centro urbano más o menos concentrado y su periurbano y rural circundante” (Jennings et al. 2015, 29). Se argumenta que los beneficios de estos sistemas regionales exceden al sistema alimentario para abarcar el desarrollo económico local, la salud pública y la protección de los ecosistemas. Además, se sostiene que desde estos ámbitos se puede generar un apoyo político positivo a través de la creación de coaliciones de actores preocupados por la cuestión alimentaria.

De acuerdo con Blay Palmer, Henk Renting y Dubbeling (2015), los antecedentes conceptuales del enfoque ciudad-región pueden rastrearse en los conceptos de biorregión y cuenca alimentaria. A fines de la década de los 70, Berg y Damsann (1977, citado en Blay Palmer et al. 2015) describieron la biorregión como un terreno geográfico y de conciencia. Estos autores argumentaron que dentro de una biorregión las condiciones que influyen en la vida son similares, y que estas, a su vez, han influido en la ocupación humana. Las condiciones biofísicas incluyen el clima, el paisaje físico, la flora y la fauna, que son el punto de partida para comprender la biorregión. Sin embargo, sus límites finales son descritos mejor por las personas que han vivido durante mucho tiempo dentro de ella, a través del reconocimiento humano de las realidades de vivir en el lugar. El segundo concepto, el de cuenca alimentaria, refiere a los flujos de alimentos que llegan a una localidad particular y que son mediados por las características de la geografía natural y social (Kloppen-berg 1996 citado en Blay Palmer et al. 2015).

Ambos enfoques comparten una mirada espacial, sin embargo, no consideran las interrelaciones entre lo rural y lo urbano más allá de los flujos de alimentos, ni se interesan por las instituciones o el carácter de los vínculos entre los actores. De allí el carácter superador adjudicado al enfoque ciudad-región. Sus proponentes destacan que, en tanto nueva lente analítica, ofrece una perspectiva territorial del sistema alimentario que también es multidimensional, ya que cubre las diferentes etapas desde la producción hasta el tratamiento de los desperdicios alimentarios, abarcando dimensiones sociales, económicas, ambientales y nutricionales (Blay Palmer, Henk Renting y Dubbeling 2015). Por su parte, para los autores inscriptos en la Cardiff School of Geography and Planning (Kevin Morgan, Roberta Sonnino, Terry Marsden, entre otros), la regionalización de lo local permite superar límites municipales rígidos en el contexto de una “nueva ecuación alimentaria”, caracterizada por la combinación de crisis ecológicas y sociales (Sonnino, Tegoni y De Cunto 2019).

Desde el ámbito francés, se puede mencionar una conceptualización cercana a esta mirada, la de sistema alimentario territorializado (Rastoin 2015), visto como un conjunto coherente de cadenas agroalimentarias localizadas dentro de un espacio geográfico de dimensión regional. El enfoque no solo pone énfasis en

la maximización de la integración local de las cadenas de producción y de distribución de alimentos, también en la “mutualización” de los recursos locales y del valor creado, en la reutilización de los desperdicios alimentarios y en la gobernanza a escala territorial.

En el panorama latinoamericano, Azevedo (2009) hace hincapié en fortalecer los circuitos de proximidad en materia alimentaria, de manera tal que la producción y la circulación del excedente se destinen al consumo local y regional. Mientras que Gandulfo y Rofman (2020) proponen conformar circuitos locales de producción solidaria y de consumo responsable a través de acuerdos formales entre productores de alimentos frescos cercanos a las aglomeraciones y de los consumidores urbanos, aprovechando el poder de compra de los sectores populares. En estas propuestas latinoamericanas se observa que el énfasis está puesto en el componente económico de la relocalización alimentaria, fundamentalmente en la retención del excedente a nivel local, pero también en el empoderamiento de sectores con menor acceso a recursos urbanos y rurales.

### Las políticas alimentarias urbanas: algunas reflexiones sobre sus alcances y limitaciones

En este marco de reflexión y de propuestas de políticas existen algunas cuestiones que se plantean de manera explícita o subyacente y ciertos casos de ciudades que son planteados de manera ilustrativa. En la tabla 1 se exponen algunos de sus ejes de interés, las ciudades latinoamericanas que son consideradas y la concentración de trabajos entre los años 2015 y 2019. Para la selección de estos textos se tuvieron en cuenta que se tratara de documentos ampliamente referenciados en la literatura, que adoptaran una mirada de sistematización o comparativa y que recuperan casos de ciudades latinoamericanas, aunque pueden considerar también urbes de otras zonas geográficas. El grado de profundidad en el análisis es variable, lo mismo que el énfasis puesto en cada uno de los ejes planteados. Algunos de los trabajos se refieren a una política alimentaria en particular, mientras que otros a varias. Si bien el listado no pretende ser exhaustivo, permite poner de relieve la superposición o repetición de ciertos casos emblemáticos de América Latina –particularmente Belo Horizonte, Rosario y Quito– y la relativa escasez de ciudades que han puesto en marcha estrategias alimentarias urbanas y que han sido objeto de análisis.

A continuación, se desarrollan algunas de las cuestiones que se suscitan a partir de los ejes planteados en el presente artículo.

Tabla 1. Ciudades latinoamericanas y aspectos considerados en trabajos seleccionados

Autoría	Casos referenciados de políticas o estrategias alimentarias urbanas	Definición de una escala local- regional	Integración de las acciones con la mirada territorial	Articulación intramunicipal y con otras escalas de Gobierno	Involucramiento de la sociedad civil
Baker y de Zeeuw (2015)	Belo Horizonte, Ciudad de México, Quito, Rosario	x		x	x
Blay Palmer et al. (2018)	Belo Horizonte, Medellín, Quito, Rosario	x	x	x	x
Dubbeling et al. (2016)	Belo Horizonte, Curitiba, Medellín, Quito, Rosario	x	x	x	x
Filippini, Mazzocchi y Corsi (2019)	Belo Horizonte, Bogotá, Ciudad de México, La Paz, Quito, San Pablo	x	x	x	x
Forster et al. (2015a)	Belo Horizonte, Curitiba, Medellín, Quito		x	x	x
Halliday (2019)	Belo Horizonte, La Paz, Medellín, Rosario, San Pablo	x	x	x	x
IPES Food (2017)	Belo Horizonte (estudio de caso), Medellín, Río de Janeiro, Rosario	x	x	x	x
Jennings et al. (2015)	Belo Horizonte, Bogotá, Brasilia, Rosario	x	x	x	x
Martín (2019)	Quito		x	x	x
Roosendaal et al. (2020)	Belo Horizonte, Quito	x	x	x	x
Sonnino, Tegoni y De Cunto (2019)	Ciudad de México, Quito		x	x	x

Fuente: Elaborada por la autora.

### *Cuestiones de diseño inherentes al enfoque: la escala local*

Realizada esta breve presentación de antecedentes relevantes para la construcción del campo de las políticas alimentarias urbanas, vale la pena reflexionar sobre sus alcances, qué se puede esperar de ellas y qué no en función de la forma en que están concebidas. Desde este punto de vista y más allá de los logros de las

experiencias particulares, se puede argumentar que hay cuestiones de diseño y de puntos de partida que condicionan sus posibilidades de reconfigurar el sistema agroalimentario hegemónico, caracterizado por su carácter globalizado, asimétrico y concentrado en pocos actores.

En primer lugar, hablar de políticas alimentarias locales o de políticas alimentarias urbanas supone la posibilidad de encarar acciones a nivel local de manera relativamente autónoma de los mercados globales y de otros niveles del Estado. Sin embargo, las políticas nacionales, los acuerdos internacionales y las estrategias de las grandes empresas inciden de manera decisiva en la alimentación de los habitantes de las ciudades (Dansero, Pettenati y Toldo 2017). Surgen entonces dos interrogantes: ¿qué estrategias se plantean los actores que intervienen en la formulación de las políticas alimentarias urbanas frente a estas instancias de poder?, ¿se proponen incidir sobre aquellas actividades del sector alimentario que, aunque operan en ámbitos locales, forman parte de redes y flujos poco territorializados? En resumidas cuentas, un problema fundamental de las políticas locales puede ser subestimar el papel de los actores supralocales sobre las dinámicas locales (DuPuis y Goodman 2005).

A pesar de estas limitantes, existen varias herramientas bajo el control de los Gobiernos locales que son de gran importancia para configurar el ambiente alimentario (Mattioni 2021). Entre ellas, se ubican la zonificación y el ordenamiento territorial, el fomento de la agricultura urbana y periurbana, la construcción de infraestructuras de apoyo, las decisiones sobre la ubicación de ferias y mercados de productores, la difusión de estos espacios, la adquisición de alimentos para escuelas y hospitales públicos, la educación alimentaria y el aprovechamiento de los desperdicios orgánicos.

En segundo lugar, podemos ubicar otro tipo de consideraciones, especialmente, los riesgos de atribuir un valor positivo a la escala local, dejando de lado posibles actitudes reaccionarias o conservadoras (Hinrichs 2003), que los circuitos locales pueden estar controlados por un grupo reducido de agentes (Azevedo 2009) o ser poco sostenibles desde el punto de vista ambiental y social. En consecuencia, la necesidad de un mapeo adecuado de los actores locales intervinientes en instancias clave resulta necesario como punto de partida.

En tercer lugar, el localismo puede transformarse en una debilidad “política” porque la influencia de este tipo de acciones es demasiado fragmentada y, por lo tanto, difusa (Morgan 2009). Por lo tanto, este tipo de estrategias deberían ser complementarias y no un reemplazo de acciones que deben ejecutarse en otras escalas.

En cuarto lugar, y más allá de las cuestiones que plantea la priorización de la escala local, pueden plantearse ciertos problemas prácticos que una estrategia de este tipo debería contemplar. Un aspecto a discutir se relaciona con los criterios a tener

en cuenta para determinar el espacio de intervención, que está ligado a cuestiones político-administrativas (los límites jurisdiccionales municipales y provinciales) y a las posibilidades desde el punto de vista agroecológico para producir los alimentos necesarios para una dieta saludable en un espacio geográfico determinado. En consecuencia, parece crucial analizar qué tipos de alimentos consumidos en un territorio pueden –y deberían ser– de origen local. En ese marco se destaca la importancia de contar con datos y estimaciones que incluyan los costos de oportunidad de una estrategia de este tipo y que ponderen el hecho de que cualquier política local tiene lugar en el marco de flujos más amplios, que vinculan estas áreas con los sistemas nacionales (y a veces globales) de abastecimiento de alimentos.

A título ilustrativo, y pensando específicamente en el caso argentino, hay espacios geográficos que presentan una marcada especialización productiva. En provincias de la región pampeana con índices elevados de autoabastecimiento de alimentos han disminuido los cinturones verdes, y con ello los productores de hortalizas y de otros alimentos frescos. A ello se agrega que en un país tan extenso como Argentina, la configuración logística prevaleciente obliga a los alimentos a pasar por infraestructuras ubicadas en los grandes centros urbanos.<sup>6</sup> Por otro lado, el canal tradicional representado por los pequeños comercios presenta limitaciones en lo que respecta a espacios de almacenamiento y de equipamiento en cadenas de frío, cruciales para conservar alimentos de vida útil muy corta (Herrera Vegas 2020). Dada esta situación, parece adecuado priorizar la producción local de alimentos frescos acompañada del fortalecimiento de los circuitos de comercialización directos o con no más de un intermediario entre productor y consumidor, donde la proximidad y la agricultura familiar son fundamentales.

Teniendo en cuenta estos aspectos, consideramos que la definición del alcance de estas políticas es, en última instancia, una definición sobre los procesos y los sujetos que se quiere incluir y apoyar. En las experiencias revisadas (Jennings et al. 2015; Blay Palmer et al. 2018), se encuentra que la definición de los límites geográficos es variable, o incluso puede no existir.

### *El imperativo de integrar acciones con una mirada territorial*

En materia de políticas alimentarias urbanas existe un “menú” típico de objetivos y acciones habitualmente contempladas (Forster et al. 2015b), que incluyen:

<sup>6</sup> En el caso particular de Rosario, se estimó que en promedio los alimentos frescos provienen de 300 a 1000 kilómetros de distancia. Solo el 10 % de la lechuga que llega anualmente al área del Gran Rosario se cosecha en la zona (Dubbeling et al. 2016).

1. Promover la inclusión de los pequeños productores y los grupos vulnerables locales en los circuitos de abastecimiento de alimentos a través de transferencias monetarias y de otros mecanismos de protección.
2. Apoyar y facilitar los circuitos cortos de comercialización para reducir la dependencia de fuentes de suministro distantes y aumentar la resiliencia frente a las crisis.
3. Integrar la oferta y la demanda local mediante sistemas de certificación de la producción local, de la compra pública de alimentos saludables para organismos públicos, entre los que sobresalen escuelas y hospitales, y la realización de campañas de sensibilización y de capacitación de los consumidores.
4. Proteger los ecosistemas regulando la planificación del uso de la tierra, específicamente de las agrícolas y de las cuencas hidrográficas, y la promoción de la agroecología y la limitación del uso de agroquímicos.
5. Desarrollar y establecer esquemas de gobernanza que vinculen las comunidades y den legitimidad a las acciones.
6. Promover la economía circular a través del tratamiento y del uso de los residuos alimentarios.

Si se analizan estas acciones, se puede observar que pivotean sobre la oferta y la demanda de alimentos y sobre las infraestructuras de distribución minorista y el aprovechamiento de los desperdicios. También se fomentan los vínculos entre los actores desde una perspectiva centrada en la promoción de consensos (objetivo 5). Las políticas alimentarias se convierten en estrategias alimentarias cuando promueven una visión holística y la consecuente intervención en el sistema alimentario en su conjunto y en la alimentación, en su pluralidad de dimensiones (Dansero, Pettenati y Toldo 2015).

No obstante, la búsqueda de integralidad no implica dejar de lado las acciones a emprender. En la práctica, muchas ciudades han iniciado estas acciones gradualmente, abarcando diferentes áreas de intervención de forma progresiva. A medida que esto ocurre, avanza también la institucionalización en materia de normas, de áreas y de programas.

Esto se puede observar en el caso de Rosario, donde la estrategia alimentaria surgió como una política estrictamente urbana para luego ampliarse al periurbano. Su programa de agricultura urbana (PAU) tuvo entre sus antecedentes la promoción de huertas familiares y comunitarias en el contexto de la hiperinflación del periodo 1989-1991 y sus implicaciones sobre la pobreza, que se profundizaron con la crisis socioeconómica de 2001, desembocando en el mencionado programa.<sup>7</sup> El proyecto

---

<sup>7</sup> Mediante la Ordenanza 7341/02 se creó el Programa Municipal de Agricultura Orgánica. Luego, con el Decreto 0838/03 se estableció el Programa de Agricultura Urbana (Mazzuca, Ponce y Terrile 2009).

Cinturón Verde (PCVR) para la promoción de la producción sostenible en la zona periurbana se gestó varios años después (hacia 2014), se puso en marcha en 2016 y se institucionalizó mediante la Ordenanza 10.141/20 en el Programa de Producción Sustentable de Alimentos. Posteriormente, estas acciones se integraron al Plan medioambiental de Rosario y al programa Rosario Sostenible, el cual conecta la cuestión alimentaria con otras políticas.

En materia de abastecimiento de alimentos, es importante que los propulsores de este tipo de estrategias evalúen en qué eslabones deben intervenir. Un aspecto sustancial es consolidar una demanda estable para los productores locales. En el caso rosarino, se ha señalado que los circuitos cortos de comercialización que fueron efectivos en el PAU resultaron escasos para el PCVR. También se identificó la necesidad de un centro de acopio de productos agroecológicos (Ostoich 2019) y de acciones de compra estatal de esta producción (Sánchez 2023). Se trata de un área de intervención considerada estratégica por su potencial para integrar aspectos relacionados con la salud, con el medio ambiente y con el desarrollo local.

Desde otro punto de vista, adoptar un enfoque centrado en cadenas alimentarias particulares no alcanza para lograr la integralidad buscada: la mirada sobre el territorio y las formas de acceso a recursos críticos como la tierra y el agua no deben estar ausentes. En esta materia, la bibliografía consultada pone énfasis en la necesidad de regulaciones de ordenamiento territorial y en la conformación de mesas de trabajo en las que es decisivo el apoyo municipal.

En el caso de Rosario, se partió de una primera etapa de análisis territorial que permitió identificar los ámbitos disponibles en cada barrio de la ciudad y armar un banco municipal de suelos no construibles<sup>8</sup>, junto a la puesta en marcha de diversos instrumentos impositivos a fin de estimular a los propietarios para su uso agrícola. Basándose en las experiencias de algunas ciudades europeas, se desarrollaron parques huerta en espacios cedidos por instituciones públicas (Galimberti y Ciarniello 2023), promovidos por la Ordenanza 10.142/20. Asimismo, se sancionaron otro conjunto de ordenanzas relacionadas con los usos del suelo, por ejemplo, la Ordenanza 9144/13 –luego reemplazada por la 10139/20– que reglamentó la utilización del suelo urbano y estableció una zona de protección para la producción de frutas y verduras de 800 hectáreas en suelo no urbanizable.

Las acciones desarrolladas con vistas a disponer de tierras para la producción agroecológica significaron hacer frente a la especulación en materia de valorización de los suelos (Tornaghi y Dehaene 2020). En el caso de las tierras periurbanas, implicaron un rol activo del municipio en términos de articular acuerdos entre

<sup>8</sup> Este consistió en un registro catastral de terrenos a los que se les asignó esta categoría por tener valores paisajísticos, por ser bordes de arroyos o de infraestructuras y compatibles con el uso agrícola.

propietarios y arrendatarios para que los contratos fueran de mayor duración, acordes a los requerimientos de una planificación agroecológica. No obstante, miradas más críticas advirtieron que los territorios productivos de la PAU se conformaron en su gran mayoría a partir de espacios urbanos vacíos sin calidad agronómica (laterales de vías de ferrocarril o aledaños a cursos de agua), aunque han sido mejorados por prácticas ecológicas continuas. Incluso bajo estas condiciones, el proceso de encontrar, negociar y legalizar el acceso a las tierras ha sido extenso (Soler Montiel 2015). Además, el avance industrial sobre zonas contempladas por las ordenanzas para la producción frutihortícola reveló algunas debilidades en el control municipal (Ostoich 2019).

En cuanto a los sujetos participantes, sus perfiles fueron diferentes en los dos programas (Hammelman et al. 2022; Martínez et al. 2019; Ostoich 2019). Los destinatarios del programa Cinturón Verde son percibidos como productores con tradición en la actividad y con experiencia comercial, por lo que se enfatiza la productividad económica de las tierras agroecológicas para evitar el avance de la agricultura industrial. En contraste, los productores del PAU generalmente son trabajadores excluidos del mercado de trabajo formal, para quienes la agricultura urbana constituye una fuente de empleo que debe ser reconocida socialmente. No obstante, otras perspectivas indicaron que en este programa predominan mujeres en condiciones precarias, con dedicación parcial a la actividad y que la alta rotación afectaría la planificación de los cultivos y las variedades ofrecidas (Soler Montiel 2015). Un aspecto mencionado es que los participantes de los dos programas centrales (PAU y Cinturón Verde) no se mezclan, los mercados no se superponen y los equipos técnicos son distintos, pues pertenecen a diferentes ámbitos institucionales del municipio (Hammelman et al. 2022).

A pesar de lo anterior, uno de los logros tangibles del PAU es la creación de siete parques huerta en 30 hectáreas destinadas a la agricultura urbana, con más de 300 huerteros que producen alimentos saludables mediante técnicas agroecológicas, los cuales se comercializan de manera directa (Hiba 2022). En cuanto al proyecto Cinturón Verde, en 2021 se reportaron 40 productores en etapas avanzadas de transición agroecológica, los cuales laboraban en 75 hectáreas (55 extensivas y 20 hortícolas), cifra que ascendió casi a 120 al año siguiente (Municipalidad de Rosario 2021, 2022). De este modo, puede observarse la diferencia entre la superficie efectivamente incorporada al programa y la potencialmente contemplada (800 hectáreas en espacios protegidos para la producción de alimentos), aspecto que nuevamente remite a la gradualidad de las acciones en la práctica.

*Los requerimientos de estas acciones a nivel intraestatal  
(articulación intramunicipal, capacidad de planificación  
a nivel local, apoyo de otras escalas de Gobierno)*

Desde el ángulo de la viabilidad de estas acciones, algunas precondiciones de estas estrategias son el interés de las autoridades locales y la capacidad de planificación, gestión y seguimiento a nivel municipal. Forster et al. (2015b) señalan al respecto que los Gobiernos locales a menudo carecen de experiencia técnica y operan bajo severas restricciones presupuestarias. En ese contexto, la política alimentaria rara vez es prioritaria dentro de la agenda. Además, mencionan la existencia de compartimentos estancos a nivel institucional y la ausencia de mandatos para trabajar en este campo.

Una limitante adicional tiene que ver con las competencias de los Gobiernos locales sobre las áreas periurbanas, que puede estar reservada a los Gobiernos provinciales o a otras jurisdicciones. Esto último no solo va a contramano de lo planteado por el enfoque ciudad-región, sino que también puede resultar un obstáculo difícil de sortear para las políticas alimentarias, pues para ciertas acciones tienen que contemplar una escala mayor que la ciudad y adoptar una mirada sistémica que considere las interrelaciones.

Los aspectos señalados implican que la articulación de los ámbitos locales con otros niveles del Estado (y viceversa) es una necesidad y al mismo tiempo un desafío, dada la “proyectificación” excesiva y la superposición de instrumentos y ventanillas de atención en diferentes ministerios, con diferentes miradas, variables niveles de llegada a los territorios y capacidad de ejecución (Craviotti 2022b). El escenario deseado –aunque difícil de lograr dado el centralismo de los Estados nacionales– sería aquel en el que exista una combinación de gobernanza horizontal entre diferentes niveles de Gobierno, basada en interdependencias recíprocas y en el escalamiento de las políticas urbanas “hacia arriba” a partir de la generación de redes y de procesos de aprendizaje (Blanco, Gomà y Subirats 2018). Al mismo tiempo, la necesidad de coordinación, desde una mirada holística, puede demandar nuevos arreglos institucionales al interior de los Gobiernos locales, un aspecto que se retoma en la siguiente sección.

Una vez puestas en marcha estas acciones, y dada la complejidad que encierran, es importante la continuidad política de los Gobiernos locales y de los equipos técnicos que las ejecutan. De hecho, este es un aspecto resaltado en los trabajos comparativos (Martín 2019). En el caso particular de Rosario, ha habido continuidad gubernamental por tres décadas y el potencial de la experiencia municipal aumentó cuando la provincia Santa Fe pasó a ser gobernada por el mismo signo político y se iniciaron acciones en otras ciudades cercanas para replicar el plan (Sanguedolce

2018). Concretamente, el apoyo provincial amplió la base financiera y facilitó el anclaje institucional de las acciones emprendidas por el municipio en las políticas provinciales orientadas a la reconversión de los sistemas de producción y al desarrollo de sistemas alimentarios regionales (Dubbeling et al. 2016). No obstante, el cambio de gestión del Gobierno provincial en diciembre de 2019 significó que el programa provincial de producción sustentable de alimentos en el periurbano, en el cual se inscribía la política municipal, no continuara en funcionamiento. Aquí hay un punto que vale la pena introducir en el análisis: la importancia del involucramiento de otros actores de la sociedad civil y la conexión con redes internacionales que, además de facilitar el intercambio de experiencias, pueden aportar recursos y capital simbólico para sostener las acciones, especialmente en situaciones políticas adversas.

En el caso de Rosario, la ciudad ha presentado proyectos a organismos internacionales que le permitieron obtener fondos y forma parte de redes como CityFood<sup>9</sup>, a partir de la cual ha logrado visibilidad internacional y ganado varios premios. En febrero de 2021 adhirió al Pacto de Milán y en marzo del mismo año fue electa para representar, junto a la ciudad de Belo Horizonte, a América del Sur ante el comité directivo durante el periodo 2021-2023. Desde otro punto de vista, la alta dependencia institucional de estas políticas constituye una limitante para llevar a cabo transiciones más radicales (Hammelman et al. 2022). Sin embargo, esto no desmerece el potencial que encierran los cambios incrementales para traccionar una nueva agenda en materia de políticas alimentarias.

### *El imperativo de involucrar a los actores de la sociedad civil*

Por último, abordamos un aspecto que consideramos central para entender el alcance y las posibilidades de estas políticas: En efecto, estas se gestan en complejas interacciones con los intereses y las demandas de diferentes actores implicados, en el marco de relaciones desiguales de poder (Sánchez 2023). Entonces, una problemática a considerar tiene que ver con el tipo de acuerdos público-privados a desarrollar a nivel local para planificar, ejecutar y realizar el seguimiento de estas acciones. En este aspecto, vale la pena considerar los aportes de la ecología política, que proponen analizar los discursos y las redes conformadas para comprender quién controla la selección de los participantes en los procesos de toma de decisiones, qué voces son las que cuentan, cómo se ejerce el poder y qué se considera legítimo (Moragues Faus y Morgan 2015; Roosendaal et al. 2020).

<sup>9</sup> Esta red fue establecida en 2017 en el marco de la iniciativa Gobiernos locales por la sustentabilidad (ICLEI, por sus siglas en inglés), que nuclea 1500 ciudades, pueblos y regiones de todo el mundo a partir de un trabajo conjunto con la RUAF. La red adopta el enfoque ciudad-región (Moragues Faus 2021).

Existen diferentes modalidades de intervención-consulta, de las cuales los consejos alimentarios de ciudades (*food councils*) son quizás los más conocidos. Si bien se recomienda que estos esquemas estén institucionalizados y que participen los actores que forman parte del sistema convencional de abastecimiento y aquellos que procuran fortalecer alternativas productivas y comerciales más sustentables desde el punto de vista social y ambiental, la inclusión de los primeros puede dar lugar a tensiones con los objetivos transformadores de estas políticas (IPES Food 2017) o afectar la participación de quienes tienen menor acceso a capital económico, social y cultural.

Por ello, profundizar en la dinámica de estos procesos –la forma en que se identifican, se priorizan y se procesan intereses divergentes– resulta particularmente relevante. Una precondition de una participación equilibrada es el acceso a la información necesaria y contar con cierto grado de organización. Sin embargo, ello no necesariamente neutraliza el acceso desigual a recursos o modera los riesgos de enfoques *top-down*.

Abrir el juego a una multiplicidad de intereses –por lo general no coincidentes– requiere voluntad política para discutir temáticas de gran complejidad, entre ellas el acceso a recursos para poder producir. Cuando se analizan casos concretos de políticas alimentarias, se encuentra que varias de ellas surgieron en contextos de crisis que conducen a la instalación de ciertas cuestiones en la agenda pública y a redefinir prioridades. Asimismo, en el transcurso de su desarrollo estas acciones enfrentaron tensiones de diversa índole. La sistematización de estas experiencias, identificando cómo se dirimieron las tensiones y sus resultados, constituye un aporte necesario a la hora de analizar experiencias de manera comparativa.

Una revisión del estado del arte de iniciativas en esta dirección (los consejos alimentarios de ciudades), nos alerta que estas tienden a estar dominadas por grupos de intereses organizados (Candel 2022). Sin embargo, estos actores tienen mayor influencia en la definición de los problemas y en la implementación de las acciones que en la toma de decisiones. En muchos casos, algunos actores son excluidos de estos esquemas de concertación, ya sea intencionalmente o no (IPES-Food 2017). Entre las áreas de vacancia a abordar en trabajos futuros, se mencionan los mecanismos de selección de los participantes (que influye en las temáticas que se discuten), el compromiso y la transparencia de la información brindada.

En el caso de Rosario, el PAU surgió de una alianza entre el Gobierno local, el programa ProHuerta del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) y de la ONG local Centro de Estudios de Producciones Agroecológicas de Rosario (CEPAR), que desde el año 1987 venía trabajando el tema de la agroecología en barrios pobres de la ciudad y cuyos técnicos fueron incorporados en calidad de funcionarios

al Gobierno municipal. En el marco de este programa, se menciona la realización de talleres participativos para desarrollar las propuestas (Galimberti y Ciarniello 2023) y la planificación y gestión participativa de los parques huerta (Lattuca 2012). No obstante, la capacidad de autogestión de la red de huerteros sería un aspecto controvertido (Hammelman et al. 2022; Sanguedolce 2018; Sánchez 2023).

En cuanto al PCVR, a fines del año 2017 se produjo un conflicto de gran envergadura pública a partir de la sanción de la Ordenanza 9789 de prohibición de uso del herbicida glifosato en el ejido municipal, que involucró a representantes del sector productivo sojero y a organizaciones ambientales. Luego de una semana de debate público, desde el Gobierno local se propuso superar la discusión por la distancia de aplicación de este herbicida a través de la ampliación del proyecto Cinturón Verde de Rosario, ya en marcha. Estas acciones pasaron a enmarcarse en el Programa Provincial de Producción Sustentable de Alimentos en Periurbanos, posibilitando la articulación con comunas y municipios de los distritos que conforman el área del periurbano del Gran Rosario (Lilli 2021).

Estas marchas y contramarchas en torno a algunas normativas son ilustrativas de las disputas de intereses existentes. La acción coordinada entre espacios académicos locales y organizaciones sociales, ambientales y políticas resultó decisiva para consolidar los logros alcanzados (Sánchez 2023). Un elemento favorecedor es que la ciudad cuenta con herramientas de presupuesto participativo. Sin embargo, si bien se mencionan actividades conjuntas con organizaciones de la sociedad civil, universidades y organismos de ciencia y técnica, estas no parecen estar institucionalizadas en una mesa o consejo específico.

## Conclusiones

La intervención de las ciudades en las políticas alimentarias es un campo de acción relativamente reciente y evidencia un mayor desarrollo en países del Norte. Remite al hecho de que algunas urbes se están transformando en nuevos actores que intervienen en el diseño y en la implementación de las políticas alimentarias.

Si bien se ha indicado la conexión entre el desarrollo de este enfoque y el debilitamiento de los Estados nacionales (Wiskerke 2009), este también responde al creciente interés de los consumidores urbanos por conocer las características de los alimentos, sus impactos sobre la salud y el ambiente. En efecto, desde las urbes se han desarrollado iniciativas de circuitos cortos de comercialización que, al facilitar el acercamiento entre productores y consumidores, han traccionado la oferta de productores periurbanos, especialmente en determinadas coyunturas,

por ejemplo, durante la covid-19 y con las restricciones a la circulación implementadas, particularmente intensas en las grandes ciudades.

Este enfoque tiene el potencial de promover políticas integrales que conecten las esferas de la salud y la educación en materia alimentaria con las condiciones de producción y circulación de los alimentos. En este sentido, representa una oportunidad para fortalecer las formas de producción amigables con el medioambiente y circuitos de comercialización alternativos a los convencionales, que con frecuencia revisten un alcance limitado por carecer de una infraestructura material acorde en términos de logística de acopio y distribución.

Cada uno de los componentes de una política alimentaria urbana implica desafíos, por lo que tiene que pensarse y diseñarse minuciosamente. Acordar los objetivos, determinar los criterios de medición, contar con los datos, involucrar a los interesados y coordinar las acciones son los principales problemas planteados a la hora de implementar este tipo de estrategias. Se destaca también que el énfasis en el sector productor de alimentos frescos debe ser parte de una propuesta más amplia, que contemple acciones no solo desde la oferta, también desde la demanda (la educación de los consumidores a través de incentivar la demanda de alimentos saludables).

El riesgo de afianzar las miradas localistas siempre existe, y en este sentido las redes de las ciudades ayudan a intercambiar experiencias y a diseñar acciones a escalas más amplias. Sin embargo, sigue vigente la necesidad de contar con un marco de apoyo y de discusión a nivel nacional. Sin una estrategia nacional a mediano plazo que las enmarque, con un diagnóstico y metas definidos, estas acciones corren el riesgo de convertirse en políticas con resultados acotados desde el punto de vista espacial y temporal (Craviotti 2022b).

Para concluir, consideramos que se conoce relativamente poco de estas experiencias —especialmente en ciudades del Sur Global de tamaño intermedio (Dubbeling et al. 2016)—, de las dificultades concretas que ha tenido su implementación y si han podido superarlas.<sup>10</sup> Ello remite centralmente a las cuestiones vinculadas a la gobernanza de estas políticas, muchas veces definida de manera simplista, sin tener en cuenta los desequilibrios de poder existentes (Candel 2022). Un concepto frecuente para caracterizar estos esquemas es el de gobernanza multinivel, que implica reconocer la existencia de diferentes niveles de decisión que pueden exceder las fronteras estatales (Roosendaal et al. 2020). Pero la complejidad supone en la práctica es pocas veces abordada. Más allá de que “buenas prácticas” o “lecciones aprendidas” aportan elementos de interés

<sup>10</sup> Una excepción en este sentido es el trabajo de Ipes-Food (2017) que analiza de manera comparativa cinco estudios de caso e ilustra algunas de las dificultades encontradas.

para aquellos abocados a las tareas concretas de diseño e implementación de estas políticas, se necesitan más trabajos con enfoque analítico, en lugar de normativo, que aborden los procesos desde la perspectiva de diferentes actores.

Desde la academia, y en particular para quienes se reconocen en la tradición de los estudios sociales agrarios, es importante profundizar la reflexión sobre las implicaciones de este enfoque sobre los sujetos del desarrollo rural, especialmente sobre la ruralidad profunda, la de los productores que no residen en las áreas periurbanas de las ciudades. Es decir, sobre los riesgos y las potencialidades que implica esta propuesta de “localizar” y “urbanizar” el debate agroalimentario, si bien este posibilita desarrollar y afianzar nuevas interrelaciones rurales y urbanas.

## Referencias

- Azevedo, Clecio. 2009. “La configuración de los ‘circuitos de proximidad’ en el sistema alimentario: tendencias evolutivas”. *Documents d’Anàlisi Geogràfica* 54: 11-32. <https://www.raco.cat/index.php/DocumentsAnalisi/article/view/139967/191146>
- Bini, Valerio, Eleonora Mastropietro, Giacomo Pettenati y Giacomo Zanolin. 2019. “Políticas alimentarias urbanas y espacios metropolitanos: el caso de Milán”. *Urbano* 9: 26-41. <https://doi.org/10.22320/07183607.2019.22.39.02>
- Banco Mundial. 2023. “Desarrollo urbano. Panorama general”, 3 de abril. <https://www.bancomundial.org/es/topic/urbandevelopment/overview>
- Baker, Lauren, y Henk de Zeeuw. 2015. “Urban food policies and programmes: An overview”. En *Cities and agriculture. Developing resilient urban food systems*, editado por Henk de Zeeuw y Pay Drechsel, 26-55. Londres: Routledge.
- Blanco, Ismael, Ricard Gomà y Joan Subirats. 2018. “El nuevo municipalismo: derecho a la ciudad y comunes urbanos”. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas* 20: 14-28. <https://doi.org/10.24965/gapp.v0i20.10491>
- Blay Palmer, Allison, Guido Santini, Marielle Dubbeling, Henk Renting, Makiko Taguchi y Thierry Giordano. 2018. “Validating the City Region Food System Approach: Enacting Inclusive, Transformational City Region Food Systems”. *Sustainability* 10 (5): 1-23. <https://doi.org/10.3390/su10051680>
- Blay Palmer, Allison, Henk Renting y Marielle Dubbeling. 2015. “City-region food systems: A literature review”. RUAF Foundation. <https://lc.cx/qfj0qQ>
- Candel, Jerome. 2022. “Power to the people? Food democracy initiatives’ contributions to democratic goods”. *Agriculture and Human Values* 39: 1477-1489. <https://doi.org/10.1007/s10460-022-10322-5>

- Craviotti, Clara. 2022a. "Debates on the construction of an alternative food system in periurban spaces. The experience of a national consultation table in Argentina". *Journal of Rural Studies* 94: 399-407.  
<https://doi.org/10.1016/j.jrurstud.2022.07.003>
- Craviotti, Clara. 2022b. "El fomento de los sistemas alimentarios locales. Implicaciones y controversias de las políticas de abastecimiento local de alimentos". *Temas y Debates* 26: 137-157. <https://doi.org/10.35305/tyd.vi44.599>
- Dansero, Egidio, Giacomo Pettenati y Alessia Toldo. 2015. "La città e le filiere del cibo: verso politiche alimentari urbane". En *Quali filiere per un progetto metropolitano? Slow tourism, spazi comuni, città*, editado por Marina Faccioli, 186-207. Milán: Franco Angeli.
- 2017. "The Relationship between Food and Cities and Urban Food Policies: a Space for Geography?". *Bolletino della Società Geografica Italiana* 12 (10): 4-19. <https://lc.cx/ZPS3hd>
- Dubbeling, Marianne, Camelia Bucatariu, Guido Santini, Carmen Vogt y Katrin Eisenbeiss. 2016. *City Region Food Systems and Food Waste Management: Linking Urban and Rural Areas for Sustainable and Resilient Development*. Bonn: Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit.
- DuPuis, Melanie, y David Goodman. 2005. "Should We Go "Home" to Eat? Toward a Reflexive Politics of Localism". *Journal of Rural Studies* 21 (3): 359-371. <https://doi.org/10.1016/j.jrurstud.2005.05.011>
- Filippini, Rosalía, Chiara Mazzocchi y Stefano Corsi. 2019. "The contribution of Urban Food Policies toward food security in developing and developed countries: A network analysis approach". *Sustainable Cities and Society* 47: 101506. <https://doi.org/10.1016/j.scs.2019.101506>
- Forster, Thomas, Florence Egal, Arthur Getz Escudero, Marianne Dubbeling y Henk Renting. 2015a. *Milan Urban Food Policy Pact: Selected Good Practices from Cities*. Milán: Fondazione Giangiacomo Feltrinelli.
- Forster, Thomas, Guido Santini, David Edwards, Katie Flanagan y Makiko Taguchi. 2015b. "Strengthening Urban Rural Linkages Through City Region Food Systems". <https://lc.cx/9IYbHA>
- Galimberti, Cecilia, y Laura Cuarnello. 2023. "Debates en torno a la crisis ambiental y al neoextractivismo agrícola. Historia y posibles alternativas de las tensiones en los paisajes intermedios en el Gran Rosario (Argentina)". *Historia Ambiental, Latinoamericana y Caribeña* 13 (2): 215-247.  
<https://doi.org/10.32991/2237-2717.2023v13i2.p215-247>

- Gandulfo, Alberto, y Alejandro Rofman. 2020. "Sistemas locales de producción y consumo de alimentos saludables". *Revista de Ciencias Sociales Segunda Época* 11 (37): 63-82. <https://lc.cx/FL1O7s>
- Halliday, Jess. 2019. "Strategies for sustainable food and the levers they mobilize". En *Designing Urban Food Policies*, editado por Caroline Brand, Nicolas Bricas, Damien Conaré, Benoit Daviron, Julie Debru, Laura Michel, Christophe-Tous-saint Soulard, 53-66. Nueva York: Springer.
- Hammelman, Colleen, Elizabeth Shoffner, María Cruzat y Samantha Lee. 2022. "Assembling agroecological socio-natures: a political ecology analysis of urban and peri-urban agriculture in Rosario, Argentina". *Agriculture and Human Values* 39 (1): 371-383. <https://doi.org/10.1007/s10460-021-10253-7>
- Herrera Vegas, Ernestina. 2020. *Sistemas alimentarios sostenibles y primera infancia. Condiciones de vida, situación alimentara y desarrollo infantil en Argentina: bases para una teoría del cambio e intervenciones*. Buenos Aires: Fundación Alimentaris.
- Hiba, Jorgelina. 2022. "El programa agricultura urbana de Rosario produce alimentos agroecológicos y da trabajo a 360 personas". *Infobae*, 15 de noviembre. <https://lc.cx/uQXWck>
- Hinrichs, Clare. 2003. "The Practice and Politics of Food System Localization". *Journal of Rural Studies* 19 (1): 33-45. [https://doi.org/10.1016/S0743-0167\(02\)00040-2](https://doi.org/10.1016/S0743-0167(02)00040-2)
- IPES Food (International Panel of Experts on Sustainable Food Systems). 2017. *What makes urban food policies happen? Insights from five case studies*. Bruselas: IPES Food. <https://lc.cx/ScwHof>
- Jennings, S. J. Cottee, T. Curtis, y S. Miller. 2015. "Food in an urbanised world. The role of city region food systems in resilience and sustainable development". FAO. <https://lc.cx/1xD9dW>
- Lattuca, Antonio. 2012. "La agricultura urbana como política pública: el caso de la ciudad de Rosario, Argentina". *Agroecología* 6: 97-104. <https://revistas.um.es/agroecologia/article/view/160711>
- Lilli, Licia María. 2021. "Efectos y tramas de las políticas: implementación de un programa para la producción sustentable de alimentos en el periurbano rosarino (Santa Fe)". *Estudios Rurales* 11: 1-16. <http://portal.amelica.org/ameli/jatsRepo/181/1811731001/index.html>
- Martín, Diego. 2019. "Entre las agendas globales y la política territorial: estrategias alimentarias urbanas en el marco del Pacto de Milán (2015-2018)". Working Paper, Instituto Complutense de Estudios Internacionales. <https://lc.cx/YNEySW>

- Martínez, Lisandro, Raúl Terrile, Nahuel Martínez, Natalia Budai, Mariano Costa, Agustín Mariatti, Facundo Varela, Graciela Porzio, Andrea Battiston, Nicolás Paz y Yanina Pérez Casella. 2019. “El proyecto Cinturón Verde y la implementación de políticas públicas para la generación de un periurbano sustentable en el Área Metropolitana de Rosario”. Ponencia presentada en el Primer Encuentro Latinoamericano de Estudios del Rururbano. <https://lc.cx/qkTNcx>
- Mattioni, Diana. 2021. “Constructing a food retail environment that encourages healthy diets in cities: the contribution of local-level policy makers and civil society”. *International Journal of Sociology of Agriculture and Food* 27 (1): 87-101. <https://doi.org/10.48416/ijaf.v27i1.81>
- Mazucca, Andrea, Adriana Ponce y Raúl Terrile. 2009. *La agricultura urbana en Rosario: Balance y perspectivas*. Lima: IPES.
- Milan Urban Food Policy Pact. 2015. “Pacto de política alimentaria urbana de Milán”. <https://lc.cx/EKIn26>
- Moragues Faus, Ana. 2021. “The emergence of city food networks: Rescaling the impact of urban food policies”. *Food Policy* 103: 102107. <https://doi.org/10.1016/j.foodpol.2021.102107>
- Moragues Faus, Ana, y Kevin Morgan. 2015. “Reframing the foodscape: The emergent world of urban food policy”. *Environment and Planning* 47: 1558-1573.
- Morgan, Kevin. 2009. “Feeding the City: The Challenge of Urban Food Planning”. *International Planning Studies* 14: 341-348. <https://doi.org/10.1080/13563471003642852>
- Municipalidad de Rosario. 2021. *Informe anual de gestión y acción 2021. Proyecto Cinturón Verde*. Rosario: Municipalidad de Rosario.
- 2022. *Informe anual Cinturón Verde 2022*. Rosario: Municipalidad de Rosario.
- Ostoich, Jerónimo. 2019. “Desarrollo agroecológico en el periurbano de Rosario”. Tesis de grado, Universidad Nacional de Rosario. <https://rehip.unr.edu.ar/items/e9a0a97e-4d07-4339-acb4-fe0eb8945969>
- Rastoin, Jean-Louis. 2015. “Les systèmes alimentaires territorialisés : considérations théoriques et justifications empiriques”. *Économies et Sociétés* 8: 1155-1164. [https://www.persee.fr/doc/esag\\_2275-2919\\_2015\\_num\\_49\\_837\\_1802](https://www.persee.fr/doc/esag_2275-2919_2015_num_49_837_1802)
- Rosendaal, Lotte, Marion Herens, Nina de Roo, Marian Stuiver, Katherine Pittore, Katrine Soma y Bas Hettterscheid, 2020. *City Region Food System Governance: Guiding principles and lessons learned from case studies around the world*. Wageningen: Wageningen Centre for Development Innovation.
- Sánchez, Silvana Claudia. 2023. “Agroecología y ciudad. Caracterización del proceso agroecológico en Rosario (Argentina)”. *Kultur* 10 (19): 109-126. <https://doi.org/10.6035/kult-ur.7426>

- Sanguedolce, Rodrigo. 2018. "Gobiernos locales y políticas públicas: aproximaciones al programa de agricultura urbana de Rosario". Tesis de grado, Universidad Nacional de Rosario. <https://surl.li/ofjtsj>
- Soler Montiel, Marta. 2015. "Le Programme d'Agriculture Urbaine de la ville de Rosario en Argentine. Une gestion complexe de la multifonctionnalité". *Revue de Ethnoécologie* 8: 1-26. <https://doi.org/10.4000/ethnoecologie.2390>
- Sonnino, Roberta, Cinzia Tegoni y Anja De Cunto. 2019. "The challenge of systemic food change: Insights from cities". *Cities* 85: 110-116. <https://doi.org/10.1016/j.cities.2018.08.008>
- Terrile, Raúl. 2017. "Programa promoción producciones sustentables de alimentos en el periurbano de la ciudad y la región vinculados a mercados de cercanías-Municipalidad de Rosario, Argentina". <https://n9.cl/7ziw3>
- Tornaghi Chiara y Michel Dehaene. 2020. "The prefigurative power of urban political agroecology: rethinking the urbanisms of agroecological transitions for food system transformation". *Agroecology and Sustainable Food Systems* 44 (5): 594-610. <https://doi.org/10.1080/21683565.2019.1680593>
- Willett, Walter, Johan Rockström, Brent Loken, Marco Springmann, Tim Lang, Sonja Vermeulen, Tara Garnett, David Tilman, Fabrice DeClerck, Amanda Wood, Malin Jonell, Michael Clark, Line Gordon, Jessica Fanzo, Corinna Hawkes, Rami Zurayk, Juan Rivera, Wim De Vries, Lindiwe Majele Sibanda, Ashkan Afshin, Abhishek Chaudhary, Mario Herrero, Rina Agustina, Francesco Branca, Anna Lartey, Shenggen Fan, Beatrice Crona, Elizabeth Fox, Victoria Bignet, Max Troell, Therese Lindahl, Sudhvir Singh, Sarah Cornell, Srinath Reddy, Sunita Narain, Sania Nishtar y Christopher Murray. 2019. "Food in the Anthropocene: the EAT-Lancet Commission on healthy diets from sustainable food systems". *Lancet* 393: 447-492. <https://n9.cl/r1c1y>
- Wiskerke, Johannes. 2009. "On Places Lost and Places Regained: Reflections on the Alternative Food Geography and Sustainable Regional Development". *International Planning Studies* 14: 369-338. <https://doi.org/10.1080/13563471003642803>

# Regulamentação da agricultura urbana no Brasil: ¿Promoção da produção de alimentos, segurança alimentar e nutricional?

## *Regulation in urban agriculture in Brazil: ¿Promoting food production, food security and nutritional security?*

Joeli Silva de Souza<sup>I</sup>, Alana Silva Marques de Sousa<sup>II</sup>,  
Manuela Alves da Cunha<sup>III</sup>, Denise Nunes Viola<sup>IV</sup>,  
Ryzia de Cássia Vieira Cardoso<sup>V</sup>, Lídice Almeida Arlego Paraguassú<sup>VI</sup>

### Resumo

Objetivou-se analisar Documentos Regulatórios (DRs) em Agricultura Urbana (AU), em capitais brasileiras, na perspectiva da promoção da Segurança Alimentar. Realizou-se pesquisa documental, exploratória, quantitativa, com busca de DRs digitais de 11 capitais brasileiras, publicados entre 2000 e 2020. Os DRs foram categorizados em Principais (DRPs) e Complementares - DRCs e avaliados em duas etapas (período de publicação, evolução temporal e distribuição geográfica; conteúdo referente à Segurança Alimentar nas dimensões da produção e do acesso aos alimentos). Foram encontrados 118 DRs, 33 (28%) entre 2000-2010 e 85 (72%), entre 2011-2020. 50 (42,4%) foram DRPs e 68 (57,6%) DRCs. Verificou-se uma grande assimetria quanto ao número de atos normativos. A sistematização dos DRPs mostrou conexão com as Políticas de Alimentação. Por outro, o contraste das ações públicas, expressa a necessidade de maior conhecimento das questões regulatórias em AU, visando apoiar a formulação e implementação de políticas em regiões vulneráveis.

*Palabras chave:* sistema alimentar urbano, políticas públicas, disponibilidade de alimentos, alimentação, segurança alimentar

### Resumen

El objetivo fue analizar los Documentos Normativos - DN en la Agricultura Urbana - AU, en las capitales brasileñas, en la perspectiva de promover la Seguridad Alimentaria. Se realizó una investigación documental, exploratoria, cuantitativa, con búsqueda de DN digitales de 11 capitales brasileñas, publicados entre 2000-2020. Los DN fueron categorizados en Principales - DNP y Complementarios - DNC y evaluados en dos etapas (período de publicación, evolución temporal y distribución geográfica; contenido relacionado con la Seguridad Alimentaria en las dimensiones de producción y acceso a los alimentos). Se encontraron un total de 118 DN, 33 (28%) entre 2000-2010 y 85 (72%) entre 2011-2020. 50 (42,4%) eran DNP y

<sup>I</sup> Doutoranda no Programa de Pós-Graduação em Alimentos, Nutrição e Saúde. Universidade Federal da Bahia, Brasil. joelisoza@yahoo.com.br

<sup>II</sup> Nutricionista. Escola de Nutrição. Universidade Federal da Bahia, Brasil.

<sup>III</sup> Professora Dra. Faculdade de Ciências da Saúde do Trairi. Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Brasil.

<sup>IV</sup> Professora Dra. Departamento de Estatística. Instituto de Matemática e Estatística. Universidade Federal da Bahia, Brasil.

<sup>V</sup> Professora Dra. Programa de Pós-Graduação em Alimentos, Nutrição e Saúde. Universidade Federal da Bahia, Brasil.

<sup>VI</sup> Professora Dra. Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Bahia, Brasil

68 (57,6%) DNCs. Había una gran asimetría en cuanto al número de actos normativos. La sistematización de los DNP's mostró una conexión con las Políticas Alimentarias. Por otro lado, el contraste de las acciones públicas expresa la necesidad de un mayor conocimiento de los temas regulatorios en la AU, con el objetivo de apoyar la formulación e implementación de políticas en las regiones más vulnerables.

Palabras clave: sistema alimentario urbano, políticas públicas, disponibilidad de alimentos, alimento, seguridad alimentaria.

### Abstract

This essay analyzes Regulatory Documents (RDs) in Urban Agriculture (UA) in Brazilian capitals, from the perspective of promoting Food Security. An exploratory quantitative investigation was first carried out, searching for digital RDs from 11 Brazilian capitals, published between 2000 and 2020. The RDs were then categorized as Principal (PRDs) and Complementary - CRDs and evaluated in two stages. First we considered their publication period, temporal evolution and geographic distribution. In the second stage we considered content related to Food Security in the dimensions of production and access to food. A total of 118 RDs were found, 33 (28%) between 2000-2010 and 85 (72%) between 2011-2020. Fifty regulatory documents (42.4%) were PRDs and 68 (57.6%) CRDs. A large asymmetry was found regarding the number of normative acts. The systematization of PRDs showed a connection with Food Policies. We also find a contrast between these documents public actions. This underscores the need for greater knowledge of regulatory issues in UA, in order to support the formulation and implementation of policies in vulnerable regions.

*Keywords:* urban food system, public policies, food availability, food, food security.

## Introdução

Os sistemas alimentares urbanos têm enfrentado desafios, entre eles questões de abastecimento, acesso a alimentos e sustentabilidade (FAO 2014; Fernandez e Baptista Filho 2019). Conforme levantamentos internacionais, mais da metade da população mundial é urbana e estima-se que, até 2050, cerca de 2,5 milhões de pessoas estarão vivendo no meio urbano, o que se coloca como uma preocupação global (FAO 2020a).

Outrossim, é fato que 60% das terras irrigadas e 35% dos espaços agrícolas de sequeiro encontram-se próximos às aglomerações urbanas, e que 70% da oferta de alimentos de um país é consumida por habitantes de zonas urbanas (Thebo, Drechsel e Lambin 2014; FAO 2017).

Em face a este cenário, a Agricultura Urbana - AU tem sido evidenciada como importante estratégia para a promoção da produção e de acesso aos alimentos, contribuindo com a Segurança Alimentar, em diferentes países, apresentando contribuições tanto para a segurança alimentar quanto para a sustentabilidade ambiental (FAO 2014; Thebo, Drechsel e Lambin 2014; Fernandez e Baptista Filho 2019; Cunha et al. 2020).

O Brasil, país que vive um período de intensa urbanização, registra 76% da população residindo em cidades (IBGE 2017). Ademais, é uma nação marcada por muitas desigualdades sociais e econômicas, que foram acentuadas pela pandemia

da Covid-19 e pelo desmonte de políticas públicas. Na atualidade, estima-se que 57,8% das famílias residentes em ambientes urbanos convivem com algum nível de insegurança alimentar (Rede PENSSAN 2022).

Neste cenário, apesar de pesquisas apontarem que a AU no país pode proporcionar maior oferta de alimentos à população, o número de municípios que possuem marco legal ou legislação para promover a atividade ainda é pequeno, o que pode reduzir a produção agrícola nas áreas urbanas (FAO 2014; Silva de Souza et al. 2019; Cunha e Cardoso 2022).

Nesse contexto, é conhecido que a produção de alimentos, principalmente da agricultura familiar, tem se fortalecido, por meio de políticas públicas, como exemplos o Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE e o Programa de Aquisição de Alimentos - PAA (Santos et al. 2021). Todavia, no caso da AU, pesquisas apontam que, além da ausência de legislação específica, os horticultores enfrentam diversos desafios, como a falta de posse da terra e de cadastro como agricultores familiares, o que impede o fornecimento de alimentos para programas governamentais de alimentação e nutrição (Silva de Souza et al. 2019; Cunha et al. 2020; Cunha e Cardoso 2022).

Na perspectiva da Segurança Alimentar e Nutricional - SAN, a regulamentação de Políticas Públicas no Brasil ainda apresenta inúmeras adversidades, sendo também desafio garantir às suas implantações, execuções, coordenações, e o alcance de seus objetivos e público-alvo (Batista Filho 2021; Santos et al. 2021). Devido à organização política do país, em três esferas de governo (federal, estadual e municipal), essas regulamentações se tornaram descentralizadas, possibilitando que as ações sejam realizadas de forma mais próxima da população-alvo (ENAP 2009; Ragazzo 2018).

Destarte, como umas das vias de regulamentação das ações em AU, as Políticas Públicas de Alimentação deveriam contemplar documentos basilares, com conteúdo direcionados ao fomento desta atividade, incluindo as formas de publicação, execução e monitoramento, o público prioritário, a participação e o controle social (Curan e Marques 2021). Neste contexto, utilizam-se os conceitos autorais de Documento Regulatório Principal - DRP, o qual busca estabelecer o objetivo principal, a forma de execução direta, os beneficiários da política, e o de Documento Regulatório Complementar - DRC, que confere suporte ao principal, estabelecendo vias para sua execução (ENAP 2009; Ragazzo 2018).

Os atos normativos se desmembraram em diversos tipos documentais, como as leis, decretos, despachos, instruções normativas, notas técnicas, portarias, resolução. Assim, explorar esses documentos compõem um método de pesquisa no estudo da regulamentação de políticas públicas, ao mesmo tempo em que possibilita estabelecer evidências dos processos de planejamento e estabelecimento de DRs públicos (ENAP 2009).

Nesse escopo, esta produção científica expressa a sua relevância política, posto amparar-se em um recorte da base documental pública, que objetiva a análise de DRs em AU, em capitais brasileiras, na perspectiva das dimensões da Segurança Alimentar, com foco na promoção da produção e do acesso aos alimentos.

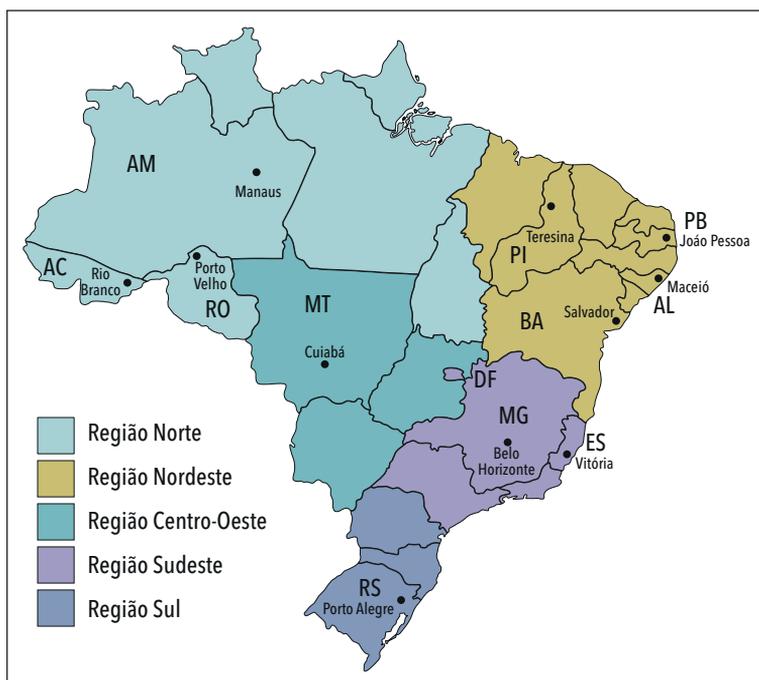
## Metodologia

Nesta seção, estão apresentados os procedimentos metodológicos, dos quais: o desenho do estudo, a estratégia de amostragem e a aplicação empírica com as técnicas de análises para os resultados obtidos.

### Desenho do estudo

Realizou-se estudo documental, exploratório, quantitativo, com busca de Documentos Regulatórios - DRs digitais em Agricultura Urbana - AU, das esferas estaduais e municipais, de 11 capitais brasileiras, com publicação entre 2000 e 2020.

Figura 1. Mapa político do Brasil com as respectivas capitais incluídas na pesquisa, 2022



Fonte: Adaptado de IBGE (2022).

## *Estratégia de amostragem*

A seleção das capitais para a busca documental baseou-se em cálculo de amostra estratificada proporcional, a partir do  $N=26$  (total de estados), adotando 5% de erro, tendo como estratos as cinco regiões do Brasil, obtendo-se uma amostra de 11 estados. Posteriormente, por amostragem aleatória simples, foram sorteadas as capitais participantes (figura 1). O cálculo da amostra e o sorteio das capitais foram processados no *software RStudio* versão 2022.02.3.

## *Aplicação empírica*

170

As perguntas de investigação que orientaram a pesquisa documental foram:

- Existem Documentos Regulatórios - DRs para a AU nas capitais brasileiras em estudo? Se sim, de que tipo?
- Os DRs objetivam a produção de alimentos? Se sim, como se relacionam com essa produção urbana?
- Os DRs abarcam outras questões de Segurança Alimentar e Nutricional - SAN? Se sim, como contribuem para promover esta Segurança?

As buscas desses DRs foram realizadas por meio digital utilizando: sites governamentais (estadual e municipal); canais digitais institucionais de solicitação de informações (Ouvidoria, Fale Conosco, Portal da Transparência, *Chatbots*, Serviço de Informação ao Cidadão).

Os seguintes termos de busca foram utilizados, em português: Agricultura Urbana, hortas urbanas, horticultura urbana, fruticultura urbana, piscicultura/aquicultura urbana, apicultura e meliponicultura urbana, avicultura urbana, viveiros urbanos, pomar urbano, produtor urbano, horticultor urbano, produção de alimentos urbanos, plantios urbanos; Leis, Normativos, Regulamentos, Portarias, Resoluções, Atos, Decretos, Planos, Programas e Projetos. Ademais, fez-se a busca com utilizando-se a combinação entre os termos.

Incluíram-se os DRs vigentes no formato de: Leis, Normativos, Portarias, Resoluções, Atos, Decretos, Programas, Projetos, Editais, Operação, Cursos. Excluíram-se os DRs, nos casos de estarem incompletos e em formato de reportagens, áudios e similares.

A análise quantitativa dos DRs ocorreu por meio do *software RStudio*, versão 2022.02.3. Para avaliação dos conteúdos, procedeu-se à sistematização em duas

etapas: a primeira, relativa à período de publicação, à evolução temporal e à distribuição geográfica dos DRs; e a segunda, referente à SAN, conforme o foco das perguntas de investigação, quando foi utilizado um roteiro de análise documental.

Considerando a existência de DRs em AU, os atos normativos foram classificados em duas categorias: Documentos Regulatórios Principais - DRPs, aqueles que abarcavam Políticas de AU voltadas às dimensões de SAN em estudo; e Documentos Regulatórios Complementares - DRCs, aqueles que não apresentavam as dimensões de SAN como objetivo principal. Ainda nessa etapa, procedeu-se à avaliação de série temporal e distribuição dos DRs, por período de publicação, para avaliar crescimento, decréscimo ou estabilidade, no período estudado.

Quanto à Segurança Alimentar e Nutricional (produção e promoção do acesso aos alimentos), foram considerados apenas os DRPs, realizando-se análises de abordagem qualitativas. A primeira abordagem voltou-se para a produção e a destinação de alimentos - para autoconsumo, trocas e/ ou comercialização, e incluiu os seguintes aspectos: características da produção, apoios e abastecimento. A segunda abordagem focou as ações voltadas à SAN e os grupos atendidos e/ou prioritários.

## Resultados e Discussão

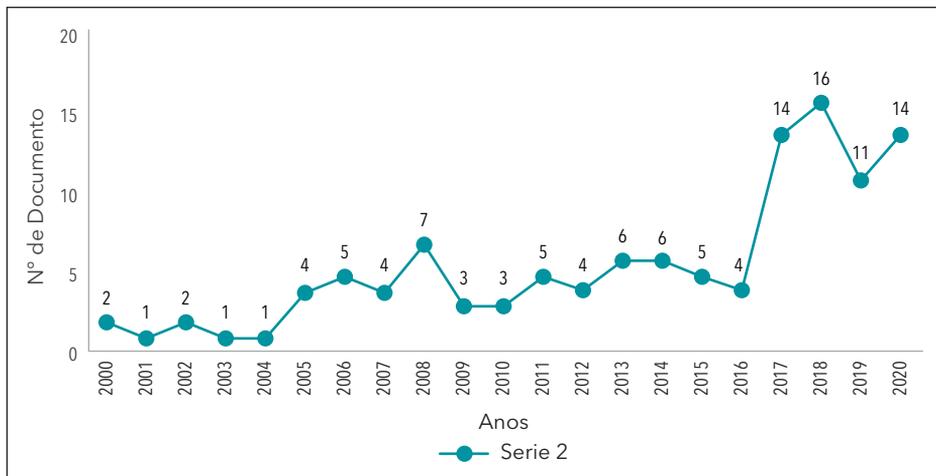
Seguindo o desenho metodológico, os resultados são apresentados e discutidos conforme as etapas estabelecidas, descritas a seguir. A seção 4.1, apresenta e analisa alguns dos principais normativos regulatórios instituídos nas capitais deste estudo. As análises foram realizadas de forma cronológica e relacionando as ações de AU com as dimensões de segurança alimentar selecionadas na metodologia, disponibilidade e acesso aos alimentos.

### *Documentos Regulatórios em Agricultura Urbana: período de publicação, evolução temporal e distribuição geográfica*

O levantamento documental encontrou 118 Documentos Regulatórios. Assim, na perspectiva temporal, estes DRs foram distribuídos por ano de publicação (figura 2).

Nesta análise, foram avaliados dois períodos de décadas: 2000-2010 e 2011-2020. Do total de DRs, 33 (28%) foram publicados entre os anos de 2000-2010 (destaque para os anos de 2005 a 2008). Entretanto, a maior parte dos DRs, 85 (72%), foram estabelecidos entre 2011 e 2020. Além disso, entre 2017-2020 ocorreu a maior concentração de DRs em AU, o que concorda com outras pesquisas conduzidas no país (Curan e Marques 2021; Alberti et al. 2022).

Figura 2. Série temporal dos documentos regulatórios em agricultura urbana, 2000-2020



Fonte: Elaboração própria.

Nos referidos períodos dessa série temporal, a conjuntura política nacional passou por significativas transições, em nível econômico e social. Entre 2000-2010, o país estava em transição, com Produto Interno Bruto - PIB *per capita* em crescimento, sendo a agropecuária, a indústria e os serviços os principais motivadores, seguido de decréscimo no início da segunda década.

Nesse escopo, as ações de AU ainda estavam tímidas, em grande parte do território, pois a maior atenção se voltava à agricultura familiar rural, que se estabelecia como central na produção de alimentos para abastecer as populações urbanas brasileiras (Alberti et al. 2022).

Entretanto, com o avançar da migração rural para as cidades, a redução de terras e de mão-de-obra rurais para plantios agrícolas de abastecimento interno, aumento da população nacional e alta nos preços dos alimentos, outras possibilidades de abastecimento alimentar urbano foram fomentadas, a exemplo da Agricultura Urbana e Periurbana – AUP como sistema alimentar alternativo – estas iniciativas ocorreram tanto no âmbito de governos e como foram alavancadas por organizações da sociedade civil (Costa et al. 2021).

Para todas as capitais selecionadas, evidenciou-se a publicação de algum DRs em AU, conforme mostra a Tabela 1, destacando-se Belo Horizonte - Minas Gerais, Porto Alegre - Rio Grande do Sul e Salvador - Bahia. Todavia, capitais como Rio Branco - Acre, Teresina- Piauí e João Pessoa - Paraíba apresentaram baixo número de atos legislativos.

Tabela 1. Distribuição dos documentos regulatórios em agricultura urbana identificados em capitais brasileiras, 2000-2020

Documentos Regulatórios		
Capitais/Estado	Total	
	N	%
B. Horizonte/MG	48	40,7%
P. Alegre/RS	12	10,2%
Salvador/BA	11	9,3%
Maceió/AL	10	8,5%
Cuiabá/MS	9	7,6%
P. Velho/RO	8	6,8%
Vitória/ES	8	6,8%
Manaus/AM	5	4,2%
J. Pessoa/PB	4	3,4%
Teresina/PI	2	1,7%
R. Branco/AC	1	0,8%
<b>Total</b>	<b>118</b>	<b>100%</b>

Fonte: Elaboração própria.

A capital Belo Horizonte - MG, que apresentou o maior número de DRs, integra uma região que vem desenvolvendo atividades em AU, desde a década de 1990. Há DRs criados entre 2000 e 2020, incluindo Leis e Decretos que estabeleceram as Políticas estaduais e municipais em AU. Além de, Programas governamentais, principalmente os municipais, com participação da sociedade civil, como o Plantio em Espaços Alternativos, Hortas Comunitárias, Hortas Escolares, Programa Abastecer, dentre outros. Com o passar dos anos, alguns foram descontinuados e outros foram criados.

Analisando a evolução dos marcos regulatórios nas capitais, Belo Horizonte é a capital que desponta consideravelmente, pois possui DRs tanto principais como secundários em quase todos os anos do marco temporal deste estudo. Dentre os quais, se destacam as leis municipais e estaduais em AU.

Por meio da Lei nº 15.973 de 2006, se estabeleceu a Política Estadual de Apoio à AU. Marco com o objetivo de estruturar a atividade para além da capital, incluindo todo o estado de Minas Gerais, favorecendo a posterior criação de uma política municipal para Belo Horizonte.

A Lei nº 10.255/2011 estabeleceu o marco da política municipal de apoio à AU, institucionalizando as atividades de cultivo de hortaliças, de plantas medicinais, de espécies frutíferas, de flores, de manejo florestal, bem como a criação de animais, a

piscicultura e a produção artesanal de alimentos e bebidas para o consumo humano, a troca, a doação, a comercialização e a prestação de serviços no município.

Um avanço na dimensão da comercialização dos produtos foi a instituição da Feira da AU por meio do Decreto nº 15.216/2013. O objetivo foi estabelecer um espaço destinado para a comercialização direta de produtos provenientes da AU e da agricultura rural em processo de conversão do sistema de produção convencional para a produção orgânica.

Porto Alegre - RS, a capital mais ao sul brasileiro, a segunda destacada em regulamentação de AU e também, no perfil econômico e social, apresentando uma média de quatro salários-mínimos e Índice de Desenvolvimento Humano Municipal de 0,8 (IBGE 2017). Estes fatores podem ser associados com a presença de políticas e ações de alimentação desta capital, colaborando com a produção e permitindo um maior acesso aos alimentos.

A capital aprovou a Lei nº 10.035 de 2006 que estabeleceu o Programa Municipal de Agricultura Urbana, priorizando o cultivo de hortaliças, frutas, plantas medicinais e produção de mudas. Ainda em 2006, a Lei nº 9.947, instituiu o Programa agricultura familiar urbana na escola, priorizando a compra de hortifrutigranjeiros da agricultura familiar e das hortas comunitárias do programa fome zero, para fins de complementação da refeição escolar na rede municipal de ensino. Compra de hortifrutigranjeiros, prioritária e diretamente dos agricultores familiares locais e hortas comunitárias do Programa Fome Zero, para fins de complementação da refeição escolar na rede municipal de ensino.

A Lei nº 9.947 se apresentou como um marco diferencial por impulsionar a aquisição de alimentos locais, colaborando para a economia circular, valorização da alimentação regional e cultural, uma importante rede de convivência entre consumidores e agricultores, além da contribuição na Segurança Alimentar dos escolares e dos produtores urbanos e periurbanos envolvidos.

As referidas leis de 2006, foram revogadas e substituídas pela Lei nº 12.235/2017 - Programa de Incentivo à Implantação de Hortas Comunitárias e Familiares no Município de Porto Alegre, mas sem significativas modificações nas ações já estabelecidas.

A capital seguiu avançando nos normativos e em 2018 instituiu a Política Estadual de Agricultura Urbana e Periurbana para todo o Estado do Rio Grande do Sul sob a forma da Lei nº 15.222/2018. Tal política amplia as ações desenvolvidas na capital para as cidades metropolitanas e demais cidades, fortalecendo a AU e suas relevantes contribuições na produção de alimentos locais e mais sustentáveis.

Na capital baiana, Salvador, foram encontrados registros para a AU a partir de 2008, com destaque para o Programa de AUP, que se propunha a fortalecer a produção agrícola para o autoconsumo e a geração de renda. Em 2015, instituíram-se

o Programa Estadual de Inclusão Socioprodutiva - Vida Melhor (urbano e rural), buscando incentivar as atividades econômicas, promover a agricultura familiar e os empreendimentos produtivos populares e solidários e, a Lei municipal de isenção de taxa ambiental para praticantes de AU.

Apesar da existência de Documentos Regulamentadores para as atividades de AU na capital baiana, ainda não há uma Política de AU instituída, de modo que diversas iniciativas existentes na cidade têm dificuldades de contar com apoio de órgãos públicos, obter registro de posse da terra para a AU, bem como registro da atividade como agricultor urbano (Paraguassú 2014; Silva de Souza et al. 2019).

Assim, encontra-se no rol das capitais que ainda não estabeleceram política municipal ou estadual de AU. As ações no segmento seguem no formato de projetos, editais e programas pontuais. Nesse sentido, teve seu primeiro ato normativo em 2008, com a instituição do Programa de Agricultura Urbana e Periurbana - PAUP. Fortalecer a produção agrícola nas cidades, que têm uma demanda diária por produtos frescos e processados, contribuindo para a SAN das famílias de baixa renda. Promover a autonomia e SAN das famílias em situação de vulnerabilidade situadas na Região Metropolitana - RM de Salvador. Famílias em vulnerabilidade social.

Desde 2008, a capital avançou na inclusão da AU no Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano, o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana do município. Tal inclusão encontra-se no capítulo: “Da Segurança Alimentar e Nutricional e do Abastecimento Alimentar”, reforçando as ações de AU, com isenção de taxa ambiental para uso do solo urbano; promoção e apoio à formação de recursos humanos para a preservação, conservação e gerenciamento do ambiente e da AU sustentável; com estímulo para novos projetos de qualificação profissional e produção agrícola.

Em 2011, o destaque foi o Programa Viver Melhor que estruturou as Unidades de Inclusão Sócio Produtiva com o objetivo de oferecer assistência técnica continuada, microcrédito assistido, qualificação, apoio para a comercialização dos produtos e serviços; equipamentos e insumos da AU. O público prioritário eram pessoas inscritas no CadÚnico<sup>1</sup> do Ministério do Desenvolvimento Social - MDS.

Em 2015, o Programa Viver Melhor evoluiu e foi confirmado por meio da Lei nº 13.460/2015, se transformando no Programa Estadual de Inclusão Socioprodutiva - Vida Melhor (urbano e rural). O objetivo do Programa estava centrado em dinamizar, de maneira democrática, as atividades econômicas do Estado, promovendo a agricultura familiar e os empreendimentos produtivos populares e solidários.

---

<sup>1</sup> O Cadastro Único - CadÚnico, se caracteriza como um registro individual ou familiar, para que o governo brasileiro tenha informações sobre quem são e como vivem as famílias de baixa renda. Instituído pelo Governo Federal e, operacionalizado e atualizado pelas prefeituras de forma gratuita. Por meio do cadastro é possível realizar a inscrição em programas sociais (BRASIL 2025).

Promoção e estímulo às ações de agroindustrialização e comercialização dos produtos oriundos da agricultura familiar e da economia solidária.

Dessa forma, como em ações anteriores e devido a significativa desigualdade socioeconômica na capital, foi estabelecido um público prioritário, direcionado para a população em estado de pobreza, com prioridade para os indivíduos inscritos no CadÚnico; agricultores familiares, empreendimentos familiares rurais, silvicultores, extrativistas e pescadores; acampados, pré-assentados e assentados da Reforma Agrária; Povos e Comunidades Tradicionais; empreendimentos produtivos populares e solidários.

Entretanto, mesmo com o estabelecimento normativo, as gestões municipais e estaduais posteriores não mantiveram o programa ativo, e como consequência, sem recebimento de recursos financeiros do governo federal.

As capitais Maceió - Alagoas (8,5%), Cuiabá - Mato Grosso (7,7%), Porto Velho - Rondônia (6,8%) e Vitória - Espírito Santo (6,8%) possuíam um percentual intermediário de registros documentais, criados sobretudo entre 2002 e 2020 (Tabela 1).

Em Maceió - AL e Cuiabá - MT, destaca-se a Política Estadual de Agroecologia e Produção Orgânica. Nesta última, estudo de Vieira, Ribeiro e Cardoso (2020), com 15 unidades produtivas, descreveu um perfil socioeconômico e produtivo de agricultores urbanos, sendo a maioria pobres e migrantes da área rural, com atividade de base agroecológica.

A partir de 2006, a AU foi institucionalmente incluída em algumas normativas, como o Plano Diretor/2006, que estabeleceu diretrizes para a criação de programas de incentivo à instalação de hortas comunitárias, integradas a outros programas municipais, como a alimentação escolar; incentivos ao uso adequado e à manutenção de áreas e praças de lazer, em áreas com populações de baixa renda e participação dos moradores. No entanto, não havia um marco regulatório municipal ou estadual específico para a AU.

Em 2009, foi reconhecido o Projeto de Apoio à AUP na RM de Maceió, que previa a promoção de processos produtivos de qualidade, sustentáveis e participativos, contribuindo para a efetivação do direito humano à alimentação adequada e saudável, e foi encerrado pelas gestões municipais subsequentes.

Como avanços, normativas para órgãos municipais como o Conselho de Segurança Alimentar, em 2012, e o Código de Vigilância Sanitária, em 2020, passaram a incluir diretrizes para incentivo a projetos agrícolas e monitoramento dessas atividades.

O maior marco deste capital está pautado na Lei nº 8.041 de 2018 - Política Estadual de Agroecologia e Produção Orgânica, que contempla: atividades de produção, agro extrativismo, coleta, transformação e prestação de serviços, de forma

segura, para gerar produtos agrícolas e pecuários para autoconsumo, troca e doações ou comercialização, utilizando, de forma eficiente e sustentável, recursos e insumos locais, praticados em espaços intraurbanos ou periurbanos, e articulados com a gestão territorial e ambiental das cidades. A participação é destinada a agricultores familiares, povos e comunidades tradicionais. Em janeiro de 2025, após este estudo, foi instituído o Programa Estadual de AUP para o Estado de Alagoas.

As ações regulatórias para a AU na capital Cuiabá continuam positivas a partir de 2007, com a inclusão de suas atividades em diferentes documentos normativos, sem, contudo, estabelecer uma política específica até 2019, com institucionalização por meio da publicação da Lei nº 10.824 - Política Estadual de Apoio à Agricultura Urbana. Essa lei teve como foco as atividades de plantio de frutas, hortaliças e ervas medicinais; piscicultura; alimentos e bebidas artesanais, com prioridade para pessoas em situação de Insegurança Alimentar e Nutricional - ISAN, sob a coordenação do Conselho de Segurança Alimentar do estado de Mato Grosso.

No ano seguinte, foi instituída a Política Estadual de Agroecologia e Produção Orgânica por meio da Lei nº 11.242/2020, que inclui algumas atividades de AU direcionadas à promoção e incentivo do desenvolvimento da produção orgânica e agroecológica no estado, com prioridade para agricultores familiares e/ou urbanos, povos e comunidades tradicionais.

Nas capitais, Porto Velho - RO e Vitória - ES, encontraram-se alguns atos normativos, como exemplo: o Programa Metropolitano de AU, o Programa Municipal de AU, o Projeto Hortas Urbanas Comunitárias, o Projeto Abelhas sem Ferrão, o Projeto Escolas Sustentáveis e o Projeto Alimentar-ES. A maioria se relaciona à produção em terrenos dominiais e particulares ociosos, quintais, escolas públicas, com atendimento a coletivos em situação de vulnerabilidade social.

A capital, Porto Velho, é uma das capitais que recentemente se institucionalizou pela AU. Apesar de ter atividades formais e participar de editais do governo federal, foi somente em 2017, com a Lei nº 2.426, que o Programa Municipal de Agricultura Urbana foi aprovado. Esse programa consiste no cultivo de plantas medicinais e ornamentais e na produção de mudas por meio do uso de terras municipais ociosas e terras privadas ociosas cedidas temporariamente por seus proprietários. Nessas áreas, foi autorizado o cultivo de hortaliças, frutas e outros alimentos, plantas medicinais e ornamentais e a produção de mudas por famílias cadastradas nas entidades beneficiárias do programa.

Na capital Vitória, os principais marcos regulatórios foram estabelecidos em nível estadual, como a Lei nº 7.390 de 2002, que legitimou o uso de terras urbanas ociosas para atividades de AU, especificando o cultivo de hortas comunitárias. Este marco é o primeiro para o segmento na capital. E, a Lei Ordinária nº 10.951/2018,

que definiu a Política Estadual de Produção Agroecológica e Orgânica - PEAPO. A PEAPO, embora não seja específica para AU, incluiu a atividade com o objetivo de promover e apoiar o desenvolvimento da AUP com base na agroecologia, desenvolvida por agricultores familiares e Unidades de Referência em produção agroecológica. Avanços que impulsionaram programas e projetos, porém, até 2020, a capital ainda não contava com uma política municipal de AU.

Questões de organização e prioridade de políticas em alimentação urbana observadas nas capitais descritas ocorreram com menor expressividade em Rio Branco - AC (0,9%), Teresina - PI (1,7%), João Pessoa - PB (3,4%) e Manaus - AM (4,3%), que registraram insuficiência de DRs. Estes resultados são preocupantes, dado que estas cidades apresentam baixos índices de desenvolvimento socioeconômico (IBGE 2017). Nas quatro capitais, as ações foram voltadas para o autoconsumo, às trocas, às doações e à comercialização. Para Alves e Oliveira (2022), as comercializações de produtos da AU podem ser geradores de renda se somadas às demais ações públicas para aumentar o acesso aos alimentos.

Manaus, também parte do grupo com menores DRs, introduziu a Lei nº 1.838 em 2014, que estabeleceu diretrizes para o uso do solo urbano, incluindo práticas de agricultura urbana familiar. Os dois marcos regulatórios mais robustos ocorreram entre 2018-2019. Em 2018, com a publicação da Lei nº 4.581 (SAPL 2018), que aprovou a Política PEAPO, que tem como objetivos: promover e incentivar o desenvolvimento da agroecologia e sistemas orgânicos de produção sustentável e extrativismo, sistemas em processos de transição agroecológica, sistemas voltados ao uso racional do fogo e à redução do seu uso, contribuindo para a sustentabilidade e qualidade de vida das populações rurais, florestais, hídricas e urbanas, por meio do fornecimento e consumo de alimentos saudáveis para todos e do uso sustentável dos recursos naturais. Agricultores familiares rurais e urbanos e povos e comunidades tradicionais (SAPL 2018).

Em 2019, foi aprovada a Lei nº 5.033, que legalizou a Política Estadual de Apoio à Agricultura Urbana. Esse arcabouço institucional incluiu a AU como parte da política agrícola, em harmonia com a política urbana e a segurança alimentar e nutricional, em bases sustentáveis, voltada prioritariamente para pessoas em situação de ISAN (SAPL 2019).

Em João Pessoa - PB, a Lei nº 10.420 de 2004 aprovou o Programa Municipal de Agricultura Urbana, determinando que áreas urbanas ociosas poderiam ser utilizadas para cultivo de hortaliças, plantas medicinais, produção de mudas, leguminosas, frutas e outros alimentos, sendo permitidas atividades para associações de moradores, creches comunitárias, organizações assistenciais, ONGs e organizações similares (MDS 2004).

Como resultado da mobilização social, em 2013 foi publicada a Lei nº 12.515, que institui a Política Municipal de Apoio à Agricultura Urbana. Dessa forma, a AU passou a fazer parte da política municipal de abastecimento, alinhada à política urbana e voltada à segurança alimentar e nutricional da população, de forma sustentável, priorizando pessoas em risco de insegurança alimentar e nutricional e iniciativas coletivas de promoção da qualidade de vida e geração de renda.

Em Teresina - PI, desde 1987, o Projeto Hortas Comunitárias acontece em áreas periféricas de alta pobreza. Esse projeto continua ativo, envolve diversas hortas e conta com cerca de 10 mil pessoas. Em estudo de Soares e Mazzarino (2023), participantes do projeto destacaram contribuições, como: abordagem social, melhoria de renda e desenvolvimento do empreendedorismo. No entanto, também foi destacada a necessidade de apoio técnico e capacitação em gestão em hortas urbanas. Apesar dessa ação, Teresina registrou apenas duas DRs para a AU entre 2000-2020 - com destaque para a Lei nº 5.242, de 2018, que instituiu a Política Municipal de apoio à AUP.

Essa lei estabeleceu a produção, extração e coleta de produtos agrícolas, como hortaliças, frutas, ervas medicinais, plantas ornamentais e pecuária de forma sustentável, com redução de danos ambientais, cuja prática é voltada ao autoconsumo, trocas, doações e comercialização, sendo priorizadas pessoas em situação de ISAN. Essa prioridade pública corrobora os 45% de ISAN apresentados pela Rede Penssan em 2022 e nas observações de Soares e Mazzarino (2023).

A capital com menor DR, somente a Lei Complementar nº 102 de 2020 - Política Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional do Município, foi Rio Branco - AC, que apesar de não ser específica para AU, incluiu a atividade em suas diretrizes. Esse padrão destaca a necessidade de fortalecimento da agricultura familiar, da produção urbana e periurbana de alimentos e das hortas escolares e comunitárias, priorizando os grupos mais vulneráveis às violações do direito humano à alimentação adequada e saudável (Prefeitura de Rio Branco 2020).

Em relação aos DRs, em nível nacional, cabe pontuar que em 2009, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome criou o projeto Apoio à AUP, inspirado na experiência da Rede de Intercâmbio de Tecnologias Alternativas e da Prefeitura de Belo Horizonte - MG, com o Centro de Vivência Agroecológica.

Na Câmara dos Deputados, desde 2015, tramita o Projeto de Lei Nº 906-A, para instituir a Política Nacional de Agricultura Urbana. Em 2018, foi publicada a Portaria nº 467, instituindo o Programa Nacional de Agricultura Urbana e Periurbana. Assim, por meio de editais e parcerias entre a União, estados e municípios, pretendeu-se destinar recursos às práticas de AU e fomento à SAN. No entanto, os editais foram escassos e não atingiram as regiões mais vulneráveis do país. E, mais

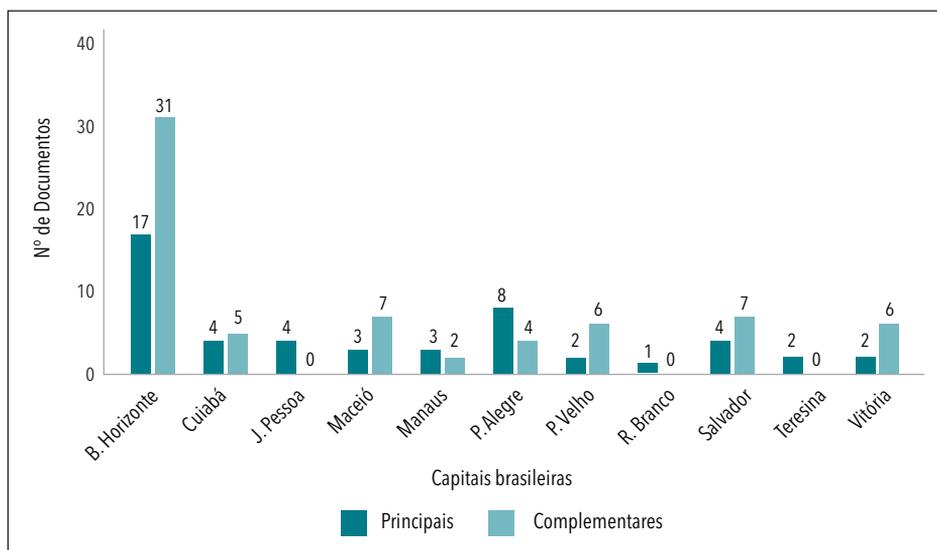
recentemente, em 2023 foi publicado o Decreto nº 11.700 que institui mais uma vez o Programa Nacional de Agricultura Urbana e Periurbana - PNAUP.

Ainda em nível nacional, outras DRs foram registradas na forma de planos e programas com a participação de diferentes Ministérios, entre eles: Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica, e Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar; Programa Hortas Escolares e Gastronomia; Programa Nacional de Fitoterápicos e Plantas Medicinais; Programa Agricultura Familiar e Educação Ambiental.

Diante das mudanças governamentais, ocorridas nos últimos anos, os referidos DRs foram descontinuados ou redirecionados para outras esferas ministeriais. Entretanto, não apenas a instituição dessas Políticas de AU é determinante da sua implementação e continuidade. É imprescindível que a AU constitua pauta e prioridade nas agendas de governo, em suas diferentes esferas administrativas, com a efetiva captação, direcionamento de recursos e apoio técnico. Ademais, que haja participação da sociedade civil, de forma a contribuir para que essas ações tenham sustentação e continuidade (Curan e Marques 2021; Alberti et al. 2022; Bazzana, Foltz e Zhang 2022).

Entre as capitais brasileiras, os DRs corresponderam majoritariamente a Leis, Decretos, Programas, Projetos, Planos de Metas, Cursos de Formação e Chamados Públicos. A classificação documental em DRPs e DRCs seguiu os critérios estabelecidos, e seus resultados são apresentados na figura 3.

Figura 3. Documentos regulatórios principais e complementares sobre agricultura urbana, 2000-2020



Fonte: Elaboração própria.

Dos 118 DRs, 50 (42,4%) foram classificados como DRPs, publicados principalmente como Leis, direcionados para criação de programas e projetos em AU. Em seus conteúdos, definiam como públicos-alvo prioritários as populações cadastradas em programas sociais, em vulnerabilidade socioeconômica e praticantes das atividades de AU, e traziam objetivos direcionados à produção, ao consumo e à comercialização de alimentos na área urbana.

Como DRCs foram contabilizados 68 (57,6%), os quais estabeleciam protocolos para cadastro dos contemplados pelas Políticas de AU, para a realização de ações pontuais com determinada população urbana, cursos profissionalizantes para geração de trabalho e renda; para o direcionamento de orçamento para AU, isenção de taxa ambiental, dentre outros.

Esta classificação em DRPs e DRCs, permitiu identificar quais capitais direcionaram suas ações de AU diretamente para produção e promoção do acesso aos alimentos. Assim sendo, as capitais Belo Horizonte - MG e Porto Alegre - RS se destacaram, somando 50,9% dos DRPs, estabelecidos via Lei, voltados às Políticas de AU estaduais e municipais.

As referidas Políticas de AU apresentaram como ações centrais: as atividades de cultivo de hortaliças, de plantas medicinais, de espécies frutíferas, de flores, de manejo florestal, bem como a criação de animais, a piscicultura e a produção artesanal de alimentos e bebidas para o consumo humano, a troca, a doação, a comercialização e a prestação de serviços.

Ademais, abarcavam a produção sustentável de alimentos no meio urbano e periurbano, visando à SAN, à inclusão social e produtiva e à melhoria da qualidade de vida das pessoas e famílias. Como público e/ou grupo prioritário destas ações, constaram: pessoas sob risco de ISAN, as iniciativas coletivas de promoção da qualidade de vida e geração de renda, os usuários da Política de Assistência Social e de Saúde, a comunidade escolar, os artesãos e as hortas comunitárias.

Como preocupação, pontua-se o caso das capitais no Norte (Rio Branco) e Nordeste (Teresina e João Pessoa) do país, com menores números de DRPs e/ou DRCs, que são também aquelas que registram elevados índices de ISAN. Conforme a Rede Penssan (2022), as capitais localizadas nas regiões Norte e Nordeste apresentaram cerca de 45% e 38% em ISAN, respectivamente. Nesse contexto, pontua-se que o direcionamento efetivo de uma Política Pública, em sua implementação e monitoramento, aumenta as chances de alcançar o objetivo proposto e atingir, mais fielmente, o público ou grupo prioritário. Em adição, possibilita maior acompanhamento da sociedade civil e participação popular (Ragazzo 2018; Bazzana, Foltz e Zhang 2022).

## Segurança Alimentar: promoção da produção e do acesso aos alimentos

Esta seção apresenta os principais resultados que respondem ao objetivo e a pergunta central do estudo, que visa a promoção da SAN. Para efeito desta análise, foram considerados apenas 50 Documentos Regulatórios Principais (42,4,9%), presentes em todas as capitais. Observaram-se similaridades nas ações públicas implementadas (Tabela 2), nas questões de fomento à produção (figura 4) e no acesso à alimentação (figura 5).

Em relação às ações descritas na Tabela 2, verificou-se que, nos níveis estadual e local, houve convergência quanto aos principais objetivos e à forma de execução, sinalizando cooperação entre os níveis de governo, bem como com outros segmentos públicos, privados e sociais. A exemplo, as Políticas Estaduais de AU, os Programas de valorização das práticas de AU e as Leis que instituíram os Planos Diretores considerando a AU em suas projeções anuais.

A sinergia de ações, quando existe, constitui um elo de fortalecimento contínuo. Dessa forma, as Políticas Públicas são essenciais nos distintos níveis de governo, ampliando o acesso e o alcance às populações prioritárias, analisando a Política Nacional de Alimentação e Nutrição no Brasil (Santos et al. 2021; Batista Filho 2021).

A Figura 4 resume as ações voltadas à produção e distribuição de alimentos, conforme contemplado por cada um dos Documentos Regulatórios Principais das capitais deste estudo. Quanto às modalidades de produção (figura 4A), os DRs de

Tabela 2. Ações públicas identificadas nos principais documentos regulatórios da agricultura urbana, 2000-2020

AÇÕES IMPLEMENTADAS			
Políticas	Planos	Programas	Outros
Política Estadual de AUP	Plano Mestre de Desenvolvimento Estratégico da Cidade	Programa Estadual de Inclusão Socioproductiva	Venda de Imóveis para AU
Política Municipal da AU	Plano Plurianual de Ação Governamental	Programa de Agricultura Familiar Urbana na Escola	Utilização de áreas urbanas ociosas do domínio público do Estado
Política Estadual de Produção Orgânica e Agroecológica	Plano Diretor da Cidade	Programa Abelha	Lei Orçamentária Anual da AU
Política Estadual de Educação Ambiental	Plano Municipal de Educação Ambiental	Programa Feira de AU	Operação Urbana Consorciada
	Plano de Compostagem e doação de resíduos orgânicos	Programa de valorização da AUP	Utilização de áreas ociosas para hortas comunitárias

Fonte: Elaboração própria.

todas as capitais registram o cultivo de frutas e hortaliças na produção sustentável. Essa associação tem sido percebida ao longo dos anos, dada a maior atenção às questões ambientais (Vieira et al. 2020), e a instituição de Políticas de Agroecologia em diversas capitais. A criação de pequenos animais e a piscicultura também se destacam, presentes em nove e oito capitais, respectivamente.

Em relação aos grupos e processos apoiados (figura 4B), se destacaram os DRPs que priorizavam os empreendimentos de economia solidária e organização de coletivos, no intuito de fortalecer a produção, o consumo e a comercialização dos produtos da AU. Segundo Bazzana, Foltz e Zhang (2022) e Curan e Marques (2021), os apoios institucionais podem contribuir para a permanência das atividades, bem como mobilizar recursos para a sua ampliação, conferindo maior segurança e estabilidade às práticas de AU.

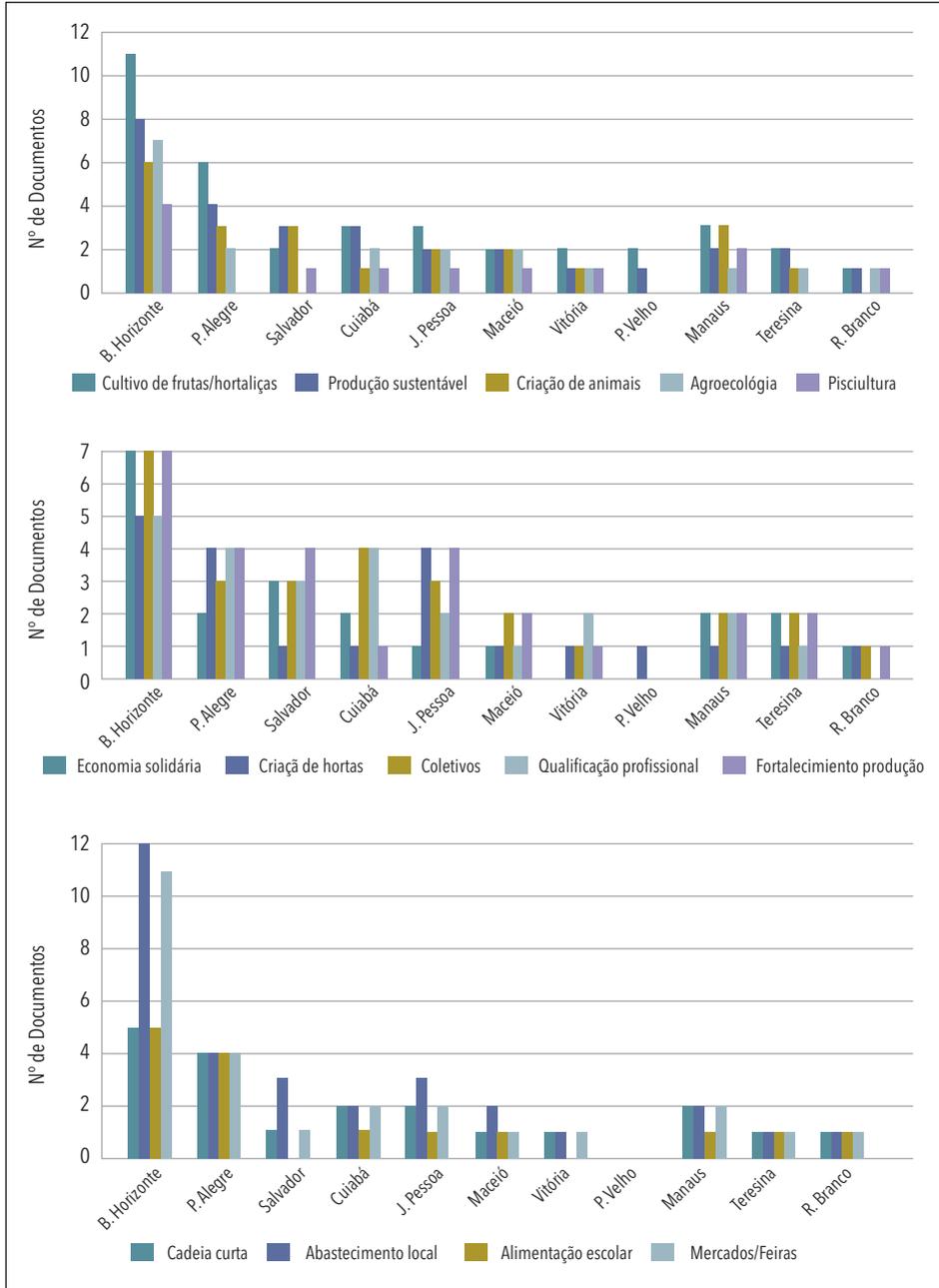
No contexto da distribuição (figura 4C), verificaram-se muitas lacunas nos DRPs, conformando uma questão que requer reflexão, acerca dos caminhos necessários, para que as Políticas estabelecidas alcancem maior efetividade. Conforme a literatura (Silva de Souza et al. 2019; Corrêa et al. 2020; Curan e Marques 2021; Alves e Oliveira 2022), a definição desta estratégia ainda é um desafio para os produtores urbanos, que têm a AU como fonte de renda, para além do autoconsumo e da doação.

Nos 50 DRPs, a abordagem de promoção da SAN abarcou sobretudo a melhoria na alimentação e nutrição de grupos em maior vulnerabilidade socioeconômica, incluindo ainda organizações e instituições sociais e coletivos de agricultores (figuras 5A e 5B). O estabelecimento de ações em SAN, nos Documentos, pode contribuir de dois modos: primeiro, como referência, para que a sociedade civil exija os devidos cumprimentos; segundo, para colaborar na mitigação da fome e da pobreza, que atinge parcela significativa de brasileiros urbanos (IBGE 2020; Rede PENSSAN 2021, 2022).

Em levantamentos recentes sobre AU no Brasil, Alberti et al. (2022) e Curan e Marques (2021) ressaltaram a importância e o crescimento desta atividade no país. Devido à sua multifuncionalidade, o segmento fortalece os sistemas alimentares locais, promove a segurança alimentar, colabora nas questões climáticas e proporciona ambientes urbanos mais saudáveis.

Quanto às modalidades de produção (figura 5A), DRs de todas as capitais registraram o cultivo de frutas e hortaliças, em produção sustentável. Essa associação tem sido percebida ao longo dos anos, dada a maior atenção às questões ambientais (Vieira, Ribeiro e Cardoso 2020), e a instituição de Políticas em Agroecologia, em diversas capitais. A criação de animais de pequeno porte e a piscicultura também tiveram destaque, presentes em nove e oito capitais, respectivamente.

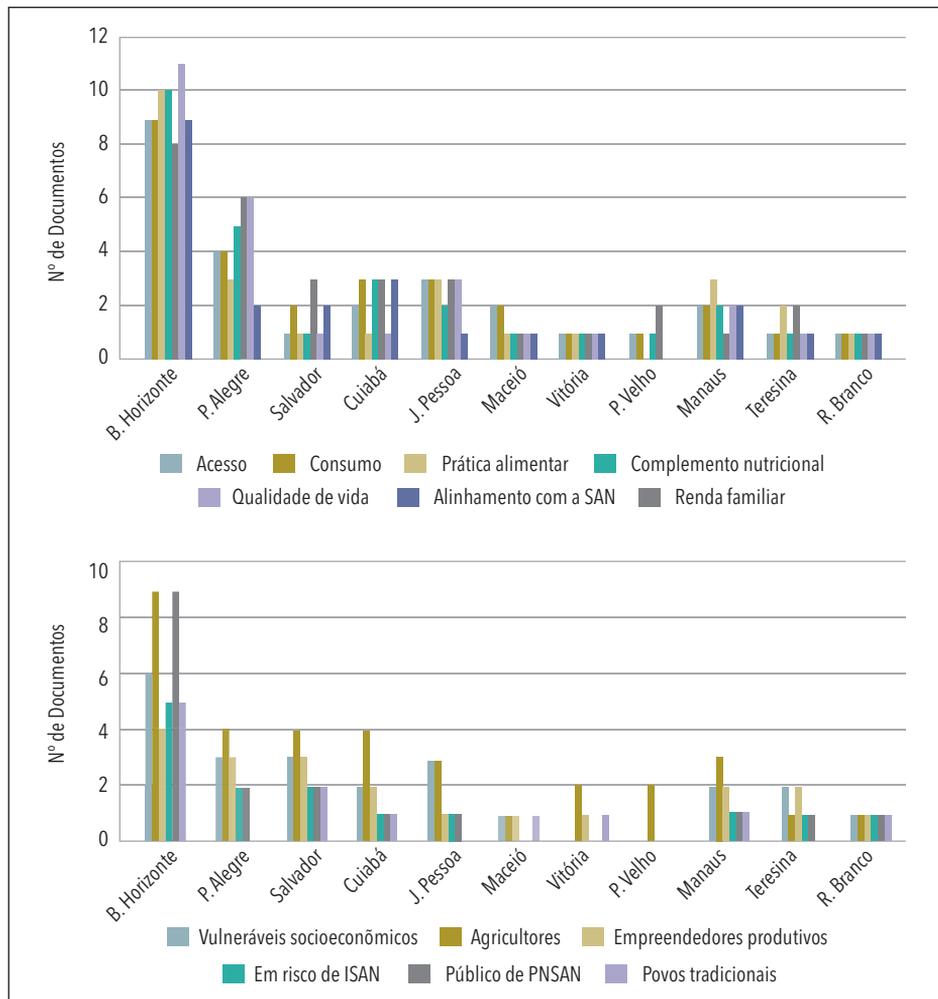
Figura 4. Ações relacionadas à produção de alimentos identificadas em documentos regulatórios principais em agricultura urbana, 2000-2020



Fonte: Elaboração própria.

Nota: Modalidades de produção (figura 4A); grupos e processos apoiados (figura 4B); canais de distribuição (figura 4C).

Figura 5. Ações públicas voltadas à promoção da SAN e grupos prioritários descritos nos documentos regulatórios principais em agricultura urbana, 2000-2020



Fonte: Elaboração própria.

Nota: Ações em SAN (5A), Grupos prioritários para atendimento (5B).

Neste contexto, a *Food and Agriculture Organization of the United Nations* - FAO tem considerado o potencial da AU como um relevante dispositivo e alternativa para a implementação e o fortalecimento de novas políticas municipais, estaduais e federais de SAN, posto que abarca dimensões além da produção e do acesso aos alimentos, nos centros urbanos (FAO 2014, 2017, 2020a).

## Implicações da Política

A sistematização referente à regulamentação em Agricultura Urbana obtida mostra conexão direta com as Políticas Públicas de Alimentação, as quais apresentam um caráter de agregação de diversas outras ações, em prol da alimentação e da saúde. Assim, garantir acesso a estas políticas, pela população em geral, e em nível prioritário, os grupos que apresentam menor Índice de Desenvolvimento Humano - IDH, implica em estabelecer parâmetros de implementação, monitoramento e ajustes contínuos.

Nesse contexto, a análise do marco regulatório existente e da sua implementação, embasada pela busca documental, em um período de 20 anos, tende a colaborar para que futuras pesquisas documentais possam estabelecer parâmetros metodológicos semelhantes ou ainda aperfeiçoar a metodologia aplicada.

Em relação à análise da instituição e evolução de políticas alimentares urbanas em AU, esse trabalho evidenciou ser ainda um desafio no cenário nacional brasileiro, considerando as esferas de governo, os recursos direcionados e a prioridade nas agendas públicas (Costa et al. 2021; Alberti et al. 2022). O estudo também apontou que cidades e capitais brasileiras que conseguiram, ao longo das décadas, estabelecer regulamentação para a AU, seguiram com demais ações, em distintas gestões governamentais, bem como as iniciadas e mantidas pela organização popular, com o apoio institucional dos órgãos públicos.

Mundialmente, as ações em AU têm se mostrado alinhamento com as Políticas Públicas de Alimentação Urbana, uma vez que se conformam como um sistema alternativo de provimento de alimentos. A depender do IDH de uma população, as ações em AU tomam cunhos diferenciados. Ademais, pode subsidiar a independência dos principais mercados de alimentos, por meio da autoprodução, consumo direto e mercados alternativos, consequentemente, aumentando a resiliência das comunidades e o acesso a alimentos saudáveis (Corrêa et al. 2020; Alves e Oliveira 2022).

No Brasil, muitos projetos de AUP, se atrelam a experiências de movimentos sociais ou da sociedade civil organizada. Dado o cenário, a PNAUP não deve considerar essas organizações apenas como um grupo estratégico para execução das políticas “na ponta”, mas também instituir mecanismos de efetiva participação em todas as etapas na elaboração das ações implementadas. Nesta direção, cabe reforçar o papel do Estado na formulação e na manutenção de políticas, posto que agricultores urbanos podem traçar estratégias de resiliência, todavia, esta mobilização não garante o fortalecimento e a continuidade das práticas de AU. Assim, a sustentabilidade política evita descontinuidades nessas práticas, as

quais incidem diretamente na Segurança Alimentar dos grupos beneficiados pela produção agrícola urbana (Bazzana, Foltz e Zhang 2022).

## Conclusões

A pesquisa documental realizada buscou analisar a regulamentação em Política de Agricultura Urbana em capitais do Brasil. Conforme os achados, todas as capitais apresentaram algum tipo de Documento Regulatório, sendo eles de caráter principal ou complementar, em nível estadual ou municipal, que orientavam as atividades agrícolas e pecuárias urbanas.

Dentre as capitais, destacaram-se quanto à publicação de DRs: Belo Horizonte - MG, Porto Alegre - RS e Salvador - BA. Todavia, quanto à presença de Política de Agricultura Urbana, apenas a cidade de Salvador não possuía essa regulamentação.

Com base na série temporal, os períodos de maior concentração de regulamentação foram 2005-2008 e 2017-2020. Esta variação reflete períodos políticos distintos, em que o Brasil presenciou avanços, embora também retrocessos nas Políticas Públicas.

Os 118 DRPs evidenciaram como objetivo maior a produção de alimentos e a promoção da Segurança Alimentar e Nutricional, sobretudo para atendimento da população urbana em vulnerabilidade socioeconômica. Nesta direção, ainda, dado que a maioria dos DRCs não tratavam dessas ações, o estudo evidencia a necessidade de avanços em Políticas Públicas de Alimentação voltadas aos públicos prioritários, elaboradas com participação social.

Ademais, considerando a busca documental, em um período de 20 anos, com achados muito contrastantes, entre as capitais, coloca-se a demanda de ampliar o conhecimento acerca das questões regulatórias em AU, no Brasil, visando apoiar a formulação, a implementação e o fortalecimento de políticas públicas baseadas em evidências. Por princípio, ainda, reforçar que estas políticas sejam orientadas por objetivos que incluem a alimentação saudável, a geração de emprego e renda e a extensão de espaços verdes, de modo a promover a Segurança Alimentar e ambientes mais sustentáveis, para populações urbanas.

## Nota

Este estudo é parte integrante da pesquisa que compõe a tese de doutoramento da autora. Assim, dados mais recentes sobre a temática geral poderão ser encontrados nas publicações seguintes.

## Referências

- Alberti, Márcio Alexandre, Ileana Blanco, Giuliano Vox, Giacomo Scarascia-Mugnozza, Evelia Schettini e Luciene Pimentel da Silva. 2022. “The challenge of urban food production and sustainable water use: Current situation and future perspectives of the urban agriculture in Brazil and Italy”. *Sustainable Cities and Society* 83: 103961. <https://doi.org/10.1016/j.scs.2022.103961>
- Alves, Deise de Oliveira, e Letícia de Oliveira. 2022. “Commercial urban agriculture: A review for sustainable development”. *Sustainable Cities and Society* 87: 104185. <https://doi.org/10.1016/j.scs.2022.104185>
- Batista Filho, Malaquias. 2021. “Análise da Política de Alimentação e Nutrição no Brasil: 20 anos de história”. *Cadernos de Saúde Pública* 37 (1): 1-4. <https://doi.org/10.1590/0102-311X00038721>
- Bazzana, Davide, Jeremy Foltz e Ying Zhang. 2022. “Impact of climate smart agriculture on food security: An agent-based analysis”. *Food Policy* 111: 102304. <https://doi.org/10.1016/j.foodpol.2022.102304>
- Corrêa, Carina Júlia Pensa, Kelly Cristina Tonello, Ernest Nandi e Alexandra Guidelli Rosa. 2020. “Seeding The City: History And Current Affairs Of Urban Agriculture”. *Ambiente & Sociedade* 23: 1-22. <https://doi.org/10.1590/1809-4422asoc20180075r1vu2020L1AO>
- Costa, Danielle Vasconcellos de Paula, Mariana Souza Lopes, Raquel de Deus Mendonça, Deborah Carvalho Malta, Patrícia Pinheiro de Freitas e Aline Cristine Souza Lopes. 2021. “Diferenças no consumo alimentar nas áreas urbanas e rurais do Brasil: Pesquisa Nacional de Saúde”. *Ciência & Saúde Coletiva* 26 (2): 3805-3813. <https://doi.org/10.1590/1413-81232021269.2.26752019>
- Curan, Roberta Moraes, e Paulo Eduardo Moruzzi Marques. 2021. “Multifuncionalidade da agricultura urbana e periurbana: uma revisão sistemática”. *Estudos Avançados* 35 (101): 209-224. <https://doi.org/10.1590/s0103-4014.2021.35101.013>
- Cunha, Manuela Alves da, e Ryzia de Cássia Vieira Cardoso. 2022. “Urban gardens in promoting Food and Nutrition Security and sustainable development in Salvador, Brazil”. *Ambiente & Sociedade* 25: 1-24. <https://doi.org/10.1590/1809-4422asoc20210094r3vu2022L4OA>
- Cunha, Manuela Alves da Lídice Almeida Arlego Paraguassú, José Geraldo de Aquino Assis, Arthur Benjamim de Paula Carvalho Silva e Ryzia de Cássia Vieira Cardoso. 2020. “Urban gardening and neglected and underutilized species in Salvador, Bahia, Brazil”. *Journal of Ethnobiology and Ethnomedicine* 16 (67): 1-16. <https://doi.org/10.1186/s13002-020-00421-0>

- Decreto nº 15.216. 2013. Cria a Feira da Agricultura Urbana e dá outras providências. Belo Horizonte, 20 de maio. <https://n9.cl/jx39lm>
- ENAP (Escola Nacional de Administração Pública). 2009. *Desafios da Regulação no Brasil*. Brasília: ENAP. <https://lc.cx/0nXyWB>
- Fernandez, Annelise Caetano Fraga, e Almir Cezar Baptista Filho. 2019. “Agricultura familiar urbana: limites das políticas públicas e das representações sociais”. *Cidades, Comunidades e Territórios* 39: 141-154. <https://revistas.rcaap.pt/cct/article/view/18404>
- FAO (Food and Agricultural Organization). 2014. “Growing greener cities in Latin America and the Caribbean. An FAO report on urban and peri-urban agriculture in the region”. <http://www.fao.org/3/a-i3696e.pdf>
- 2017. *The State of Food and Agriculture*. Roma: FAO. <https://lc.cx/X4aERG>
- 2020a. “Marco da FAO para a Agenda Alimentar Urbana”. <https://lc.cx/nBWetb>
- 2020b. “Technical Platform on the Measurement and Reduction of Food Loss and Waste”. <http://www.fao.org/platform-food-loss-waste/en/>
- IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística). 2017. “IBGE Cidades”. <https://lc.cx/KriGYY>
- IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística). 2020. “Pesquisa de orçamentos familiares: 2017-2018. Análise da segurança alimentar no Brasil”. <https://lc.cx/M-eVlx>
- 2022. “Mapas políticos”. <https://lc.cx/upith8>
- Lei Complementar nº 102. 2020. Política Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional no Município de Rio Branco - PMSAN e dá outras providências. Município de Rio Branco, 13 de dezembro. <https://n9.cl/dwc14>
- Lei nº 1.838. 2014. Dispõe sobre as normas de uso e ocupação do solo no município de Manaus e estabelece outras providências. Manaus, 16 de janeiro. <https://n9.cl/pnj5>
- Lei nº 10.035. 2006. Programa Municipal de Agricultura Urbana. Porto Alegre, 8 de agosto. <https://acortar.link/uncwBu>
- Lei nº 10.255. 2011. Política municipal de apoio à agricultura urbana e dá outras providências. Belo Horizonte, 13 de setembro. <https://n9.cl/6e35q>
- Lei nº 10.420. 2004. Programa Municipal De Agricultura Urbana em João Pessoa e adota outras providências. Estado da Paraíba, 30 de dezembro. <https://n9.cl/62g52t>
- Lei nº 10.824. 2019. Política Estadual de Apoio à Agricultura Urbana e dá outras providências. Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso, 5 de fevereiro. <https://lc.cx/iqq1mi>

- Lei nº 12.515. 2013. Política Municipal de apoio à Agricultura Urbana, e dá outras providências. Estado da Paraíba, 21 de fevereiro. <https://n9.cl/wcpucp>
- Lei nº 13.460. 2015. Programa Estadual de Inclusão Socioprodutiva. e dá outras providências. Estado da Bahia, 10 de dezembro. <https://lc.cx/meAdAJ>
- Lei nº 14.089. 2020. Dispõe sobre a desburocratização de serviços de zeladoria, sobre possibilidade de financiamento coletivo das despesas destes serviços e dá outras providências. Estado da Paraíba, 30 de dezembro. <https://n9.cl/fr6m9>
- Lei nº 15.222. 2018. Política Estadual de Agricultura Urbana e Periurbana no Estado do Rio Grande do Sul. Rio Grande do Sul, 28 de agosto. <https://lc.cx/1dQCAAn>
- Lei nº 15.973. 2006. Dispõe sobre a Política Estadual de apoio à Agricultura Urbana e dá outras providências. Minas Gerais, 12 de janeiro. <https://lc.cx/5KVMcK>
- Lei nº 5.242. 2018. Política Municipal de apoio à Agricultura Urbana e Periurbana, e dá outras providências. Estado do Piauí, 2 de maio. <https://n9.cl/2q8ff>
- Lei nº 7.390. 2002. Leis Estaduais dispõe sobre a utilização de áreas urbanas ociosas do domínio público do Estado do Espírito Santo para o cultivo de hortas comunitárias e dá outras providências. Estado do Espírito Santo, 6 de dezembro. <https://lc.cx/J4qr8n>
- Lei nº 9.527. 2008. Sistema Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional - SIMSAN - e dá outras providências. Belo Horizonte, 31 de janeiro. <https://acortar.link/Tc6nlH>
- Lei nº 9.947. 2006. Programa Agricultura Familiar Urbana na Escola”. Porto Alegre, 27 de janeiro. <https://n9.cl/6bb5l>
- Lei Ordinária nº 4.581. 2018. Institui a Política Estadual de Agroecologia e de Produção Orgânica e dá outras providências. Estado do Amazonas, 11 de abril. <https://n9.cl/tszsjj>
- Lei nº 5.033. 2019. Política Estadual de Apoio à Agricultura Urbana. Estado do Amazonas, 4 de dezembro. <https://n9.cl/624r9>
- Lei Ordinária nº 10.951. 2018. Política Estadual de Produção Agroecológica e Orgânica – PEAPO. Estado do Espírito Santo, 11 de dezembro. <https://acortar.link/CUQEzF>
- Ragazzo, Carlos Emmanuel. 2018. “Coordenação efetiva e Sistematização: novas tendências da melhora da qualidade regulatória no Brasil”. *Revista Estudos Institucionais* 4 (2): 513-536. <https://doi.org/10.21783/rei.v4i2.304>
- Rede PENSSAN (Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional). 2021. “Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil”. <https://n9.cl/rrcag>
- 2022. “II Inquérito de Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19”. <https://n9.cl/aa23d>

- Santos, Sandra Maria, Flávia Ramos, Maria Angélica Medeiros, Mayline Mata e Francisco Vasconcelos. 2021. “Avanços e desafios nos 20 anos da Política Nacional de Alimentação e Nutrição”. *Cadernos de Saúde Pública* 37 (1): 1-18. <https://doi.org/10.1590/0102-311X00150220>
- Silva de Souza, Joeli, Ryzia de Cássia Cardoso, Lídice Paraguassú e Sydione Santos. 2019. “The experience of community urban gardens: Social organization and food security”. *Revista de Nutrição* 32: 1-11. <https://doi.org/10.1590/1678-9865201932e180291>
- Soares, Tiago Luís, e Mazzarino Jane Márcia. 2023. “Hortas Comunitárias em Teresina: vidas conectadas em ambientes urbanos”. *Ambiente & Sociedade* 26: 1-20 <http://dx.doi.org/10.1590/1809-4422asoc20220172vu2023L4AO>
- Thebo, Anne Louise, Pay Drechsel, e Eric Lambin. 2014. “Global assessment of urban and peri-urban agriculture: irrigated and rainfed croplands”. *Environmental Research Letters* 9 (11): 1-10. <https://doi.org/10.1088/1748-9326/9/11/114002>
- Vieira, Anderson Nunes de Carvalho, Alexandro Rodrigues Ribeiro e Silvio Santos Cardoso. 2020. “O perfil dos agricultores urbanos de Cuiabá-MT: um estímulo à Economia Ecológica”. *Revista de Estudos Sociais* 22 (44): 115-145. <https://doi.org/10.19093/8580>

# Políticas públicas y cambios sociomateriales en el semiárido brasileño

## *Public policies and sociomaterial changes in the Brazilian semi-arid*

Lucas Oliveira do Amorim\* y Flávia Charão Marques\*\*

Recibido: 13/05/2024 - Aceptado: 01/08/2024

192

### Resumen

A partir de una problematización que investiga la actualización de las políticas para el semiárido brasileño y sus efectos sociomateriales en el territorio, en este artículo se explora el espacio de experiencias y prácticas de los actores sociales, con el objetivo de “desempaquetar” las políticas para la convivencia con el semiárido del municipio Cumaru, en el estado Pernambuco. Al hacerlo, se busca identificar quiénes son estos actores, qué conocimientos están involucrados en los procesos en curso y qué espacios surgen para la formación potencial de alianzas políticas. Para ello, se adoptó un enfoque etnográfico basado en la investigación cualitativa, en el trabajo de campo, en entrevistas semiestructuradas y en la observación participante. Lo anterior, permitió analizar la interacción entre los actores y las transformaciones en el territorio. En el artículo se describen aspectos que configuran el espacio de las experiencias de actores sociales involucrados en la implementación de políticas de convivencia con el semiárido.

*Palabras clave:* actores sociales, conocimiento, prácticas sociomateriales, tecnologías sociales, seguridad hídrica.

### Abstract

In this article we explore the experiences and practices of social actors, by investigating the updating of policies for the semi-arid and its socio-material effects on the territory. The aim is to “unpack” the policies for coexistence with the semi-arid region of the municipality of Cumaru, Pernambuco. We seek to identify who are the actors, what knowledge is involved in the ongoing processes, and what spaces emerge for the potential formation of political alliances. To achieve this, we adopt an ethnographic approach, based on qualitative research with fieldwork, semi-structured interviews, and participant observation. This allows for an analysis of the interactions between actors and the transformations in the territory. Throughout this article, we describe aspects that configure the space of experiences of social actors involved with the implementation of policies for coexistence with the semi-arid.

*Keywords:* social actors; knowledge; sociomaterial practices; social technology; water security.

\* Doctor en Desarrollo Rural, docente de la Universidad Federal del Reconcavo de Bahía, [lucasdoamorim@ufrb.edu.br](mailto:lucasdoamorim@ufrb.edu.br)

\*\* Doctora en Desarrollo Rural, docente de la Universidad Federal del Rio Grande del Sur, [flavia.marques@ufrgs.br](mailto:flavia.marques@ufrgs.br)

## Introducción

Las políticas de convivencia con el semiárido, al igual que otras políticas y acciones públicas, implementadas en esta región de Brasil en los últimos 20 años, asociadas a procesos políticos locales, catalizaron cambios sociomateriales en este territorio. Estos cambios, aún en curso, resultaron de alianzas y asociaciones políticas entre los actores locales, entre ellos mismos y también de las nuevas materialidades que surgieron de estos procesos.

El proceso político mencionado anteriormente contribuyó a territorializar una nueva entidad en el espacio rural del semiárido brasileño: la cisterna de placas.<sup>1</sup> Para los análisis propuestos en este artículo, la cisterna es considerada una nueva “criatura territorial” (Arce y Charão-Marques 2021), al incorporar su presencia social en la vida de los actores y por los cambios que provoca. Las cisternas de placas son una de las innumerables tecnologías sociales utilizadas por los actores que implementan políticas de convivencia en el territorio semiárido. Las familias de la región acceden a esta tecnología principalmente a través de dos programas: Un Millón de Cisternas (P1MC) y Una Tierra y Dos Aguas (P1+2).

Ambos programas surgieron de la propuesta de convivencia con el semiárido formulada por la Articulación del Semiárido Brasileño (ASA)<sup>2</sup> y ganaron visibilidad y espacio con los cambios políticos e institucionales ocurridos en Brasil en la década los 90. Estas transformaciones se profundizaron a principios del siglo XXI, durante los Gobiernos progresistas del Partido de los Trabajadores (PT). Estos cambios llevaron a la democratización y a la participación social en la propuesta de políticas para la región semiárida brasileña, donde la ASA fue un importante mediador.

La crítica central de la ASA y de las organizaciones que la integran es que la única manera de desarrollar el semiárido es combatir la sequía.<sup>3</sup> El trabajo de Rodrigues (2016) muestra que, para la ASA, el error histórico en el combate contra la sequía solo sería corregido una vez que el Estado crease posibilidades para que las familias rurales permanecieran en sus espacios habitables, viviendo con las características propias de la zona semiárida. Esta posición destacó la necesidad de un cambio de

<sup>1</sup> La cisterna de placas es un depósito cilíndrico construido principalmente con placas de cemento, anillos de concreto, mallas, cercas, entre otros materiales. La Articulación del Semiárido Brasileño (ASA) adoptó la cisterna de placas como principal tecnología de sus programas. Estas sirven para almacenar el agua de lluvia y tienen capacidades que van desde 16 000 litros hasta 52 000.

<sup>2</sup> Creada oficialmente en 1999, la ASA fue el resultado de un proceso entre organizaciones de la sociedad civil, iglesias, movimientos sociales, movimiento sindical, entre otros actores, que buscaron soluciones definitivas a los problemas del semiárido.

<sup>3</sup> Durante casi todo el siglo XX el Estado brasileño invirtió en políticas basadas en el paradigma de la lucha contra la sequía. A partir de esta concepción, se construyeron grandes embalses y represas que dificultaron la distribución y el acceso al agua a la población más necesitada.

perspectiva en las políticas públicas para el semiárido brasileño. En respuesta a esta propuesta, la ASA formuló el programa de capacitación y movilización para la convivencia con el semiárido (P1MC).

Las acciones tomadas desde el P1MC permitieron que las familias recibieran una cisterna de placas que tiene capacidad para almacenar 16 000 litros de agua, con sistemas de recolección de agua de lluvia desde las mamparas de las viviendas. El programa, diseñado por la ASA, también brindó cursos de capacitación para las familias que recibieron la tecnología, cuyos objetivos eran ampliar el debate sobre la vida en el semiárido. La propuesta de la ASA indicó claramente que la intención no era solo difundir el uso de una tecnología, sino incentivar un proceso político que incluyera el intercambio de conocimientos desde la perspectiva de convivencia con el semiárido.

Si inicialmente el foco era el almacenamiento de agua para consumo doméstico, en la continuidad del P1MC aparecieron otros dos elementos importantes para la materialización de este programa: la tierra y los alimentos. Así, en 2017, la ASA formuló el P1+2, ampliando el debate político para incluir la demanda por la “dignidad” para las familias campesinas de los territorios semiáridos. Las organizaciones que integraban la ASA en ese momento llegaron a comprender que no bastaba con tener acceso al agua, sino que también era necesario acceder a la tierra y a mejores condiciones para la producción de alimentos. Por ello, en el diseño del P1+2 se incorporaron otras tecnologías, por ejemplo, una cisterna de placas con capacidad de 52 000 litros. Este programa introdujo otros sistemas de captación de agua, uno denominado “áceras” y otro identificado llamado cisterna de drenaje. Además de la tecnología de almacenamiento de agua, las familias recibieron la cisterna de “carácter productivo” para producir alimentos o criar animales pequeños.

Si bien los programas se han organizado en torno a diferentes tecnologías, ambos han sido implementados por organizaciones de la sociedad civil vinculadas a la ASA. La ejecución de los programas depende de procesos de organización y coordinación a nivel local e involucran a la comisión municipal de ASA,<sup>4</sup> al Consejo Municipal de Desarrollo Rural Sostenible, a asociaciones campesinas locales, a sindicatos rurales, a albañiles, monitores de cursos y a las propias familias receptoras de las cisternas. Esta diversidad de actores sociales involucrados en la implementación de las acciones lleva a preguntarse qué son y cómo se están produciendo los cambios sociales y materiales en las áreas cubiertas por los programas, ya que involucran diferentes intereses en un proceso político.

<sup>4</sup> La ASA cuenta con espacios de articulación que reúnen a agricultores, técnicos y gestores para pensar sus estrategias. A nivel local existen comisiones municipales con representantes de asociaciones de agricultores, autoridades públicas, etc.

Se espera que los distintos actores reclamen espacios y que sus voces sean escuchadas, ya sea para hacer valer sus opiniones, defender intereses o competir por el conocimiento. En este sentido, el proceso político de P1MC y del P1+2 implica un curso de acción complejo que no sigue la relativa simplicidad de las formas administrativas de hacer política. La complejidad y singularidad de las relaciones que se están estableciendo hacen interesante resaltar y analizar este proceso, con el fin de demostrar la manera en que las experiencias de vida de los diferentes actores y las representaciones colectivas que existen en torno a la política, interactúan e interfieren en los objetivos de lo establecido por la política (Arce y Long 2000).

Esta complejidad se profundiza en la situación en la que se enfoca el presente artículo, al considerar el importante papel de la ASA en la reorganización de los elementos que sustentaron las políticas para el semiárido hasta su surgimiento (Rodrigues 2016). En este sentido, Assis (2012) explica que la noción de convivencia con el semiárido llevó a un cambio profundo en la trayectoria de las políticas públicas al considerar a los sujetos involucrados, quienes son los beneficiarios, pero también los protagonistas del proceso de las políticas de convivencia con el semiárido.

En este sentido, el proceso político de ambos programas (P1MC y P1+2) implica un curso de acción complejo<sup>5</sup> que no sigue la relativa simplicidad de los procesos administrativos formales de implementar políticas. La complejidad y la singularidad de las relaciones creadas en este proceso generan un interés para su análisis y valoración, con el fin de demostrar de qué forma las experiencias de vida de los diferentes actores y de las representaciones colectivas que existen en torno a una política, interactúan e interfieren en el proceso y con los objetivos establecidos por la misma (Arce et al. 2008).

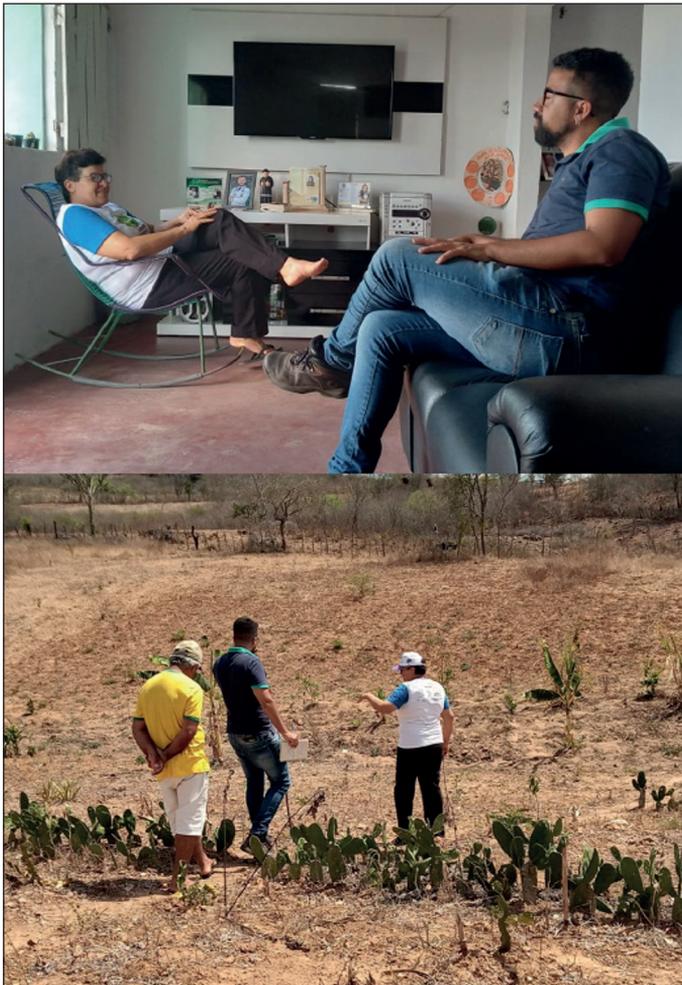
Esta complejidad se profundiza a través del propósito de este artículo, pues se considera el importante papel de la ASA en la reorganización de las bases de las políticas para el semiárido, pero también en el surgimiento de nuevas materialidades proporcionadas por la introducción de diferentes tecnologías de captura y almacenamiento de agua. A partir de una problematización en la que se investiga la actualización de las políticas para el semiárido y sus efectos sociomateriales en el territorio, se explora el espacio de experiencias y prácticas de los actores sociales, con el objetivo de “desempaquetar” las políticas para la convivencia con el semiárido del municipio Cumaru, en Pernambuco. Al hacerlo, buscamos identificar quiénes son estos actores, qué conocimientos están involucrados en los procesos en curso y qué espacios surgen para la formación potencial de alianzas políticas.

<sup>5</sup> Los cursos de acción influyen directamente en la vida de las personas, artefactos, objetos y entidades que conforman el mundo en el que existimos (Arce y Charão-Marques 2021). Los autores explican que los cursos de acción constituyen prácticas resultantes de las estrategias de los actores sociales y un resultado ambiguo de la implementación de los proyectos de desarrollo (Arce y Long 2000).

## Aspectos metodológicos

Para obtener la información y construir los análisis propuestos, se realizó una investigación cualitativa mediante la recolección de datos primarios y secundarios. Estos últimos se limitan a documentos de la ASA y de algunas ONG, además, se consultaron artículos científicos y tesis y se recopilaron datos a través de videos de YouTube y de podcast. En cuanto a los datos primarios, fueron recolectados a partir del trabajo de campo (figura 1) a través de la etnografía situada, que a su vez apunta a la morfogénesis de los cambios en el territorio, permitiendo su descripción y

Figura 1. Investigación de campo en la comunidad Jurema, Cumarú

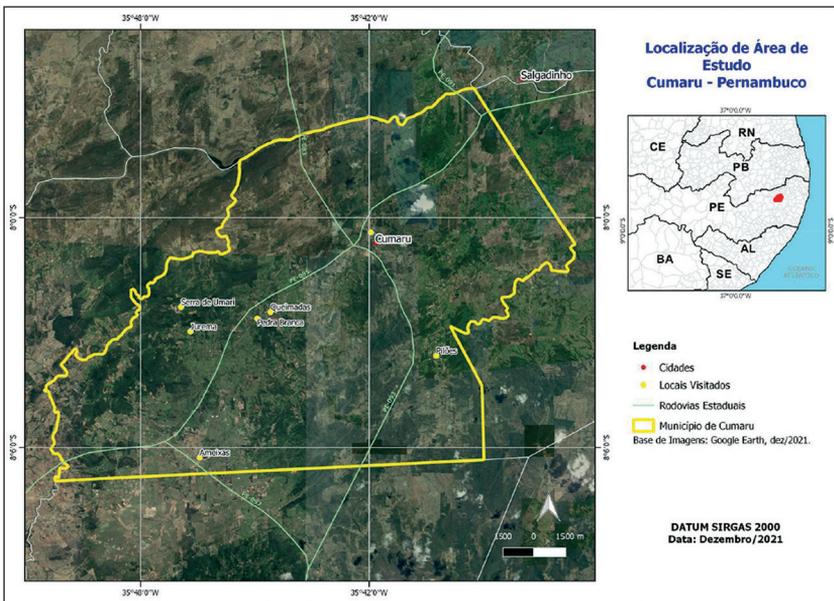


*Fuente:* Fotografías del autor (2020).

análisis (Arce y Charão-Marques 2021), y de la relación existente entre los diversos actores investigados y entre estos y las entidades territoriales.

El artículo se basa en una investigación empírica realizada en el municipio Cumaru (figura 2), ubicado en el agreste septentrional de Pernambuco, entre octubre de 2019 y enero de 2020, y en un segundo momento en marzo de 2022. Al optar por una metodología cualitativa, se parte de la realización de entrevistas semiestructuradas y de la observación participante. Se realizaron diez entrevistas a agricultores, técnicos y dirigentes de organizaciones y sindicales que operan en el municipio. Las entrevistas fueron grabadas previa autorización y transcritas para su posterior análisis. Los hechos y situaciones vividas durante la investigación fueron registrados a través del diario de campo y en fotografías.

Figura 2. Mapa de las comunidades visitadas en el municipio Cumaru



Fuente: Elaborada por Bruna Mendes (2022).

## Desempaquetando las políticas públicas de convivencia con el semiárido

Al reorientar la mirada en las políticas, a partir de los aportes del enfoque de los actores, se abre la posibilidad de ir más allá del aspecto discursivo y textual de las mismas para prestar más atención a las consecuencias empíricas de la acción social

(Arce et al. 2008). Esta acción política distribuida reconstituye la comprensión de lo que es lo “público” de la acción social, y permite conceptualizar la formación de políticas basadas en prácticas cotidianas y en la creación de instituciones capaces de negociar la escala local y global simultáneamente. De acuerdo con Arce et al. (2008), esta reorientación en los procesos de facilitación hacia el surgimiento (o arraigo situado) de políticas, abre el camino específico, material y simbólico que estas adquieren si se les considera un bien público.

De esta forma, a partir de la relevancia de la agencia de los actores sociales en el proceso político, con este artículo se busca contribuir a la comprensión de los procesos que tienen que ver con las interfaces de conocimientos y con las prácticas y sus repercusiones en las políticas relacionadas con la convivencia con el semiárido. En este sentido, es importante enfatizar que las prácticas sociales de diferentes actores están relacionadas con la experimentación de las “múltiples realidades” que emergen del proceso político situado (Arce y Long 2000). Este posicionamiento teórico nos alienta a deconstruir la noción de desarrollo como un proceso jerárquico y planificado cuya linealidad nos conduciría necesariamente a una estandarización e institucionalización de las relaciones territoriales.

En contraste con los enfoques y perspectivas en los que se percibe que las políticas centralizadas constituyen el único ámbito organizado dentro del cual ocurre el desarrollo, los estudios impulsados por las partes interesadas “desmitifican” la planificación como un proceso técnico racional y muestran la manera en que esta visión ignora las experiencias de los actores (Long 2007). Centrarse en el espacio social para el cambio ha hecho visibles las formas en que los individuos, las familias y los grupos intentan integrar los procesos de intervención en las estrategias existentes o generar sus propios caminos hacia el cambio social, lo que contribuye a darse cuenta de la importancia de los resultados no deseados de la intervención y a comprender la forma en que las personas pueden afectar los resultados de las políticas (Arce y Long 2000).

El concepto de interfaces en los primeros estudios, centrados en los actores sociales, contribuyó a analizar este proceso, ya que se basaba en la idea de un encuentro cara a cara entre individuos con agencia, brindaba las capacidades y las habilidades para influir y transformar las relaciones con los demás y los procesos en los que estaban inmersos. Situaciones de interfaces, como las tratadas en este artículo, permiten abordar un problema clásico que se refiere a la forma en que se planifica una política y a manera en que se transforma durante el proceso de implementación (Arce y Long 2000).

En este sentido, Long (2007) explica que el estudio de las interfaces puede contribuir a desarrollar un análisis de los procesos de transformación de una determinada política, ya que permite comprender en mayor medida las diferentes respuestas de los grupos locales. Además, tal comprensión permite forjar una base teórica entre

las llamadas teorías del cambio social, al mostrar de qué manera la interacción entre las partes “intervinientes” y los actores “locales”, moldean los resultados de las políticas o de las intervenciones públicas (Long 2007).

Profundizando más contemporáneamente en la noción de interfaz, Arce y Charão-Marques (2021, 47) sugieren que “el potencial de la perspectiva de la interfaz radica en poder resaltar las relaciones sociomateriales existentes y sus constantes actualizaciones. Esto afecta la individualización y coordinación de los afectos, sentimientos y prácticas del actor social, su ser y existencia en el mundo”. Según los autores, trabajar con interfaces abre la posibilidad de comprender, en situaciones específicas, la manera en que se interrelacionan diferentes modos de vida y sus narrativas, llevando a identificar prácticas de acomodación, negociación, apropiación selectiva, acumulación indiscriminada y ausentismo reflexivo.

Considerando la propuesta de Rosemary McGee (2004), quien trabaja desde una perspectiva de deconstrucción y desmitificación de las políticas públicas, se supone que es posible “desempaquetarlas”. En otras palabras, abrirse a un análisis que comience con los actores en sus relaciones situadas con las políticas de desarrollo puede revelar diferentes aspectos y potencialidades. Según Arce (2013), revelar lo que había “dentro del paquete” contribuye a construir un marco analítico reflexivo que ayuda a facilitar la descripción y análisis de los procesos de constitución y actualización de conocimientos, de nuevos espacios y prácticas de los actores en los procesos políticos. Es en este mismo sentido que McGee (2004) sugiere la necesidad de desmembrar la política para examinar su naturaleza, sus componentes y sus dinámicas.

En este ejercicio analítico, McGee (2004) cuestiona los modelos de políticas lineales por considerarlos un proceso uniforme, lineal, **top-down**, esencialmente racional y con dos fases claramente diferenciadas: formulación e implementación. Este modelo sigue siendo popular a pesar de las críticas y a que claramente está alejado de la vida real, de hecho, está muy presente en los procesos de desarrollo (McGee 2004). A partir de la crítica a las linealidades de estos modelos, y considerando las interacciones entre los conocimientos, los actores y los espacios, McGee (2004) desarrolló una propuesta conceptual que apunta a considerar la política un proceso dinámico en el que los actores –las personas y las instituciones involucradas en la estructuración y en la implementación de las políticas– son elementos centrales e interactúan, en lo que llama espacios políticos, con todos los elementos constituyentes en un flujo dinámico continuo.

Este esquema funciona a manera de una guía metodológica y a la vez analítica. Arce (2013) refuerza esta posición al afirmar que estos conceptos constituyen una base metodológica para una “reconceptualización” de las políticas públicas. Centralmente, la construcción de un modelo “alternativo” puede contribuir a que

los propios actores, foco de una determinada política, puedan involucrarse en su proceso y, para ello, se valore el potencial de dichos actores en la dinámica de reconstrucción (McGee 2004).

Para comprender mejor este camino teórico-metodológico es necesario conceptualizar cada elemento que lo compone. El punto de partida es la noción de que todos los actores pueden ser incluidos e involucrados en el proceso político, por lo tanto, es importante resaltar que tienen opiniones, intereses y ejercen agencia (McGee 2004). Y es precisamente la capacidad de ejercer la agencia lo que determina el grado de interferencia de cada actor en el proceso político.

Es interesante darse cuenta que en este proceso los actores no son solo ciudadanos o actores políticos, sino también actores técnicos en la construcción del proceso de políticas de convivencia con el semiárido. Los actores, entonces, traen sus agendas e intereses al proceso político, participan en diversas prácticas y defienden sus propios intereses o los de otros actores, y es precisamente este proceso de interrelación el que cambia los significados de sus agendas, intereses y narrativas (McGee 2004).

Al considerar el aporte de algunos actores, por ejemplo, el de los agricultores que desarrollan prácticas de convivencia con el semiárido, se asume la importancia de su conocimiento sobre el territorio y la realidad vivida. Analizar los procesos de conocimiento desde una perspectiva orientada al actor, significa ir más allá de las visiones estructuralistas que tienden a sugerir una visión dicotómica de diferentes formas de conocimiento (Arce y Long 2000).

La “construcción” del conocimiento sigue procedimientos y marcos conceptuales existentes y se ve afectada por diversas contingencias sociales, entre los que se encuentran los patrones de interacción social característicos de un grupo particular o de un público más amplio (Arce y Long 2000). Por último, el conocimiento no es una especie de recurso, un insumo del proceso. Es mucho más, es el resultado de interacciones y de negociaciones complejas que surgen de las múltiples interfaces entre diferentes actores y sus modos de vida.

El último concepto propuesto por McGee (2004) es el espacio. La idea principal es que la consideración del espacio puede proporcionar una lente útil a través de la cual ver la política y la práctica cotidiana de los actores involucrados en el proceso político, y examinar cómo se activa o se limita su poder de actuar. Considerar el espacio permite descomponer el proceso político en elementos observables e influenciados. Un espacio de políticas puede ser un periodo de tiempo sostenido, una institución o norma social o de comportamiento establecida, además del lugar donde tienen lugar estos procesos. Desde esta perspectiva, los eventos en sí mismos son parte de lo que constituye la política, aunque los espacios políticos no son exclusivos, ni siquiera principalmente, espacios físicos (McGee 2004).

En la propuesta de McGee (2004), cualquiera que sea su origen, cada espacio tiene ciertas reglas de acceso: qué actores ingresan en él, qué libertad de acción tienen dentro de él y qué pueden lograr participando o compartiendo ciertos espacios. Dentro de un espacio, ciertas “mecánicas” son fácilmente observables: qué sucede realmente allí, qué se hace, en qué entorno, en qué contexto físico. Estas actuaciones pueden ser prácticas fijas ensayadas por los mismos actores, nuevos comportamientos o nuevas respuestas de los actores a viejas prácticas (McGee 2004).

Sin embargo, por mucho que estos conceptos se expliquen individualmente, las interacciones entre conocimientos, actores y espacios no deben analizarse como relaciones simples y lineales de causa y efecto, pues se trata de relaciones infinitamente dinámicas y complejas (Arce 2013). De esta manera, para McGee (2004), en lugar de tres dimensiones independientes unidas por conexiones simples y unilineales, las interacciones entre actores, conocimiento y espacio probablemente se representen mejor en tres dimensiones interconectadas, cuya intersección configura el proceso político.

Desde este esquema analítico, el conocimiento, los actores y los espacios no constituyen dominios distintos. Para Arce (2013), es necesario abordar críticamente estas representaciones dentro de las interacciones situadas de los actores, sus prácticas, sus historias de vida y sus espacios. Esta comprensión implica necesariamente mirar las políticas a través de “nuevas lentes analíticas” (McGee 2004), lo que repercute en las elecciones metodológicas del investigador con el fin de visualizar relaciones e interacciones entre estos elementos.

Tales elementos conceptuales se refieren a la importancia de redirigir el enfoque hacia procesos locales y situados para desarrollar posibilidades metodológicas y analíticas sensibles y así captar los cambios sociales contemporáneos. Aquí se destaca la forma en que se manifiestan los diferentes intereses de los distintos actores involucrados en el proceso político vinculado a la implementación de cisternas para el almacenamiento de agua. Esto, considerando la especificidad de las políticas de convivencia con el semiárido, que han sido implementadas por organizaciones de la sociedad civil vinculadas a la ASA.

## De la incredulidad a la esperanza: la llegada del P1MC al municipio Cumarú

Desde el surgimiento de la ASA el sindicalismo rural ha desempeñado un rol importante. Este papel se dio no solo en el proceso de movilización social de la década de los 90, que culminó en lo que Silva (2006) consideró un cambio

paradigmático en el semiárido, sino también en la formulación de la propuesta de convivencia con el semiárido y en la ejecución de los primeros proyectos piloto de construcción de cisternas.

Varias personas que colaboraron con la investigación mencionan que el Sindicato de Trabajadores Rurales (STR) de Cumaru participó activamente en la implementación de las acciones del PIMC, lo que indica que se convirtió en un actor importante en la materialización de las primeras acciones de la ASA en el municipio, en colaboración con el Centro Sabia. Rogério, uno de los líderes de esta organización, comentó lo siguiente: “llegamos allí a Cumaru, también a través del sindicato, ya sabes, el sindicato es un apoyo, siempre ha sido importante para nosotros” (entrevista a Rogério, director del Centro Sabiá, Recife, 22 de octubre de 2019).

Un aspecto fundamental para considerar, al analizar este tipo de transición del combate de la sequía a la convivencia con el semiárido, es que cuando la ASA y sus organizaciones comenzaron a ejecutar los primeros proyectos de construcción de cisternas de placas, a principios del siglo XXI, había pocos recursos provenientes del Gobierno federal que se canalizaban a través del financiamiento de la Agencia Nacional del Agua (ANA), institución vinculada al Ministerio de Desarrollo Regional. De esta manera, la movilización para la construcción de las primeras cisternas contó también con la colaboración de agencias de cooperación internacional y del sector

Figura 3. Cisterna de placa construida en Cumaru



Fuente: Fotografía del autor (2019).

privado, entre las que destaca la Federación Brasileña de Bancos (FEBRABAN).<sup>6</sup> Ante esta realidad, el número de cisternas (figura 3) construidas en algunas localidades fue mínimo y las obras avanzaron lentamente.

A partir de la alianza política entre Centro Sabiá y el STR de Cumaru, fue posible implementar acciones colaborativas que posibilitaron la llegada de otras políticas públicas en los siguientes años. Inicialmente, el municipio se benefició de 30 aljibes. Las comunidades elegidas para recibir las primeras cisternas fueron Pilões y Campos Novos, cada una con 15 unidades. En este proyecto piloto, el STR de Cumaru fue la unidad ejecutora local y el Centro Sabiá la unidad de gestión microregional. Al ser el ejecutor del proyecto, el STR enfrentó algunas dificultades, incluidas internas, relacionadas con la falta de conocimiento sobre la tecnología social y su funcionalidad. La cisterna de placas era, en ese momento, una novedad tecnológica para las familias del semiárido brasileño que, hasta entonces, contaban con una gama muy reducida de tecnologías para el almacenamiento de agua. Algunos modelos de cisternas ya eran construidos por familias que contaban con los recursos económicos para hacerlo, sin embargo, la cisterna de placas era algo desconocido.

Con la territorialización de las cisternas en Cumaru se inició un proceso de cambios sociomateriales desde la perspectiva de la convivencia con el semiárido. Los actores involucrados en este proceso inicial, el Centro Sabiá y el STR, comenzaron a construir alianzas políticas con esta nueva criatura social —la cisterna de placas— que permitieron la acción y capilarización de estas organizaciones en el municipio. Dada la naturaleza participativa y democrática de la toma de decisiones del PIMC, fue necesario crear una comisión municipal de la ASA para decidir hacia dónde se dirigirían las tecnologías. El STR aportó su conocimiento sobre la realidad social del municipio, lo que fue importante para la dirección de los proyectos, los cuales comenzaron a llegar con creciente frecuencia a partir del año 2003.

En este proceso, el STR ganó cierta visibilidad en las comunidades, lo que contribuyó a una mayor inserción del sindicato en las comunidades rurales de Cumaru, llevando a cabo una política que apuntaba a atender las necesidades urgentes de las familias rurales. Por su parte, Centro Sabiá tuvo la oportunidad de ingresar a un nuevo municipio y expandir sus operaciones en el agreste de Pernambuco.

La alianza política del STR con las cisternas quedó evidente en diversas oportunidades durante la investigación de campo. En los pasillos del sindicato se encuentran varios murales con fotografías que registran innumerables procesos de movilización y construcción de cisternas (figura 4). Además de esta observación, en una de las conversaciones con Josefa da Silva ella comentó que “aquí en el sindicato tenemos una base de datos, que alimentamos diariamente, qué nuevas familias se

<sup>6</sup> FEBRABAN financia la construcción de cisternas desde 2003 y es el principal socio de la ASA en el sector privado.

Figura 4. Mural en el STR de Cumaru sobre construcciones de cisternas en 2001



Fuente: Fotografía del autor (2019).

forman en las zonas rurales (...). Nos llega aquí, nos está trayendo ya hemos enviado la documentación” (entrevista a Josefa da Silva, dirigente del STR de Cumaru, Cumaru, 17 de octubre de 2019).

Luego de más de 20 años de implementar el P1MC en Cumaru, el municipio está muy cerca de la universalización de cisternas de 16 000 litros, es decir, ya casi todas las familias que necesitaban de esta tecnología fueron atendidas. El protagonismo del STR sin duda fue importante y significó que durante el proceso algunos líderes ganaran cierta visibilidad política.

Los testimonios de las personas entrevistadas aportaron varios elementos que ayudan a comprender el proceso político que rodeó el surgimiento de las cisternas en Cumaru. El primero se refiere a la mayor presencia del STR en las comunidades a través de la ejecución de políticas públicas. Esta inserción ocurrió concomitantemente con la proyección política de uno de sus líderes, quien comenzó a tener un grado de agencia capaz de interferir en el proceso político, de influenciar a otros actores en diferentes espacios y de construir una alianza con la nueva criatura social, la cisterna. Otro elemento importante a observar es la manera en que

las políticas de convivencia con el semiárido y otras políticas y acciones públicas que comenzaron a implementarse en Cumarú, asociadas a procesos políticos locales, tenían el poder de catalizar cambios sociomateriales en los modos de vida de los actores involucrados.

Es importante señalar que, en este primer momento de implementación de políticas de convivencia con el semiárido del agreste norte de Pernambuco, Cumarú se convirtió en un espacio importante donde el Centro Sabiá y el STR construyeron interfaces de conocimiento durante el proceso político, aunque cada uno ha mantenido sus intereses y objetivos. Aún en sus inicios, la comisión municipal de la ASA también se convirtió en un espacio estratégico que permitió el surgimiento de otros actores y criaturas sociales en el proceso de negociación de políticas. Finalmente, señalar que la directora de STR, Josefa da Silva, se convirtió en un actor capaz de incidir en estos espacios e interconectar encuentros con una diversidad de actores.

### **Nuevos actores, nuevas alianzas: la consolidación del Centro Sabiá en Cumarú**

Concomitantemente con el proceso de territorialización de las cisternas en Cumarú, nuevos actores vieron su agencia desvelada. La idea de agencia que se muestra –desvelada–, de acuerdo con Blanco, Iriarte y Bravo (2020),<sup>7</sup> resulta interesante para el análisis en cuestión precisamente porque permite mirar la diversidad de actores que previamente tenían su agencia velada, es decir, oculta o impedida de expresarse. Los actores, al entrar en escena en el proceso político, comenzaron a tener una gran capacidad de incidir en los espacios de negociación de las políticas públicas. Un ejemplo de ello fue el desvelamiento de la agencia de Luciana, campesina, dirigente sindical y vecina de Pedra Branca, que contribuyó desde el principio a las políticas de convivencia con el semiárido de Cumarú. En su rol de agricultora y sindicalista, la participación de Luciana en el proceso político fue esencial para que el Centro Sabiá aumentara su alcance en el municipio, desde la perspectiva de algunos de los líderes de la organización.

El caso de esta agricultora es emblemático y permite comprender cómo los actores, con sus conocimientos e intereses, ingresaron a los espacios políticos y configuraron el curso de acción de las políticas públicas en sus territorios. Desarrollando sus capacidades y habilidades y expandiendo así su agencia, Luciana terminó

---

<sup>7</sup> Para Blanco, Iriarte y Bravo (2020) algunas aproximaciones a la teoría social con enfoque humanista tienden a “velar” la agencia de entidades no humanas que forman parte de la esfera social, pero también de algunos grupos sociales cuya existencia se basa en formas de relacionarse más humanas.

incorporando otros actores al proceso político, principalmente en su comunidad, Pedra Branca, y comunidades aledañas entre las que se encuentran Queimadas, Jurema y Serra do Umari.

En el periodo inicial de actuación del Centro Sabiá en el municipio, la oficina territorial estaba ubicada en Bom Jardim, a 40 kilómetros de Cumaru. Dada la escasez de recursos y las dificultades logísticas, fue necesario contar con la colaboración de técnicos comprometidos, como Valdir, uno de los primeros en trabajar en proyectos desarrollados por la ONG en la región. Según Valdir, quien ya no trabaja en Centro Sabiá, durante el tiempo en que se desempeñó en el municipio, el contacto era muy cercano con las familias porque el número de cisternas no era tan grande y había un poco más de tiempo para tener otras discusiones.

El acercamiento del técnico con los demás actores, que ya formaban parte del proceso político, fue un paso importante para fortalecer alianzas políticas con los aljibes y posibilitar la ejecución de otros proyectos y acciones, por ejemplo, la implementación de sistemas agroforestales, que siempre han sido el “buque insignia” del Centro Sabiá.

(...) Pero allá en Pedra Branca, con Luciana, Verônica [ex técnica del Centro Sabiá] y yo nos ayudamos mutuamente en los cursos de agroforestería. Porque en ese momento, como había pocas cisternas, Sabiá inició una política de implementar, además del GRH [curso de manejo del agua ofrecido a las familias beneficiarias del P1MC] e implementar tecnología, también estaba el tema de las semillas y las áreas agroforestales. Fue en esta historia que el sindicato de Cumaru, del que Luciana era miembro de la directiva, inició estos agroforestales en su casa y de otros familiares, en Pedra Branca. Ellos fueron quienes lo iniciaron (entrevista a Valdir, ex entrenador del Centro Sabiá, 26 de febrero de 2020).

La narrativa de Valdir resalta la importancia de la alianza política entre el Centro Sabiá y los aljibes para actuar con mayor eficacia en Cumaru, pero también en el territorio agreste septentrional. Según Rogério, uno de los directores de la organización, desde 2002 las políticas de construcción de cisternas se convirtieron en la principal acción del Centro Sabiá en el interior de Pernambuco. “Las políticas de convivencia de la ASA con el semiárido también nos han dado una capacidad muy interesante por la capilaridad social, por llegar a lugares interesantes a los que no pudimos llegar” (entrevista a Rogério, director del Centro Sabiá, Pernambuco, 22 de octubre de 2019).

Este proceso permitió a la ONG convertirse en un actor político en el territorio con capacidad de incidir en el curso de acción de los cambios sociomateriales en el municipio. Para ello, además de la alianza política con los aljibes, fue fundamental la colaboración con los actores locales. En este proceso, lo interesante es comprender

cómo los intereses de los actores que participaron en el proceso político pueden ser relevantes en el mismo. En el caso en cuestión, los intereses de los distintos actores involucrados desde el inicio de la ejecución del P1MC fueron fundamentales para la ejecución de acciones implementadas por el Centro Sabiá y por organizaciones de la ASA que operan en el territorio.

Gracias a la capacidad de movilización de diversos actores en Cumaru, y principalmente al liderazgo de Luciana, el Centro Sabiá vio la posibilidad de ampliar sus acciones a partir de nuevos proyectos. Y así sucedió en los años siguientes con otros proyectos que surgieron en el Ministerio de Desarrollo Agropecuario (MDA) y en el Ministerio de Desarrollo Social (MDS), además de otros convenios con el Gobierno estatal y con agencias de cooperación internacional.

Con la ampliación del P1MC años después, y con el aumento de la cantidad de nuevos proyectos, surgieron otros desafíos para el Centro Sabiá que requirieron una mejor organización para viabilizar esta actividad en el territorio. Sin embargo, también está implícito en la forma en que los técnicos del área se relacionan con las familias, además de tener un impacto directo en la reestructuración interna del propio Centro Sabiá. La excesiva burocratización se relaciona con la institucionalización del P1MC, ya que la ASA empezó a trabajar con la finalidad de mostrar los resultados.

Las políticas provocaron cambios en la dinámica interna de la ASA y de sus organizaciones. Durante los Gobiernos del PT en Brasil se implementaron varias políticas en colaboración con la sociedad civil. Una de ellas fue la “profesionalización” de las organizaciones de la sociedad civil para atender las demandas de los organismos de control e inspección, ya que se transfirieron recursos públicos a las entidades. La propia ASA tuvo que convertirse en una entidad jurídica. Por esta razón, en 2002 se creó la Asociación Programa Un Millón de Cisternas (AP1MC), que funcionó como un “brazo” operativo de la ASA, gestionando recursos e implementando los proyectos. Es claro que la implementación de políticas de construcción de cisternas es al mismo tiempo un proceso político y burocrático que requiere capacidad de movilización social y experiencia técnica en la realización de estas acciones.

Aún frente a estos desafíos, Centro Sabiá ha ido incrementando su presencia en el municipio año tras año gracias a las alianzas en el proceso político. El protagonismo de la agricultora Luciana fue un factor clave para ampliar estas acciones. En algún momento, estableció una serie de estrategias para incidir en otros agricultores para crear una asociación que estuviera enfocada en la producción y en la comercialización agroecológica. En este momento, Centro Sabiá tiene presencia diaria en el municipio debido a nuevos proyectos, entre los que destacan P1+2 y ATER Agroecológica, y tiene la posibilidad de brindar un mejor seguimiento e

interlocución con este grupo de agricultores liderados por Luciana, que deseaba una organización local de los campesinos.

Las interfaces entre dos actores diferentes en los espacios políticos fueron fundamentales para la creación de la Asociación de Agricultores y Productores Agroecológicos de Cumaru (Associagro) que, a pesar de su nombre, agrupaba básicamente a personas de las comunidades de Pedra Branca, Queimadas, Jurema y Serra do Umari. Al poco tiempo de su creación, el grupo se trasladó a un espacio de venta de productos agroecológicos en la feria municipal semanal.

La creación de Associagro (figura 5) fue un factor importante para equilibrar la influencia de Josefa (que se presentó como sindicalista) en el proceso político. Anteriormente, el líder del STR era quien “gestionaba” los proyectos para el municipio, por lo tanto, a lo largo de este proceso nuevos actores sufrirían una gran intromisión en el proceso político. Sin embargo, algunos espacios de negociación política se mantienen, en cierta medida “monopolizados” por el sindicato, por ejemplo, el Consejo Municipal de Desarrollo Rural Sostenible (CDMRS), el cual desde hace años es dirigido por miembros del STR.

Los elementos presentados corroboran el argumento de que las políticas públicas se transforman desde el momento en que llegan a los territorios e interactúan con los actores locales, quienes comienzan a tener una interferencia activa y significativa en el curso de acción del proceso político. Además, el surgimiento de espacios

Figura 5. Sede de Associagro y Banco de Semillas en el Sítio Queimadas



Fuente: Fotografía del autor (2019).

políticos facilita los encuentros entre diferentes actores, proporcionando numerosas situaciones de interfaz. También en estos espacios los actores, que antes tenían una agencia velada, comienzan a interferir en el curso de la acción política.

## La Associagro: continuidades y discontinuidades en el proceso político

Mientras se conformaba un grupo de agricultores agroecológicos de Pedra Branca y Queimadas, otros actores, además de Luciana, iban entrando en escena y ganando voz en el proceso político, entre ellos José. A través de la asistencia técnica del Centro Sabiá, este grupo fue incentivado a crear una asociación desde el año 2005. Según José, “el Centro Sabiá empezó a cobrarnos por formar una asociación. Y la asociación sería para que consiguiéramos recursos, para hacer cosas dentro de la comunidad” (entrevista a José, campesino, Cumarú, 18 de octubre de 2020).

El grupo decidió formalizarse como una asociación, denominada Associagro, creada en 2012 y se convirtió en un espacio de encuentro entre actores. Desde sus inicios, el liderazgo de Luciana fue fundamental para mantener la asociación en funcionamiento y lograr nuevos proyectos para la comunidad y para el municipio. Cuando se creó ya había otras políticas públicas y proyectos en marcha, y el P1MC y el P1+2 ya contaban con mayores inversiones.

Aunque otras organizaciones ya operaban en el municipio durante este periodo, el Centro Sabiá seguía siendo el principal actor en la implementación de políticas en Cumarú. Esto resultó, en cierta manera, de las alianzas políticas que este actor construyó a lo largo de los años de actuación en el municipio. Para Daniele, una de las técnicas de Sabiá que trabajó en el municipio, “Cumarú es un municipio muy privilegiado. Porque creo que en la región aquí Cumarú es uno de los municipios que más proyectos de cisternas recibió, ¿sabes?” (entrevista a Daniele, técnica del Centro Sabiá, Carururu, 16 de octubre de 2020). Este estatus alcanzado por Cumarú también se debió, en parte, a la importante colaboración entre los actores.

Con Associagro y con los demás actores involucrados en el proceso político, la comunidad Pedra Branca se convirtió en el *locus* a través del cual se inició el proceso de negociación y movilización de acciones en el municipio. Cualquier nuevo proyecto contó con la colaboración de STR y de Associagro, ambos con la importante presencia de Luciana.

Uno de los resultados importantes de esta colaboración entre Centro Sabiá y Associagro fue la construcción de la casa de semillas de la comunidad, que también se convertiría en la sede de la asociación. La instalación fue construida en 2015, a

través del programa Semillas del Semiárido de la ASA. El objetivo de este proyecto fue construir y fortalecer bancos comunitarios de semillas nativas y así incentivar el manejo colectivo del material genético en cada localidad. En cada comunidad donde se implementó, el programa consideró la inclusión de 20 familias como beneficiarias. Sin embargo, en Pedra Branca esta articulación fue más allá, pues ya existía un grupo organizado de agricultores.

Nuevamente, a través del liderazgo de Luciana y con el apoyo de José, el grupo se movilizó para aprovechar los recursos, que llegaron a través del programa Semillas, para construir un espacio más grande que se convirtiera en la sede de Associagro. El terreno en el que se construyó fue donado por José, el grupo trabajó en conjunto para comprar el resto de los materiales para ampliar el espacio, es decir, ir más allá de lo que contemplaba el proyecto.

El grupo no se conformó solo con construir la sede. Querían utilizar el terreno alrededor del semillero para crear un espacio productivo. Por eso, se asociaron con el Centro Sabiá y, a través de un proyecto piloto financiado por una iniciativa privada, lograron, en 2018, construir una de las tres cisternas de techo en el territorio. Su construcción permitió producir hortalizas y con la venta de ellas se pudo financiar los gastos de Associagro.

A pesar de reafirmar la importancia de la autoorganización para lograr proyectos, algunos de los entrevistados reconocieron que Associagro atraviesa un proceso de desmovilización, que comenzó con la salida de Luciana en 2018. Relatos de asociados que colaboraron con la investigación indican que solo Luciana y su esposo estaban manteniendo el semillero y usando el espacio al lado de la cisterna para cultivar hortalizas.

Los distintos actores con los que hablé mencionaron que Luciana se había distanciado del proceso político del municipio desde finales de 2018. Sin embargo, hubo distintas versiones sobre lo que pudo haber provocado ese distanciamiento. Lo interesante del análisis que se realiza es precisamente darse cuenta que el proceso político no es lineal, sino que está formado por continuidades y discontinuidades, en las que los intereses de los actores pueden determinar el curso de acción. Si antes Luciana había sido un actor esencial para la territorialización de las cisternas y del Centro Sabiá, ahora es una de las razones que llevaron al alejamiento de la ONG de la comunidad Pedra Branca y a la consecuente falta de proyectos.

Por cierto, la escasez de proyectos fue comentada como un factor desmovilizador del proceso político. Algunos análisis recientes apuntan al desmantelamiento de las políticas públicas para la agricultura familiar,<sup>8</sup> iniciado en 2016 tras el *impeachment*

<sup>8</sup> El concepto de desmantelamiento de políticas públicas es una contribución del enfoque de desmantelamiento de políticas y ha sido utilizado recurrentemente en trabajos recientes para analizar el proceso político en Brasil entre los años 2016 y 2022 (Sabourin et al. 2020).

de la expresidenta Dilma Rousseff. Con esto se puso fin a un ciclo de crecimiento de las inversiones en políticas públicas y, en consecuencia, en políticas de convivencia con el semiárido. Esto repercutió de manera negativa en el territorio analizado, situación que se evidenció durante el trabajo de campo.

Los cambios a raíz de la drástica reducción de los presupuestos públicos federales para políticas públicas, también impactaron el accionar del Centro Sabiá. Una expresión de esto es que la ONG dejó de contratar trabajadores de cisternas en Pedra Branca, alegando que no cumplían con sus criterios. La relación, un tanto conflictiva entre cisternistas y ONG, se dio en un contexto de mayores exigencias y rigor en la ejecución de los recursos públicos. En este sentido, la ASA asumió el diálogo con las organizaciones para lograr un mayor cumplimiento y control interno en la ejecución de los programas.

Así, con la reducción de recursos para la construcción de aljibes, también se redujo drásticamente la contratación de cisterneros<sup>9</sup> e instructores. El hecho repercutió en la comunidad Pedra Branca, que contaba con un gran número de actores directamente involucrados en el proceso político, entre ellos algunos familiares de Luciana. Como referente importante en la comunidad, la dirigencia política se encontraba en medio de un conflicto. Por un lado, los cisterneros que querían construir los pocos aljibes que aparecieron, y por otro, el Centro Sabiá, que apostó por cisterneros que no se oponían a seguir las demandas de la ONG.

Fue en este contexto que la líder campesina decidió distanciarse del proceso político. Debido a esto, los procesos locales quedaron sin su importante liderazgo, lo que repercutió en la propia Associagro, de la que Luciana era presidenta hasta entonces. Según José, “Luciana sigue siendo presidenta. Ahora tenemos un problema para quien asuma la presidencia” (entrevista a José, campesino, Cumarú, 18 de octubre de 2020).

Los procesos de articulación y desmovilización de Associagro aquí descritos demuestran la manera en que el proceso político a veces sigue un curso complejo, moldeado por los diversos actores involucrados. El papel de Luciana en el contexto presentado explica precisamente esto. El ejemplo de la agricultora y el liderazgo político evidenció que los actores pueden actuar en el proceso político de diferentes maneras, más allá de su conocimiento o solo beneficiándose de un proyecto.

Las continuidades y discontinuidades de las políticas de convivencia con el semiárido de Cumarú no pueden verse únicamente desde el punto de vista de la “escasez de proyectos” ni dependen únicamente de entendimientos técnicos. En el proceso descrito se observó que en el camino pueden ocurrir entrelazamientos y múltiples afectos, y que los resultados son inesperados y no siempre “positivos”.

<sup>9</sup> Así se denomina al albañil responsable de la construcción de cisternas.

Al desempaquetar las políticas públicas para la convivencia con el semiárido de Cumarú quedó claro que la cisterna, la cual constituye una nueva criatura social, fue un catalizador de cambios sociomateriales. Al mismo tiempo, los datos empíricos mostraron que el proceso político es a veces heterogéneo y reúne elementos subjetivos desde el momento en que entran en escena diferentes actores, cada uno con sus propios objetivos y conocimientos, e interfieren en la dirección de la política. Aquí se destaca la importancia de la STR, de Josefa, del Centro Sabiá, de Luciana y José, pues son actores que determinaron el curso de acción de las políticas públicas, a veces en procesos colaborativos y otras veces distanciados. Para ello, los espacios identificados –Cumarú, Pedra Branca y Associagro– fueron fundamentales para estos encuentros y desencuentros entre los diferentes actores.

## Conclusiones

En el presente artículo se describieron aspectos que configuran el espacio de experiencias de actores sociales involucrados en la implementación de políticas de convivencia con el semiárido brasileño. Legitimando territorialmente el contrapunto (o contratendencia) que surge en relación con la noción de que el desarrollo de la región vendría dado por acciones destinadas a combatir la sequía. La diversidad de actores involucrados condujo al surgimiento de una multiplicidad de conocimientos. Sin embargo, cabe resaltar que dichos conocimientos no son meras sumas de procedimientos “técnicos”, sino que involucran negociaciones entre diferentes actores y organizaciones. Estos procesos también se refieren a la formación de alianzas políticas, que no siempre son predecibles mediante la planificación del futuro o de los objetivos definidos de manera previa a la implementación de una política pública. En otras palabras, son las situaciones vividas en la cotidianidad las que acaban provocando diferentes cursos de acción.

Fue posible ver cómo los diferentes actores participaron en el proceso político en Cumarú y las maneras que encontraron para interferir en el curso de la acción política. Si inicialmente las interfaces surgieron solo de reuniones entre el Sindicato de Trabajadores Rurales y el Centro Sabiá, a medida que las cisternas se convirtieron en entidades territoriales, también emergió una alianza entre estos actores y esta nueva “criatura social”, dando lugar a nuevos espacios políticos y animando a nuevos actores a entrar en escena.

Vale enfatizar que el trabajo partió del reconocimiento de la relevancia de la agencia humana en los procesos que emergen de la intersección entre los actores sociales, el conocimiento y el espacio político. Con esto, se dilucidan algunos de

los procesos identificados con las interfaces que generan prácticas territoriales relacionadas con las múltiples formas de convivencia con el semiárido, lo que también ha permitido experimentar las múltiples realidades surgidas del proceso político situado en interrelación con las transformaciones materiales en el territorio.

Abandonando una perspectiva dicotómica entre lo global y lo local, los análisis realizados en este artículo se centraron en prestar atención a las interacciones y a las relaciones que constituyen el territorio. Para ello, el espacio de los cambios sociomateriales se entiende no solo en términos de escalas, también en términos de relaciones e interacciones entre humanos y no humanos. El territorio, si lo concebimos desde un punto de vista sociológico y antropológico, no es solo un espacio geográfico, sino algo que se construye y transforma constantemente a partir de las interacciones y de las relaciones que los actores construyen en esta realidad socio-material. Los territorios semiáridos se constituyen a partir de las relaciones e interacciones descritas en este trabajo.

Se observa también que el posicionamiento teórico, que rompe con la noción de linealidad asociada a la jerarquización de la planificación y a la implementación de políticas públicas, permite un mejor acercamiento a las realidades y a las situaciones específicas que viven las personas en la región semiárida en su vida cotidiana. También favoreció la percepción del potencial aporte de diferentes actores al diseño y a la reconstrucción dinámica de políticas, restaurando su carácter público.

Desde esta perspectiva, resulta interesante mostrar la forma en que las dinámicas territoriales pueden influir en las políticas públicas. En este sentido, lo público, en términos de políticas, incluye, en cierta medida, mucho más que la autoridad del Estado. Por lo tanto, se hizo evidente que el movimiento social en el territorio tiene la capacidad de generar los principios y de cambiar el curso de acción de estas políticas, destacando la falta de linealidad en la implementación de una política pública.

En cuanto al surgimiento de las políticas de convivencia con la condición semiárida, se observó la existencia de varias acciones: el P1MC, P1+2, Semillas del Semiárido, ATER Agroecología, entre otras. Sin embargo, el acceso y el proceso de planificación e implementación de estas políticas no siempre ocurrió de manera sinérgica, es decir, se registraron continuidades y discontinuidades. Está claro que los actores tienen la capacidad de reconfigurar dichas políticas y “coserlas” a diario. Por ejemplo, el Centro Sabiá enfatizó la elección de los municipios y de las familias involucradas en el proceso político para llevar a cabo un proyecto determinado. De esta forma, Cumaru, y más específicamente la comunidad Pedra Branca, se convirtieron en espacios importantes para la negociación de estas políticas.

La propuesta de McGee (2004) resultó ser una herramienta importante para analizar el proceso de políticas en el territorio estudiado. Uno de los aportes relevantes

del desempaquetamiento de políticas es justo permitirnos observarlas a partir de la interacción entre diferentes elementos. Sin embargo, la aplicación de este modelo de análisis destacó otro aspecto importante con respecto al conocimiento de los actores. Si bien para la autora el aporte de este elemento es, en cierta medida, pasivo, en otras palabras, considera la contribución de los actores solo como “concedores” del proceso, esta investigación dejó abierta la posibilidad, en la comprensión de las prácticas de los actores mediante la capacidad, de transformar los conocimientos y materializarlos en espacios políticos.

De esta manera, queda claro que el análisis del proceso político debe incluir el conocimiento “materializado” en el espacio concreto y la forma en que este impacta en las prácticas sociomateriales situadas. Esto ocurre porque el conocimiento, en su exponente físico, constituye la semilla mutacional en la que los actores sociales y sus experiencias cotidianas moldean y dan forma a los elementos materiales (Arce y Charão-Marques 2021). Así, los mundos de la existencia deben representarse como una relación entre conocimientos, actores y sus materialidades (Arce y Charão-Marques 2021).

Otro aspecto que se plantea en torno al proceso político es que no siempre se presenta de manera lineal y puede indicar diferentes resultados. Esto ocurre porque las interfaces e interacciones de los procesos políticos crean continuidades y discontinuidades y muestran cómo los actores reinterpretan y se adaptan a situaciones que surgen en la vida cotidiana (Long 2007). Para ilustrar este argumento destaque el caso de la organización campesina en torno a Associagro, en la que el liderazgo de un actor específico, la agricultora Luciana, fue fundamental para que se produjera la movilización de los agricultores, y algo similar pasa con el aporte del Centro Sabiá. En el momento en que la dirigencia se alejó del proceso y la ONG redujo su presencia en el municipio, “las cosas cambiaron de rumbo”. Esto deja claro que la agencia de ciertos actores puede interferir en el curso de la acción política. Sin embargo, esto no significó que “las cosas se detuvieron”, por el contrario, se reconfiguraron alianzas y relaciones en el territorio.

## Referencias

- Arce, Alberto. 2013. "Conocimiento, espacio y actores en la innovación social". En *Escalando innovaciones rurales*, editado por Álvaro Paz, María Paz Montoya y Raúl Hernández Asensio, 37-86. Lima: Instituto de Estudios Peruano. [https://biblioteca.clacso.edu.ar/Peru/iep/20170328042852/pdf\\_180.pdf](https://biblioteca.clacso.edu.ar/Peru/iep/20170328042852/pdf_180.pdf)
- Arce, Alberto, y Flávia Charão-Marques. 2021. "Desenvolvimento, materialidades e o ator social: orientações metodológicas para aproximações territoriais". *Estudos Sociedade e Agricultura* 29 (1): 40-65. [https://revistaesa.com/ojs/index.php/esa/article/view/esa29-1\\_05\\_desenvolvimento](https://revistaesa.com/ojs/index.php/esa/article/view/esa29-1_05_desenvolvimento)
- Arce, Alberto, Gustavo Blanco, Margarita Hurtado, Roberto Quintana y Oscar López. 2008. *Políticas públicas como objeto social: imaginando el bien público en el desarrollo rural latinoamericano*. Ciudad de Guatemala: FLACSO Guatemala. <https://biblio.flacsoandes.edu.ec/libros/109484-opac>
- Arce, Alberto, y Norman Long. 2000. "Reconfiguring modernity and development from an anthropological perspective". En *Anthropology, development and modernities: exploring discourses, counter-tendencies and violence*, editado por Alberto Arce y Norman Long, 1-30. Londres: Routledge.
- Assis, Thiago Rodrigues de Paula. 2012. "Sociedade civil e a construção de políticas públicas na região semiárida brasileira: o caso do Programa Um Milhão de Cisternas (P1MC)". *Revista de Políticas Públicas* 16 (1): 179-189. <http://periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/rppublica/article/view/1189>
- Blanco, Gustavo, Pablo Iriarte y Javier Bravo. 2020. "Agencias veladas y apertura ontológica: desafíos poshumanistas de la teoría social contemporánea". *Utopía y Praxis Latinoamericana* 25 (9): 28-41. <https://www.redalyc.org/journal/279/27964626003/27964626003>
- Long, Norman. 2007. *Sociología del desarrollo: una perspectiva centrada en el actor*. Ciudad de México: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social.
- McGee, Rosemary. 2004. "Unpacking policy: actors, knowledge and spaces". En *Unpacking policy: knowledge, actors and spaces in poverty reduction in Uganda and Nigeria*, editado por Karen Brock, Rosemary McGee y John Gaventa, 01-26. Kampala: Fountain.
- Rodrigues, Rafael Sousa. 2016. "O caminho das águas: tecnologias de convivência com o Semiárido e transições sociotécnicas no sertão brasileiro". Tesis de maestría, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. <https://tede.ufrj.br/jspui/handle/jspui/2133>

- Sabourin, Eric, Catia Grisa, Paulo Nierdele, Sergio Leite y Carolina Milhrance. 2020. "Le démantèlement des politiques publiques rurales et environnementales au Brésil". *Cahiers Agricultures* 29: 1-8. <https://doi.org/10.1051/cagri/2020029>
- Silva, Roberto Marinho Alves da. 2006. "Entre o combate à seca e a convivência com o Semiárido: transições paradigmáticas e sustentabilidade do desenvolvimento". Tesis doctoral, Universidade de Brasília. <https://repositorio.unb.br/handle/10482/2309>.

## Entrevistas

- Entrevista a Daniele, técnica del Centro Sabiá, Carururu, 16 de octubre de 2020.
- Entrevista a José, campesino, Cumaru, 18 de octubre de 2020.
- Entrevista a Josefa da Silva, dirigente del STR de Cumaru, Cumaru, 17 de octubre de 2019.
- Entrevista a Rogério, director del Centro Sabiá, Pernambuco, 22 de octubre de 2019.
- Entrevista a Valdir, ex entrenador del Centro Sabiá, 26 de febrero de 2020.

# “Indígenas no mundo”: experiências de intercâmbio internacional de jovens pankará

## *Indigenous people in the world”: international exchange experiences of pankará young*

Paulo Henrique Carvalho Gominho Novaes\* y Maurício Antunes Tavares\*\*

Recibido: 23/10/2024 - Aceptado: 06/01/2025

217

### Resumo

O presente artigo aborda as distintas experiências vividas por jovens indígenas do Povo Pankará de Floresta – PE, no Chile, no âmbito do Programa Ganhe o Mundo (SEE/PE/BR), no ano de 2015. Guiado pela lente teórica da experiência, a partir de uma interlocução alicerçada em Benjamin (1987) e Larrosa (2022), o estudo é derivado de dissertação de mestrado e tem como objetivo compreender se e como a experiência de intercâmbio internacional influenciou a vida desses sujeitos. A estratégia metodológica adotou o método história de vida que revelou os aprendizados do convívio com o diferente e do equilíbrio emocional; a experiência de fazer escolhas e a vivência cultural; como também descortinou as interações sociais geradoras do medo, do racismo e da xenofobia.

*Palabras chave:* experiências, juventudes, intercambistas, Pankará, Programa Ganhe o Mundo.

### Abstract

This article addresses the different lived experiences by young indigenous Pankará People of Floresta – PE, in Chile, within the scope of the Ganhe o Mundo Program (SEE/PE/BR). Guided by the theoretical lens of Benjamin (1987) and Larrosa (2022), the study aims to understand whether and how the international exchange experience influenced the lives of these individuals. The methodological strategy adopted the life story method that revealed the lessons learned from living with differences and emotional balance. The article further shows the experience of making choices, as well as uncovering the social interactions that generate fear, racism and xenophobia.

*Keywords:* experiences, exchange students, youths, Pankará, Programa Ganhe o Mundo.

\* Mestre em Educação, Culturas e Identidades pelo Programa Associado de Pós Graduação em Educação, Culturas e Identidades (FUNDAJ / UFRPE) e docente da ETE Deputado Afonso Ferraz; paulo\_florestano@hotmail.com

\*\* Doutor em Sociologia, Pesquisador Titular do Centro de Estudos em Cultura, Identidade e Memória da Fundação Joaquim Nabuco (FUNDAJ) e docente do Programa Associado de Pós Graduação em Educação, Culturas e Identidades (FUNDAJ / UFRPE); mauricio.antunes@fundaj.gov.br

## Introdução

Este artigo trata das experiências vivenciadas por jovens florestanos, indígenas do povo Pankará, que realizaram intercâmbio internacional para países de língua espanhola – Argentina e Chile, por intermédio do Programa Ganhe o Mundo – PGM, política pública educacional gerida pelo Governo do Estado de Pernambuco/Secretaria de Educação e Esportes, no ano de 2015. O território sagrado do Povo Pankará é a Serra do Arapuá, localizado no município de Carnaubeira da Penha, em Pernambuco. É um “local de habitação e sobrevivência e seu mais importante espaço de produção de sentido. É nele que as famílias indígenas mantêm-se economicamente e reafirmam os laços culturais e interculturais” (Silva et al. 2021, 6).

Destarte, ele aborda parte da dissertação de mestrado concebida em um pequeno município denominado Floresta, localizado no Sertão de PE, a cerca de 345km de distância da capital Recife, para compreender se e como a experiência de intercâmbio internacional, desenvolvida no âmbito do referido programa, influenciou a vida dos seus usuários. Buscou-se, com isto, contribuir para alargamento do campo de estudos voltados à experiência em mobilidade internacional estudantil das juventudes do interior com perfil de escola públicas, uma vez que atualmente existem poucas discussões a respeito desse tema.

Para tanto, tornou-se primordial realizar um recorte sobre o perfil amostral dos(as) sujeitos(as) participantes da pesquisa, para analisar as narrativas de vida envolvendo o marcador social<sup>1</sup> de etnia, como forma de revelar não só as influências de participar de um intercâmbio, mas, também, de lançar luz sob as implicações de viver, em outro país, na condição de ocupar o lugar do “outro”, do estrangeiro, do migrante temporário, do novato, portanto, daquele que não é “como nós”. É salutar enfatizar que o indígena, no seu próprio território de origem, é tratado como outro e não apenas no estrangeiro – essa condição é vivenciada em detrimento da herança colonial que ainda perdura, dirime e devasta os povos originários brasileiros, sendo estes levados ao status social de cidadania de segunda classe social.

Dessa forma, levando em consideração que “é preciso ser afetado pela vida do outro, pela narrativa do outro, pela experiência do outro” (Gonçalves, Rodrigues y Garcia 2018, 102), este trabalho se coaduna pela lente teórica da experiência, a partir da interlocução entre os autores Benjamin (1987) e Larrosa (2022).

O PGM, política pública educacional pioneira de mobilidade<sup>2</sup> estudantil internacional na Educação Básica brasileira, tem sua linha de atuação voltada aos cursos

<sup>1</sup> Marcadores sociais são características que diferenciam os sujeitos sociais, como orientação social, etnia, classe social, gênero, raça, entre outras.

<sup>2</sup> Entende-se por mobilidade estudantil internacional a vivência de um curto período de estudos que permite aos estudantes realizar estudos, aprofundamentos e atividades em instituições de ensino estrangeiras.

intensivos de línguas estrangeiras (oferecidos no contraturno escolar) e ao intercâmbio internacional, na modalidade *high school*, com duração de um semestre letivo. Criado e lançado em novembro de 2011 por Eduardo Henrique Accioly Campos, então Governador do Estado, teve seu financiamento garantido pelo governo e sua implementação e supervisão de responsabilidade da Secretaria de Educação e Esportes. Assim sendo, o PGM, de acordo com Filho, surge a partir da articulação de 3 (três) fatores em comum:

- (1) o boom de crescimento econômico do estado de Pernambuco no início dos anos 2010 e a conseqüente expansão de receitas estaduais;
- (2) a alta aprovação do então governador, Eduardo Campos, reeleito em 2010 com mais de 82% dos votos válidos e por último (3) a confirmação em 2009 de que Pernambuco seria um dos estados-sede da Copa do Mundo de 2014, que trouxe a perspectiva de receber um grande número de turistas estrangeiros, o que movimentaria a economia local e criaria novas oportunidades de trabalho para uma mão-de-obra qualificada com um segundo idioma (Filho 2017, 11).

Como se observa, o cenário histórico foi decisivo para a administração pública estadual aportar recursos públicos e estruturar o programa, em tempo recorde, no que se refere aos editais, leis, termos de referência, licitações e seleções dos futuros intercambistas. Nessa perspectiva, o programa foi desenvolvido visando materializar dois objetivos, de acordo com o Artigo 1º da Instrução Normativa Nº 05/2012: “I – ampliar horizontes socioculturais dos estudantes pelo convívio com outras culturas; II – desenvolver novas competências, por meio de componentes curriculares semelhantes aos da escola de origem em Pernambuco, experimentados mediante metodologias e enfoques” (Secretaria de Educação e Esportes de Pernambuco 2012, 1).

No tocante aos objetivos acima listados, o segundo merece ser sublinhado, visto que busca possibilitar a abertura para o encontro e a convivência com diferentes culturas, o que é ideal na vivência de uma experiência de mobilidade estudantil internacional. Mas o que são as competências interculturais estabelecidas pela legislação? São entendidas como “habilidades, atitudes e conhecimentos necessários à interação e à comunicação com indivíduos de culturas diferentes” (Tauchen et al. 2017, 126). Para ampliar a compreensão, Tauchen et al. (2017) acrescentam que as competências interculturais representam “uma capacidade de responder a situações inusitadas (...), em que pessoas, de diferentes culturas, podem aprender em conjunto, principalmente em situações de conflito, de adaptação e reconhecimento mútuo” (Tauchen et al. 2017, 127).

Para tanto, a proposta metodológica deste trabalho é qualitativa narrativa, dado que se debruçou acerca das linguagens, das histórias passadas, da possível produção

de sentidos de vida dos jovens intercambistas após o retorno a Floresta e das diversas falas que foram proferidas ao longo da vivência do processo de pesquisa. Em vista disso, a narrativa pode ser considerada como um ato de contar e/ou revelar histórias no plano real – estas, por sua vez, são permeadas pelas experiências dos sujeitos narradores. Nesse sentido, o olhar atento, afetuoso e sensível de cada um deles possibilitou a construção e a organização de sua história pessoal.

Destarte, por estar emoldurado “dentro do quadro referencial da metodologia qualitativa biográfica” (Campos 2004, 43), utilizou-se o método história de vida por se constituir como um modo diferente adequado para se compreender o ambiente cultural do grupo social de origem dos entrevistados, para, então, poder captar os desafios provocados pela experiência do intercâmbio. Esse método foi o escolhido, pois “parte de uma tradição que procura dar conta das influências socio-culturais naquilo que o indivíduo é e faz, inserindo-se nas metodologias qualitativas de investigação social” (Brandão 2007, 1). Portanto, compreende-se a história de vida como algo individual e único, assim como uma porta de entrada para adentrar subjetividades e mergulhar nas memórias e vivências, a partir das perspectivas política, social, afetiva e cultural dos indivíduos.

Compreendendo que o método história de vida é materializado por meio do desejo do sujeito de contar sua vida, foi escolhida a entrevista narrativa como técnica mais apropriada para gerar dados sobre o fenômeno de pesquisa em questão. Jovchelovitch e Bauer (2002, 93) expressam que a entrevista narrativa (EN) “tem em vista uma situação que encoraje e estimule um entrevistado (...) a contar a história sobre algum acontecimento importante de sua vida e do contexto social”. Para esse propósito, solicitou-se ao entrevistado – “na EN é chamado um informante” (Jovchelovitch y Bauer 2002, 93) – que conte sua história da melhor maneira que achar.

Para esse fim, os informantes, que aqui também foram denominados como narradores (sujeitos da pesquisa), escolhidos através do histórico de relações já vivenciadas junto ao pesquisador (também chamado de ouvinte), quando os coordenou no Programa Ganhe o Mundo. É através dessas relações, que “o vínculo, a confiança, a construção de sentidos – que o método se desenvolve. Trata-se da interlocução” (Silva et al. 2017, 32). Dito isto, o trabalho interpretativo das entrevistas narrativas foi uma tarefa desafiadora, pois implicou ao pesquisador realizar uma análise dos dados bem articulada e que produzisse sentidos. Essa etapa refletiu, ao máximo, as histórias de vida, para ser o mais leal às narrativas de cada sujeito envolvido na pesquisa. Para tanto, o processo de análise das entrevistas transcritas foi organizado em torno de três categorias previamente estabelecidas, de modo a atingir os objetivos traçados para a realização deste artigo.

A categoria I – “Origem – aspectos sociodemográficos” teve como propósito o aprofundamento acerca do perfil social dos jovens, do contexto de sociabilidade na comunidade, da trajetória escolar na etapa do Ensino Médio, dos aspectos socioculturais que atravessam os sujeitos da pesquisa, entre outros que surgiram ao longo da análise das entrevistas narrativas. Já a categoria II – “Experiências no exterior” focalizou as histórias e casos narrados sobre as distintas experiências decorrentes de um semestre letivo vivenciado nos países sede de intercâmbio internacional no âmbito do programa. Por derradeiro, a categoria III – “Influências na vida pós-intercâmbio” se debruçou a respeito dos eventuais desdobramentos que tenham afetado suas vidas após a experiência do intercâmbio e que tenham ligação, de acordo com as narrativas dos entrevistados, com a passagem pelo PGM.

## Jovens e juventudes: passageiros que ganham o mundo

Em sua tese de doutorado, a pesquisadora Paulo (2010, 45) estabelece que “a ideia de juventude, da forma como é utilizada na modernidade, se construiu social, política e academicamente”. Reflete, ainda, que “¿a questão que está posta no debate contemporâneo sobre juventude é: o que queremos dizer com a palavra juventude? ¿É possível defini-la?” (Paulo 2010, 45), nos fazendo perceber a complexidade de sua definição.

É por intermédio de suas interpeleções, que buscamos a definição de juventude. Segundo Camacho, “quando olhada de relance, de forma apressada e superficial, a noção de juventude pode ser apresentada como uma categoria vinculada à idade e, portanto, remetida à biologia e/ou ao estado e às capacidades do corpo” (Camacho 2007, 142). Contudo, quando ampliamos o olhar, percebemos que se trata de um conceito amplo, muitas vezes mal interpretado e sujeito a reducionismos. No livro “Introdução à Sociologia da Juventude”, Groppo reforça:

A noção sociológica de juventude considera que há uma relação complexa entre o fator social e o dado biológico (referente às idades e às transformações orgânicas). Certamente é difícil e mesmo perigosa a tentativa de determinar de modo puramente biológico a condição juvenil. O mesmo risco continua quando, ao lado dos aspectos biológicos, considera-se o fator psicológico isolado do mundo social ou se afirma que a atuação social dos jovens tem como determinantes únicos os fatores biopsicológicos, naturais, imanentes à condição juvenil (Groppo 2017, 14-15).

É oportuno sublinhar que a noção de juventude é construída social e historicamente. Portanto, ela rompe o viés funcionalista de uma juventude que organiza socialmente os indivíduos por idade ou como um dado biológico. Nas palavras de Pierre

Bourdieu (1983, 1), “as classificações por idade (...) acabam sempre por impor limites e produzir uma ordem onde cada um deve se manter em relação a seu lugar”, ou seja, “a idade é um dado biologicamente manipulado e manipulável” (Bourdieu 1983, 1), produzido pelos detentores do poder. De acordo com Paulo, o que está sendo colocado em discussão, do ponto de vista do autor, “é que não podemos considerar a juventude como um dado, mas, considerá-la como uma construção social sujeita às várias contradições e complexidades às quais estão imersas as sociedades” (Paulo 2010, 53).

Nessa perspectiva, em uma entrevista histórica denominada “A juventude é apenas uma palavra”, na qual Anne-Marie Métaillé entrevista Bourdieu, o autor estabelece que a condição juvenil não pode ser homogeneizada por meio de um recorte etário, partindo da premissa da existência de outras formas de classificação pautadas na classe, status social, origem rural ou urbana, migrante ou natural, gênero, orientação sexual, entre outros marcadores sociais, que acabam derivando experiências distintas de se viver a juventude. Além disso, em alguns casos, não é possível constatar uma juventude, uma vez que isto também se trata de um marcador cultural do modo de vida ocidental.

Em vista disso, o francês compreende a juventude como apenas uma palavra, evidenciando, assim, que a juventude não é um marcador social consistente para promover uma análise social, visto que não é possível obter uma definição nítida e apropriada do que é juventude considerando o horizonte de realidades tão dissemelhantes. Em outras palavras, é como se Bourdieu dissesse que a juventude é “coisa de burguês”, pois a classe trabalhadora não vivencia a condição da moratória social,<sup>3</sup> problematizando, assim, a forma clássica de se fazer os estudos acerca da juventude.

Entretanto, a juventude, para outros autores e pesquisadores, como Margulis e Urresti, é mais que uma palavra. Em texto publicado pelos referidos autores em 1996, cujo título – “A juventude é mais que uma palavra” – reforça um olhar crítico explícito a entrevista concedida por Bourdieu, no que fiz respeito à ideia de uma juventude como um mero signo ou como uma construção desvinculada de outras questões. Para eles, a juventude não possui apenas uma interpretação/significado e que sua definição não deve se deter a critérios biológicos de idade, tampouco considerar os critérios sociais.

Para Groppo (2017, 13), a juventude é uma categoria social, “pelo fato de fazer parte da estrutura social, de formar um grupo, uma coletividade de sujeitos, assemelhados pelo status etário intermediário”. Além do mais, segundo o autor, se

<sup>3</sup> Moratória social representa um tempo na vida de uma pessoa em que ela tem a liberdade de postergar certas expectativas da sociedade, por exemplo, ter filhos, oficializar um casamento, construir uma família ou iniciar uma carreira profissional. Essa situação é mais frequentemente observada durante a adolescência.

trata de uma categoria histórica, visto que está submetida às transformações, podendo ainda ser sucumbida na possibilidade de uma reconfiguração social.

Por todas as pontuações realizadas até aqui, pode-se afirmar que a noção de juventude é construída cultural e socialmente e, nessa perspectiva, sofre mutações conforme variam os contextos social, cultural e histórico. Dito isso, vivemos um momento multifacetado e pluridiversificado em nosso país, por isso, não há mais como admitir uma juventude, mas, sim, juventudes, em função da heterogeneidade das possibilidades de ser jovem.

Por último, mas não menos importante, Tavares (2017b, 16) estabelece que a juventude é “heterogênea, portanto, plural, juventudes, e elas existem concretamente, com estilos, comportamentos, visões de mundo e repertórios culturais específicos”. Assim, ainda complementa que as juventudes se distinguem por esses aspectos, ao mesmo tempo em que se aproximam por suas similitudes e cumplicidades em comum, tendo como parâmetro as condições que são inerentes aos jovens.

## A noção de experiência como um saber da prática

O sujeito social, ao longo de sua trajetória de vida, está imbuído em distintas experiências de socialização que são vividas no contexto social no qual está inserido. A experiência implica a capacidade de aprender a partir da própria experiência. Os jovens que participaram do intercâmbio internacional são exemplos disso – contudo não se pode afirmar que essa condição se configura como uma narrativa com um único sentido para suas vidas, pelo contrário, carregam aspectos individuais de suas trajetórias. É a partir desse prisma, que este item trata da experiência narrada como um saber da prática: as práticas desenvolvidas pela juventude no exterior são múltiplas, articulam diversas dimensões e os discursos da experimentação das descobertas de si e do mundo precisam ser evidenciados.

É nesta perspectiva que o tradutor, crítico literário, filósofo e alemão, Walter Benjamin (1987, 198), em “O narrador”, afirma que a “arte de narrar” é “a faculdade de intercambiar experiências”. Dessa forma, os jovens podem ser pensados como narradores sábios capazes de socializar o que viveram no intercâmbio (reconstrução do passado) para compartilhar os valores de suas histórias de vida. O autor corrobora ao afirmar que a experiência vivenciada e narrada se traduz «num ensinamento moral, numa sugestão prática, num provérbio ou numa norma de vida» (Benjamin 1987, 200). Em consonância com o referido autor, a experiência poder ser considerada uma tradição - um conjunto de ensinamentos transmitidos ao logo do tempo. A experiência também é socializada pelos mais velhos para os mais jovens, pela via

linguística, e por outras formas de transmissão como os contos populares, ditos, provérbios, parábolas e narrativas de diferentes naturezas. Para ele, a experiência é a tradução da sabedoria.

Nesse sentido, é na articulação das competências interculturais<sup>4</sup> preconizadas pela legislação do PGM; do compromisso discente; da preparação para o intercâmbio; e do cumprimento das regras de uma comunidade internacional (obedecer a família hospedeira; cumprir com os horários e normas da escola; não fazer uso de drogas, namorar ou praticar esportes radicais que coloquem a vida em risco etc.), que os intercambistas demonstram sabedoria.

Ademais, merecem relevo as distintas visões dos jovens a respeito do intercambiar. Na prática de mobilidade estudantil internacional, jovens são expostos aos desafios e, ao mesmo tempo, passam por inúmeras dificuldades, sendo obrigados a cumprir os ditames de um novo contexto cultural, afetivo e social. O PGM, assim como outras políticas públicas semelhantes, não pode ser caracterizado apenas como uma atividade prazerosa. Essa afirmativa tem como fundamento o famoso ensaio denominado “O narrador”, no qual Benjamin apresenta um texto considerado clássico, que serve como um alerta sobre a morte da experiência, noutras palavras, a capacidade de intercambiar experiências através da narrativa está diminuindo, na transição para a modernidade.

Desse modo, nesse texto, o relato é apresentado como a linguagem da experiência, uma vez que a experiência “se elabora em formato de relato, a matéria-prima do relato é a experiência, a vida. Portanto, se o relato desaparece, desaparece também a língua com a qual se intercambiam as experiências” (Larrosa 2022, 50-51), conjuntamente desaparece o provável movimento de intercambiar experiências. É assim que Benjamin se fundamenta na realidade da geração de jovens que viveram e voltaram da Primeira Guerra Mundial, frágeis e quebradiços, mudos, calados, traumatizados, porque o que vivenciaram na guerra não se pode chamar de experiência, pois não gerou conhecimentos significativos, tampouco boas histórias para serem narradas. “As palavras que possuíam, as que podiam elaborar e transmitir em forma de relato algumas experiências ainda próprias ou apropriáveis, já não servem. E as palavras que podiam servir, ainda não existem”, complementa Larrosa (2022, 52) sobre a inviabilidade de ter e transmitir experiências, o que pode ter ocorrido, numa outra perspectiva, com jovens que intercambiaram no âmbito da mobilidade estudantil internacional.

Somam-se a isso, outros desdobramentos vivenciais que não são de simples compreensão. Jorge Larrosa (2022, 10), corrobora ao estabelecer que a experiência “não é uma realidade, uma coisa, um fato, não é fácil de definir nem de identificar, não

<sup>4</sup> Entende-se por habilidade intercultural, no âmbito do PGM, a aptidão de estabelecer diálogo e manter interação com indivíduos de distintas origens culturais.

pode ser objetivada, não pode ser produzida”. Portanto, configura-se como heterogênea e imprevisível, não permitindo ser idealizada, tampouco fabricada ou programada. O autor contesta sua delimitação ao estabelecer que “é preciso resistir fazer da experiência um conceito, é preciso resistir a determinar o que é experiência. Mais ainda, talvez seja preciso pensar a experiência com o que não se pode conceituar” (Larrosa 2022, 43). Dado o cenário exposto, então, o que seria experiência ponto de vista larrosiano?

Encontramos inúmeras pistas elucidativas no seu livro *Tremores: Escritos sobre experiência*. “A experiência é em primeiro lugar um encontro ou uma relação com algo que se experimenta, que se prova” (Larrosa 2022, 26). Destarte, tem vinculação com os fundamentos da vida, não é ação e tem, sobretudo, sintonia com paixão, emoção e intensidade - portanto, é da natureza da subjetividade e, ao mesmo tempo, se traduz como aquilo que nos atravessa, nos interessa, nos transforma e nos afeta.

Isto posto, é notório a importância de se considerar o olhar dos jovens acerca do que foi vivido antes, durante e depois do intercâmbio – essa visão é inconteste e determina as noções de experiência, desde as consideradas exitosas até as mais frágeis – para eles, intercambiar pode ou não ter sido uma “experiência”. É nesse sentido que o espanhol nos alerta para a compreensão de que nem todo acontecimento se transforma em experiência para os sujeitos individuais ou coletivos envolvidos. Larrosa amplia esse entendimento:

A experiência é algo que (nos) acontece e que às vezes treme, ou vibra, algo que nos faz pensar, algo que nos faz sofrer ou gozar, algo que luta pela expressão, e que às vezes, algumas vezes, quando cai em mãos de alguém capaz de dar forma a esse tremor, então, somente então, se converte em canto. E esse canto atravessa o tempo e o espaço. E ressoa em outras experiências e em outros tremores e em outros cantos (Larrosa 2022, 10).

Sendo assim, as experiências transformadas em cantos reverberam dores, lamentos, tristezas; manifestos, insatisfações, rebeldias; lutas contra a opressão, a dominação, a violência social e institucionalizada, o silenciamento e a hierarquização; e tantos e outros cantos de expressões e de discursos possíveis.

Há que se considerar que a experiência narrada é, também, conhecimento – mas não numa dimensão objetiva, erudita ou uma mera imposição do saber. Os jovens acabam socializando conhecimentos que revelam ensinamentos de ordem prática daquilo que realmente aconteceu, do que exigiu recuos, sensibilidade, mudança de pensamento, desenvolvimento de novas atitudes e aguçamento dos sentidos. A essa perspectiva, podemos agregar diversos acontecimentos como o choque cultural, a

barreira linguística, o desconforto emocional, a dificuldade de socialização e o não desenvolvimento de competências interculturais; as vantagens educacionais, culturais e sociais de participar de um intercâmbio, o exercício do diálogo entre os diferentes, a capacidade de lidar com situações conflituosas, o domínio do idioma, o amadurecimento emocional dos participantes, habilidade de conviver em contexto social e cultural distintos, entre outros aspectos.

## Ritos de pré-embarque

Foram entrevistados dois jovens que simbolizam, de acordo com critérios estabelecidos na discussão metodológica, as distintas perspectivas de experiências vividas numa política pública de mobilidade estudantil internacional. Vale lembrar que suas identidades foram preservadas, sendo substituídas por nomes fictícios em espanhol, com base no idioma oficial do Chile e da Argentina (países sede de intercâmbio). São eles: Carmen e Hernandez.

Cabe salientar que, devido à complexidade do método história de vida e, pela necessidade de tornar o processo de seleção dos participantes delimitado, visto que o presente gênero textual acadêmico é limitado quanto ao uso de caracteres, solicita-se a compreensão de que a escolha dos sujeitos participantes não se trata de uma “seleção” daquilo que pode ser considerado bem sucedido no âmbito do programa explorado.

## Os jovens narradores indígenas: Carmen

Carmen, jovem indígena do povo Pankará, da Aldeira Boqueirão, situada no município de Carnaubeira da Penha, é formada em Letras e atua como professora da Rede Estadual de Pernambuco. Cumpriu todos os ritos de pré-embarque (emissão e retirada de passaporte, reuniões de pré-embarque e organização dos vestuários), por conta da ajuda e apoio da mãe, pois como foi a única a passar na modalidade espanhol, as viagens de pré-embarque ofertadas pelo governo apenas contemplavam o transporte terrestre para os estudantes selecionados para países de língua inglesa.

Essa exclusão gerou grandes desafios, devido as condições financeiras da sua família - sua mãe chegou a empenhar o cartão do salário com um agiota para conseguir o básico para poder participar dessas viagens, como levar um lanche e pagar o almoço. Aprendeu com a mãe a importância de sempre ter uma reserva de dinheiro, pois nunca se sabe o que pode acontecer no “meio” de uma viagem – uma

precaução, um cuidado, um remédio para sanar eventualidades. Dado o exposto, chegou a pensar em desistir do intercâmbio, mas graças ao apoio de sua mãe, realizou todas as etapas fixadas pelo programa.

Do governo recebeu malas, passaporte, fardamento do programa e tablet, itens necessários para viajar para outro país, "porque era algo que eu não tinha, principalmente o pessoal do interior. Assistiu palestras promovidas nas reuniões de pré-embarque ensinavam "*coisas importantes*", como o respeito ao diferente, o convívio com outras culturas, as habilidades interculturais que se esperam de um intercambista. Quando o chegou o dia do embarque, o temor tomou conta de si, pois como em vários filmes, pensou que alguém teria colocado algo ilícito em sua bolsa e, provavelmente, seria presa pela polícia. Passar pelo raio-x foi uma experiência inesquecível, assim como no dia que recebeu o seu passaporte internacional que nunca tinha visto na vida. Essa foi a sua primeira vez viajando de avião.

Seu avião alçou voo para a Argentina. Chegou de madrugada no aeroporto de Córdoba e enfrentou um frio descomunal - entrou no ônibus e foi direto ao hotel para dormir. Quando acordou, pela manhã, ouviu pessoas falando com nativos em espanhol, com muita naturalidade, o que a fez se sentir uma alienígena, mesmo tendo estudado a língua. Demorou para se acostumar e assimilar a nova realidade na qual estava inserida. Sua *host family* era formada por uma mãe recém-tratada de uma depressão, um pai e duas irmãs, que a escolheram porque queriam uma companheira.

Sua nova família era pequena, porém acolhedora e flexível quanto ao acordo de convivência – a única coisa proibida era fazer uso da máquina, por questões de evitar choques elétricos ou algo similar. Ajudava sua família com as tarefas do dia a dia, por iniciativa própria, porque suas irmãs não tinham esse hábito, num gesto de responsabilização e, ao mesmo tempo, de agradecimento por terem a recebido, uma vez que não recebiam nenhum incentivo financeiro do governo para isso. Com essa atitude, se aproximou ainda mais da mãe e das irmãs, tornando as relações mais afetuosas e de confiança.

## Hernandez

Filho de indígenas Pankará, de Carnaubeira da Penha, gay, estudante de Medicina na Universidade de Brasília, o jovem Hernandez viveu boa parte de sua infância no povo Pankará, situado na Aldeia Roçado, que faz divisa com Lagoa das Pedras, no município de Carnaubeira da Penha.

O sonho de participar do Programa Ganhe o Mundo surgiu na última série do Ensino Fundamental – Anos Finais. Ele e os seus colegas estavam na fase de

decidir a escola na qual iriam estudar a etapa do Ensino Médio, quando optou pela Escola de Referência em Ensino Médio, justamente por ela ofertar cursos intensivos de línguas e, conseqüentemente, por enviar a maioria dos intercambistas do município. Assim o fez e, dedicado aos estudos como sempre foi, se esforçou o bastante, apesar de nunca fazer questão de ser o melhor da turma. Sobre a sua relação com a educação, afirma que a avó é a sua referência na busca pela educação, pois seus pais não tiveram a oportunidade de estudar, então, ela queria que todos os filhos se formassem, no mínimo, no Ensino Médio que, para ela, já era motivo de satisfação.

Dessa etapa de estudos, resume como cansativa, pois passava o dia todo na escola, das 7h30 às 17h, fazendo uso de uma estrutura física que não pensava no conforto dos estudantes. Possuía boas notas em língua portuguesa e matemática, todas acima da média, fato este que dava condições para pleitear uma vaga de língua espanhola no edital seletivo do Programa Ganhe o Mundo. Somado a isso, não cursava o intensivo de língua espanhola, pois a escola não ofertava turmas com foco nesse idioma. Mesmo assim, sentiu-se desafiado, participou de todas as etapas do edital e logrou êxito no final.

Quando contou para a minha família, sua mãe ficou cabisbaixa, porque era menor de idade, então ela, de imediato, se recusou a assinar qualquer documento para ele viajar, diferentemente do seu pai que foi favorável. Na incerteza se seria ou não autorizado a viajar para o exterior, a confirmação foi dada pelos seus pais, num gesto de entendimento sobre a importância da oportunidade de intercambiar num outro país. É tanto que o pai o acompanhou em todas as etapas que envolviam o PGM. O jovem complementa:

E aí, no dia perto da viagem, a gente já estava muito ansioso, aquela ansiedade lá em cima, de fazer as malas com as coisinhas tudo bonitinha do governo, proporcionadas pelo governo, como as malas, os kits e o tablet para o estudante, que seria útil para manter cada intercambista conectados com a família, além de ser importante para os estudos no exterior”. Considera que esse investimento do governo foi muito bom, pois boa parte dos jovens não detinham condições financeiras favoráveis para adquirir esses itens (entrevista com o jovem Pankará, Pernambuco, Brasil, 20 de maio de 2024).

O dia do embarque para o Chile, na sua opinião, foi o melhor, pois nunca havia viajado de avião. Estava muito empolgado, pois era a sua estreia, sobretudo por se considerar um adolescente cheio de sentimentos e emoções. Foi, também, um dia de muito choro. Levou os familiares ao aeroporto, um lugar até então desconhecido por eles. Realizou o check-in e entrou na fila para poder decolar. Voou.

Descreve, com riqueza de detalhes, que o avião estava repleto de intercambistas – eram oitenta e oito adolescentes, de cidades distintas do estado, animados com cada decolagem e pouso realizado nas conexões realizadas pela aeronave. Foi um percurso tranquilo. Chegou bem no Chile. Inicialmente, ficou numa hospedado numa *host family* bacana, mas por conta de divergências com um outro jovem recém-chegado na mesma casa, solicitou à coordenação local do PGM a mudança de família. Para Hernandez, dois estudantes do programa na mesma casa, dificultaria o estudo e o aprendizado da língua. Com essa alegação, teve seu pedido deferido e, dias depois, foi realocado para uma nova família de formato “*nuclear*” (grupo social primário composto por pais e seus filhos).

## Embarcar nas narrativas de experiências

A oportunidade de imersão em um país estrangeiro, por um semestre letivo, propiciou aos jovens, de imediato, as condições de imigrante temporário e de estrangeiro, além da vivência de distintas experiências que serão narradas. De antemão, faz-se importante reforçar que experiência “é o que nos passa, o que nos acontece, o que nos toca. Não o que se passa, não o que acontece, ou o que toca” (Larrosa 2022, 18). Nesse sentido, atravessar oceanos, pousar no desconhecido, mergulhar em culturas, ser cidadão numa desconhecida sociedade, se adaptar aos novos hábitos e costumes, entre outros contextos, revelam, segundo os jovens narradores, experiências marcantes e aprendizados individuais e coletivos.

Entre os diversos espaços sociais experienciados pelos jovens, a escola, sem dúvidas, foi o palco principal de convivências e das diversas vivências ocorridas ao longo do semestre letivo. Todos os jovens que participaram das entrevistas afirmaram que residiam em moradias próximas à escola, fato este que possibilitou o convívio direto e, em alguns casos, intenso com a comunidade escolar. De acordo com os pesquisadores Dias e Pereira (2015, 109), a escola, no processo de intercâmbio, “deveria se mostrar como local importante para a construção de entrelugar cultural dos jovens estudantes, já que no contexto pedagógico espera-se a sua inserção mais rápida e o contato com pessoas de sua faixa etária”.

Conforme Hernandez, o intercâmbio concedeu a experiência inédita de estudar numa escola particular chilena custeada pelo poder público. Egresso de escolas públicas municipal e estadual, teve a oportunidade de participar do programa de *voucher* educacional implementado pelo Governo do Chile, criado em 1981. Em consonância com Machado e Videiro (2018, 7), “a reforma nacional dos vouchers, em 1981, concedeu incentivos financeiros tanto para as escolas privadas quanto as

públicas”, que, em uma das suas premissas, garante o financiamento público para escolas privadas, para que estas possam receber o mesmo recurso que as escolas públicas recebem por estudante matriculado, caracterizando-se como uma política educacional neoliberal.

Acrescenta que ficou em um colégio misto (um colégio particular) e o governo pagava. Na opinião dele, o colégio particular em que ficou é diferente do colégio público, uma vez que são totalmente diferentes no nível de ensino e aprendizagem, pois o estudo da matemática era aprofundado, se comparado ao que aprendeu na sua escola de origem, além do componente curricular História do Chile que era “pesado” e o inglês que, na sua visão, eram “*avanzados*”. Detalha que o colégio em que estudou por um semestre era confessional, cristão católico, e que tinha como público-alvo apenas meninos, uma vez que era uma escola masculina, nunca cheguei a imaginar que eu ia estudar numa escola masculina. Essa segregação de gênero entre jovens estudantes possui uma motivação, pois muitas vezes, segundo Arroyo (2015, 33), as escolas separam os seus estudantes por serem “indisciplinados, violentos, ameaçadores para os colegas e até para os mestres; linguagens e classificações que se tornaram familiares para justificar a segregação dessas infâncias-adolescências na sociedade e nas escolas”.

Carmen viveu, nos seus primeiros dias na escola técnica argentina em que ficou matriculada no curso técnico de Eletromecânica, uma situação, segundo ela, desconfortável, em virtude de ser uma realidade bem diferente da sua sala de aula do Brasil. Os colegas a tratavam como uma “experiência”, faziam várias piadas a seu respeito. Na realidade, as “*piadas*” eram escondiam ofensas de teor xenofóbico e sexual. Carmen detalha:

No primeiro dia de aula, não sei se eu vou poder falar isso, mas teve um colega que chegou e baixou as calças na minha frente e disse assim: “olha, o brasileiro pode ter o pênis grande, mas nós argentinos temos bunda”. E aí, de cara, o menino abaixou as calças na minha frente, eu fiquei: “meu Deus, onde é que eu tô, que escola é essa? Fiquei desesperada (entrevista com a jovem Pankará, Pernambuco, Brasil, 20 de maio de 2024).

Vale frisar que além de se apresentar como acolhedora, a experiência de estudar numa escola diferente também pode se apresentar como restrita, como foi detalhado por Carmen. Para superar a experiência da hostilidade, expõe que a sua família hospedeira a ensinou a se defender, só que em espanhol, para que a sua turma, formada predominantemente por homens, pudesse entender. A partir do seu posicionamento firme e de sua leveza, de não renunciar sua identidade, suas interações sociais tecidas no intercâmbio melhoraram, pois, de acordo com ela,

sempre foi simpática e falante e isso não havia “*morrido*” nela. Ela não mudou essas características, e continuou sendo muito simpática, muito falante, mantendo sua essência, o que fez com todos a acolhessem.

De acordo com Vilaça (2017, 92) que interpreta a obra de Dervin (2008), “durante a mobilidade, o jovem, na condição de estrangeiro, está exposto a encontros que farão oscilar suas crenças, colocar em questionamentos seus valores e sua visão de mundo”. Mesmo sendo colocada numa situação complexa, onde estava inserida num contexto diverso de modos de vida, a jovem conseguiu ser sensível e disposta a construir interações sociais sem precisar negligenciar sua identidade e suas crenças.

Indo além, ambos revelam, por intermédio de suas narrativas, a aquisição da competência intercultural que é preconizada pela legislação que disciplina o programa. De acordo com Santos et al. (2014):

Competências interculturais são as competências psicológicas específicas que permitem às pessoas lidarem, de forma eficiente, em situações causadas pela multiplicidade de referências culturais em contextos desiguais. Estes contextos podem ser caracterizados pela discriminação, tensões significativas e mudanças culturais, como as tensões etnográficas relacionadas à comunicação (léxico, estrutura do discurso, etc) paraverbais (ritmo, entonação, etc), e não verbais (gestos, mímicas, etc), comportamentos às vezes submetidos a variações importantes entre distintos idiomas (Santos et al. 2014, 729).

Sob esse prisma, Tauchen et al. (2017) reforçam, com base na leitura proposta pelos autores Hammer, Bennet e Wiseman (2003), que as “competências interculturais relacionam-se ao conhecimento, à habilidade e à motivação que permitem aos indivíduos adaptarem-se em ambientes multiculturais” (Tauchen et al. 2017, 5). Logo, as competências interculturais são constituídas por dimensões, sendo esquematizadas e apresentadas por Tauchen et al. (2017) do seguinte modo: autoeficácia (crer que é capaz de fazer); empatia etnocultural (sentir em si a experiência afetiva dos outros); vontade de se envolver (persistência em se manter engajado, em atribuir sentidos a situações sociais diferentes); flexibilidade cognitiva (reestruturar o conhecimento para resolver uma situação); equilíbrio emocional (habilidade de relacionamento em diferentes contextos); e tolerância à incerteza (adaptação, flexibilidade, desapego).

Tendo como parâmetro as Dimensões da Competências Interculturais, compreende-se que suas habilidades podem ser ampliadas ou incorporadas por pessoas que estiveram imersas em diversos contextos de interação social. No caso da mobilidade estudantil internacional, as narrativas dos jovens intercambistas evidenciaram, em determinadas experiências, a aquisição de algumas das habilidades socializadas.

A indígena rememora, com muita alegria, de um capítulo do seu intercâmbio que exigiu, da sua parte, a autoeficácia. Por ter ingressado em um curso técnico, modalidade de ensino diferente do seu então curso integral, passou a ter aulas práticas em uma oficina que, de acordo com ela, era “*enorme*”. A sua sala de aula era composta por meninos, em sua maioria, e coube a ela o desafio de se apropriar ao universo da educação profissional técnica e tecnológica, diferente da sua turma que já havia cursado disciplinas técnicas nos dois primeiros anos. Em detrimento disso, passou a contar com a ajuda dos seus colegas que a ensinavam a fazer básico, dado que não podia mexer em ferramentas tão importantes, já que eles já possuíam um preparo, um conhecimento inicial, que ela não possuía.

Apesar do receio, acreditou que era capaz de concretizar, mas de um modo diferente – para isso, passou a acompanhar os colegas de perto e colocando-se à disposição para ajudá-los, por exemplo, na busca por ferramentas - foi aprendendo na prática, olhando, fazendo, experienciando, numa realidade diferente. Quando percebeu, em um mês, ela e os colegas montaram, juntos, uma churrasqueira, revelando a aquisição da habilidade intercultural autoeficácia.

Na dimensão da habilidade intercultural da empatia etnocultural, ela lembra de ter entrado num episódio de racismo que não a envolvia, mas de uma intercambista preta, sertaneja, que havia ficado sob a tutela de uma família de classe média alta, constituída por um médico, sua esposa e duas filhas adolescentes. “As irmãs (adotivas) criaram uma expectativa em receber um intercambista semelhante às que já tinham na cidade e, quando viram que essa menina era diferente, tinha seu próprio jeito de ser, ela não foi bem aceita pelas irmãs” (entrevista com a jovem Pankará, Pernambuco, Brasil, 20 de maio de 2024).

Essa menina, conforme narrado por Carmen, sofreu *bullying* dentro de casa e na escola durante todo o período do intercâmbio e assédio moral por parte do pai adotivo. Ainda complementa que “isso fez com que eu a chamasse para minha casa, conversei com ela e minha mãe, ela se abriu, contou tudo, mas estava faltando duas semanas apenas para irmos embora” (entrevista com o jovem Pankará, Pernambuco, Brasil, 20 de maio de 2024). A jovem em questão não quis retratar o fato à equipe local do PGM para uma possível solução ou reparação do caso – “ela não chegou a sofrer nenhum contato físico, foi mais um comentário verbal que a deixou constrangida”. Mas o contexto de humilhações não cessou. Ela ilustra um episódio lamentável que testemunhou, envolvendo, mais uma vez, sua amiga:

Uma vez eu cheguei na casa da família dela e estava tendo um almoço. É aquela família típica, sabe? Todos brancos, galegos, de olhos azuis. E quando eu cheguei lá, tinha um senhorzinho junto deles, da família deles, que virou e disse

para mim: “agora essa daqui, sim, é brasileira. Essa daqui, sim, parece ser brasileira. E, na hora, eu olhei para a minha colega e me deparei com ela baixando a cabeça. Isso me fez muito mal mesmo, porque ficavam me comparando com ela. E o que é ser brasileira? É ter uma pele mais escura? É o quê, né? E foi a experiência mais desagradável do meu intercâmbio por conta dessa família e nem era a minha (entrevista com a jovem Pankará, Pernambuco, Brasil, 20 de maio de 2024).

A partir dessas situações, tomou a decisão a conviver mais com a colega, de estreitar as relações, para tal, começou a não deixá-la sozinha, a criar situações para potencializar a convivência diária, pois à altura do intercâmbio, a jovem já se encontrava isolada dentro de sua casa. Essas ações empreendidas por Carmen revelam a concretização da habilidade de sentir em si a experiência afetiva dos outros, ao ponto de ser empática etnoculturalmente com o outro.

No caso de Hernandez que, apesar de ser muito afeiçoado à sua madrinha e família, precisou se distanciar para ganhar o mundo, o que se tornou muito difícil no início. Para ele, “depois, consegui me adaptar a minha nova realidade, pois como eles moravam na aldeia, não tinham internet sempre para entrar em contato” (entrevista com o jovem Pankará, Pernambuco, Brasil, 20 de maio de 2024). Conta que sofreu muito e que isso acabou deixando-o confuso, mas que depois aprendeu a lidar com a situação, uma espécie de desapego de sua família para poder vivenciar as situações do intercâmbio com a sua família hospedeira, sem atropelos.

## Influências do PGM na vida dos intercambistas

Segundo Tavares (2009, 156), “na perspectiva sociológica do estudo das trajetórias individuais, interessa saber o que a pessoa vai fazer com o que a vida fez dela”. Neste interim, a pretensão deste subitem é trazer à baila, tendo como premissa a singularidade das histórias narradas, as possíveis influências do PGM na vida desses jovens após o retorno do intercâmbio. Isto é, a partir das relações entre as escolhas e os sentidos atribuídos às experiências desenvolvidas no âmbito da mobilidade internacional estudantil, será evidenciado como cada sujeito interpreta esse processo experimentado e reverberado em sua trajetória de vida.

Nessa direção, estudos como o de Schneider e Ashto (2019, 130) apontam que os intercâmbios “são universalmente conhecidos, e é por meio deles que fatores de caráter profissional e pessoal são agregados ao currículo do indivíduo, além de influenciar positivamente na vida dos intercambistas”. Vale destacar que, a realização de um intercâmbio internacional, para muitos jovens, pode ser a virada de vida e,

consequentemente, a causa geradora de mudanças profundas nos campos pessoal e social e é o que será exposto a seguir.

Carmen, em sua narrativa, atesta que o PGM foi uma experiência transformadora e iluminadora em sua vida – “ele foi a chave da minha vida e de muitas pessoas, ele me transformou por fora e por dentro. Como todo projeto, ele teve suas falhas também, pois nada é perfeito, mas suas qualidades são maiores” (entrevista com o jovem Pankará, Pernambuco, Brasil, 20 de maio de 2024). Através do programa, adquiriu fluência em espanhol e as oportunidades começaram a surgir, como a sua primeira experiência profissional em uma empresa privada licitada pelo Governo de Pernambuco, que a contratou como monitora de uma turma do curso intensivo do PGM, algo que jamais havia sido cogitado por ela. A partir disso, se encontrou na área de educação, por causa do Ganhe o Mundo.

A sua passagem pelo PGM foi tão marcante, que decidiu cursar Letras com Habilitação em Língua Espanhola. Chegou a lecionar em minicursos de extensão quando ainda cursava o superior e, por intermédio disso, conseguiu custear todas as suas despesas enquanto acadêmica. Tornou-se professora da rede privada de ensino e da rede estadual de PE, podendo, de acordo com suas palavras, ajudar nas despesas de casa e, também, a tentar dirimir as dificuldades de saúde da mãe. Em suas palavras de reconhecimento, explicita que “hoje em dia, eu tenho essa profissão por meio disso, dessa experiência e eu consegui me transformar em uma profissional que eu queria ter tido na minha infância” (entrevista com a jovem Pankará, Pernambuco, Brasil, 20 de maio de 2024). Do ponto de vista dela, tornar-se profissional da educação foi a maior contribuição que pode receber do PGM. Acrescenta, ainda, que a condição de ser intercambista a fortaleceu, tornou-a responsável, bem como trouxe ensinamentos para o resto de sua vida.

Segundo Hernandez, a maior influência do intercâmbio PGM foi na área da educação. “Eu atravessei o mundo através da educação, se eu ganhei o mundo através da educação, eu consegui ganhar outras coisas através dela” (entrevista com o jovem Pankará, Pernambuco, Brasil, 20 de maio de 2024), expressa o jovem, que sonhava continuar seus estudos após a conclusão da etapa do Ensino Médio que, de fato, acabou conseguindo. Até compreender qual era o curso que estava de acordo com a sua vocação profissional, entrou no curso de Licenciatura em Química para obter os conhecimentos basilares para tentar o vestibular para o Bacharelado em Enfermagem, no qual obteve êxito. Passados cinco semestres do curso, decidiu desistir do curso, motivado pela realidade do seu povo indígena que, até então, não dispunha de nenhum sujeito cursando ou formado no curso de Medicina. “Foi aí que decidi que eu queria ser o primeiro médico para depois voltar para comunidade e dar o meu retorno. Quero trabalhar para o meu povo” (entrevista com a jovem

Pankará, Pernambuco, Brasil, 20 de maio de 2024). De fato, realizou 3 vestibulares e obteve aprovação na Universidade Federal do Paraná e na Universidade de Brasília, em 2020, escolhendo a última como sua nova casa de educação pelos próximos seis anos, com previsão de conclusão do curso em 2025.

Para ele, essa conquista é reflexo de sua passagem pelo programa, que o fez ocupar uma vaga num curso tão elitizado como o de Medicina. "Muito disso foi graças ao PG, porque eu vi que, através dele, eu poderia ganhar outros mundos. Não vejo a hora de terminar o meu curso para ajudar a minha comunidade" (entrevista com o jovem Pankará, Pernambuco, Brasil, 20 de maio de 2024).. Pretende fazer, quando o curso finalizar, a residência em medicina da família e comunidade, para atuar com os seus parentes.

## Conclusões

Importa lembrar que a investigação sobre o problema da pesquisa se desdobrou sobre quais são as influências da experiência de intercâmbio internacional, desenvolvida no âmbito do Programa Ganhe o Mundo, na vida dos jovens de Floresta - esse movimento revelou-as e como elas afetam a vida destes sujeitos, bem como gerou a compreensão de que, a experiência compartilhada por cada jovem, tornou-se um caminho viável para a sua formação e/ou transformação. A experiência possui vinculação com o próprio existir, ou melhor, com a vida plena, não sendo apenas "aquilo que nos passa, ou que nos toca, ou que nos acontece, e, ao nos passar, nos forma e nos transforma" (Larrosa 2022, 28). As experiências acessadas, por mais similares que sejam, são singulares e demonstram que políticas públicas educacionais como o Ganhe o Mundo se mostram, exitosas e proliferadoras de diversos aprendizados.

Para compreender as narrativas de vida dos jovens, foi importante conhecer o contexto de origem e as trajetórias de vida deles até o ingresso no programa; entender, do ponto de vista da experiência, quais foram as vivências mais significativas no exterior, dificuldades, desafios e descobertas; e identificar as possíveis influências na vida deles após o retorno do intercâmbio. Importa ressaltar que, a todo momento, houve a preferência pela busca das diferenças presentes nas narrativas, e não pelas aproximações - estas apareceram em diversos momentos, porém a prioridade foi evidenciar os diferentes modos de experienciar no contexto da mobilidade estudantil internacional.

Em síntese, a análise das narrativas de vida contribuiu para a revelação das seguintes constatações. A participação em um programa como o Ganhe o Mundo,

é verdade, possibilitou aos sujeitos da pesquisa uma experiência de estudante do Ensino Médio incomum, geradora da autonomia e da capacidade de cada um lidar, mesmo com suas limitações, com as adversidades e as diferenças sociais e culturais (as trajetórias dos sujeitos são marcadas pela heterogeneidade). A mobilidade estudantil internacional permitiu o aprendizado da convivência com o diferente, o equilíbrio emocional, a experiência da liberdade, do fazer escolhas e da vivência cultural, de ser acolhido e de fazer amizades, de não renunciar suas identidades indígenas; como também viabilizou as interações sociais geradoras do medo, do preconceito, do racismo e da xenofobia.

Para os próprios jovens, a participação em um programa de intercâmbio só foi possível por intermédio da implementação de uma política pública, tendo em vista as condições familiares econômicas e sociais de cada um. A experiência de internacionalização do Ensino Médio da Rede Estadual de Pernambuco foi vantajosa para todos os participantes, tanto na esfera pessoal (o jeito de cada jovem perceber o mundo e de se perceber diante do mundo), como nas esferas profissional e acadêmica (ingresso na universidade e inserção no universo do trabalho).

## Referências

- Arroyo, Miguel. 2015. "O direito à educação e a nova segregação social e racial: tempos insatisfatórios?" *Educação em Revista* 31: 15-47.  
<https://doi.org/10.1590/0102-4698150390>
- Benjamin, Walter. 1987. *O narrador: considerações sobre a obra de Nikolai Leskov*. São Paulo: Brasiliense.
- Bourdieu, Pierre. 1983. "Questões de sociologia". Rio de Janeiro: Marco Zero.
- Brandão, Ana Maria. 2007. "Entre a vida vivida e a vida contada: a história de vida como material primário de investigação sociológica". *Configurações* 1: 83-106.  
<https://repositorium.sdum.uminho.pt/handle/1822/9630>
- Camacho, Luiza Mitiko Yshiguro. 2007. "A ilusão da moratória social para os jovens das classes populares". En *Espaços Públicos e Tempos Juvenis: Um estudo de ações do poder público em cidades de regiões metropolitanas brasileiras*, coordenado por Marília Pontes Sposito, 170-200. São Paulo: Global.
- Campos, Fabiana Andrade. 2004. "Trabalho e consciência de classe: a história de Dona Antônia e Dona Maria na luta pela terra". Dissertação de mestrado, Universidade Federal de Minas Gerais.
- Dervin, Fred. 2008. "Métamorphoses identitaires en situation de mobilité". Tesis doctoral, Université de Turku.

- Filho, Sérgio Marques Cavalcanti. 2017. “Mobilidade internacional estudantil: Uma avaliação da teoria do Programa Ganhe o Mundo”. Ponencia presentada en el IX Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, Montevideo.
- Gonçalves, Rafael M.; Allan Rodrigues y Alexandra Garcia. 2018. “A conversa como princípio metodológico para pensar a pesquisa e a formação docente”. Rio de Janeiro: Ayvu.
- Grosso, Luís Antonio. 2017. *Introdução à Sociologia da Juventude*. Jundiaí: Paco Editorial.
- Hammer, Mitchell, Milton Bennet y Richard Wiseman. 2003. “Measuring intercultural sensitivity: the intercultural development inventory”. *International Journal of Intercultural Relations* 27: 421-443. [https://doi.org/10.1016/S0147-1767\(03\)00032-4](https://doi.org/10.1016/S0147-1767(03)00032-4)
- Jovchelovitch, Sandra, y Martin Bauer. 2002. “Entrevista narrativa”. En *Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático*, editado por Martin Bauer y George Gaskell, 90-113. Petrópolis: Vozes.
- Larrosa, Jorge. 2022. *Tremores: escritos sobre experiência*. Belo Horizonte: Autêntica.
- Machado, Gabriel Ribeiro, y Raphael Almeida Videira. 2018. “Sistema de Vouchers Educacionais: Estudos de Caso do Chile e Suécia” Ponencia presentada en 7º Seminário de Iniciação Científica da ESPM, São Paulo.
- Margulis, Mario, y Marcelo Urresti. 1996. “La juventud es más que una palabra”. En *La juventud es más que una palabra*, editado por Mario Margulis y Laura Ariovich, 1-13. Buenos Aires: Biblos. [https://lc.cx/l8A\\_](https://lc.cx/l8A_)
- Paulo, Maria Assunção Lima de. 2010. “As construções das identidades de jovens rurais na relação com o meio urbano em um pequeno município”. Tese de doutorado, Universidade Federal de Pernambuco. <https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/9589>
- Pereira, Maria das Graças Dias y Fernanda Henriques Dias. 2015. Narrativas de deslocamento de jovens em intercâmbio internacional: construções de identidades nas “fronteiras” em cidades do interior de Minas Gerais. *Cadernos de Linguagem e Sociedade* 16: 92–115. <https://doi.org/10.26512/les.v16i2.7480>
- Santos, Cristina Elyote Marques, Paulo Cesar Marques de Andrade Santos, Nadja Maria Acioly-Régnier y Jean-Claude Régnier. 2014. “Motivações e competências interculturais para a mobilidade acadêmica França-Brasil: o caso de estudantes da Universidade Lumière Lyon 2”. *Revista de Educação Matemática* 16: 723-744. <https://revistas.pucsp.br/index.php/emp/article/view/21546/pdf>
- Schneider, Caroline Schneider, y Mary Sandra Guerra Ashton. 2019. “Turismo de Intercâmbio: as contribuições da experiência afébrae/schloss Hotel Lisl GmbH & Co.Kg. na Alemanha”. *Revista Turismo, Visão e Ação* 21: 128-149. <https://doi.org/10.14210/rtva.v21n2.p128-149>

- Secretaria de Educação e Esportes de Pernambuco. 2012. Instrução Normativa nº 5/2012. Recife, 4 de setembro.
- Silva, Aline Pacheco, Carlyne Reis Barros, Maria Luísa Magalhães Nogueira y Vanessa Andrade de Barro. 2017. “Conte-me sua história”: reflexões sobre o método de História de Vida”. *Revista Mosaico: Estudos em Psicologia* 1: 25-35. <https://periodicos.ufmg.br/index.php/mosaico/article/view/6224>
- Silva, Jaqueline Barbosa da, Everaldo Fernandes da Silva, Maria Luciete Lopes y William Francisco da Silva. 2021. “Diálogo intercultural no agreste e sertão pernambucanos: o Povo Pankará e os/ãs Artesãos/ãs do Alto do Moura”. *Revista Articulando e Construindo Saberes* 6: 1-25. <https://revistas.ufg.br/racs/article/view/67758/36887>
- Tauchen, Gionara, Fabíola Machado Guedes, Keller Rocha Matos y Juan Carlos Terán. 2018. “Mobilidade no Sul-Sul: Experiências no âmbito da cooperação lusófona”. En *Internacionalização do ensino superior: experiências, desafios e perspectivas*, editado por Irene Cristina de Mello, 123-138. Cuiabá: EdUFMT. <https://lc.cx/krJLTa>
- Tavares, Mauricio Antunes. 2009. “Caminhos cruzados, trajetórias entrelaçadas: vida social de jovens entre o campo e a cidade no sertão de Pernambuco”. Tese de Doutorado. Universidade Federal de Pernambuco. <https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/9387>
- 2017. Um olhar para a Sociologia da Juventude a partir dos conceitos de geração e moratória social. En *As juventudes e seus diferentes sujeitos*, editado por Tarcísio Augusto Alves da Silva, 21-44. Recife: Editora da Universidade Federal Rural de Pernambuco.
- Vilaça, Sarah Luana Vieira. 2017. “Os intercambistas do Programa Minas Mundi: perfil, motivações e experiências”. Tese doctoral, Universidade Federal de Minas Gerais. <https://repositorio.ufmg.br/handle/1843/BUOS-AQQQMB>

# Historización intertextual sobre la autonomía indígena en Bolivia y Ecuador, siglo XXI

## *Intertextual historicization of indigenous autonomy in Bolivia and Ecuador, 21st century*

Diana Cristina Massa Manzanillas\* y Felipe David Terán Romo Leroux\*\*

Recibido: 28/11/2024 - Aceptado: 10/01/2025

239

### Resumen

En el siglo XXI, los procesos constitucionales para establecer la autonomía indígena en Bolivia y Ecuador se basaron en la libre determinación de los pueblos y las nacionalidades; dicha autonomía se convirtió en una parte formal de ambos Estados. Más allá de las particularidades de cada país, la autonomía está supeditada al desarrollo territorial equitativo. El rol fundamental lo desempeña el Estado, mientras que los pueblos y las nacionalidades son representados como un apéndice, sin constituir una centralidad, puesto que los procesos constitucionales fueron realizados bajo condiciones políticas que formaron espacios de poder nacional matizados por las realidades internas. Tales espacios están descritos en los textos constitucionales. El Estado plurinacional ha sido planteado como el medio para la descolonización de las instituciones, de las relaciones sociales e interculturales y la afirmación de la autonomía de los pueblos y las nacionalidades. Ello debería manifestar un espacio de realización del territorio para ejercer el derecho autonómico, por lo que resulta necesario constituir entidades territoriales que sean parte de la organización estatal.

*Palabras clave:* autodeterminación, autogobierno, autonomía, constituciones, plurinacionalidad

### Abstract

In the 21st century, the constitutional processes to establish indigenous autonomy in Bolivia and Ecuador were based on the self-determination of peoples and nationalities. This autonomy became a formal part of both states. Beyond the specificities of each country, autonomy is subject to equitable territorial development. The main role is played by the State, while peoples and nationalities are represented as an appendage, without constituting a central role, since the constitutional processes were carried out under political conditions, which formed spaces of national power nuanced by internal realities. The spaces of national power are described in the constitutional texts. The plurinational State has been proposed as the means for the decolonization of institutions, social and intercultural relations and the affirmation of the autonomy of peoples and nationalities. This autonomy should manifest a space for the realization of the territory to exercise the autonomous right, which is why it is necessary to establish territorial entities that are part of the territorial organization of the State.

*Keywords:* autonomy, constitutions, self-determination, self-government, plurinationality.

\* Gestora Social por la Pontificia Universidad Católica del Ecuador, Magister en Desarrollo Local y Territorial por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales FLACSO sede Ecuador y Magister en Estudios Sociales Latinoamericanos por la Universidad de Buenos Aires UBA, dianacmassa@gmail.com

\*\* Gestor Social por la Pontificia Universidad Católica del Ecuador, Magister en Desarrollo Local y Territorial por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales FLACSO sede Ecuador y Doctor en Historia de los Andes por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales FLACSO sede Ecuador, felipedavid.teran@gmail.com

## Introducción

En términos generales, la escritura de la historia es un proceso de creación que involucra elementos subjetivos y objetivos que exponen la interpretación de un autor sobre un pasado, que, en definitiva, siempre será una versión particular de la historia que intenta ubicarse en un plano generalizado. En este sentido, según Michel De Certeau (2000), historizar significa entender la manera en que fue escrita, ya que en términos “sencillos” la historia se halla en los textos, pero cuando encontramos una serie de documentos similares se los denomina historiografías y pasan a formar parte de tipologías. Clifford Geertz ([1973] 2001) afirma que las versiones sobre un mismo tema dotan de “densidad” a la historia que se posa en la invención de lo cotidiano. Así, algo “sencillo”, “normal” o “común” es la expresión e interpretación de un tejido de acciones, exhortaciones y significados que podrían pasar desapercibidos. Ejemplo de ello es que en el orden de lo constitucional hay una gran diferencia entre “regir” y “promover”. Lo primero muestra la sobreposición de una autoridad rectora con la capacidad de tomar decisiones, mientras que lo segundo indica una responsabilidad compartida en la autoría de las acciones decididas.

Ante la complejidad de la historia, la disciplina histórica plantea varias inquietudes. Entre muchas interrogantes, en el ejercicio académico que implica este artículo nos enfocaremos en dos. En primer lugar, cada texto pertenece a un grupo o a tipo de textos enmarcados en tendencias historiográficas. Por ejemplo, los textos constitucionales son parte de la historiografía constitucionalista, la cual es un tipo de documentos con características similares: jurídicas, normativas, discursivas y oficialistas. Aun así, las constituciones pueden tener matices muy significativos que brindan un sentido de heterogeneidad en el campo de la historiografía constitucionalista. En segundo lugar, cada texto, además de representar una tendencia historiográfica, es un compilado de coyunturas y de agentes que formaron parte del proceso elaborativo a nivel estructural. Los procesos constituyentes son producto de acontecimientos nacionales, regionales y globales que derivan en un posicionamiento discursivo de quienes escriben la Constitución, lo que demuestra, por ejemplo, distintas maneras en las que se despliega la presencia estatal en la sociedad y en las instituciones.

El resultado de la interacción entre coyuntura y agencia es denominado historicidad. Entonces, la historicidad es la estructura base de la historiografía, y la historiografía es la manifestación de la historicidad. Aunque la historicidad, además de textos, también conlleva versiones no escritas y muchas veces silenciadas por la intencionalidad historiográfica, sea para imponer o consolidar un modelo de Estado nación a través de la Constitución, sin que ello interfiera con el hecho de

que las constituciones son los espacios primarios y formales en los que se activan los pactos sociales a nivel general en las repúblicas contemporáneas.

La finalidad de este artículo es mostrar las características similares de los textos constitucionales de Bolivia y Ecuador que los convierte en una tendencia historiográfica para el siglo XXI, de ahí que además de historizar, se deba intertextualizar. El objetivo de esto último es explicar las implicaciones temáticas, conceptuales y exhortativas que ofrecen ambas constituciones sobre la autonomía, algo fundamental para comprender el marco referencial de las políticas públicas, que en este caso se instituyen en el proceso de autonomía indígena.

A partir del siglo XIX, y con una mayor fuerza en los siglos XX y XXI, en el contexto de los Estados republicanos, entre los afanes independentistas y las tensiones por establecer estructuras institucionales que consolidaran la unidad nacional, específicamente para el caso de los países hispanoamericanos, el ciclo de las políticas públicas, al ser un órgano sustancial de la institucionalidad, aparte de reflejar necesidades y propuestas de resolución de estas, proviene de un aparato estatal cuyo eje principal es la Constitución. Se trata de un texto con especificidades que marcan el sendero orgánico de las sociedades republicanas, las cuales, en el transcurso del tiempo, pueden transformar los contenidos constitucionales como un reflejo de la historicidad que atraviesa la sociedad en cada época. Justamente, estos factores de continuidad y cambio constitucional son los que pueden detectarse al analizar los textos en sus intenciones historiográficas y en medida de las presiones sociales por establecer un modelo de Estado.

Es preciso destacar que la historización intertextual gira alrededor de la intencionalidad narrativa de dos textos constitucionales debido al lugar que ocupan los procesos autonómicos indígenas en el escenario político normativo de Bolivia y Ecuador. Siguiendo el argumento de Elías Palti (2014, 15-16) acerca de la gran interrogante sobre “las ideas fuera de lugar”, se puede señalar que la recurrente manifestación de los grupos opositores de la autonomía indígena en el siglo XXI (por un lado, la derecha neoliberal, y por otro, la izquierda burocrática progresista no participante de los sentidos comunitarios), devuelve a los debates socioculturales latinoamericanos la relevancia de pensar si las ideas impregnadas en las constituciones de Bolivia y Ecuador están o no fuera de lugar.

Al respecto, este documento plantea que la autonomía indígena no está fuera de lugar en las constituciones, sino que se ha creado un entorno político, institucional y discursivo en el que no hallan un espacio idóneo para su aplicación, pero sí un lugar de interpelación (simultáneamente en contra y a favor de la autonomía indígena). Es más, hay un riesgo de desconstitucionalización que atenta contra los progresos alcanzados en esta materia, sobre todo en la negación orgánica de este proceso

como un primer marco para la validación del Estado plurinacional, más allá de ciertos ajustes que deberían incentivar el umbral de la territorialidad autonómica, pero no lo contrario. Por esto hay que analizar la textualidad de las constituciones.

Además, la autonomía indígena corresponde al lugar que le confiere el derecho internacional, la comunidad internacional y los principios de autodeterminación en las constituciones. Entonces, decir que la autonomía indígena no podría funcionar a nivel nacional es darle la razón al *statu quo* que pretende evadir los compromisos y los tratados internacionales sobre los derechos universales. Sin embargo, este análisis da a entender que hay posibilidades muy factibles de ejecutarla dentro del propio campo de la autonomía, algo que en cierta medida ya sucede en Bolivia, pero no en Ecuador en lo que se refiere a la obligación del Estado con la autonomía, no solo en su rol de agente rector del cambio constitucional, sino de participante o promotor del cambio, puesto que el sentido de la autonomía indígena debe ser comunitario. Ante esto, también surgen dudas sobre la pertinencia de una universalidad globalizante, relacionada con la transnacionalización de los Estados y con la interposición de postulados ideológicos y pragmáticos excluyentes, por delante de procesos que no solo receptan las exigencias de las minorías, sino también deconstruyen el poder nacional: la hoja de ruta para conllevar procesos más vanguardistas sería una interpretación más precisa de las condiciones constitucionales en las que se genera la agencia social.

El propósito de este artículo, en un sentido más abarcador, es entender que la autonomía indígena intenta superar la discusión sobre la autonomía a nivel general, ya que las acciones se han estancado para las políticas públicas e incluso se han criminalizado las iniciativas autonómicas en las consultas libres e informadas. La autonomía indígena tiene el reto de desafiar sus propios marcos de institución para que la agencia comunitaria sea cada vez mayor y sirva de modelo para ampliar el marco comparativo desde una metodología intertextual (en este caso entre los textos constitucionales de Bolivia y Ecuador). En esta línea, incluso los tipos de agencia, social en general y comunitaria en particular, tendrían que considerarse partes complementarias de un tejido de ciudadanía que explora y expresa los alcances de una condición de agencia mayor. Para Michel Rolph Trouillot (2017) esta sería la condición manifiesta del ciudadano en tanto sujeto histórico, no solo representado sino participante y consciente de su acción, de voz y de su voto en los procesos de constitución de los pactos sociales.

Si se observan los procesos constitucionales a manera de pactos sociales concebidos en el siglo XXI, hay cinco procesos o pactos de mayor concurrencia o trascendencia en esta época, los cuales son analizados desde la integridad de los textos constitucionales en Bolivia y Ecuador y de la construcción conceptual de varios autores

que se han enfocado en diferentes premisas, pasando por connotaciones históricas hasta apreciaciones semánticas que permiten analizar cada postulado que se deriva de la materia constitucional. Así, dentro de los aportes más sustanciales hay cinco conceptos fundamentales: la autonomía, el autogobierno, la autodeterminación, el territorio y la plurinacionalidad.

## El lugar de los procesos constitucionales de autonomía indígena

El reconocimiento del Estado plurinacional en Bolivia y Ecuador implica un punto de inflexión en la historia de los pueblos indígenas respecto al lugar que ocupaban en la construcción del Estado nación. Hay un enclave de mucho interés entre los rezagos del siglo XX y lo hecho en el XXI. Elías Palti (2001, 217-219) argumenta que los procesos autonómicos surgidos en el siglo XX se han enfrentado, en algunos casos, a procesos de intensificación nacionalista, ya sea de derecha o de izquierda, de acuerdo con sus propios postulados ideológicos y pragmáticos. En la derecha, apostando por una unidad fascista marcada por la supremacía étnica, elitista, xenofóbica y racista, mientras que en la izquierda se motivó la aplicación de la internacional comunista para delinear el tipo de Estado al cual se deberían ceñir las nacionalidades. En estos sentidos, la autonomía indígena ha debido luchar ante los leviatanes que han moldeado todo un siglo de historia. Entonces, el universalismo no ha ofrecido las respuestas necesarias para una libre determinación de los pueblos y nacionalidades en un marco signado por las hegemonías antes mencionadas.

Boaventura de Sousa Santos (2010) afirma que la autonomía indígena estuvo en riesgo de ser desplazada en las últimas constituciones de Bolivia y Ecuador desde antes de entrar en los procesos constituyentes. En ambos países las élites neoliberales (minoritarias en las asambleas constituyentes) siempre han sido un obstáculo para impulsar la inserción de este tipo de autonomía en las constituciones, ya que la centralización del Estado nación les ha sido muy favorable para sostener y expandir la hegemonía de su poder político y económico a nivel nacional. Ante lo cual, la izquierda progresista (mayoritaria en las asambleas constituyentes) también en su afán hegemónico, sobrepuso las posibilidades de mantenerse en el poder mediante la ampliación y el control de las instituciones ordinarias, por encima de la generación de capacidades comunitarias para que el poder se construyera desde las bases sociales.

La creación del Estado plurinacional ha implicado la generación conceptual de la autonomía indígena. Esta constituye, al interior de los textos constitucionales, una pieza clave de reproducción de significados institucionales, lo cual sigue siendo un proceso de entendimientos y proyecciones por alcanzar, mas no una consecución

directa de las demandas en el territorio, puesto que la autonomía se ha constituido en un mecanismo limitado de descentralización territorial del poder. Sin embargo, la descentralización no implica necesariamente el reconocimiento o la creación de jurisdicciones étnicas territoriales, sino que podría sobreponer una transferencia de competencias desde el Estado a los diferentes niveles de organización política-administrativa ya constituidos a través de los municipios, provincias o departamentos.

De ahí que, en Ecuador y Bolivia se reconociera el carácter plurinacional del Estado luego de profundas reformas constitucionales llevadas a cabo en asambleas constituyentes que fueron la culminación de fases complejas que incluyeron etapas de organización colectiva, de construcción de agendas político-estratégicas y de momentos críticos de agitación social. La Constitución de la República del Ecuador (CRE) de 2008 y el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (2010) establecieron un régimen de Gobiernos autónomos descentralizados (GAD) dentro de los cuales constaban las circunscripciones territoriales indígenas (CTI) o regímenes especiales, espacios para el ejercicio de la autodeterminación de los pueblos indígenas. Por su parte, la Constitución Política del Estado de Bolivia (CPE) de 2009 y la Ley Marco de Autonomías y Descentralización (Ley 031/2010) situaron un “estado de la autonomía” en el cual la autonomía indígena originaria y campesina (AIOC) son el nuevo espacio para el ejercicio de la autodeterminación. Aquí “se resalta la intertextualidad desde la flexibilidad de las interrelaciones que se producen en los textos jurídicos, desde la citación de términos o nociones hasta la relación con documentos previos” (González Vallejo 2021, 4). En este sentido, urge saber la aplicabilidad de las concepciones de autonomía, autogobierno, autodeterminación, territorio y plurinacionalidad. Estos cinco conceptos forman parte del tronco común de la autonomía en ambas constituciones y de otros documentos relacionados con ellas.

## Autonomía

La noción de autonomía, desde las miradas coincidentes de López Bárcenas (2011) y de Gutiérrez (2010), tiene un origen colonial desde la marginación institucionalizada y por el común de vivencias históricas de sometimiento, opresión, condiciones de pobreza y exclusión social. De ahí que la autonomía indígena se interpreta desde el ejercicio de la autodeterminación y del autogobierno en el escenario estatal que permite la distribución del poder y el ejercicio en un mismo territorio. Asimismo, implica la coexistencia pacífica de los varios pueblos indígenas y de organizaciones territoriales propias del Estado. Las constituciones vigentes de ambos

países incluyeron en sus textos la noción de “autonomía indígena”, lo cual es el resultado de las luchas históricas de los pueblos y nacionalidades en ambos países.

En la Constitución ecuatoriana se aborda la autonomía para el desarrollo territorial (CRE 2008, art. 3) con el objetivo de “promover el desarrollo equitativo y solidario de todo el territorio, mediante el fortalecimiento del proceso de autonomías y descentralización”. También se hace referencia a la autonomía institucional que tienen los GAD.

Los Gobiernos autónomos descentralizados gozarán de autonomía política, administrativa y financiera, y se regirán por los principios de solidaridad, subsidiariedad, equidad interterritorial, integración y participación ciudadana. En ningún caso el ejercicio de la autonomía permitirá la secesión del territorio nacional. Constituyen Gobiernos autónomos descentralizados las juntas parroquiales rurales, los concejos municipales, los concejos metropolitanos, los consejos provinciales y los consejos regionales (CRE 2008, art. 238).

En el caso boliviano, la “autonomía” hace referencia a una característica constitutiva del Estado plurinacional cuando establece que “se constituye en un Estado unitario social de derecho plurinacional comunitario, libre, independiente, soberano, democrático, intercultural, descentralizado y con autonomías” (CPE 2009, art. 1).

Dada la existencia precolonial de las naciones y pueblos indígenas originarios campesinos y su dominio ancestral sobre sus territorios, se garantiza su libre determinación en el marco de la unidad del Estado, que consiste en su derecho a la autonomía, al autogobierno, a su cultura, al reconocimiento de sus instituciones y a la consolidación de sus entidades territoriales (CPE 2009, art. 2).

El reconocimiento de la autonomía en Bolivia, por ende, responde a una serie de procedimientos y ejercicio de facultades institucionales del Estado en los diferentes territorios.

La autonomía implica la elección directa de sus autoridades por las ciudadanas y los ciudadanos, la administración de sus recursos económicos y el ejercicio de las facultades legislativa, reglamentaria, fiscalizadora y ejecutiva, por sus órganos del Gobierno autónomo en el ámbito de su jurisdicción y competencias y atribuciones (CPE 2009, art. 272).

A partir de estos enunciados, se puede inferir que la Constitución ecuatoriana y la boliviana configuran Estados territorialmente complejos, con un reconocimiento específico de la conformación de una autonomía indígena (Wilhelmi 2018). Sin

duda, el texto boliviano se muestra más ambicioso y abarcador al realizar un triple reconocimiento de la “autonomía”, característica del Estado plurinacional, un derecho y una institucionalidad territorial, además de relacionarla explícitamente con la condición precolonial de pueblos y nacionalidades indígenas. La Constitución ecuatoriana, en cambio, reconoce a la “autonomía” en sus proclamaciones generales, pero se trata de una característica intrínseca del desarrollo territorial y de la conformación de la institucionalidad en los territorios. En el caso de esta institucionalidad territorial, el vínculo autonómico se refiere más a los Gobiernos locales que a los pueblos y nacionalidades.

En los dos casos, la generación de espacios autónomos con características propias que las diferencien de otros niveles de Gobierno y del Estado central (principalmente en sus funciones ejecutiva, legislativa, judicial, electoral y de control social) que debería ser desconcentrado, ya que implica la generación de mecanismos democráticos e institucionales que promuevan la participación, que faciliten la toma de decisiones y que desarrollen una capacidad institucional de respuesta y deliberación frente a las necesidades o problemáticas específicas de cada población y de su territorio.

En el caso boliviano, opera un amplio proceso reivindicativo sobre el derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación y a la territorialidad a partir de la reconstitución de los indígenas y de las luchas de resistencia. Este reconocimiento de los derechos de los pueblos (originarios y campesinos) y de las naciones indígenas se hace visible en la Constitución de Bolivia desde la fundamentación de la plurinacionalidad alrededor de la base comunitaria. El texto constitucional boliviano contiene un capítulo específico de derechos indígenas titulado “De las naciones y pueblos indígena originario campesinos”. Según el enunciado constitucional quedan recogidos los derechos fundamentales de su existencia y desarrollo, en sintonía con los contenidos de la Declaración de la Organización de Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas de 2007.

Con respecto a Ecuador, el alcance de la autonomía indígena es limitado pues se trata de un apéndice y no de un principio. Se evidencia que el término autonomía está vinculado a un deber primordial del Estado ecuatoriano al momento de promover el desarrollo territorial (CRE 2008, art. 3), pero no se trata de una unidad territorial. En este sentido, desde la Constitución se dispone la creación de las circunscripciones territoriales indígenas como forma de Gobierno territorial con autonomía administrativa y con competencias en lo que respecta a educación y seguridad, lo cual debe realizarse en coordinación con la Policía y con las Fuerzas Armadas (CRE 2008, art. 257).

Es importante señalar que el contexto en el que se debatió y se aprobó la Constitución ecuatoriana coincidió con un momento de debilitamiento de la capacidad

política, organizativa y administrativa de la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE), que es la organización nacional del movimiento indígena y reúne a las comunidades de base. De ahí que al comparar los avances de la Carta Magna vigente, en relación con la anterior, aprobada en 1998, el aporte en torno a la autonomía es limitado, pues únicamente se consiguió la definición del carácter plurinacional e intercultural del Estado.

En su construcción y en el rediseño institucional y territorial, entre los años 2010 y 2012, se plantearon propuestas de conformación de las CTI en los territorios kichwa amazónicos de las provincias Napo y Orellana y en los territorios kichwa amazónicos y achuar en la provincia Pastaza (Ortiz 2015). Sin embargo, se estancaron por las voluntades políticas a nivel estatal y de los Gobiernos locales, omitiendo la agenda de políticas públicas y la reconfiguración del marco institucional desde una perspectiva plurinacional.

Para el año 2014 en Bolivia, 15 nuevas unidades territoriales iniciaron los trámites para convertirse en AIOC. En 2016 se celebró el referéndum para la aprobación de estatutos autonómicos y cartas orgánicas. En aquel año Charagua Iyambae se convirtió en el primer Gobierno autónomo indígena originario campesino de la historia de Bolivia. Después, en enero de 2017 se realizó la toma de posesión de nuevas autoridades Charagua, lo que marcó el inicio del funcionamiento de la autonomía indígena en ese país. De la misma forma, en la conformación de Gobiernos indígenas mediante normas y procedimientos, se hallan el Gobierno Autónomo de la Nación Originaria Uru Chipaya (2017) y el Gobierno Indígena Originario Campesino de Raqaypampa (2017). De esta forma, se convirtieron en los tres territorios donde las naciones y pueblos indígenas finalizaron el proceso de reconocimiento y conformación de su autonomía indígena (Rousseau y Manrique 2019).

## Autogobierno

El autogobierno se refiere al reconocimiento de las estructuras de gobierno propias, a la posibilidad de elección de sus propias autoridades y a la administración de justicia indígena a partir de la definición de facultades de carácter ejecutivo, normativo, administrativo y jurisdiccional. Además de incluir la posibilidad de definir políticas comunitarias, sistemas sociales, económicos, políticos y jurídicos (Fernández y Puente 2012, 61-62). Sin olvidar que la idea de autogobierno se expresa por medio del derecho a la autodeterminación (Cordero 2017). Al volver la mirada a los textos constitucionales se puede evidenciar que en el caso boliviano el autogobierno territorial indígena responde a un principio de reconocimiento y consolidación de entidades en el territorio.

Estas disposiciones son ampliadas en el artículo 270 de la Constitución boliviana, en la que se les denomina principios de la organización territorial sobre las entidades territoriales descentralizadas y autónomas.

Los principios que rigen la organización y las entidades territoriales descentralizadas y autónomas son: la unidad, voluntariedad, solidaridad, equidad, bien común, autogobierno, igualdad, complementariedad, reciprocidad, equidad de género, subsidiariedad, gradualidad, coordinación y lealtad institucional, transparencia, participación y control social (CPE 2009, art. 270).

De forma adicional, el carácter descentralizado del Estado se conforma desde el reconocimiento de diferentes planos de autonomía territorial, que pueden tener el mismo rango constitucional y sin subordinación entre ellos. De ahí que se cuenta con autonomía departamental, regional, municipal y también indígena originaria campesina. Es importante señalar que, según el texto constitucional, la autonomía indígena originaria campesina es el autogobierno de las naciones y pueblos indígenas originarios campesinos “cuya población comparte territorio, cultura, historia, lenguas, y organización o instituciones jurídicas, políticas, sociales y económicas propias” (CPE 2009, art. 289). Esta autonomía se ejercerá a través de un conjunto de atribuciones y competencias que han sido establecidas de acuerdo con sus “normas, instituciones, autoridades y procedimientos” (CPE 2009, art. 290).

Resulta útil precisar que la noción de autogobierno contenida en la Constitución boliviana está concebida para “los territorios indígenas originarios campesinos, municipios y regiones” (CPE 2009, art. 291), los cuales también cuentan con la atribución de elaborar sus estatutos según sus “normas y procedimientos propios” (CPE 2009, art. 292). Se estipula también que la conformación del autogobierno indígena se llevará a cabo de acuerdo con una consulta popular que considere de forma previa “una serie de mecanismos de articulación, coordinación y cooperación”, pues, en más de una ocasión, se prevé la vinculación de unidades administrativas territoriales que limitan entre sí (CPE 2009, art. 293). Esta es la condición que justifica la necesidad de un referendo o de una serie de procedimientos de consulta normados antes de su aprobación y vigencia (CPE 2009, artículos 294 y 295).

El texto constitucional es declarativo y también constituye la formulación del deber ser. Por lo tanto, “el verbo utilizado en el texto es un elemento vinculante porque, en casos de diferencias de criterios en la aplicación de normativas se recurre en última instancia al texto constitucional” (Méndez 2008, 114). De manera particular, en los artículos que hacen referencia al autogobierno en la Constitución boliviana (270 y 290) y en la ecuatoriana (171 y 257), utilizan las formas ejercerán

y regirán, que responden a verbos ejercitativos, es decir, “corresponde a los actos que expresan capacidades, derechos o influencias, en particular, de algo que tienen que ser de determinada manera, en vez de algo que debe juzgarse que es así” (Austin 1996, 198-199).

Para Searle (1994) el enunciado es el verbo, el cual se refiere o determina un tipo de orden y acto de habla. No obstante, responderían a un verbo ilocucionario. De ahí que los verbos “ejercer” y “regir” aludan a un mandato de cumplimiento de distintos niveles de Gobierno territorial, en este caso los Gobiernos autónomos descentralizados, las autoridades de las comunidades, los pueblos y nacionalidades indígenas y otros organismos e instituciones estatales que requieran de la figura del autogobierno a través del deber o de una determinada manera (artículos 197, 270, 289, 290, 291, 292, 293, 294, 295 y 296 en el caso de Bolivia y 171, 242, 248 y 257 en el de Ecuador), por ejemplo, normas, procedimientos, requisitos (consulta popular), decisiones, funciones, principios (interculturalidad y plurinacionalidad), derechos (derechos colectivos) y competencias.

En la Constitución de Bolivia se dispone la conformación del órgano judicial, incluyendo la jurisdicción indígena. Además, deja explícita la igual jerarquía entre jurisdicciones indígena y “nacional”. La Constitución ecuatoriana, en cambio, realiza una distinción con respecto a estas jurisdicciones, marcando una separación entre la justicia indígena y la “nacional” (artículo 167). También precisa que “las autoridades de las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas ejercerán sus funciones jurisdiccionales según normas, procedimientos y decisiones enmarcados en la Constitución y en los derechos colectivos de las leyes internacionales” (CRE 2008, art. 171). No hay una disposición explícita que subordine una jurisdicción bajo la otra en la carta constitucional ecuatoriana. Pese a prohibir que la función judicial revise las decisiones de la justicia indígena, sí otorga esta atribución a la Corte Constitucional, cuyo juzgamiento no prevé la exclusividad de lo plurinacional (Wilhelmi 2018).

Estos textos configuran un proceso modelizador de la noción de “autonomía”, que da cuenta de la estrategia discursiva (enunciación y expresión lingüística) de la operación y circulación de obligaciones y los deberes de distinta naturaleza. En ese sentido, la concepción del “autogobierno” sobrepasa a la idea de contar con autoridades propias y la capacidad de tomar decisiones sobre temáticas fundamentales. Al realizar una reflexión comparativa de ambos textos, es posible sostener que la Constitución boliviana elabora un discurso de reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas basado en la libre determinación, en su vínculo con el territorio y en la consolidación de sus instituciones (estrategia discursiva). El discurso construido por el texto constitucional ecuatoriano es más limitado y se concentra en un

enfoque desde el territorio, pero sin abordar el problema de la identidad con que este se vincula. De este modo, se reconocen derechos territoriales y la posibilidad de nuevas formas de organización y de Gobierno territorial intermedias (regímenes especiales), siempre y cuando se satisfagan una serie de características particulares en torno a la identidad, a las formas organizativas y al territorio a partir de dinámicas sociales, económicas, políticas y culturales.

Al respecto, es pertinente remitirse a los aportes de Verón (1987), quien sostiene que el análisis no debe limitarse a examinar un discurso, sino más bien enfocarse en un campo discursivo e identificar las estrategias del juego que allí ocurren. Al considerar las diferentes concepciones de los textos constitucionales, se identifica el campo discursivo que diseña el tipo de institucionalidad estatal y de reconfiguración territorial. Este diseño de la institucionalidad estatal tiene su base en el principio de plurinacionalidad, el cual apunta a superar la referencia de la pluriculturalidad, que fue el término comúnmente utilizado en los textos constitucionales reformados en los años 90 en América Latina. Ir más allá de esta noción de finales del siglo XX sugiere plantear la reflexión en “la dimensión prescriptiva del reconocimiento de la existencia de distintas culturas”, por lo cual la “plurinacionalidad empujaría transformaciones estructurales institucionales y jurídicas del Estado” (Wilhelmi 2018, 121).

En otras palabras, hablar desde la plurinacionalidad permite pensar en que el Estado no solo reconozca las instituciones y las organizaciones propias de los pueblos y nacionalidades, además de promover, como se ha identificado dentro del texto boliviano, marcando una clara diferencia con la Constitución ecuatoriana, aquellas que sean el resultado de un ejercicio o gestión mancomunada de distintos colectivos originarios. De manera que la estructura estatal en sí misma incluya a instituciones y entidades que son parte del Estado y que están pensadas para ejercer el autogobierno en un territorio delimitado para proyectar una reorganización de la forma de ejercer poder territorial.

Una segunda diferencia importante entre las implicaciones prácticas del principio de plurinacionalidad entre las constituciones boliviana y ecuatoriana se encuentra en el ámbito jurisdiccional, descrito previamente. En todo caso, inclusive, asumiendo los avances del texto boliviano, que incluye parámetros mejor alineados con la plurinacionalidad de lo que logra la carta constitucional ecuatoriana, aún es posible identificar ciertas restricciones a la capacidad transformadora de este principio en la Constitución y demás normativa vigente.

Es preciso mencionar que la plurinacionalidad, más allá de las hibridaciones institucionales que puede originar, y con una pluralidad cultural cada vez más fuerte en entornos urbanos, encuentra su mayor capacidad de incidencia en el territorio.

“Tanto la Constitución ecuatoriana como la boliviana configuran Estados (territorialmente) complejos, con un reconocimiento específico de la conformación de autonomías indígenas” (Wilhelmi 2018, 124). El diseño institucional previsto en la Constitución boliviana presenta también instrumentos más concretos, pues, si bien ambas permiten la posibilidad de crear niveles o “circunscripciones” territoriales con un nivel intermedio de autogobierno, en el caso ecuatoriano está supeditado a la división política administrativa existente, sin facultar nuevas atribuciones con base en criterios de ancestralidad o de identidad, lo cual, para el caso boliviano, sí es una característica posible y relevante.

## Autodeterminación

El concepto de autodeterminación es amplio y abarca diversos grupos y contextos, y su ejercicio legítimo podría dar lugar a la formación de un nuevo Estado independiente y soberano (López-Jacoiste Díaz 2019, 155). No obstante, su significado trasciende el ámbito jurídico al ser una noción que no encaja en todas sus aristas en el derecho. A nivel disciplinario, normativo y positivo, cuando la intencionalidad política del término está dirigida al reconocimiento de los derechos en su sentido de hecho, desde una visión fáctica que incluso interpela los marcos más rígidos del derecho. Un ejemplo de esto es la interpretación del derecho a la resistencia y a la protesta social como una forma atentatoria del poder y de la formalidad, las cuales pueden lesionar los derechos ciudadanos y la participación social en las calles o en manifestaciones sociales, estas últimas en tanto formas de democracia organizativa que también impulsan la autodeterminación.

De acuerdo con Albó (2010), Cordero (2017) y Barrera (2017), el concepto de autodeterminación se relaciona con el derecho a definir y a definirse a partir de un territorio que ha sido usurpado y negado desde la Colonia. Por tanto, la autodeterminación es una respuesta étnico-política que plantea la defensa del territorio desde los pueblos indígenas. Esta breve reflexión ayuda a entender la ausencia de la categoría autodeterminación en el texto constitucional boliviano. Al respecto, Plaza (2006 citado en Flores 2011, 38) menciona que, para los pueblos y nacionalidades indígenas, la posibilidad de tomar una postura libre sobre sus destinos va más allá de la autodeterminación, pues la consideran un canal de decisión mucho más amplio, vinculado con sus “sistemas jurídicos, sistemas sociales, culturales económicos, estructuras de gobierno y elección de autoridades”. Mientras que para García Linera (2008 citado en Flores 2011, 38) este proceso es “la participación equitativa que se traduce en correlación de fuerzas en igualdad de condiciones de

los sectores sociales que propicia el concepto de Estado plurinacional, entendiendo al Estado como un generador de participación y exclusión política”.

Ahora bien, aun cuando en el texto constitucional boliviano no se menciona la autodeterminación, sí es posible encontrar un término equivalente, que es el de “libre determinación de los pueblos” (CPE 2009, art. 2), expresado a manera de principio y de derecho. Además, en el artículo 30, que consta en el capítulo dedicado a los derechos, se incluye el reconocimiento del derecho de los pueblos indígenas “a la libre determinación y territorialidad”. Cabe indicar que, si bien la lucha por la libre determinación indígena tiene varios antecedentes en la historia boliviana, el apoyo a esta propuesta desde la formalidad del Estado es reciente.

En Ecuador, la autodeterminación se expresa en el texto constitucional de forma explícita a partir del derecho al autogobierno. Se dispone, además, un reconocimiento de diversas formas de organización de la sociedad para “desarrollar procesos de autodeterminación e incidir en las decisiones, políticas públicas y en el control social de todos los niveles de Gobierno, así como de las entidades públicas y de las privadas que presten servicios públicos” (CRE 2008, art. 96). Asimismo, se establece que la autodeterminación constituye un principio que debe ser respetado en la generación y en la aplicación de políticas demográficas (CRE 2008, art. 391), en la producción del pensamiento y del conocimiento en el sistema de educación superior (CRE 2008, art. 351) y en las relaciones del país con la comunidad internacional (CRE 2008, art. 416).

La demanda por la autodeterminación indígena o por la libre determinación, término empleado por algunos autores, está atravesada por la experiencia colonial y por la continuidad histórica de los pueblos indígenas. De ahí que la autodeterminación tenga implicaciones orientadas hacia la exigencia de derechos de los pueblos y nacionalidades al Estado. No obstante, responde también a un principio respaldado por instrumentos jurídicos internacionales para que los pueblos y nacionalidades indígenas, desde sus capacidades y sus voluntades, puedan diseñar y constituir sus instituciones de Gobierno que les permitan vivir y desarrollarse libremente de forma continuada, en relación con la condición política y con el desarrollo económico, social y cultural. Al igual que a elegir directamente a sus autoridades, siguiendo normas y procedimientos propios.

De este modo, se entiende que en Bolivia la estrategia discursiva sea a través de la reconfiguración del poder en los territorios, de manera específica a partir del reconocimiento del derecho y del principio del autogobierno en la “libre determinación como pueblos” en el marco de la unidad del Estado. En contraste con Ecuador, donde la autodeterminación es motivada desde el Estado al transversalizar la protección de los derechos en las políticas públicas, garantizar la representación

plurinacional en ciertos órganos del aparato estatal e institucionalizar la justicia indígena, aunque separada de la justicia ordinaria estatal.

## Territorio

La cuestión del territorio requiere una revisión de los aspectos claves que la componen, entre los que se destaca su connotación geográfica, biodiversa, simbólica e histórica, las cuales se vinculan de modo coherente con la construcción de una identidad colectiva. De ahí que los derechos territoriales “están lejos de tener un significado unívoco” (Gómez y Hadad 2007, 17). A esta afirmación, Bello (2004, 95-99) añade que el “territorio” es “un factor de cohesión” que va más allá de la posesión jurídica o efectiva que un pueblo indígena puede tener sobre un espacio determinado, pues la conciencia de la pertenencia es lo que sigue en pie y permite la unidad en torno al territorio histórico e incluso se convierte en un soporte político para la existencia de un pueblo. “El territorio dentro de la construcción del Estado nación responde a un proceso de administración o gestión de la organización social” (Pacheco de Oliveira 1999, 19).

La concepción del territorio en la Constitución de Bolivia, parte, al igual que las categorías anteriores, del reconocimiento de la existencia precolonial y de la construcción de un Estado plurinacional que reconoce las luchas históricas (CPE 2009, arts. 2, 30), por tanto, posee relación explícita con las unidades cognitivas de la autonomía y con la autodeterminación indígena. A diferencia de Ecuador, que vincula el desarrollo equitativo del territorio con la autonomía de los diferentes niveles de Gobierno. El campo discursivo está atado más a la autonomía institucional de los Gobiernos locales que a la autonomía indígena (CRE 2009, arts. 3, 4).

En términos generales, estas diferencias entre los textos constitucionales de las dos naciones son coherentes con los procesos colectivos y políticos que los anteceden y con los discursos que sustentaron y motivaron esos procesos. Es importante tener presente que la Constitución boliviana recogió las reivindicaciones de un proceso histórico con un componente indígena y campesino nuclear, con varios años de maduración en la participación política y social del país, más allá de presentar sus propias contradicciones y de no responder a una voz homogénea de sus pueblos y nacionalidades. La Constitución ecuatoriana de 2008 es un hito del gobierno de la Revolución Ciudadana, que, al momento de su discusión y promulgación, estaba aún compuesta por un colectivo heterogéneo de grupos entre los que no se estaba la CONAIE. Así se comprende su carácter burocrático y tecnicista que sitúa el énfasis de sus funciones en una comprensión de la autonomía desde la gobernabilidad y desde la gestión pública, la cual supera el componente identitario.

A propósito del sentido de propiedad sobre el territorio, la Constitución boliviana especificó una serie de derechos de los pueblos y nacionalidades, entre los que se encuentran la “titulación colectiva de tierras y territorios” y el derecho a “ser consultados mediante procedimientos apropiados a través de sus propias instituciones, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativa susceptibles de afectarles” (CPE 2009, art. 30). En complemento, se adicionó la obligación de respetar y garantizar, precisamente, “el derecho a la consulta previa obligatoria, realizada por el Estado, respecto a la explotación de los recursos naturales no renovables” (CPE 2009, art. 30). En el texto se establece el derecho a “la participación en los beneficios de la explotación de los recursos naturales en sus territorios y a la gestión territorial indígena autónoma, y al uso y aprovechamiento exclusivo de los recursos naturales renovables existentes en su territorio sin perjuicio de los derechos legítimamente adquiridos por terceros” (CPE 2009, art. 30).

La Constitución ecuatoriana plantea en el artículo 57 una serie de derechos colectivos para los pueblos y nacionalidades que incluye “conservar y mantener la propiedad y posesión de sus tierras”, el derecho a la “consulta previa, libre e informada, dentro de un plazo razonable, sobre planes y programas de explotación de recursos no renovables” (CRE 2008, art. 57). Destacan también los derechos a “participar en el uso, usufructo, administración y conservación de los recursos naturales renovables que se hallen en sus tierras” y a “conservar y desarrollar sus propias formas de convivencia, de organización social y de ejercicio de autoridad en territorios legalmente reconocidos” (CRE 2008, art. 57).

En el caso boliviano se define el derecho a la “titulación colectiva de tierras y territorios” (CPE 2009, art. 30), mientras que en el ecuatoriano se plantea el derecho colectivo de “conservar y mantener la propiedad y posesión de sus tierras y territorios ancestrales” (CRE 2008, art. 57). Es decir, siguiendo la línea de Paolo Fabbri y Aurelia Macarino (2002) a través de los enunciados del territorio, en ambas constituciones se articula la programación del poder (estrategias discursivas o configuraciones enunciativas, debates, pactos, entre otros) que devela su funcionamiento. “El propio concepto de territorio es un configurador de identidad, imaginarios o representaciones, discursos y relaciones, pues se convierte en productor de significaciones y reglamentaciones basadas en determinados intereses e ideologías que proceden de un conjunto de afluentes políticos, jurídicos, productivos y comerciales” (Sosa Velásquez 2012, 2).

El territorio “hace referencia a un saber reconocido sobre el mundo” de una manifestación del poder. No obstante, desde una “modelización de ese saber con el fin de imponer un determinado saber compartido” puede tener varias interpretaciones. Se podría inferir que la estrategia discursiva, para ambos casos, se basa en

una concepción amplia del territorio que responde a lógicas integrales y holísticas en el campo espiritual y material. A pesar de esto, la diferencia se encuentra en la construcción textual de los artículos.

En la Constitución boliviana se expone de manera explícita que los territorios indígenas “comprenden áreas de producción, áreas de aprovechamiento y conservación de los recursos naturales y espacios de reproducción social, espiritual y cultural” (CPE 2009, art. 403). Por tanto, la titulación de los territorios trasciende a un derecho propietario con fines mercantiles. Pero, en lo relacionado con la Constitución ecuatoriana, esto no se encuentra de forma explícita. Aun así, en el artículo 3 de la Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales de 2016 se establece que el territorio en posesión y propiedad ancestral constituye el espacio físico sobre el cual una comunidad, comuna, pueblo o nacionalidad de origen ancestral ha generado históricamente una identidad a partir de la construcción social, cultural y espiritual, desarrollando actividades económicas y sus propias formas de producción en forma actual e ininterrumpida.

Además del derecho a la posesión y a la propiedad de las tierras y de los territorios, en ambos textos se define como derecho de los pueblos indígenas a la consulta y a la participación en el uso de los recursos renovables. En Bolivia, “la participación en los beneficios de la explotación de los recursos naturales en sus territorios y la gestión territorial indígena autónoma, y al uso y aprovechamiento exclusivo de los recursos naturales renovables existentes en su territorio sin perjuicio de los derechos legítimamente adquiridos por terceros” (CPE 2009, art. 30). En Ecuador, en cambio, se dispone “participar en el uso, usufructo, administración y conservación de los recursos naturales renovables que se hallen en sus tierras. Así como conservar y desarrollar sus propias formas de convivencia, organización social y de ejercicio de autoridad en territorios legalmente reconocidos” (CRE 2008, art. 57).

De acuerdo con esto, se observa que en el primer caso la participación incluye el aprovechamiento de los recursos renovables, mientras que en el segundo se hace referencia a la conservación. El manejo del discurso del derecho a la participación, en la Constitución ecuatoriana, a diferencia de la de Bolivia, delimita el derecho de desarrollar sus propias formas en un territorio legalmente reconocido, lo cual puede consentir o impedir las facultades de pueblos y nacionalidades poniendo en duda su autonomía. En lo que corresponde a Bolivia, se consiente el aprovechamiento directo de los recursos renovables. Sin embargo, en Ecuador hay restricciones sobre el uso de los recursos naturales, aunque se prioriza la conservación sobre el aprovechamiento.

Sin duda, lo anterior manifiesta el sentido de la participación, pues responde a la acción de involucrarse o de intervenir. Por ello, el campo de dominio participativo está vinculado a un modelo democrático que comprende instituciones, formas de

gobierno y sistemas de representación que, para ambos casos, permiten obtener recursos renovables que ayuden al desarrollo de los pueblos y nacionalidades indígenas, pero también articulan una participación trascendente a un imaginario colectivo de lo que implica la participación al legitimar el ejercicio de los derechos. En la línea de Searle (1994, 27), la participación será diferenciada según los conceptos y actos de habla de cada texto constitucional. En el caso boliviano, el derecho de los pueblos indígenas a la consulta previa en todos los asuntos que los afecte, y de manera específica en lo que refiere a la explotación de los recursos naturales no renovables, se aborda garantizando

ser consultados mediante procedimientos apropiados, y en particular a través de sus instituciones, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles. Se respetará y garantizará el derecho a la consulta previa obligatoria, realizada por el Estado, respecto a la explotación de los recursos naturales no renovables en el territorio que habitan (CPE 2009, art. 30).

En el caso ecuatoriano se define también el derecho a “la consulta previa, libre e informada, dentro de un plazo razonable, sobre planes y programas de explotación de recursos no renovables que se encuentren en sus tierras y que puedan afectarles ambiental o culturalmente” (CRE 2008, art. 57). Sin embargo, existen diferencias en el derecho a la consulta previa. En el primer caso es obligatoria para el Estado (la responsabilidad recae en el Estado) y sin restricciones temporales (cada vez que se prevean medidas que pueda afectarlos). Mientras que para el caso ecuatoriano se plantea la consulta libre e informada, pero sin recaer la responsabilidad explícita en el Estado, lo que podría interpretarse que debe ser motivada desde los pueblos y nacionalidades, y además, con el requisito de un plazo temporal.

Otra de las cuestiones medulares pasa por analizar la oración en la que está inscrita el enunciado o elemento “territorio”. De manera general, se podría decir que la estrategia discursiva de ambas constituciones cumple con el ejercicio de los derechos de los pueblos indígenas al momento de realizar la consulta previa de la explotación de los recursos naturales no renovables en las tierras y territorios. Sin embargo, existe una diferencia en el significado de los elementos “tierra” y “territorio”. Para el derecho internacional, la tierra responde a un espacio físico o geográfico determinado, mientras que el territorio es la reproducción social (vinculada con redes de parentesco) o manifestación de la vida cultural asociada a ese espacio. Esa vida cultural se expresa a través de diferentes formas de uso de la tierra y de sus recursos, de lazos ceremoniales en matrimonios o bautizos y espirituales entre los que sobresalen la religiosidad católica popular conectada con las festividades de

siembra, cosecha, recolección, pesca y cacería (dependiendo del lugar en cuestión). Asimismo, se destacan las múltiples maneras de ser y de concebir el hábitat y el mundo. Con el territorio no se protege un valor económico, sino el valor de la vida en general y de la vida cultural en particular.

Esta manera de entender ambas nociones resulta valiosa al momento de diferenciar que en la Constitución de Bolivia se hace énfasis en el territorio, pues se trata del hábitat donde se explotan los recursos naturales no renovables. En cambio, por el lado ecuatoriano se omite hablar del territorio, prefiriendo el término “las tierras”, para referirse al lugar ambiental o cultural que podría afectarse por la explotación de dichos recursos naturales no renovables. Por tanto, se vería una limitación conceptual al momento de interpretar el ejercicio al derecho de la consulta previa.

La Constitución ecuatoriana muestra más avances con respecto a los derechos de los pueblos en aislamiento voluntario, pues declara que la posesión ancestral de estos colectivos sobre sus territorios es irreductible e intangible (CRE 2008, art. 57), prohibiendo todo tipo de actividad extractiva. Además, define que el Estado es el responsable de adoptar medidas para garantizar sus vidas y respetar su autodeterminación. Se añade que la violación de estos derechos es tipificada bajo delito de etnocidio. En el caso boliviano, se define la situación de aislamiento voluntario como un derecho, además de señalar la delimitación legal del territorio que ocupan y habitan (CPE 2009, art. 31). En la Constitución de Bolivia las estrategias y operaciones discursivas alrededor del territorio dan cuenta de una relación directa entre autonomía y territorio.

La autonomía indígena originaria campesina consiste en el autogobierno como ejercicio de la libre determinación de las naciones y los pueblos indígena originario campesinos, cuya población comparte territorio, cultura, historia, lenguas, y organización o instituciones jurídicas, políticas, sociales y económicas propias” (CPE 2009, art. 289).

La consolidación de entidades territoriales forma parte de los enunciados de los derechos indígenas y, por tanto, se les reconoce la autonomía territorial en el mismo rango y sin subordinación a otros.

Bolivia se organiza territorialmente en departamentos, provincias, municipios y territorios indígena originario campesinos. La creación, modificación y delimitación de las unidades territoriales se hará por voluntad democrática de sus habitantes, y de acuerdo con las condiciones establecidas en la Constitución y en la ley (CPE 2009, art. 269).

Son entidades territoriales autónomas los territorios indígenas originario campesinos y los municipios y regiones que adoptan tal cualidad, de acuerdo con lo establecido en la Constitución (CPE 2009, art. 291). Esto implica el carácter descentralizador del Estado al reconocer que la estructura de Gobierno responde a normas propias y a formas de organización. El énfasis en la Constitución boliviana se otorga a la libre determinación, a diferencia del caso ecuatoriano, que en el campo discursivo tiene mayor peso el Estado en su rol de garante de territorios equitativos. La autonomía indígena queda limitada a la autonomía institucional de los niveles de Gobierno y a sus competencias específicas, el territorio es vital para el ejercicio de la autodeterminación y la administración de la justicia, política, economía y cultura.

Y en ese marco, en el que existen varias manifestaciones culturales, relaciones simbólicas y prácticas comunitarias, se denota el sentido ontológico de pertenencia y de valoración del territorio. Además, se responde a rasgos y elementos culturales que muestran formas de organización, procesos históricos diversos, relaciones internas y externas con la naturaleza y con poblaciones aledañas, en sí, el estilo y concepción de la vida. Es por eso que los territorios se caracterizan a partir de la memoria, de los imaginarios colectivos, de las necesidades, expectativas e intereses según la vivencia y experiencia, en este caso en la búsqueda de la autonomía, en el interior de procesos que son colectivos, pero además son particulares. Con esto último, la referencia es multidimensional porque abarca acuerdos y desacuerdos en las comunidades, entre comunidades, pueblos y nacionalidades en todo tipo de escala: local, regional y nacional.

## Plurinacionalidad

La plurinacionalidad es una noción más compleja que se entreteje a partir de los conceptos de autodeterminación y autogobierno, quedando aún mucho debate en torno a su independencia o interdependencia jurídica con el Estado unitario. Pensar en términos de plurinacionalidad exige ir más allá de reconocer un territorio para un grupo determinado, es necesario pasar a un Gobierno conjunto sobre este territorio. Es decir, la propuesta plurinacional trata de identificar y construir una forma inédita de geopolítica democrática que no anteponga el derecho de alguien a cierto territorio, sino que comparta las decisiones acerca de los territorios que se piensan comunes. De ahí que este principio en el que se asienta el Estado plurinacional implica replantear la lógica de la doctrina nacional desarrollista en la que impera un sentido de nación único, homogéneo, titular de soberanía y que ejerce su autodeterminación a través de la rectoría del Gobierno nacional en un territorio determinado que coincide con el Estado.

Las constituciones de Ecuador y Bolivia incluyen la noción de un Estado plurinacional. A partir de esta unidad cognitiva se comprende y se reconoce la existencia de una diversidad cultural y de instituciones propias de los pueblos y nacionalidades indígenas. El texto boliviano define la construcción colectiva de un “Estado unitario social de derecho plurinacional comunitario, libre, independiente, soberano, democrático, intercultural, descentralizado y con autonomías”. El énfasis de su propósito constitucional “se funda en la pluralidad y el pluralismo político, económico, jurídico, cultural y lingüístico, dentro del proceso integrador del país” (CPE 2009, art. 1).

La Constitución del Ecuador establece que se trata de un “Estado constitucional de derechos y justicia social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico” (CRE 2008, art. 1). En la reflexión que precedió a la definición de plurinacionalidad que maneja la Constitución boliviana es posible revisar algunos aportes que ayudan a dimensionar un poco mejor la complejidad del debate.

Según Cordero (2015, 2020), el Estado plurinacional boliviano está sustentado en dos pilares: democracia intercultural y autonomía indígena. Esta situación implicaría que el Estado abandona el papel de ser el único y principal generador de la cultura y aquel que impulsa los procesos de construcción nacional, para dar paso a la posibilidad o a la realidad de que varias naciones que ocupan su territorio se crean en procesos de negociación, no solo respecto a elementos culturales, sino al mismo ejercicio del poder. Desde otro punto de vista más directo y pragmático, “la democracia debería partir de un ejercicio complementario y en igualdad de condiciones” (Mayorga 2013, 3) y derechos desde lo comunitario e intercultural.

García Linera puntualiza que se puede establecer que “las naciones constituyen fronteras sociales, territoriales y culturales que existen previamente en las cabezas de los connacionales, y que tienen la fuerza de objetivarse en estructuras materiales e institucionales” (García Linera 2015, 287-288). “Las naciones son también una forma de producir lo “común”, el bien común que une al grupo y lo diferencia de los “otros” grupos y, en ese sentido, se trata de comunidades políticas, pues su fuerza articuladora es precisamente la gestión, la distribución, la conservación de ese bien común” (García Linera 2015, 289).

Esta comunidad política, a criterio de García Linera (2019, 290), tiene sentido cuando es una construcción “desde abajo”. En este sentido, se conformaron tres procesos interconectados sobre los que se construyó la República boliviana: la conquista, la Colonia y la dominación cultural y racial, los cuales despojaban al indio de su ciudadanía, entendida como su capacidad de ejercer derechos. Vale destacar que se trataba de una ciudadanía de segunda clase, menospreciada en función de las

prácticas lingüísticas, culturales y de los sistemas organizativos de política a los que han tenido acceso (García Linera 2015, 271-279).

Más que una medida administrativa [estas prácticas en un conjunto] es una estructura cognitiva de la realidad incorporada, es la representación racializada o etnificada del mundo, y es la naturalización de las diferencias y aptitudes sociales a partir de determinadas propiedades culturales, históricas, geográficas o somáticas. La presencia del capital étnico, esto es, de un régimen de competencias en torno a bienes étnicos (contingentemente atribuidos al idioma materno, lugar de origen, color de piel y apellido) refuerza o devalúa a cada persona según su acercamiento a la etnicidad legítima o a la estigmatizada, para la adquisición de los otros bienes sociales de tipo económico, relacional o educativo (García Linera 2015, 285).

---

260

Es en un sentido comunal que se disputa el poder nacional, “donde la cuestión indígena ha sido el permanente signo emergente de la confrontación y ha logrado resistir como identidad del país ante el despojo, la explotación y la marginación” (Jiménez 2024, 5). Sin olvidar que para Rivera Cusicanqui y De Sousa Santos (2014), “lo plural responde a una realidad comunitaria propia de la sociedad boliviana contemporánea, con raíces indígenas, que irrumpe en el diseño territorial y las instituciones planteadas desde los gobiernos”.

Así, la concepción de la plurinacionalidad en el texto boliviano se fundamenta en su base comunitaria, que hace referencia a la existencia precolonial de las naciones y pueblos indígena originario campesinos y al dominio ancestral de sus territorios (Wilhelmi 2018), lo que implica un entendimiento intercultural del Estado. En el caso ecuatoriano, se concibe a la plurinacionalidad como un principio de ampliación de derechos (CRE 2008, art. 6). En el texto boliviano se modela un sistema de cohesión y de convivencia comunitaria donde la diversidad cultural es la base del Estado, mientras que en el ecuatoriano se configura un sistema que garantiza la inclusión de pueblos y nacionalidades indígenas históricamente marginados para que formen parte del Estado, con énfasis en la eliminación de discriminaciones para garantizar dicha inclusión.

Se puede inferir que el texto boliviano da un reconocimiento orgánico a los pueblos y nacionalidades, pues entiende que se trata de agentes de sus propios procesos dentro del Estado. En Ecuador, la Carta Magna plantea un rol para los pueblos y nacionalidades en el rol de actores que deben ser incluidos por el orden estatal. En otras palabras, el protagonismo en el proceso está del lado del Estado y los pueblos y nacionalidades desempeñan un papel secundario.

En cuanto a la dimensión institucional, el texto boliviano establece en el artículo 197 que el Tribunal Constitucional Plurinacional debe asegurar la participación

específica de los pueblos y nacionalidades indígenas a través de la organización de instituciones compartidas para la garantía orgánica de la plurinacionalidad. En el diseño institucional ecuatoriano, la organización pública no se altera, si bien se dispone la obligatoriedad de garantizar una representación plurinacional.

En relación con los aspectos territoriales, ambas constituciones incluyen un reconocimiento de las jurisdicciones propias de los pueblos indígenas. Bolivia unifica dentro de su órgano judicial, (CPE 2009, art. 179) a las jurisdicciones de justicia “ordinaria”, entre ellas la indígena, sin definir una jerarquía. La ecuatoriana, si bien incluye explícitamente las dos jurisdicciones, les otorga un tratamiento diferenciado, además de subordinar la justicia indígena al Estado mediante el ejercicio regulatorio de la Corte Constitucional a través de sentencias interpretativas (que sugieren parámetros aprobatorios y reprobatorios), integradoras (que se incluyen en el marco legal ya establecido) o sustitutivas (que plantean otras vías de aplicación). Por ende, tienen la atribución de revisar las decisiones de la jurisdicción indígena (CRE 2008, art. 171).

A partir de la revisión analítica de las disposiciones constitucionales, es posible determinar que en Bolivia y Ecuador persiste un desafío respecto a la construcción de diseños institucionales que permitan la convivencia entre los diferentes pueblos y nacionalidades desde sus identidades, tradiciones, culturas y pertenencia territorial. Los modelos institucionales promueven la subdivisión de poderes para el ejercicio de la autodeterminación y del autogobierno, sin embargo, no sucede así en el caso del control total de la soberanía. El tránsito hacia el Estado plurinacional implica que la autonomía se desarrolle a nivel constitucional, pero es necesario insistir en su materialización territorial.

## Conclusiones

Existe una contradicción significativa entre las constituciones de Bolivia y Ecuador, sin que esto implique que la autonomía indígena esté fuera de lugar en el ámbito constitucional en cualquiera de los casos. La cuestión es que a través del análisis intertextual se observa con mucha claridad que el “lugar” de las ideas está definido por la materialidad de las mismas, una materialización no solo aplicativa sino con la capacidad de desnaturalizar el “imperio” de los lugares determinados por ser el “origen” de las ideas nacionales. Esto no solo lleva a conectar los criterios conceptuales de cada Constitución en el siglo XXI, sino también a reconocer la importancia y los legados que produjeron los debates del siglo XX o las discusiones que confluyeron en la radicación del sujeto y de lo local en el rol de agentes primarios de los cambios

institucionales. Lo anterior, en los casos de estudio de este artículo, se encuentra en las características estatistas, neoliberales o comunitarias de la autonomía.

En el caso boliviano se establece una base comunitaria que reconoce la existencia precolonial de los pueblos indígenas, la cual garantiza la libre autodeterminación a partir del reconocimiento del derecho a la autonomía, al autogobierno, a las instituciones y a las entidades territoriales. De ahí que los pueblos indígenas sean agentes de sus propios procesos que son parte del Estado. En el caso ecuatoriano, el problema se encuentra al momento de interpretar el ejercicio de los derechos, entre las condiciones comunitarias y las prerrogativas del Estado. Se trata de un principio constitucional en el cual el Estado es el garante de la inclusión de los pueblos y nacionalidades indígenas que históricamente han sido marginados.

Por ello, la limitación en Ecuador está relacionada al rol protagónico del Estado como marco institucional, ya que los pueblos y nacionalidades indígenas deberían ser protagonistas sin tener que pasar por la “ventriloquía” estatal que impuso la burocracia de la izquierda progresista, la cual ostentó el poder estatal en el transcurso del proceso constituyente y una década después de la aprobación del texto constitucional. Sin embargo, esta transformación constitucional no permeó las estructuras sociales, más allá de las limitaciones textuales que expuestas en este artículo.

Se observa la prioridad subyacente del Estado, de la sociedad blanco-mestiza y de un sector del movimiento indígena que opera en las estructuras estatales, por ejemplo, en las áreas educativa y económica local dentro de la educación intercultural bilingüe y el cooperativismo. Pero esto ocurre no solo con las tendencias políticas de izquierda o de derecha, pues el objetivo es encapsular y darle continuidad al etiquetaje étnico del “indígena”. En este caso, solo tendría la posibilidad de optar, representar y ser interpretado en función de una sola tendencia (neoliberal, progresista o comunitaria) a pesar que la inclusión formal e informal de las comunidades y centros indígenas ha sido múltiple y constante bajo el sentido de subordinación al poder de turno, a través del control explícito de todas las instituciones.

El argumento de esta acotación es que los cuerpos constitucionales de ambos países contienen limitantes para la efectiva reconstitución territorial e identitaria. No obstante, sí se puede hablar de un mayor alcance del texto constitucional boliviano, pues la libre determinación constituye un principio regulador y un derecho. En contraste, el texto constitucional ecuatoriano se muestra menos ambicioso al acotar el sentido de autonomía únicamente a los derechos territoriales. Aunque el carácter plurinacional del Estado parece haber retomado las demandas de la lucha por la autonomía y la autodeterminación, las agendas y las decisiones políticas y económicas de los Gobiernos de turno, orientadas al control de los recursos naturales no renovables (los hidrocarburos) y a la preservación del control político

en las administraciones, en las concesiones y en las contrataciones, han reducido la promulgación y la creación de una autonomía indígena y de circunscripciones territoriales a un plano meramente ideológico, discursivo y normativo.

En este artículo se ahondó en un fenómeno peculiar: los regímenes autonómicos formalmente establecidos en las constituciones políticas de Bolivia y Ecuador son expresiones concretas de nuevas formas de articulación en la autonomía, ya sea manera de régimen de Gobierno que debería estar descentralizado o a modo de paradigma de un Estado plurinacional, incluso en un sentido más amplio de historiografía constitucional. Es preciso enfatizar que los regímenes de autonomía contemplan varios niveles de administración, los cuales reconocen espacios territoriales particulares para el ejercicio del autogobierno indígena desde ambos textos constitucionales.

La Constitución de Bolivia creó un nuevo ámbito territorial para los pueblos indígenas en la organización territorial del Estado: la AIOC. Solo la entidad territorial instituida en Bolivia se conforma constitucionalmente como autónoma. En cambio, la Constitución de Ecuador no dio paso a la conformación de entidades autónomas para los pueblos indígenas en la organización territorial del Estado. Se establece un régimen especial para las CTI para que puedan instituirse en el marco de la organización político-administrativa del Estado. Las circunscripciones no constituyen un nivel de Gobierno adicional en la organización territorial del Estado ni tampoco son consideradas entidades autónomas.

Por tanto, el Estado plurinacional sigue siendo un proyecto constitucional más no una realidad. Así lo han expresado gran cantidad de representantes de los pueblos indígenas en Ecuador y Bolivia con base en sus luchas y experiencias para alcanzar la autonomía. En estas luchas han debido hacer frente a resistencias descolonizadoras por parte del Estado nación al reconocer y conjugar los distintos derechos colectivos que responden a la recuperación identitaria y del territorio. Incluso, a las propias travesías llenas de dificultades, contradicciones y desafíos dentro del movimiento indígena y de sus comunidades para implementar sus propias instituciones y luchas por la demanda de Gobiernos territoriales indígenas, pues la construcción y consolidación de la autonomía indígena responden a piezas claves múltiples en relación con la plurinacionalidad.

Finalmente, se evidencia un fortalecimiento del rol del Estado para la administración de los diferentes niveles de Gobierno o de unidades territoriales en Bolivia y Ecuador a favor del desarrollo nacional. En ese horizonte existiría una contradicción con la autonomía que representa un espacio de realización del territorio. En todo caso, con la finalidad de que los pueblos indígenas puedan ejercer su derecho autonómico sobre el territorio, es necesario constituirse en

una entidad territorial autónoma que sea parte de una organización territorial del Estado, un proceso que aún no ha sido concretado en las localidades ecuatorianas, pero sí en varios territorios de Bolivia.

## Referencias

- Albó, Xavier. 2010. “Las flamantes autonomías indígenas en Bolivia”. En *La autonomía a debate, autogobierno indígena y Estado plurinacional en América Latina*, coordinado por Miguel González, Araceli Burguete y Pablo Ortiz, 355-387. Quito: FLACSO Ecuador / GTZ / IWGIA / CIESAS / UNICH. [https://iwgia.org/images/publications/0468\\_Libro\\_autonomia\\_a\\_debate\\_eb.pdf](https://iwgia.org/images/publications/0468_Libro_autonomia_a_debate_eb.pdf)
- Austin, John. 1996. ¿Cómo hacer cosas con palabras? Madrid: Paidós.
- Barrera Pineda, Edith. 2017. “El sentido de comunalidad y la lucha del pueblo Mixe (Contrapunto)” o “The meaning of communality and the struggle of the the Mixe people”. Eutopía. Revista de Desarrollo Económico Territorial 11:115-128.
- Bello, Álvaro. 2004. *Etnicidad y ciudadanía en América Latina. La acción colectiva de los pueblos indígenas*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización. 2010. Registro Oficial Suplemento 303, 19 de octubre. [https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4\\_ecu\\_org.pdf](https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_ecu_org.pdf)
- Cordero, Sofia. 2015. “Autonomía indígena y Estado plurinacional en Bolivia. Apuntes a partir de una experiencia”. *Journal de Comunicación Social* 3 (3): 125-138. <https://jcomsoc.ucb.edu.bo/a/article/view/1065/999>
- 2017. “Estado plurinacional y autodeterminación en Bolivia y Ecuador: experiencias de construcción de autogobierno indígena”. Tesis doctoral, FLACSO Ecuador. <https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/handle/10469/11436>
- 2020. “Bolivia: el Estado plurinacional en disputa”. *Nueva Sociedad*: 1-6. <https://nuso.org/articulo/bolivia-Evo-Morales-plurinacional/>
- CPE (Constitución Política del Estado de Bolivia). 2009. Ciudad de El Alto de La Paz, 7 de febrero. <https://lc.cx/ZA11Xe>
- CRE (Constitución de la República del Ecuador). 2008. Registro Oficial 449, 20 de octubre. <https://lc.cx/7uiC4P>
- De Certeau, Michel. 2000. *La invención de lo cotidiano I. Artes de hacer*. Ciudad de México: Universidad Iberoamericana / Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente.
- De Sousa Santos, Boaventura. 2010. *Refundación del Estado en América Latina: perspectivas desde una epistemología del Sur*. La Paz: Plurales Editores.

- Fabbri, Paolo, y Aurelia Marcarino. 2002. "El discurso político". *deSignis* 2: 17-31. <https://lc.cx/-2uoxJ>
- Fernández, Blanca, y Florencia Puente. 2012. "Configuración y demandas de los movimientos sociales hacia la Asamblea Constituyente en Bolivia y Ecuador". *Íconos. Revista de Ciencias Sociales* 44: 49-65. <https://doi.org/10.17141/iconos.44.2012.330>
- Flores Medina, Alberto. 2011. Autoridad originaria y autonomía indígena en el municipio de Chaqui, Ayllu Chutahua (Prov. C. Saavedra dpto. de Potosí). Tesis de especialización, Flasco Ecuador.
- García Linera, Álvaro. 2015. *La potencia plebeya: acción colectiva e identidades indígenas, obreras y populares en Bolivia*. Buenos Aires: CLACSO.
- Geertz, Clifford. (1973) 2001. *La interpretación de las culturas*. Barcelona: Gedisa. <https://lc.cx/lpZZCi>
- Genete, Gérard. 1982. *Palimpsestes*. París: Éditions du Seuil.
- Gómez, César, y Gisela Hadad. 2007. "Territorio e identidad. reflexiones sobre la construcción de territorialidad en los movimientos sociales latinoamericanos". <https://www.academica.org/000-024/152.pdf>
- González Vallejo, Rubén. 2021. "La intertextualidad en el lenguaje jurídico. Reflexión y aplicación en una ley medioambiental italiana". *Anuari de Filologia. Estudis de Lingüística* 11: 1-15. <https://doi.org/10.1344/AFEL2021.11.1>
- Gutiérrez, Natividad. 2010. "El activismo político indígena y la institucionalización del Estado: ¿políticas de indiferencia o de reconocimiento cultural?" En *Los grandes problemas de México VII. Movimientos sociales*, editado por Ilán Bizberg y Francisco Zapata, 147-180. Ciudad de México: El Colegio de México.
- Jiménez, Francisco. 2024. "Autonomía indígena en la actualidad boliviana. Dilemas y contradicciones". *Revista Erasmus* Vol.26. <https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/231199>
- Ley 031/2010. Ley Marco de Autonomías y Descentralización. La Paz, 19 de julio. <https://lc.cx/rNnR1K>
- López Bárcenas, Francisco. 2011. *Pensar las autonomías: alternativas de emancipación al capital y el Estado*. Ciudad de México: Bajo Tierra Ediciones.
- López-Jacoiste Díaz, Eugenia. 2019. "El derecho de autodeterminación según el derecho internacional y la reivindicación de Cataluña". *Anuario Español de Derecho Internacional* 35: 149-178. <https://lc.cx/LKTfHP>
- Mayorga, Fernando. 2013. "Democracia intercultural y representación política en las autonomías departamentales e indígenas". *Revista L'Âge d'or* [En línea], 6. URL: <http://journals.openedition.org/agedor/771>

- Méndez, Ana Irene. 2008. "Los derechos indígenas en las constituciones latinoamericanas". En *Cuestiones Políticas* Vol. 24. Nº 41, 101 - 125 EPDP-Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas - LUZ ISSN 0798-1406 - Depósito legal pp 198502ZU132
- Ortiz, Pablo. 2015. "El laberinto de la autonomía indígena en el Ecuador: las circunscripciones territoriales indígenas en la Amazonía central, 2010-2012". *Latin American and Caribbean Ethnic Studies* 10 (1): 60-86.  
<https://doi.org/10.1080/17442222.2015.1034440>
- Pacheco de Oliveira, Joao. 1999. "¿Una etnología de los indios misturados? Identidades étnicas y territorialización en el Nordeste de Brasil". En *A viagem da volta: religião, política e reelaboração cultural no nordeste indígena*, editado por Joao Pacheco de Oliveira, 13-31. Río de Janeiro: Universidad Federal de Río de Janeiro.
- Palti, Elías. 2001. *Aporías: tiempo, modernidad, historia, sujeto, nación y ley*. Buenos Aires: Alianza Editorial.
- 2014. "Prólogo. La nueva historia intelectual y la anomalía latinoamericana". En ¿Las ideas fuera de lugar? Estudios y debates en torno a la historia político-intelectual latinoamericana, 9-16. Buenos Aires: Prometeo.
- Rivera Cusicanqui, Silvia, y Boaventura De Sousa Santos. 2014. "Conversa del mundo". Video de YouTube. Proyecto Alice, 12 de marzo.  
<https://www.youtube.com/watch?v=xjgHfSrLnpU>
- Rousseau, Stéphanie, y Hernán Manrique. 2019. "La autonomía indígena tutelada en Bolivia". *Bulletin de l'Institut Français d'Études Andines* 48 (1): 1-19.  
<http://journals.openedition.org/bifea/10314>
- Searle, Jhon. 1994. *Actos de habla*. Barcelona: Planeta DeAgostini.
- Sosa Velásquez, Mario. 2012. ¿Cómo entender el territorio? Ciudad de Guatemala: Editorial Cara Parens.
- Trouillot, Michel Rolph. 2017. *Silenciando el pasado. El poder y la producción de la historia*. Granada: Editorial Comares.
- Verón, Eliseo. 1987. "La palabra adversativa. Observaciones sobre la enunciación política". En *El discurso político. Lenguajes y acontecimientos*, 13-26. Buenos Aires: Hachette.
- Wilhelmi, Marco Aparicio. 2018. "Estado, organización territorial y constitucionalismo plurinacional en Ecuador y Bolivia. ¿Una década ganada?". *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals* 27: 118-146.  
<https://www.raco.cat/index.php/REAF/article/view/338600>

# Las políticas digitales ecuatorianas como corpus de estudio: retos y límites de una investigación en línea

## *Ecuadorian digital policies as a corpus of study: challenges and limits of an online research*

Yann Seyeux\*

Recibido: 15/08/2024 - Aceptado: 05/12/2024

267

### Resumen

En la literatura científica rara vez se analizan las realidades tecnológicas contemporáneas de los países latinoamericanos a la luz de sus políticas públicas, menos aun cuando las denominadas “políticas digitales” constituyen un corpus de estudio complejo, aunque necesario para entender la manera en que los Gobiernos de turno participan del proceso de transformación digital nacional. A primera vista, este corpus parece ser estable y de fácil acceso, pues sus fuentes documentales generalmente se encuentran almacenadas en portales institucionales del Estado de forma digital o digitalizada. Sin embargo, dichas fuentes a menudo “desaparecen” de las páginas web en las que estaban alojadas, lo que supone un desafío para que quienes investigan la difusión de los discursos sobre la tecnología en Latinoamérica. Partiendo del caso ecuatoriano, este artículo, basado en una investigación doctoral, presenta los retos de un estudio dedicado a las políticas digitales y los métodos de investigación en línea útiles para remediar la progresiva desaparición de este y de otros corpus similares.

*Palabras clave:* corpus contemporáneo, Ecuador, investigación en línea, políticas digitales, Wayback Machine.

### Abstract

In regional scientific literature, the contemporary technological realities of Latin American countries are rarely analyzed through the lens of their public policies. But these so-called “digital policies” constitute a complex and necessary corpus illuminate how current governments participate in the national digital transformation process. At first glance, this corpus may seem stable and easily accessible, as its documentary sources are generally stored on institutional state portals, in digital or digitized form. However, these sources often “disappear” from the websites where they were stored, which poses a challenge for researchers interested in the diffusion of discourses on technology in Latin America. Starting from the Ecuadorian case, this article presents the issues of a study dedicated to digital policies as well as online research methods useful to solve the progressive disappearance of this corpus.

*Keywords:* contemporary corpus, Ecuador, online research, digital policies, Wayback Machine.

---

\* Investigador en Estudios latinoamericanos de la Universidad París Nanterre (Études romanes, CRIIA); yann.seyeux@gmail.com

## Introducción

En la tesis titulada “Ciudadanía y políticas digitales. Ecuador, Colombia, Chile”<sup>1</sup> (Seyeux 2024), se analiza la circulación de los discursos sobre la tecnología en Latinoamérica entre los años 1990 y 2010, es decir, el conjunto de enunciados escritos, hablados o mediatizados que configuran una determinada concepción del papel que se le otorga a las tecnologías digitales en la sociedad.<sup>2</sup> Más específicamente, se investiga el proceso de construcción de la noción de “ciudadanía digital” en dichos países mediante el análisis de un corpus constituido por las políticas públicas elaboradas para planificar la transformación digital nacional: las denominadas “políticas digitales”.

Según Jean-Claude Thoenig (2019, 462), las políticas públicas corresponden a aquellas “intervenciones de una autoridad investida de poder público y de legitimidad gubernamental en un ámbito específico de la sociedad o del territorio”. Desde esta perspectiva, definir lo que son las políticas digitales lleva a evidenciar el proceso por el cual lo digital pasa a ser considerado un “problema” público, al igual que el conjunto de acciones llevadas a cabo por el Estado con el fin de reivindicar su legitimidad para resolverlo. Sin embargo, la relación entre lo político y lo digital no parece tan obvia. En el artículo “Lo político frente a lo digital: una fascinación de alto riesgo”, Françoise Thibault y Clément Mabi (2015) explican que la omnipresencia de lo digital en las sociedades actuales suele darse por sentada sin que se cuestionen las implicaciones políticas de esta. De hecho, en la literatura científica rara vez se analizan las realidades tecnológicas contemporáneas de los países latinoamericanos a la luz de sus políticas públicas, a pesar de que constituyan un corpus de estudio complejo, pero no menos necesario para entender la manera en que los Gobiernos de turno participan en el proceso de transformación digital nacional.

Debido a que se comenzó la tesis durante la pandemia, la manera más viable de constituir un corpus era hacerlo con recursos electrónicos recopilados a lo largo de una “investigación en línea”, lo que consiste, en pocas palabras, en una búsqueda de información en la red con fines científicos (Méndez Martínez 2015). Para llevar a cabo dicha investigación, visitamos los portales institucionales de cada país para reunir las fuentes documentales relativas a sus respectivas políticas digitales. Procediendo así se pudo evidenciar un fenómeno: a diferencia de Colombia y Chile, en Ecuador muchas de las políticas digitales de las décadas pasadas no se encontraban disponibles en los portales institucionales, aunque existen pruebas de que estuvieron disponibles anteriormente.

<sup>1</sup> Para agilizar la lectura se propone una traducción de cada título o cita cuya lengua original no es el español.

<sup>2</sup> Aunque la expresión “discursos sobre la tecnología” se emplea comúnmente en el pensamiento tecnocrítico (García Teske 2007), todavía carece de una definición clara, por lo que se propone aquí una descripción amplia que insiste en la diversidad de los tipos de discursos que puede incluir.

Al tratarse de documentos digitales o digitalizados, es evidente que su estabilidad se debe en gran parte al formato, al *software* y a la plataforma en los que se almacenaron. Pero también depende de la voluntad política y de las prácticas instauradas en las instituciones para su adecuada difusión y conservación. A este respecto, cabe recordar que uno de los principales objetivos de las políticas digitales consiste precisamente en promover la adopción de una cultura informacional en el aparato de Estado y dar paso a una gobernabilidad electrónica que estimule la progresiva desmaterialización de sus procesos administrativos (Naser y Concha 2011). Desde esta perspectiva, la no disponibilidad de las políticas digitales podría revelar el carácter inacabado de la transformación digital del Estado ecuatoriano.

Más generalmente, la situación antes expuesta lleva a preguntarse por qué las políticas digitales ecuatorianas son de difícil acceso y cuáles son los límites de su explotación como soportes de una investigación hoy en día. Para contestar a dichas preguntas, en el presente artículo se abordan los retos que suponen la definición y la constitución de un corpus de políticas digitales. También se estudian los casos de dos iniciativas ecuatorianas: el Plan Nacional de Desarrollo de las Telecomunicaciones del año 2000 y la Estrategia Ecuador Digital 2.0 de 2011, con el fin de explicar las posibles razones, políticas como técnicas, de su desaparición. Será así una oportunidad para presentar los métodos de investigación en línea empleados para tratar de encontrar los soportes documentales en los que estriban.

## Las políticas digitales: un corpus por definir y por inventariar

Las políticas digitales empezaron a ser tema de estudio a finales de los años 90 y a principios del siglo XXI, en el momento en que la ONU y la Unión Internacional de Telecomunicaciones difundieron el paradigma de la “sociedad de la información”: un modelo de sociedad que consagra las tecnologías de la información y de la comunicación (TIC) como principal factor del desarrollo de las sociedades contemporáneas (Mattelart 2009). En aquel momento, la mayoría de los países latinoamericanos suscribieron al paradigma a la vez que algunos investigadores sentaron las primeras bases de un pensamiento crítico regional sobre la sociedad de la información.

### *Aproximaciones teóricas en la literatura científica regional*

En la literatura regional, numerosos informes cuestionan el impacto de las TIC sobre las sociedades contemporáneas y la manera en que esta dinámica se plasma en diversos programas de acción pública, principalmente enfocados en la infraestructura de

telecomunicaciones y en la alfabetización digital. Entre esas contribuciones ocupan un lugar destacado las publicaciones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), las cuales instan a los Gobiernos de la región a formular sus primeras políticas públicas en la materia. Aunque muchos trabajos académicos también tratan del tema, pocos son los que proponen una visión de conjunto a nivel regional. Aun así, cabe destacar las aportaciones teóricas de tres autores que permiten delimitar lo que se puede considerar como políticas digitales desde la perspectiva latinoamericana.

En 2007 María Belén Albornoz y Martín Rivero publicaron la obra *Experiencias andinas de gobierno electrónico: la problemática de la participación ciudadana*, en la que están compilados estudios de caso sobre el proceso de digitalización de la administración pública en los países andinos. Los editores contribuyen a la reflexión presentando el marco de las “políticas públicas de TIC” de Ecuador (Albornoz y Rivero 2007, 35). Dicha expresión fue la más empleada en la época para referirse a aquellas acciones públicas que pretendían reformar el sector de las telecomunicaciones para estimular la conectividad de los ciudadanos, reforzando su acceso a las TIC.

También insisten en la importancia de pensar las políticas públicas de las TIC no solo en su dimensión técnica e infraestructural, sino como “políticas de inclusión, que reconozcan la diversidad y pluralidad social, promoviendo oportunidades de empoderamiento social y económico de todos los ciudadanos” (Albornoz y Rivero 2007, 296). Partiendo de este planteamiento, Albornoz procedió a establecer la lista de los documentos nacionales e internacionales en los que estriban las “políticas de e-inclusión” ecuatorianas: Acceso universal y servicio universal (2000), Internet para todos (2002), Plan de acción de la Agenda de Conectividad (2002-2003), Declaración de principios de la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información de Ginebra (2003), Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información de Ginebra (2003), Plan de Acción de la Agenda de Conectividad (2005-2010), Agenda de Túnez para la Sociedad de la Información (2005), Compromiso de la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información de Túnez (2005), Plan de acción de América Latina y el Caribe (2005-2007), Libro Blanco de la Sociedad de la Información de Ecuador (2006), Plan de Acción de América Latina y el Caribe 2008-2010 (2010) y Agenda Ecu@dor Digital (2010) (Albornoz 2010, 9-10).

Además, aplica al resto de sus trabajos una metodología adaptada para el estudio de las políticas de e-inclusión: el análisis sociotécnico (Albornoz 2010). Este encuentra sus orígenes en los estudios de ciencia, tecnología y sociedad, en los cuales se cuestionan las interrelaciones entre la innovación científico-tecnológica y el desarrollo social. También permite poner en práctica la teoría del actor-red, que invita a

interpretar las relaciones sociales como una interacción continua entre agentes humanos y objetos técnicos (Thomas 2008). Así, el análisis sociotécnico sirve para enfatizar las redes de actores que elaboran los discursos sobre la tecnología y para “captar el conjunto de relaciones que hacen que se diseñen políticas de e-inclusión” (Albornoz 2010, 9). Al evidenciar la existencia de un corpus de políticas públicas dedicadas a la transformación digital y al exponer las pistas metodológicas para su explotación, Albornoz sienta las bases epistémicas de un estudio de las políticas digitales ecuatorianas que sigue construyendo en el resto de su producción científica.

El politólogo francés Damien Larrouqué recurre a una terminología cercana a la de Albornoz, pues se refiere a “políticas de inclusión digital”. En el marco de su tesis de doctorado, “Las políticas de inclusión digital en Latinoamérica: de la renovación educativa a la recomposición del Estado (Argentina, Paraguay, Perú, Uruguay)”, examina el proceso de implementación del proyecto estadounidense One Laptop per Child en cuatro países de la región (Larrouqué 2016). One Laptop per Child es una iniciativa lanzada en 2005 por Nicholas Negroponte –una figura emblemática del Massachusetts Institute of Technology (MIT)– con el objetivo de organizar la distribución masiva de computadoras portátiles en escuelas del mundo y, supuestamente, de facilitar la apropiación tecnológica de las futuras generaciones de ciudadanos.

En su trabajo, Larrouqué se interesó por el proceso de recepción de las políticas de inclusión digital en la región, reconstituyendo las redes de actores que están detrás. Procediendo así, explicó la manera en que dichas políticas ilustran una reformulación de las misiones de los Estados latinoamericanos, pues el politólogo pretendió demostrar que, a pesar de su anunciada “crisis”, el Estado sigue siendo un actor central de la acción pública, solo que reorienta sus esfuerzos hacia nuevos ámbitos de intervención social, entre ellos la transformación digital. Según el investigador, la implantación del proyecto One Laptop per Child en Argentina y Uruguay daría cuenta de la emergencia de un modelo de Estado “neoweberiano”, lo que quedaría plasmado en la reafirmación del Estado como principal facilitador de soluciones a los problemas relacionados con el desarrollo tecnológico (Larrouqué 2016, 390-391). De esta manera, Larrouqué propone estudiar las políticas digitales desde una perspectiva complementaria a la de Albornoz.

Por su parte, Alejandro Barros, profesor de la Universidad de Chile y asesor del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) sobre asuntos tecnológicos, ahonda en lo que denomina “políticas públicas de desarrollo digital”, es decir, aquellas que promueven discursos del desarrollo basados en las promesas del progreso técnico (Barros 2012, 68). En su blog “El escritorio de Alejandro Barros”, dedicado a la actualidad tecnológica en la región, se pueden rastrear las iniciativas públicas lanzadas por el Gobierno chileno a lo largo de los veinte últimos años para avanzar en la

transformación digital del país. En 2012, Barros reunió esos contenidos en la obra *polisDigital. Algunas reflexiones en torno a políticas públicas de desarrollo digital* que, según sabemos, es la única obra monográfica en América Latina dedicada a teorizar acerca del funcionamiento de las políticas digitales. Por eso, cabe considerarla una obra de referencia para cualquier investigador que se interese por el tema. La perspectiva de Barros es aún más interesante pues él mismo lideró la elaboración de la estrategia digital chilena durante el primer mandato de Michelle Bachelet, por lo que sus textos proporcionan una visión teórico-práctica imprescindible para el estudio de las políticas digitales.

Así, en la literatura científica especializada existen varias maneras de referirse a las políticas públicas de transformación digital. Las expresiones “políticas públicas de TIC”, “políticas de inclusión digital” y “políticas públicas de desarrollo digital” cuentan entre las más usadas para evocar realidades muy cercanas. Con la ambición de sintetizar las aportaciones teóricas de cada autor anteriormente evocado, proponemos hablar de políticas digitales para referirnos al conjunto de intervenciones institucionales que contemplan la transformación digital de un país en sus múltiples dimensiones (infraestructura, Gobierno electrónico, educación y apropiación digital, etc.). Una vez establecida esta definición, conviene exponer los aportes y los límites que presenta una investigación en línea: el método que utilizamos para inventariar las políticas digitales ecuatorianas.

### *La investigación en línea: ¿un método eficaz para inventariar las políticas digitales?*

En el informe “Ciudadanía digital en América Latina: revisión conceptual de iniciativas” (Claro et al. 2021), se explica la manera en que se realizó el primer censo de las políticas públicas latinoamericanas para promover la noción de ciudadanía digital mediante una búsqueda de datos en la red. El informe da cuenta de los pasos a seguir para reunir similares inventarios. En el apartado metodológico, los autores explican lo siguiente:

La búsqueda se hizo en Google y los criterios de inclusión empleados fueron: ser una organización latinoamericana o con presencia regional; ser un programa público nacional, un proyecto público local y una fundación o una ONG (nacionales o internacionales) con presencia en los países de la región. Algunas de las palabras clave empleadas para la búsqueda fueron: ciudadanía digital en Latinoamérica, inclusión digital en Latinoamérica, ciudadanía global en Latinoamérica, ciudadanía inteligente, derechos digitales, alfabetización digital, servicios públicos digitales, redes comunitarias en internet o en una comunidad digital y

combinaciones por grupos (LGTB, mujeres, feminismo, pueblo originario, migrantes, jóvenes, discapacitados, medioambiente) y por países. Adicionalmente, se buscó en Facebook y en otras redes sociales para identificar iniciativas de la dimensión ‘nuevas formas de participación’, que por lo general son iniciativas con menor financiamiento y desde una modalidad de organizaciones sociales de base sin estructura. Igualmente, se hicieron búsquedas específicas por países para poder cubrir casi la totalidad de las naciones de la región (Claro et al. 2021, 23).

En resumidas cuentas, antes de iniciar una investigación en línea, es preciso seleccionar un buscador web (por ser el más usado en el mundo Google es el que suele dar mejores resultados), criterios de búsqueda (tipos de plataformas, de actores, de temas) así como las palabras claves necesarias para restringir el número de resultados solo a las informaciones que son de interés para contestar a la pregunta de investigación.

Siguiendo el ejemplo de la CEPAL, el corpus de políticas digitales de nuestra tesis se constituyó a partir de los contenidos disponibles en los portales institucionales de Ecuador, Colombia y Chile. Esto incluye las páginas web de los Gobiernos de cada país gobierno, del poder legislativo y de organizaciones públicas, privadas y de la sociedad civil especializadas en el sector de las telecomunicaciones. En total, se visitaron más de cincuenta interfaces para compilar documentos relativos a programas de acción pública, directa o indirectamente vinculados a la idea de ciudadanía digital, que participan en la producción de los discursos sobre la tecnología en cada país.

Este inventario evidenció un corpus heterogéneo, constituido por documentos relativos a proyectos nacionales (constituciones, planes nacionales de desarrollo), políticas sectoriales (telecomunicaciones, educación, cultura), políticas de planificación de la transición digital (estrategias digitales, agendas, planes de acción), políticas digitales temáticas (programas de conectividad, planes de gobierno electrónico, planes de apropiación tecnológica), discursos institucionales (discursos presidenciales, decretos, órdenes ministeriales, resoluciones) y textos legales (leyes orgánicas o sectoriales). Completan este corpus fuentes menos oficiales entre los que se encuentran los documentos de trabajo elaborados durante el desarrollo de las políticas digitales (notas, actas, informes) y los soportes utilizados para su difusión en internet (videos promocionales, carteles publicitarios, publicaciones en redes sociales).

Cabe resaltar que desde nuestra perspectiva la investigación en línea tuvo grandes ventajas, ya que en plena cuarentena permitió acceder a un sinnúmero de informaciones de forma rápida y ubicua. Sin embargo, no impidió que tuviera ciertos límites. Primero, no puede sustituir por completo una investigación presencial con acceso a archivos y entrevistas, a menos que el propósito sea hacer una etnografía digital propiamente dicha, es decir, un estudio del funcionamiento mismo de la web (Méndez Martínez 2015, 9). De hecho, la realización de entrevistas

representó gran parte de nuestro trabajo de investigación, puesto que a la fecha sigue sin existir mucho material testimonial o bibliográfico sobre las políticas digitales de los países latinoamericanos.<sup>3</sup>

Además, si los motores de búsqueda ofrecen infinidad de contenidos depositados en línea, no hay garantía de que siempre sigan disponibles. Ya sea por la acción del gestor de la página que deja de pagar los derechos de explotación o por efecto de alguna actualización, los recursos electrónicos subidos a la red están sujetos a una gran inestabilidad. Al buscar información en línea es común encontrarse con los códigos de error “502 bad gateway” o “File not found”, lo que indica que el recurso ya no está almacenado en la página en cuestión o que se eliminó por completo. Ese particularmente fue el caso en los portales institucionales ecuatorianos, algo que lo pudimos comprobar con el ejemplo de la página web del Consejo Nacional de Telecomunicaciones (CONATEL), que fue un actor decisivo en la transformación digital de Ecuador a inicios del siglo XXI.

## La página web del CONATEL a prueba del tiempo

A principios del siglo XXI la mayoría de los países latinoamericanos emprendieron su transformación digital. También fue el caso de Ecuador, pero en menor medida que en el resto de la región (CEPAL 2005), pues el país atravesaba en aquel entonces una severa crisis institucional. Su sistema político se veía debilitado por las sucesivas destituciones de varios presidentes elegidos democráticamente –Abdalá Bucaram (1996-1997), Jamil Mahuad (1998-2000), Lucio Gutiérrez (2003-2005)– y su consecuente subrogación por mandatarios interinos –Gustavo Noboa (2000-2003) y Alfredo Palacio (2005-2007)–. Tras el golpe militar del 21 de enero del 2000, la situación era tan crítica que el país se consideraba ingobernable (Sarango 2005). Paralelamente, el sistema financiero ecuatoriano convulsionó. Ante la fuerte devaluación de la moneda nacional, el sucre, Ecuador finalmente concretó un proceso de dolarización planificado varias décadas atrás. En este contexto, la transformación digital no constituía una prioridad en la agenda política, salvo para el CONATEL.

### *El CONATEL, un actor decisivo en la transformación digital de Ecuador*

El tema tecnológico empezó a cobrar interés en el debate público ecuatoriano a partir del momento en que la ONU convocó a los Estados miembros a participar

<sup>3</sup> Nuestra tesis reúne las transcripciones de quince entrevistas a actores comprometidos, desde la acción pública o académica, con la elaboración de las políticas digitales ecuatorianas, colombianas y chilenas (Seyeux 2024).

en la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información en 2003 en Ginebra (Suiza) y más tarde en 2005 en Túnez. La CEPAL fue la encargada de difundir el paradigma informacional en la región y para ello instó a los países latinoamericanos a elaborar sus primeras “agendas digitales” para que planificaran sus propias transformaciones tecnológicas (Hilbert, Bustos y Ferraz 2005). En Ecuador, el presidente Daniel Noboa encargó esta labor al CONATEL, una institución creada en 1995 para regular el sector de las telecomunicaciones en la que participaban varios representantes del Gobierno. La CEPAL manifestó su sorpresa ante tal elección, ya que los países de la región solían atribuir la coordinación de su política digital a un organismo con una identidad fuerte y una posición importante dentro de la jerarquía institucional, lo que no era el caso del CONATEL en aquel entonces (Hilbert, Bustos y Ferraz 2005, 106).

De hecho, su principal forma de acción consistía en formular recomendaciones al Gobierno de turno por medio de resoluciones, con la esperanza de que este las tomase en cuenta. Dos resoluciones publicadas el 5 de septiembre del 2000 resultaron particularmente decisivas para definir el rumbo de la incipiente política digital ecuatoriana. A través de la Resolución 379/2000 se aprobó el Plan Nacional de Desarrollo de las Telecomunicaciones propuesto por la Secretaría Nacional de Telecomunicaciones, la institución encargada de implementar las políticas públicas del sector. Además, mediante la Resolución 380/2000 se declaró política del Estado el acceso universal y el servicio universal dentro de los servicios de internet y se exhortó al presidente de la República para que esto se declarara de interés nacional.

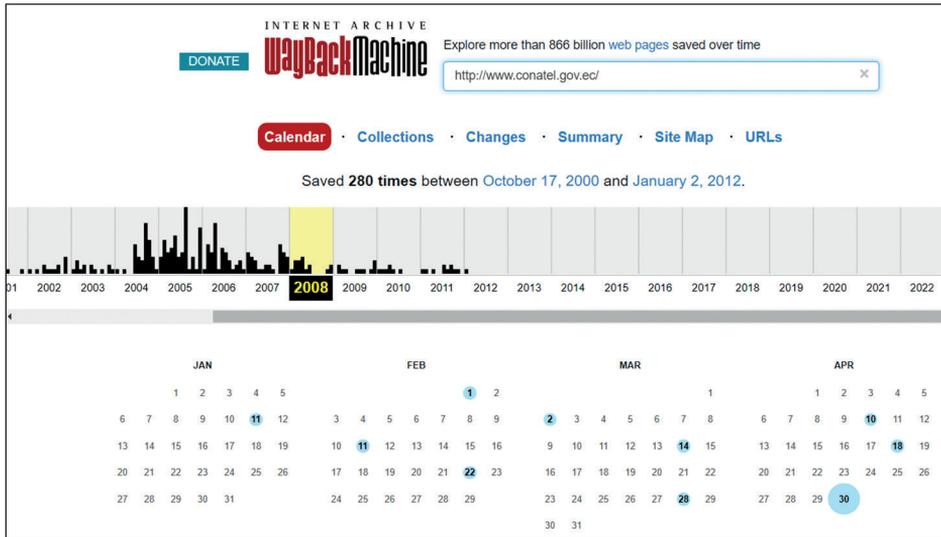
Ambos documentos dan cuenta de la voluntad del CONATEL por convertir el tema tecnológico en una prioridad dentro de la agenda política. No obstante, en la actualidad ni las resoluciones ni el plan están disponibles en línea, lo que impide acceder a los materiales de la primera generación de políticas digitales ecuatorianas. Albornoz (2007, 36), que estudió los documentos en la época, referenció en sus trabajos los enlaces al portal institucional. Esto es suficiente para remediar parcialmente la desaparición de sus contenidos, pues en tales situaciones los investigadores pueden recurrir a una herramienta gratuita en línea para tratar de encontrarlos: la *Wayback Machine*.

*La Wayback Machine: una herramienta imprescindible para la investigación en línea*

Diseñada por la fundación Internet Archive con el objetivo de preservar una memoria de lo que está publicado en la red, la *Wayback Machine* se asemeja a una máquina del tiempo que conserva copias de páginas web, no importan si están activas o si ya

han sido cerradas. En el segundo caso, aunque la herramienta no permite consultar las interfaces de la manera en que se encontraban en el momento de su actividad, sirve para visualizar la mayoría de sus contenidos. De hecho, resultó imprescindible para recopilar las políticas digitales ecuatorianas. En la figura 1 se ilustra su funcionamiento y la manera en que la usamos para acceder al portal del CONATEL.

Figura 1. Interfaz de la Wayback Machine



Fuente: Captura de pantalla de <http://web.archive.org/>

De arriba abajo, la *Wayback Machine* se compone de tres apartados principales. En el primero, encontramos una barra de búsqueda en la que se introduce la dirección de la página, en este caso [conatel.gov.ec](http://www.conatel.gov.ec). En el segundo, tenemos un friso que indica la cantidad de copias guardadas para esta página a lo largo del tiempo —aquí se ve claramente que el nivel pico de actividad se encuentra a mediados de la primera década del siglo XXI—. En tercer lugar, encontramos un calendario que señala en qué día la *Wayback Machine* realizó las instantáneas de la página en cuestión.

De esta forma se puede acceder a la página del CONATEL y encontrar la lista de resoluciones del año 2000. También es posible descargar algunos de los documentos que almacenaba en formato PDF. Entre ellos se encuentran la Agenda Nacional de Conectividad - Plan de acción 2005-2010 y el Libro blanco de la Sociedad de la Información y del Conocimiento, los cuales constituyen las primeras políticas digitales ecuatorianas. No obstante, resultó imposible hallar el Plan Nacional de Desarrollo de las Telecomunicaciones (CONATEL 2000). Es de suponer que la pérdida de este documento, al igual que muchos otros, es la consecuencia indirecta de los

cambios reglamentarios en la política informática del Estado ecuatoriano implantados bajo los sucesivos periodos presidencias, en particular durante la presidencia de Rafael Correa (2007-2017).

De acuerdo con el socioeconomista Henry Chávez, la Revolución Ciudadana lanzada por el Gobierno correísta planteó un “proyecto posneoliberal de desarrollo tecnocientífico” con el que la transformación digital entró en la agenda política (Chávez 2021). En este marco, la “revolución tecnológica” del Ecuador se tradujo en una reforma de la estructura del Estado, que otorgó mayor peso institucional al tema tecnológico, y en la digitalización de sus procesos administrativos. Lo anterior se evidencia en la creación en 2007 de la Subsecretaría de Informática, vinculada a la Secretaría Nacional de Administración Pública (SNAP) y en el surgimiento del Ministerio de Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información (MINTEL) en 2009. La Subsecretaría de Informática era entonces la encargada de homogeneizar los portales institucionales del Gobierno, estandarizando su funcionamiento y su carta gráfica, mientras que el mandato del MINTEL consistía en elaborar e implantar las políticas digitales ecuatorianas.

Retomando lo anterior, son dos los hechos relacionados con el proceso de transformación digital del Estado que pueden explicar la desaparición del portal del CONATEL. Primero, en 2010 una ordenanza ministerial instauró el cambio de dominio de internet para instituciones del sector público (MINTEL 2010). En todos los portales institucionales, el dominio *gov.ec* – del inglés *government*– pasó a ser *gob.ec* –del español *gobierno*–. De esta forma, el dominio *conatel.gov.ec* fue sustituido por *conatel.gob.ec*. De no implicar una transferencia de datos, dicha manipulación ponía en peligro los recursos almacenados en la primera interfaz. En segundo lugar, en 2015 se promulgó la Ley Orgánica de Telecomunicaciones que llevó a la fusión del CONATEL con otras entidades del sector en una misma institución: la Agencia de Control y de Regulación de las Telecomunicaciones (ARCOTEL) (Ley 26/2015). La creación de la página de la ARCOTEL condujo al cierre del portal del CONATEL y, por consiguiente, a la pérdida de los documentos publicados en ese sitio.

Este ejemplo ilustra cómo la reforma del Estado llevada a cabo durante la presidencia de Correa impactó en los catálogos documentales de las instituciones ecuatorianas. Aunque el objetivo consistía en progresar en el desarrollo de un ecosistema digital estatal, dicho proceso acarrió la eliminación de un sinnúmero de documentos digitales o digitalizados cuyo interés quedó infravalorado. Son razones similares las que explican la “desaparición” simbólica de la Estrategia Ecuador Digital 2.0 implantada en el gobierno de Rafael Correa.

## La “desaparición” de la Estrategia Ecuador Digital 2.0

Desde el punto de vista de la CEPAL, la formulación de una estrategia digital es imprescindible para cualquier país que quiera adherirse al modelo de la sociedad de la información (Hilbert, Bustos y Ferraz 2005). Se trata de definir una visión de la transformación digital que dé cuenta de los pilares estratégicos y de los programas públicos necesarios para avanzar en el proceso. Para responder a esa necesidad, en 2011 el MINTEL publicó la Estrategia Ecuador Digital 2.0.<sup>4</sup>

### Una estrategia digital para Ecuador

En el momento de su formulación, la Estrategia Ecuador Digital 2.0 era “el conjunto de políticas públicas sectoriales que permiten que las TIC se usen efectivamente en el proceso de desarrollo productivo, social y solidario del Ecuador, para el bienestar de todos los ciudadanos” (MINTEL 2014, 4). De esta forma, la estrategia propuesta integraba plenamente los objetivos del Plan Nacional del Buen Vivir, en el que quedaba plasmado el proyecto de desarrollo alternativo promovido por los correístas. En la figura 2 se expone el contenido de esta estrategia.

Figura 2. Estructura de la Estrategia Ecuador Digital 2.0



Fuente: MINTEL (2014, 5).

<sup>4</sup> Según parece indicarlo la mención “2.0” en el título de la estrategia, esta podría ser la segunda fase de implementación de la Agenda Ecu@dor Digital de 2010, mencionada por Albornoz en la lista de políticas de e-inclusión ecuatorianas (Albornoz 2010, 10). Sin embargo resultó imposible comprobar dicha hipótesis, pues el documento de la Agenda Ecu@dor Digital no se encuentra disponible en línea.

La Estrategia Ecuador Digital 2.0 consta de tres pilares estratégicos: 1) infraestructura, 2) usuarios, y 3) aplicaciones e información; cada uno corresponde a un plan de desarrollo. En primer lugar, se encuentra el Plan Nacional de Banda Ancha que tiene entre sus objetivos reforzar la infraestructura de telecomunicaciones en Ecuador. En segundo lugar, se encuentra el Plan Nacional de Acceso Universal y Alistamiento Digital, que prevé el despliegue de una red de infocentros en los que los ciudadanos puedan recibir una alfabetización digital adecuada a su nivel de apropiación tecnológica. Por último, está el Plan de Gobierno Digital, cuya pretensión es estimular la digitalización en la administración pública.

A pesar de ser la política digital más emblemática de la década correísta, la Estrategia Ecuador Digital 2.0 tampoco se encuentra disponible en línea. Se nos ocurren dos explicaciones posibles para justificar su ausencia en la página web del MINTEL. O bien nunca existió un documento oficial para la estrategia –aunque parece poco probable, dado que todas las políticas digitales de la época tenían uno–, o bien se borró por completo. Entre ambas hipótesis la segunda parece más viable, pues es habitual que los cambios en la arquitectura de una página web induzcan la ruptura de enlaces URL en caso de que no se utilicen *permalinks* para evitar este tipo de supresiones. De hecho, en el apartado de búsquedas del portal ministerial son escasos los resultados que mencionan explícitamente la mencionada estrategia. En este caso preciso, la *Wayback Machine* no fue de gran ayuda puesto que no permitió explorar las antiguas versiones del portal en su conjunto, por lo que nos obligó a optar por otros métodos de investigación en línea.

### *En busca de la Estrategia Ecuador Digital 2.0*

Durante el mes de febrero de 2023 realizamos una serie de entrevistas en la sede del MINTEL en Quito para reunir más informaciones sobre la Estrategia Ecuador Digital 2.0. En el momento llegamos a dudar de la existencia de la estrategia, pues los funcionarios entrevistados parecían desconocerla. Sin embargo, en la sala de reunión había un estante lleno de carpetas que indicaban “MINTEL 2011/2012/2013”, es decir, los años relativos al periodo de implantación de la estrategia. Las repetidas solicitudes formuladas para consultar dichos archivos resultaron vanas. Paralelamente, el 22 de febrero de 2023 conocimos a Jaime Guerrero Ruiz, quien dirigió el ministerio entre 2010 y 2014. Fue el primer entrevistado en confirmar algo que hasta entonces solo suponíamos. Después de contarle que los funcionarios actuales trataban de negar la existencia de la estrategia digital correísta, contestó: “yo también vi en la prensa que no hubo nada antes y tomé unas fotos para no olvidarme. No solamente había una agenda, había una estrategia digital: la Estrategia Digital Ecuador 2.0” (Seyeux 2024, 449).

Para confirmar las declaraciones de Guerrero Ruiz la mejor opción era dejar de lado las investigaciones en los portales institucionales para pasar a búsquedas en la web mediante palabras claves. Entre las fuentes reunidas, quitando las menciones en medios de comunicación locales y nacionales, solo cuatro documentos oficiales hacen referencia a la estrategia. En el primero –un informe redactado por la empresa Consultrans sobre la situación de las TIC en el país–, la Estrategia Ecuador Digital 2.0 simplemente está mencionada entre una lista de políticas sectoriales (Consultrans 2013, 12).

El segundo y tercer documento son presentaciones en formato PDF de los años 2012 y 2014 que se encuentran disponibles en el portal de la CEPAL. El primero, titulado “Conectividad escolar en Ecuador” (MINTEL 2012), es de la autoría del ingeniero Juan Pablo Torres, que fue director de Infraestructura Gubernamental y Normativa Técnica bajo la administración de Guerrero Ruiz. El otro, “Políticas públicas para la masificación TIC y mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos” (MINTEL 2014), está firmado por Augusto Espín, el sucesor de Guerrero Ruiz al frente del ministerio. Por la forma y el contenido de ambos soportes, se puede deducir que servían a los funcionarios ministeriales para presentar la estrategia en reuniones de trabajo interinstitucionales. Son las únicas fuentes disponibles en la red que detallan el contenido de dicha estrategia.

Finalmente, una última mención se encuentra en el Plan de la Sociedad de la Información y del Conocimiento, lanzado por el MINTEL en 2018. Es uno de los pocos documentos publicados bajo la administración de Lenín Moreno (2017-2021) que pone de relieve una filiación explícita con las políticas digitales del Gobierno correísta. Poco tiempo atrás Moreno todavía era el vicepresidente de Rafael Correa y su elección parecía garantizar la continuidad del correísmo. Sin embargo, después de dar un giro neoliberal a su política, Moreno abandonó progresivamente la retórica de la Revolución Ciudadana. Los programas de la Estrategia Ecuador Digital 2.0, aunque sufrieron reformulaciones, siguieron activos en su gran mayoría, en particular el programa de infocentros. No obstante, en 2019 Andrés Michelena asumió la dirección del MINTEL y anunció la publicación de una nueva Estrategia Ecuador Digital (MINTEL 2019).

En la forma solo desapareció la mención “2.0”, pero en el fondo esta estrategia se distanciaba de la anterior, pues proponía una orientación neoliberal a las políticas digitales ecuatorianas. Se hizo evidente con la activación de alianzas público-privadas que no existían durante la presidencia de Correa y la priorización de medidas relacionadas con el desarrollo de la economía digital. La ruptura se confirmó cuando el MINTEL lanzó la Agenda digital Ecuador 2021-2022, que fue presentada como la “primera” agenda digital del país (MINTEL 2021). Dicha formulación demostró la

voluntad del gobierno de Moreno de romper definitivamente con las políticas digitales correístas, como si de una tentativa de borrar el pasado se tratase. Esta acción indujo al desvanecimiento de la Estrategia Ecuador Digital 2.0 en la memoria institucional y la desaparición simbólica a la vez que técnica de la segunda generación de políticas digitales en el país.

## Conclusiones

Partiendo de los ejemplos del Plan Nacional de Desarrollo de las Telecomunicaciones y de la Estrategia Ecuador Digital 2.0, el presente artículo pretendía exponer los retos y los límites de la constitución de un corpus de políticas digitales mediante una investigación en línea. A primera vista, el mayor aporte de este método consiste en dar la posibilidad de reunir objetos de estudio cuyo acceso es supuestamente facilitado, si se compara con el trabajo de archivo. En realidad, el asunto es más complejo cuando se trata de documentos electrónicos no tan recientes.

La *Wayback Machine*, aunque no solucionó todos los casos de desaparición documental, sí fue de gran utilidad para recopilar los recursos antiguamente almacenados en los portales institucionales. De no poder contar con esta herramienta, nos hubiese sido imposible estudiar las políticas digitales ecuatorianas en su conjunto. De ahí la importancia de referenciar en las bibliografías de trabajos académicos los enlaces originales y completos de cada página web, y sobre todo de no acortarlos, a pesar de los problemas de forma que esto pueda generar al momento de publicar estos trabajos en revistas. El ejemplo del portal del CONATEL confirma que dichas informaciones resultan imprescindibles para la búsqueda en interfaces cerradas o simplemente suprimidas.

Una de las conclusiones de nuestra tesis es que las políticas digitales ecuatorianas dan cuenta del “excepcionalismo tecnológico” del país, especialmente si se compara con Colombia y Chile (Seyeux 2024, 363). Esta constatación también se puede aplicar a las fuentes documentales en las que rebasan dichas políticas, lo que parece revelar un problema endémico de las instituciones ecuatorianas: el recurrente “olvido” administrativo que se produce después de la salida de cada funcionario de alto cargo y que lleva a la repetida pérdida de numerosos documentos, analógicos y electrónicos.

Para contrarrestar este fenómeno, también visible en otros países latinoamericanos, es preciso cuestionar las prácticas de conservación de las fuentes digitales en el ámbito institucional y, más ampliamente, el nivel de conciencia sobre los retos de los archivos digitales en la administración del Estado. A modo de ejemplo, en 2015 los directores de la Agenda Digital 2020 - Chile para Todos crearon una

plataforma única para reunir todas las políticas digitales chilenas publicadas desde 1999. La página web [agendadigital.cl](http://agendadigital.cl), también servía para el seguimiento de los objetivos de la estrategia de turno. Aunque siguió activa algunos años, se terminó cerrando hace poco, seguramente por la poca utilidad que se le daba a pesar de su gran interés archivístico.

Para los investigadores interesados en el tema, la urgencia consiste en pensar en las modalidades de preservación de corpus tan recientes como son las políticas digitales, puesto que ya están en peligro de desaparición. Pensando el problema desde la práctica de la investigación-creación, la pregunta sería la siguiente: ¿la conservación en repositorios académicos de dichos materiales -ya sujetos a las constantes variaciones de la vida política- realmente les concedería cierta estabilidad? Por lo visto, el levantamiento de un repositorio académico en sí mismo no asegura la buena conservación de fuentes, pues son numerosos los archivos que por estar desactualizados también conducen a cierta forma de desaparición de los documentos que resguardan.

A la hora de abrir un portal, lo más importante es pensar en las próximas explotaciones del corpus almacenado y tener capacidad de proyección sobre su posible reutilización y retroalimentación en proyectos futuros. Nuestra tesis de doctorado no pretendía dar respuestas al asunto, sino abrir preguntas. El intento fue sacar a la luz las primeras políticas digitales ecuatorianas, colombianas y chilenas, con el fin de que esto sea el punto de partida de una reflexión más amplia acerca de la evolución de los discursos sobre la tecnología en Latinoamérica, así como de sus modalidades de conservación por parte de los investigadores.

## Referencias

- Albornoz, María Belén. 2010. "Análisis sociotécnico: un nuevo marco para estudiar las políticas de e-inclusión en el Ecuador". Ponencia presentada en las VIII Jornadas Latinoamericanas de Estudios Sociales de la Ciencia y la Tecnología. Buenos Aires, del 20 al 23 de julio. <https://lc.cx/FMTJsM>
- Albornoz, María Belén, y Martín Rivero, eds. 2007. *Experiencias andinas de gobierno electrónico. La problemática de la participación ciudadana*. Quito: FLACSO Ecuador. <https://biblio.flacsoandes.edu.ec/libros/11354-opac>
- Barros, Alejandro. 2012. *polisDigital. Algunas reflexiones en torno a políticas públicas de desarrollo digital*. Santiago de Chile: Centro de Sistemas Públicos. <https://lc.cx/NGau3A>

- Sarango, Wilson Hernán. 2005. “Ingovernabilidad y transición de la democracia ecuatoriana”. Tesis de maestría, Instituto de Altos Estudios Nacionales. <https://repositorio.iaen.edu.ec/handle/24000/6510>
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). 2005. “Políticas públicas para el desarrollo de sociedades de información en América Latina y el Caribe”. <https://lc.cx/azfg9f>
- Chávez, Henry. 2021. “Le projet postnéolibéral du développement technoscientifique en Équateur : de l’illusion à la dystopie”. En *Gouvernements progressistes en Amérique latine (1998-2018) : La fin d’un âge d’or*, editado por Franck Gaudichaud y Thomas Posado, 161-186. Rennes: Pur Editions.
- Claro, Magdalena, Luis Enrique Santana, Amaranta Alfaro y Rosemberg Franco. 2021. “Ciudadanía digital en América Latina: revisión conceptual de iniciativas”. <https://lc.cx/b4J1Vu>
- CONATEL (Consejo Nacional de Telecomunicaciones). 2000. Resolución 379 mediante la que se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo de las Telecomunicaciones presentado por la SNT. Quito, 5 de septiembre. <https://lc.cx/oKUVXc>
- 2000. Resolución 380 mediante la que se declara como política del Estado el acceso universal y el servicio universal dentro de los servicios de telecomunicaciones internet y se exhorta al señor presidente de la República para que lo declare de interés nacional. Quito, 5 de septiembre. <https://lc.cx/oKUVXc>
- 2002. “Agenda nacional de conectividad. Plan de acción 2005-2010”. <https://lc.cx/sFrOIE>
- Consultrans. 2013. “Definición de prioridades y estrategias para el fomento de la investigación, desarrollo e innovación de las TIC en Ecuador”. <https://lc.cx/hBiHYD>
- García Teske, Eduardo. 2007. “Los discursos sobre las nuevas tecnologías en contextos educativos: ¿Qué hay de nuevo en las nuevas tecnologías?”. *Revista Iberoamericana de Educación* 41 (4): 1-12. <https://rieoei.org/historico/deloslectores/1637Teske.pdf>
- Hilbert, Martin, Sebastián Bustos y João Carlos Ferraz. 2005. “Estrategias nacionales para la sociedad de la información en América Latina y el Caribe”. <https://lc.cx/82Na0H>
- Larrouqué, Damien. 2016. “Les politiques d’inclusion digitale en Amérique latine: de la rénovation éducative à la recomposition de l’état (Argentine, Paraguay, Pérou, Uruguay)”. Tesis doctoral, Centre de Recherches Internationales. <https://sciencespo.hal.science/tel-03650825/>
- Ley 26/2015. Ley Orgánica de Telecomunicaciones. Registro Oficial 439, 18 de febrero. <https://lc.cx/XhXugM>

- Mattelart, Armand. 2009. *Histoire de la société de l'information*. París: La Découverte.
- Méndez Martínez, Jorge. 2015. "Investigación en línea: aproximaciones tecnológicas en internet". *Revista Digital Universitaria* 16 (7): 1-12.  
<http://www.revista.unam.mx/vol.16/num7/art57/art57.pdf>
- MINTEL (Ministerio de Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información). 2010. Cambio de dominio de internet para instituciones del sector público. Registro Oficial 242, 23 de julio. <https://lc.cx/pmF7WW>
- 2012. "Conectividad escolar en Ecuador". <https://lc.cx/ccAf7F>
- 2014. "Políticas públicas para la masificación TIC y mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos". <https://lc.cx/uZVg7N>
- 2019. "Ecuador digital". <https://www.telecomunicaciones.gob.ec/25693-2/>
- 2021. "Agenda digital Ecuador 2021-2022. Conectar, incluir, innovar". <https://lc.cx/ZjMidt>
- Naser, Alejandra, y Gastón Concha. 2011. "El Gobierno electrónico en la gestión pública". <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/7330>
- Seyeux, Yann. 2024. "Citoyenneté et politiques numériques. Équateur, Colombie, Chili". Tesis doctoral, Université Paris Nanterre. <https://theses.fr/s251989>
- Thibault, Françoise, y Clément Mabi. 2015. "Le politique face au numérique : une fascination à hauts risques". *Socio* 4: 161-173. <https://doi.org/10.4000/socio.1344>
- Thoenig, Jean-Claude. 2019. "Politique publique". En *Dictionnaire des politiques publiques*, editado por Laurie Boussaguet, Sophie Jacquot y Pauline Ravinet, 462-468. París: Presses de Sciences. <https://lc.cx/AthLl7>
- Thomas, Hernán. 2008. "Estructuras cerradas versus procesos dinámicos: trayectorias y estilos de innovación y cambio tecnológico". En *Actos, actores y artefactos. Sociología de la tecnología*, editado por Hernán Thomas y Alfonso Buch, 217-262. Bernal: Universidad Nacional de Quilmes.

Informe





# La seguridad alimentaria y nutricional en América Latina y el Caribe: una visión colectiva desde la sociedad civil

## *Food and nutritional security in Latin America and the Caribbean: a collective view from civil society*

Carolina Turriago\* y Jairo Rivera\*\*

Recibido: 01/03/2025 - Aceptado: 10/05/2025

287

### Resumen

En este documento se examinan algunas iniciativas de la sociedad civil para mejorar la seguridad alimentaria y nutricional en América Latina y el Caribe. Se fundamenta en las reflexiones y hallazgos del Encuentro regional de la Red de la Sociedad Civil del Movimiento Scaling Up Nutrition (SUN) en América Latina y el Caribe (REDLACSUN) y en el Foro América Latina se proyecta hacia la Cumbre de Nutrición para el Crecimiento (N4G) de París. En este encuentro participaron representantes de varias asociaciones de la sociedad civil de los ocho países que conforman la REDLACSUN y expertos del sector público y privado, los medios de comunicación y la academia. Entre los principales resultados resaltan el trabajo comprometido de las organizaciones de la sociedad civil, como ese actor crucial para acompañar a los gobiernos y exigir un llamado a la acción en temas de seguridad alimentaria y nutricional; la potencialidad de la cumbre N4G para consolidar el compromiso político y financiero a nivel global; y las buenas prácticas que se realizan desde la región para la proyección futura a las alianzas de la sociedad civil en su labor de incidencia política.

*Palabras clave:* América Latina, incidencia, nutrición, nutrición infantil, seguridad alimentaria; sociedad civil.

### Abstract

This article examines some initiatives from civil society aimed at improving food and nutrition security in Latin America and the Caribbean. It is based on the reflections and findings of regional and international meetings. These meetings brought together representatives of civil society organizations from the eight countries that make up REDLACSUN, as well as experts from the public and private sector, media and academia. The main outcomes of the meeting highlighted the committed work of civil society organizations as crucial stakeholders in supporting governments and demanding action on food and nutrition security issues. The meetings also show the potential of the N4G Summit to consolidate political and financial commitment at the global level. Finally, this article reviews best practices being implemented in the region, and offer a forward-looking perspective on civil society alliances and their role in political advocacy.

*Keywords:* Latin America, advocacy, nutrition, child nutrition, food security, civil society.

\* Politóloga con maestría en Estudios Internacionales, experta en políticas públicas y cooperación internacional. Líder de estrategias de incidencia en derechos de la niñez, nutrición y paz. Actualmente es asesora senior en la Red de Sociedad Civil del Movimiento (SUN) para América Latina.

\*\* Ingeniero en Economía, con maestrías en Finanzas y Economía con Mención en Políticas Públicas, y un Doctorado en Políticas Públicas por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Ecuador. Ha publicado varias obras asociadas con las políticas públicas y la malnutrición infantil en América Latina. Actualmente es docente de la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador

## Introducción

La seguridad alimentaria y nutricional a nivel global ha tenido avances, aunque “las mejoras han sido desiguales e insuficientes” (FAO 2024, 7). Este hecho complica la consecución del objetivo 2 “hambre cero”, un compromiso adquirido por los distintos países (ONU 2015). También manifiesta las dificultades para mejorar las prevalencias de la inseguridad alimentaria, la desnutrición crónica infantil, el sobrepeso, la subalimentación y la diversidad de la dieta. En este proceso existe una transición alimentaria y nutricional en el mundo (Rivera 2024), que termina perjudicando el consumo de alimentos nutritivos, mientras incrementa el de los ultraprocesados.

En América Latina, el combate al hambre representa una oportunidad para reducir las brechas e inequidades de la región más desigual del planeta (ONU 2018). En este contexto, existe una diversidad de progresos y retrocesos en seguridad alimentaria y nutricional, pues si bien hay iniciativas y acciones, “los avances logrados todavía están lejos de las metas establecidas para cumplir el ODS 2 de poner fin al hambre” (FAO 2023, 6). En este marco, los Gobiernos de la región han implementado medidas para mejorar la seguridad alimentaria y reducir la desnutrición crónica infantil, aunque sus resultados han tenido limitaciones asociadas con la inadecuada articulación entre los distintos actores, a nivel central y local (Rivera 2023).

En este panorama, Appe y Rivera (2025) plantean que en Latinoamérica las organizaciones de la sociedad civil tienen un rol clave en temas sociales, a partir de una variedad de acciones que se ejecutan en los distintos países de la región y de algunas buenas prácticas para combatir la malnutrición infantil. Asimismo, Rivera y Mesías (2024) argumentan que la sociedad civil desarrolla iniciativas importantes a fin de mejorar la nutrición infantil: generación de información para las propuestas de normativa, movilización de recursos y organización a nivel central y territorial.

En esa línea, en el presente informe se exponen las principales reflexiones y hallazgos del Encuentro Regional de la Red de Sociedad Civil del Movimiento Scaling Up Nutrition (SUN) en América Latina y el Caribe y del Foro América Latina, antes de la realización de Cumbre de Nutrición para el Crecimiento (N4G) de París. El texto está compuesto por cuatro apartados: el Movimiento SUN y su red de la sociedad civil, el encuentro, sus bloques temáticos y sus aportes, y las conclusiones.

## El Movimiento Scaling Up Nutrition y su Red de Sociedad Civil

El Movimiento SUN fue creado en 2010 por el secretario general de las Naciones Unidas. Su principal misión es hacer realidad un mundo libre de malnutrición en todas sus formas para el 2030. Se encuentra liderado por países y Gobiernos y

respaldado por organizaciones e individuos bajo el postulado de que la acción colectiva es efectiva para garantizar que todos los niños, las niñas, adolescentes, madres y familias puedan ejercer su derecho a la alimentación y a la nutrición, alcancen su máximo potencial y se logren sociedades sostenibles y prósperas. En total 67 países y cuatro Estados indios forman parte del movimiento. Entre ellos hay ocho países de América Latina: Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Panamá y Perú.

Bajo el mismo objetivo, la Red de Sociedad Civil del Movimiento SUN (en adelante REDLACSUN) reúne a más de 5000 organizaciones sociales de 65 países. En América Latina, la REDLACSUN inició sus actividades en 2014 y está integrada por 100 organizaciones de los ocho países. Cuenta con un plan estratégico regional que define sus siguientes objetivos y líneas prioritarias que orientan su actuación para el periodo 2023-2028 (tabla 1).

Tabla 1. Objetivos estratégicos de la Red de Sociedad Civil del Movimiento SUN

Objetivos estratégicos	Descripción
1. Gestión de conocimiento para la incidencia.	Contar con un marco consensuado de análisis y un balance periódico de la situación del derecho humano a la alimentación y nutrición en los países de la Red, con fines de incidencia política a nivel nacional, regional y global.
2. Incidencia política en los Estados y en la región.	Incidir en la construcción, consolidación, continuidad e implementación de políticas o planes nacionales y regionales de desarrollo enfocados en combatir la malnutrición. Lograr que sean vinculantes para las diversas entidades e instancias involucradas, respaldados por inversiones sostenibles en el mediano y largo plazo y con esquemas de coordinación inter y multisectorial.
3. Comunicación.	Difundir el trabajo de la REDLACSUN en la región y fuera de ella por medio de una estrategia de comunicación que apoye la incidencia política, la educación alimentaria y la consecución de fondos para incidir en la disminución de la malnutrición en la región.
4. Fortalecimiento, financiamiento y sostenibilidad de la Red.	Fortalecer a la REDLACSUN a través del desarrollo de sus capacidades técnicas, de la mejora del acceso a oportunidades de financiamiento y del incremento de sus miembros para su sostenibilidad.

Fuente: Elaborada con base en la REDLACSUN (2023).

## El encuentro regional de la Red de la Sociedad Civil del Movimiento SUN

Para dar continuidad al desarrollo del plan estratégico regional, la REDLACSUN realiza anualmente una reunión regional que busca aportar elementos para la ejecución de los cuatro objetivos estratégicos. La más reciente se realizó en Bogotá, entre

el 25 y el 28 de febrero de 2025, y fue un momento crucial para impulsar la acción de la Red en varios sentidos. Este espacio permitió examinar los resultados de procesos trabajados durante 2024 y preparar las alianzas para emprender acciones claves en 2025 con una mejor preparación técnica, un mayor sentido de pertenencia a la Red y, sobre todo, una visión estratégica y de proceso.

Cada objetivo del encuentro y cada bloque temático de la agenda se enlazó de manera intencional con los objetivos del plan estratégico (tabla 2). Durante los cuatro días que duró el evento, se combinó un trabajo interno con los miembros de la Red y un Foro externo con participación de diversos actores y medios de comunicación para tener un impacto en la articulación intersectorial y en la conversación pública.

**Tabla 2. Objetivos del encuentro regional, bloques temáticos y objetivos estratégicos de la REDLACSUN**

Objetivos del encuentro	Bloques temáticos de la agenda	Objetivo del plan estratégico de la Red
Dar continuidad al proceso de fortalecimiento de capacidades en materia de rendición de cuentas frente a compromisos de la Cumbre de Nutrición para el Crecimiento (N4G).	1. Cumbre de Nutrición para el Crecimiento (N4G). Antecedentes, papel de la Red de Sociedad Civil en la rendición de cuentas y compromisos de las alianzas de cada país.	2. Incidencia política 4. Fortalecimiento de capacidades de la Red
Consultar la estrategia de la Red de Sociedad Civil de SUN 4.0 y ahondar en el conocimiento mutuo entre las alianzas (fortalezas y retos).	2. Consulta a las alianzas sobre lo que se espera para los próximos cinco años. Diálogo entre alianzas. Visitas de campo.	4. Fortalecimiento de capacidades de la Red
Generar capacidades de incidencia política frente a las prioridades de la región.	3. Presentación del estudio comparativo en nutrición, SAN y NATO, ajuste de estrategias de incidencia por país.  Taller práctico de comunicación política.	1. Generación de conocimiento para la incidencia 2. Incidencia política
Posicionar a la Red de Sociedad Civil de SUN en la región y a la Alianza de Sociedad Civil de Colombia. Incidir en la generación de información pública sobre la situación de la nutrición en el país, en la política del derecho a la alimentación e invitar al Gobierno de Colombia a formar parte del Movimiento SUN.	4. Foro público América Latina se proyecta hacia la Cumbre de Nutrición para el Crecimiento (N4G) de París.  Estrategia de posicionamiento a través de medios de comunicación	OE2. Incidencia política 3. Comunicación

*Fuente:* Elaborada con base en la REDLACSUN (2025).

## Bloques temáticos del encuentro

El encuentro estuvo compuesto por cuatro bloques temáticos: i) hacia la cumbre de nutrición para el crecimiento (N4G), ii) estrategias de la Red de Sociedad Civil de SUN 4.0 y las visitas de campo, iii) capacidades de incidencia política frente a las prioridades de la región, y, iv) el Foro América Latina se proyecta hacia la Cumbre de Nutrición para el Crecimiento. En estos espacios se pudo fortalecer el trabajo de las alianzas de los países y determinar estrategias de incidencia para el mejoramiento de la seguridad alimentaria y nutricional para la región latinoamericana.

### *Bloque 1: hacia la Cumbre de Nutrición para el Crecimiento (N4G)*

El primer bloque estuvo dedicado a la Cumbre de Nutrición para el Crecimiento (N4G), un espacio mundial de compromiso con la nutrición convocado cada cuatro años por el país anfitrión de los Juegos Olímpicos y Paralímpicos. En 2021 se desarrolló Tokio y en marzo de 2025 en París, organizada por el Gobierno de Francia. Se eligió esta fecha porque el 2025 es un año significativo que marca el final de la década de acción sobre nutrición de las Naciones Unidas. N4G París es una cumbre de múltiples partes interesadas donde se aboga por compromisos financieros y políticos ambiciosos y donde se fomenta el diálogo entre diversos actores de todo el mundo, incluyendo Gobiernos, organizaciones internacionales, instituciones de investigación, organizaciones de la sociedad civil, filantropías, entidades del sector privado, etc.

Entre los principales objetivos de la Cumbre están alinear las políticas y los recursos para integrar la nutrición en esfuerzos de desarrollo más amplios en materia de salud, agricultura, educación y acción por el clima; cerrar la brecha de financiación mediante inversiones coordinadas para cubrir el déficit anual de 13 000 millones de dólares en financiación de la nutrición; y establecer objetivos audaces comprometiéndose con planes nacionales de nutrición medibles, con objetivos de financiación respaldados por sólidos sistemas de seguimiento para garantizar la rendición de cuentas. Sobre esta base, Francisca Gómez, representante del Movimiento SUN en América Latina y el Caribe, abrió el encuentro destacando la importancia de la transición hacia la fase 4.0 del Movimiento SUN (2025-2030) y de la Cumbre N4G en París, resaltando los compromisos financieros y programáticos que pueden fortalecer la nutrición en la agenda de desarrollo sostenible. Expuso las oportunidades de incidencia en 2025, destacando la importancia de la cumbre y de la extensión de las metas de la OMS y del G7. Además, presentó el trabajo del secretariado del Movimiento SUN en 2024 para brindar asistencia técnica a países de la región en materia de revisión, presentación de nuevos compromisos y ejecución después de la Cumbre N4G.

Posteriormente, Alexandra Newlands, directora de la Red de Sociedad Civil SUN, complementó lo anterior desde el rol de la sociedad civil en la abogacía y la rendición de cuentas. Destacó su papel clave en la movilización de compromisos acordes a las realidades locales, que cumplan con los criterios SMART (específicos, medibles, alcanzables, relevantes y con tiempo definido) en el seguimiento a los mismos y en la rendición de cuentas de sus propias acciones como un ejemplo para los Gobiernos y para otros actores. Resaltó la importancia de involucrar a tomadores de decisiones y de garantizar la transparencia en los procesos de rendición de cuentas, y mencionó ejemplos de campañas exitosas entre las que destaca la realizada después de la Cumbre de Tokio 2021, donde se documentó el avance de compromisos por parte de distintos actores gubernamentales y sociales.

Pedro Marcos, quien estuvo a cargo del curso de rendición de cuentas que recibieron los miembros de la REDLACSUN en 2024 como parte de una asistencia técnica proyecto EU4SUN a través de la FIAP, retomó elementos del proceso formativo, entre ellos la importancia de conocer a fondo los datos y las plataformas que reportan esa información para generar un diálogo político con los Estados sustentado en la evidencia. Presentó diferentes herramientas para acceder a información sobre los indicadores nacionales: los bancos de datos regionales de los ODS, los reportes nacionales voluntarios sobre los planes nacionales de nutrición y los informes sectoriales de ministerios e institutos de estadística. También mencionó el marco de responsabilidad en nutrición (NAF), una plataforma para hacer seguimiento a los compromisos de N4G, y la evaluación anual conjunta del Movimiento SUN, su respectivo instrumento.

Posteriormente, y también como parte del objetivo del curso de “aprender haciendo”, los representantes de las alianzas de la sociedad civil presentaron el resultado de un trabajo previo iniciado que comprendía varios objetivos. En primer lugar, las prioridades de incidencia identificadas para cada país, en segundo, las propuestas de compromiso adoptadas en la N4G para sus Gobiernos. En tercer lugar, los planes de seguimiento y acompañamiento de las alianzas con los Estados para la inclusión o ejecución de compromisos posteriores a la Cumbre de N4G, y en cuarto, sus propios compromisos como alianzas de sociedad civil en N4G. Sobre estos últimos, el encuentro permitió la retroalimentación entre pares.

### *Bloque 2: estrategias de la Red de Sociedad Civil de SUN 4.0 y las visitas de campo*

El segundo bloque se dedicó a consultar a los participantes sobre los avances de la estrategia actual de la Red de Sociedad Civil (3.0) y las perspectivas de transición

hacia la fase 4.0. Se partió de la teoría del cambio del Movimiento SUN 3.0 y de los desafíos para alcanzar las metas del ODS2 “hambre cero”. Los miembros de la Red revisaron los logros de la tercera fase de la estrategia de la Red de Sociedad Civil e identificaron los aspectos que se deben detener, continuar o empezar a hacer en la próxima fase, al igual que las oportunidades y los desafíos para cumplirlos. Además, este bloque estuvo complementado por espacios de intercambio libre para profundizar el conocimiento entre las ocho alianzas. Así, pudieron dialogar sobre sus características, logros y desafíos, también consultarse mutuamente y establecer contactos para intercambiar información y experiencias en el futuro.

Este intercambio se complementó con la visita a dos proyectos de organizaciones de Colombia en el municipio Zipaquirá. El primero fue el proyecto Nutriliz de la Fundación Soydooy, una iniciativa que trabaja por el acceso a una alimentación sana y digna a través del modelo nutriempoderamiento y busca transformar los sistemas alimentarios mediante la generación de conciencia nutricional y la participación de las comunidades en su propia seguridad alimentaria. El segundo fue el banco de alimentos de esta localidad, que nos permitió conocer la acción de toda la red de Bancos de Alimentos de Colombia (ABACO), que además del rescate de alimentos y la acción humanitaria cuenta con un observatorio de la seguridad alimentaria y la nutrición en el país y con estrategias de educación alimentaria y de movilización social.

En esa línea, estos espacios fueron sesiones y jornadas inspiradoras que aportaron a los participantes ideas para replicar o para hacer adaptaciones de acuerdo con los contextos de cada país. Este proceso tiene elementos potenciales para un trabajo colectivo futuro que permita reconocer las mejores prácticas de las alianzas y las posibilidades de implementación desde distintos contextos, donde resulta clave la articulación con el sector público y con la sociedad civil.

### *Bloque 3: capacidades de incidencia política frente a las prioridades de la región*

El tercer bloque estuvo dedicado a la generación del conocimiento y su aplicación en acciones e instrumentos de incidencia. Jairo Rivera, docente de la Universidad Andina Simón Bolívar, expuso los resultados del estudio comparativo sobre nutrición y seguridad alimentaria, del trabajo basado en la metodología NATO (Howlett 2000) y del modelo de gobernanza nutricional (Mejía y Fanzo 2012), para entender cómo están los países en materia de información, legislación, presupuesto y organización. Al respecto, concluyó que la información nutricional en la región está fragmentada y desactualizada, que la normatividad es extensa y de

difícil aplicación, que hay baja ejecución presupuestaria y falta de sostenibilidad en fuentes de financiamiento y una coordinación institucional con metas dispersas y falta de claridad en resultados.

A pesar de estos desafíos, se reconoció el papel clave de la sociedad civil en la promoción de la SAN, en la generación de información crítica y en la movilización social. Esta información fue usada durante el encuentro en un taller en el que los miembros de las alianzas revaluaron sus estrategias de incidencia política. En este proceso se realizaron valoraciones del estado situacional de las políticas públicas y de las posibilidades de incidencia desde los actores sociales. Los reportes nacionales constituyen un insumo principal para la gestión de las alianzas.

Además, dado que la necesidad de incrementar las habilidades de comunicación política fue una de las prioridades de la Red en su plan estratégico, se introdujo el tema en este bloque temático para dar a conocer un trabajo que se profundizará durante 2025 mediante un proceso de formación y el acompañamiento de diálogos políticos entre las alianzas entre la sociedad civil y los Gobiernos. La tarea estuvo a cargo de Constanza Jerez, coordinadora de la Coalición NiñezYa de Colombia, que cuenta con más de 200 organizaciones de la sociedad civil y que trabaja con éxito en la inclusión de temas prioritarios para la niñez en programas de Gobierno y en políticas públicas. También de Alfonso Ospina, director de noticias de la cadena radial Caracol de Colombia, quien lideró una sesión práctica sobre vocería política, entregando un decálogo de claves para la comunicación efectiva que incluye la claridad de los objetivos, la adaptación al público, la coherencia en el mensaje y la importancia de la evidencia en la argumentación.

Con esto se finalizó la agenda interna del encuentro, que permitió identificar avances y desafíos en materia de seguridad alimentaria, de nutrición y de gestión pública en América Latina y el Caribe. Además, se subrayó la necesidad de fortalecer la rendición de cuentas, de mejorar la recolección y la sistematización de datos y garantizar un marco político y normativo efectivo. Finalmente, se reafirmó el compromiso de las alianzas de la sociedad civil para incidir en la agenda pública y para promover el derecho a la alimentación en la región.

#### ***Bloque 4: el Foro América Latina se proyecta hacia la Cumbre de Nutrición para el Crecimiento***

Acto seguido, se inició la agenda externa del encuentro mediante el Foro América Latina hacia la Cumbre de Nutrición para el Crecimiento (N4G), que se convocó conjuntamente con la embajada de Francia en su rol de anfitriona de la Cumbre de Nutrición para el Crecimiento en París. El Foro tuvo lugar el 28 de febrero y su

principal objetivo fue incrementar el nivel de incidencia en las metas de nutrición dentro de los países que forman parte del Movimiento SUN en la región. Este evento promovió el compromiso de diversos actores, incluyendo Gobiernos, sociedad civil y organizaciones internacionales para abordar los desafíos de nutrición y seguridad alimentaria. En particular, se hizo un llamado a la acción en Colombia en materia de actualización de información y de política pública, y se destacó el rol central de la Cumbre N4G como un punto de inflexión en la lucha contra la malnutrición en todas sus formas en el mundo.

La apertura del Foro estuvo a cargo del embajador de Francia, Sylvain Itté, quien destacó la relevancia de las organizaciones presentes en la lucha por la nutrición. En su intervención, recordó la proximidad de la Cumbre N4G en París y subrayó sus prioridades temáticas: nutrición, salud y protección social; transición hacia sistemas alimentarios sostenibles y resilientes al cambio climático; y nutrición frente a crisis. Destacó la participación activa de la sociedad civil, enfatizó en la importancia de continuar con los esfuerzos de incidencia política y financiera y alentó a todos los presentes a registrar sus compromisos en la plataforma Nutrition Accountability Framework (NAF).

Francisca Gómez, representante del Movimiento SUN en América Latina, reafirmó que la Cumbre N4G representa una oportunidad crítica para acelerar el progreso contra la malnutrición y resaltó que el SUN es una alianza entre varios actores que trabajan para erradicar la malnutrición y para garantizar una alimentación adecuada sin dejar a nadie atrás. Subrayó que para lograr el éxito de la cumbre es necesario un respaldo político y económico sólido, integrando la nutrición en las políticas públicas y asegurando su sostenibilidad, y finalizó su intervención destacando la importancia de la articulación y de la alineación de actores para implementar acciones concretas y sostenibles.

Alexandra Newlands, directora de la Red de Sociedad Civil SUN, ahondó en el compromiso de las embajadas de Francia alrededor del mundo con la participación de la sociedad civil en la Cumbre N4G. En un contexto de reducción de presupuestos para la cooperación, subrayó la relevancia del trabajo de la sociedad civil y de su rol representando a los sectores más vulnerables. Señaló que en Colombia la sociedad civil ha demostrado un compromiso excepcional, impulsando la adhesión del país al Movimiento SUN. Finalmente, resaltó el valor de la sociedad civil para garantizar que los compromisos adquiridos en foros internacionales (entre ellos el N4G) se traduzcan en acciones concretas y medibles a nivel local.

Tras esta apertura, se presentó un contexto nacional y regional de la nutrición, de la seguridad alimentaria, de las prioridades y de las condiciones que habilitan o frenan la ejecución de la política pública en los países. Juan Carlos Buitrago,

director de ABACO y miembro de la Alianza SUN Colombia, expuso un panorama crítico de la situación nutricional y alimentaria en el país anfitrión del Foro. Destacó la falta de actualización de los datos sobre nutrición y la necesidad de políticas públicas alineadas y actualizadas. Planteó que Colombia enfrenta altos índices de inseguridad alimentaria y de malnutrición infantil, lo que requiere medidas urgentes de prevención y seguimiento. Profundizó en cuatro áreas prioritarias para la acción: inseguridad alimentaria, que en sus tres niveles llega al 76 % de la población; desnutrición crónica infantil, que no es un evento de notificación obligatoria ni de vigilancia en salud pública; el exceso de peso en niños menores de cinco años en una tendencia creciente; y la prevalencia de la lactancia materna exclusiva como una acción preventiva primordial.

Pasando al contexto regional, Jairo Rivera presentó un análisis comparativo de los países que forma parte del SUN en América Latina, a partir de cuatro ejes: el entorno social y económico, la nutrición, la seguridad alimentaria y la gobernanza. El estudio comparativo reveló deficiencias en la disponibilidad y de la calidad de la información sobre seguridad alimentaria y sus determinantes sociales, caracterizadas por datos incompletos, desactualizados y carentes de análisis integrados. En términos normativos, identificó la existencia de leyes y políticas intersectoriales con planificación a mediano plazo y una falta de estrategias a largo plazo. Además, señaló que los procesos de aprobación y reglamentación de estas normativas suelen ser excesivamente prolongados, lo que dificulta su implementación efectiva. Respecto al presupuesto, resaltó que la crisis económica, la baja ejecución de los fondos asignados y la insuficiencia de recursos sostenibles constituyen desafíos que impiden alcanzar los objetivos.

En el ámbito organizacional, reconoció la existencia de instancias de coordinación, el apoyo de organismos internacionales y la participación de la sociedad civil. Sin embargo, también la persistencia de deficiencias en la articulación horizontal y vertical y de las políticas a nivel local. A pesar de estos retos, Jairo Rivera reconoció el papel activo de la sociedad civil en la promoción del derecho a la seguridad alimentaria y nutricional, destacando su labor en la producción de información, en la movilización de recursos y en el impulso de iniciativas normativas. Además, recalcó que la consolidación de una política de Estado en esta materia requiere mejorar la coordinación interinstitucional, fortalecer el marco normativo y garantizar una asignación presupuestaria eficiente y sostenible.

En un tercer momento, se realizó el panel de expertos Visiones y Propuestas para Avanzar hacia las Metas del ODS 2, que fue moderado por Carolina Turriago, asesora regional senior de la Red de Sociedad de SUN en América Latina. El panel reunió a representantes del Gobierno nacional y del territorial, del Sistema de Naciones Unidas, de la academia, de la sociedad civil y del Frente Parlamentario

contra el Hambre. La composición del panel fue pensada de acuerdo con lo que el Movimiento SUN espera que sea una plataforma multiactor en cada país, que responde a su visión de articulación entre múltiples actores y sectores.

Cada participante, desde su rol, presentó sus perspectivas y sus aportes a la meta común de erradicar la malnutrición en todas sus formas. Michela Espinosa, representante de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), enfatizó la necesidad de transformar los sistemas agroalimentarios para garantizar una alimentación sostenible y saludable. El Dr. Darío Londoño, de la Fundación Santa Fe de Bogotá, destacó la importancia de la recolección de datos consistentes y comparables para la formulación de políticas eficaces. Kairen Gutiérrez, del Ministerio de Igualdad y Equidad de Colombia, compartió los esfuerzos del Gobierno por actualizar la Encuesta Nacional de Situación Nutricional (ENSIN), que no se realiza hace 10 años, y por formular la política del derecho humano a la alimentación adecuada.

Carolina Deik, primera dama de Bogotá, compartió la iniciativa “Misión Nutrición Bogotá”, un esfuerzo local para distribuir alimentos rescatados y llevarlos a poblaciones vulnerables, que realiza con apoyo de la sociedad civil. Juan Pablo Guzmán, miembro de la Alianza de Sociedad Civil de Ecuador, manifestó que se requiere un abordaje multisectorial para los problemas de nutrición, y que el Movimiento SUN juega un papel protagónico mediante la propuesta de plataformas multiactor en cada país. Finalmente, desde el Frente Parlamentario para el Hambre, el representante ante la Cámara Edward Sarmiento compartió que este Frente es un espacio multipartidista que refleja la diversidad del Congreso, que al mismo tiempo refleja la diversidad del país en términos ecosistémicos, culturales, políticos.

Para el cierre del Foro se preparó un momento cumbre donde cada uno de las ocho personas que coordinan las alianzas de sociedad civil de SUN pasó al podio a leer su compromiso para la Cumbre N4G. De esta manera, se cerró el proceso pedagógico de rendición de cuentas con un producto concreto y se proyectó la incidencia de las alianzas hacia la fase posterior a la Cumbre N4G. Se mantuvo ese momento de emoción cuando la representante del Gobierno de Colombia pasó a firmar simbólicamente la adhesión del Estado colombiano al Movimiento SUN, una tarea que persiguió la alianza sociedad civil desde el año 2017. Antes, durante y después del Foro se ejecutó una gestión con medios de comunicación con la intención de lograr un impacto mediático y de ampliar la conversación a otros actores. Esta se incrementó después del Foro, pues la presencia de actores clave y de sus anuncios le dieron mucha visibilidad. Se logró tener 60 publicaciones en televisión, radio, y en prensa digital e impresa. Con una pequeña inversión, se logró un impacto en los medios de comunicación valorado en más de 103 000 dólares.

## Conclusiones

Retomando los objetivos del encuentro, se puede afirmar que se cumplieron en su totalidad. Organizarlo a manera de un evento para ligar los avances en los objetivos estratégicos de la Red y de los procesos de formación anteriores con la adquisición de nuevos elementos técnicos y habilidades para la incidencia, sentó las bases para que las alianzas tengan claridad y perspectiva estratégica de su acción en un marco global.

Por su parte, el Foro América Latina hacia la Cumbre N4G representó un espacio crucial para reflexionar sobre la seguridad alimentaria y nutricional en la región y para hacer un llamado frente a los aspectos estructurales de la gobernanza pública que se requieren para concretar progresos en los países. También perfiló la cumbre N4G como un hito para consolidar el compromiso político y financiero necesario para luchar contra la malnutrición en todas sus formas, y mostró la manera en que la participación activa de los Gobiernos, de la sociedad civil y de las organizaciones internacionales, entre otros actores clave, es esencial para transformar estos compromisos en acciones concretas que garanticen el acceso a una alimentación adecuada y saludable para todos. En este campo, la sociedad civil, desde la práctica, juega un rol clave hacia el mejoramiento de la seguridad alimentaria y nutricional en la región y estos encuentros catapultan sus capacidades para ejercerlo.

## Referencias

- Appe, Susan, y Jairo Rivera. 2025. "International NGOs in Latin America". En *Elgar Encyclopedia of Latin American Politics*, editado por Claudia Avellaneda, Ricardo Bello-Gomez y Nathalie Mendez, (de próxima aparición). Londres: Edward Elgar Publishing Limited.
- FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura). 2023. *América Latina y el Caribe: panorama regional de la seguridad alimentaria y la nutrición 2023. Estadísticas y tendencias*. Santiago de Chile: FAO. <https://iris.paho.org/handle/10665.2/59186>
- 2024. *El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo 2024: Financiación para acabar con el hambre, la inseguridad alimentaria y la malnutrición en todas sus formas*. Roma: FAO. <https://doi.org/10.4060/cd1254es>
- Howlett, Michael. 2000. "Managing the 'hollow state': procedural policy instruments and modern governance". *Canadian Public Administration* 43 (4): 412-431. <https://doi.org/10.1111/j.1754-7121.2000.tb01152.x>

- Mejía, Andrés, y Jéssica Fanzo. 2012. "Fighting maternal and child malnutrition: Analyzing the political and institutional determinants of delivering a national multisectoral response in six countries". Institute of Development Studies. <https://lc.cx/nfTWzB>
- ONU (Organización de las Naciones Unidas). 2015. "Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible". <https://lc.cx/fx6kRv>
- 2018. *La Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible: una oportunidad para América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: ONU.
- REDLACSUN (Red de la Sociedad Civil de América Latina y el Caribe). 2023. *Planificación Estratégica de la Red de la Sociedad Civil de América Latina y El Caribe*. Bogotá: Red de la Sociedad Civil de América Latina y el Caribe.
- 2025. *Planificación Encuentro regional de la Red de la Sociedad Civil del Movimiento Scaling Up Nutrition (SUN) en América Latina y el Caribe*. Bogotá: Red de la Sociedad Civil de América Latina y el Caribe.
- Rivera, Jairo. 2023. *La malnutrición infantil en Ecuador: entre progresos y desafíos*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar / Corporación Editora Nacional.
- 2024. "La transición alimentaria y nutricional de la infancia en Ecuador: un enfoque pluralista y pragmático". *Mundos Plurales. Revista Latinoamericana de Políticas y Acción Pública* 11 (1): 119-147. <https://doi.org/10.17141/mundosplurales.1.2024.6123>
- Rivera, Jairo, y Rita Mesías. 2024. "Organizaciones de la Sociedad Civil y el combate a la desnutrición crónica infantil en Ecuador". *Estudios de Políticas Públicas* 10 (1): 99-118. <http://dx.doi.org/10.5354/0719-6296.2024.74184>

Reseña





Leonardo Secchi y César N. Cruz-Rubio. 2025. **Handbook on Public Policy in Latin America**. 676 págs.

Recibido: 01/02/2025 - Aceptado: 13/03/2025

La publicación de este manual constituye sin duda un hito valioso e histórico para el campo de estudio de las políticas públicas en América Latina. Luego de aproximadamente cuatro décadas de desarrollo académico en este campo, una importante casa editorial internacional publica en inglés esta obra sobre el estudio de las políticas públicas en la región, que agrupa a autores y autoras provenientes de Latinoamérica. Tal como lo indica la editorial, en este libro se ofrece una visión general de la investigación sobre políticas públicas en América Latina realizada por reconocido-as académico-as y profesionales de la región. Sus capítulos permiten acercar a una audiencia internacional las contribuciones originales sobre aportes prácticos y teóricos en políticas públicas desde América Latina. Con ello, se pretende que el conocimiento producido por los autores y las autoras de los capítulos fortalezca la visibilidad, la difusión y el uso de la investigación producida en América Latina y aporte al debate internacional. En este sentido, es preciso reconocer el valor de la labor realizada por los editores Leonardo Secchi, profesor de la Universidad Federal de Santa Catarina de Florianópolis (Brasil) y de César N. Cruz-Rubio, investigador del Grupo de investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas (GI-GAPP) y profesor de la Universidad Carlos III de Madrid (España), quienes han logrado movilizar a 68 expertos para 40 contribuciones divididas en cinco secciones.

La obra se abre con el prefacio de uno de los pioneros latinoamericanos, Luis F. Aguilar-Villanueva. En su presentación el maestro mexicano recuerda la extrañeza y la resistencia con que se enfrentaba el concepto de política pública en la región en los años 60-70 del siglo XX, entonces obsesionada con el tema de la planificación. Señala que el programa de investigación de la disciplina fue innovador porque en los países latinoamericanos abundaban los buenos estudios sobre el Estado, la historia política, el sistema político, la administración pública y el sistema económico, pero no existían investigaciones sistemáticas sobre la toma de decisiones de política gubernamental. Igualmente destaca las principales innovaciones que aportó el campo de las políticas públicas en América Latina: su relación con los valores democráticos, la gestión pública y la gobernanza. El maestro Aguilar cierra con una advertencia sobre la importancia de desarrollar políticas legítimas y efectivas para preservar las sociedades latinoamericanas frente al populismo autoritario.

Por su parte, los editores del manual, en la introducción, ofrecen una síntesis del estado y de la evolución del campo en América Latina y una presentación de los temas, así como de los autores y las autoras. Concluyen esta primera sección considerando la necesidad de una estrategia regional para fomentar de manera coherente y estructurada el desarrollo de un campo conformado por una diversidad de comunidades epistémicas.

El cuerpo central de la obra está compuesto por tres secciones: 11 contribuciones se centran en aspectos teóricos (II), 14 se refieren a estudios transversales (III) y otros 12 a estudios de caso nacionales (IV) antes de una conclusión. Así, en la sección

II se revisan los principales enfoques analíticos del campo y sus aplicaciones en la región. Los capítulos 2, 3, 4 y 5 se centran en enfoques que podemos calificar como clásicos o históricos y de origen norteamericano, fundamentados en la perspectiva epistemológica neopositivista dominante. Sucesivamente, Ana Cláudia Niedhardt Capella presenta y analiza el enfoque de corrientes múltiples (MSF) propuesto por John Kingdon (cap. 2), Raúl Pacheco-Vega y Miguel Eduardo Alva-Rivera el enfoque IAD, desarrollado por Elinor Ostrom (cap. 3), y Paul Cisneros el enfoque de las coaliciones promotoras de Paul Sabatier (cap. 4). Con el capítulo 5, Laura Chaqués Bonafont, Felipe Gonçalves Brasil y Beatriz Policicio Rey completan este primer grupo de enfoques con la presentación del “equilibrio puntuado”, desarrollado por Frank R. Baumgartner y Bryan D. Jones.

Sigue un segundo conjunto de enfoques de desarrollos más recientes. Pueden ser considerados parte del giro ocurrido en el campo de las políticas públicas a finales de los años 80 del siglo pasado, calificado como giro argumentativo o interpretativo y basado en una perspectiva epistemológica constructivista. Leonardo Secchi, Frank Fischer y Sulivan Desirée Fischer (cap. 6) se encargan de presentar el giro y sus fundamentos, así como de explorar su penetración en América Latina con un énfasis particular en el caso de Brasil, en donde, según los datos presentados, hubo una mayor influencia. Le sigue, podríamos decir naturalmente, un capítulo 7 elaborado por Rosana de Freitas Boullosa relativo a los estudios de políticas públicas en perspectiva crítica; la autora inscribe este enfoque, relativamente nuevo en los estudios de políti-

cas, en la tradición del pensamiento crítico latinoamericano que va desde la creación de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en 1948 hasta las perspectivas contemporáneas decoloniales y feministas. En el capítulo 8, Alejandro Miguel Estévez y Marcela H. Cifarelli se centran en la perspectiva narrativa en políticas públicas; nos señalan los cinco diferentes enfoques o modelos de análisis que las usan, haciendo énfasis en el más reciente y exitoso *Narrative Policy Framework* (NPF) de Jones, Shanahan y McBeth (2014); y en relación con su desarrollo en América Latina, Estévez y Cifarelli consideran necesario poner mayor atención en tres direcciones: estudios del nivel macro, aspectos metodológicos y colaboración interdisciplinaria. En el noveno capítulo, Osmany Porto de Oliveira, Cecilia Osorio Gonnet y Raúl Pacheco-Vega analizan el enfoque relativo a la transferencia, difusión y circulación de las políticas públicas y su importancia para la región. Para finalizar esta sección centrada en aspectos teóricos y conceptuales, se proponen reflexiones de diferente índole en los tres últimos capítulos. Así, el capítulo 10, de Pedro Medellín, ofrece una reflexión original sobre el poder y el gobierno en nuestra época. Martha Gómez-Lee (Cap. 11) se aventura a proponer un enfoque denominado coaliciones de temporalidades futuras (CFT), como una hibridación original entre el ACF y la perspectiva de origen alemán llamada temporalidades de futuro para tomar en cuenta el hecho de vivir en un mundo interconectado y multicultural. Finalmente, en el capítulo que cierra esta sección, correspondió a André-Noël Roth Deubel presentar una lectura sobre la influencia de los desarrollos teóricos en materia de políticas públicas en

la formación de las políticas gubernamentales latinoamericanas, destacando también los aportes propios de la región, y señalando los desarrollos teóricos en curso desde el sector académico.

La tercera sección ofrece, del capítulo 13 al 26, una variedad de estudios empíricos temáticos más específicos en perspectiva general o comparada entre diversos países latinoamericanos. Así, hay estudios sobre la problemática de la racionalidad en la formulación de las políticas sanitarias, luego sobre la transparencia, la participación ciudadana, la implementación, la evaluación, la regulación, el género, la enseñanza de las políticas públicas, la comunicación, las estrategias de lucha anticorrupción, el gobierno abierto, los laboratorios de innovación, la inteligencia artificial y la descriminalización del aborto.

Desde otra perspectiva, la sección IV permite adentrarse en las especificidades nacionales de la fabricación o manufacturación de las políticas públicas en varios países de la región, de manera general (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Guatemala, México, Perú) o a través de los lentes de alguna política pública específica (Costa Rica, Ecuador, Venezuela, República Dominicana).

En la conclusión de esta obra, que será sin duda un referente en la materia, los dos editores, Leonardo Secchi y César N. Cruz-Rubio se juntaron a otros autores, Nicolás Bentancur, André-Noël Roth Deubel y Juan Guillermo Vieira Silva, para señalar los desafíos y las perspectivas que encuentra el estudio de las políticas públicas en América Latina. Destacan así cinco desafíos que se interrelacionan: la reducción de la depen-

dencia de las teorías producidas en el Norte global, el hecho de repensar el proceso de políticas públicas para la región, el desarrollo de una agenda de estudios comparados, la promoción de los intercambios sur-sur y, finalmente, el fortalecimiento de las conexiones entre teoría y práctica.

La publicación de este texto en inglés sin duda alguna facilitará el posicionamiento y la visibilidad del campo latinoamericano sobre los estudios de políticas públicas en el contexto internacional y será de obligatoria consulta para los y las estudiosos-as latinoamericano-as. A su vez, ojalá genere una mayor integración de las mismas comunidades epistémicas de la región con el fin de desarrollar nuevas iniciativas de investigación y de producción de políticas públicas que, como recordaba Luis Fernando Aguilar en el prefacio de la obra, deben ser legítimas, efectivas y democráticas. En este tema, el papel de quienes estudian la acción pública no puede limitarse a observar y analizar de manera distante los hechos, sino que deben comprometerse, tal como lo señalaba ya el mismo Lasswell (1951), con el fomento y la realización de la dignidad humana y la consolidación de la democracia. En este sentido, para una mejor apropiación de la temática por parte de los actores sociales y políticos locales sería maravilloso que existiera una iniciativa para la traducción al español o al portugués. Finalmente, considero que, a pesar de reconocer el valor de la obra, es una lástima la ausencia en ella de una reflexión con relación al modelo heurístico del ciclo de política, pues esta perspectiva es la más difundida y usada tanto para la enseñanza como para la formación de las políticas en la práctica gubernamental.

## Referencias

- Jones, Michael D., Elizabeth A. Shanahan y Mark K. McBeth. 2014. *The Science of Stories: Applications of the Narrative Policy Framework in Public Policy Analysis*. New York, US: Palgrave Macmillan, 280p. ISBN: 978-1-137-48586-1 (e-Book)
- Lasswell, H. D. 1951. The Policy Orientation. In D. Lerner, & H.D. Lasswell, eds., *The Policy Sciences: Recent Developments in Scope and Method* (pp. 3-15). Stanford, CA: Stanford University Press
- Secchi, Leonardo, y César N. Cruz-Rubio, eds. 2025. *Handbook on Public Policy in Latin America*. Cheltenham /Northampton: Edward Elgar Publishing Limited.

André-Noël Roth Deubel  
Universidad Nacional de Colombia  
anrothd@unal.edu.co

José Antonio Sanahuja y Pablo Stefanoni (eds.) 2023. **Extremas derechas y democracia: perspectivas iberoamericanas**. 195 págs.

Recibido: 20/02/2025 - Aceptado: 21/03/2025

## Introducción

La segunda década del siglo XXI ha transcurrido aparejada a la emergencia de nuevas derechas. Más allá de los factores que condicionan su surgimiento, su creciente legitimidad y la proyección político-electoral que tienen, se ancla en fenómenos ideológicos y discursivos que impugnan las múltiples crisis que enfrenta el mundo en la modalidad de guerras culturales. Este aspecto, que denota la centralidad de los procesos comunicacionales en la medida en que, por medio de ellos, estas derechas logran construir y movilizar experiencias y sentidos para enmarcar el presente, definir enemigos y construir agendas, prioriza el internet y las redes sociales como arena de disputa, espacio de construcción de identidades y herramienta de radicalización política. La obra en cuestión desarrolla estos elementos.

## El libro

En la introducción, José Antonio Sanahuja y Pablo Stefanoni presentan un panorama general del fenómeno que aborda la obra: la emergencia de nuevas derechas regionales y globales. Los autores declaran que el objetivo del libro es ahondar en este fenómeno a partir de un enfoque global e iberoamericano. Esta clave metodológica que atraviesa la

obra, respondería a que la comprensión de las expresiones que adoptan las nuevas derechas demanda analizar los impulsos globales y las particularidades nacionales de este fenómeno. Esto en razón de que, más allá de condicionantes globales y características generales que unen a las nuevas derechas, sus expresiones, discursos y prácticas concretas se materializan en función del anclaje nacional que poseen, en función de lo cual no constituyen una expresión homogénea.

El capítulo 1, “Las ‘nuevas derechas’ y la ultraderecha neopatriota: conceptos, teoría y debates en el cruce de ideología y globalización”, a cargo de José Antonio Sanahuja y Camilo López Burian, despliega una propuesta teórico-conceptual para comprender este fenómeno. Para ello, los autores problematizan el empleo de diferentes conceptos: fascismo, neofascismo, derecha populista, entre otros, sin embargo, no permiten capturar la especificidad del fenómeno. Su crítica se fundamenta en que este no configura un simple retorno al pasado, ni el remozamiento de experiencias anteriores, ni estilos políticos que pueden ser vaciados de su contenido. En oposición, partiendo del postulado de que el mundo contemporáneo atraviesa un interregno generado tras la crisis de la globalización, argumentan que el antiglobalismo, a manera de respuesta de las nuevas derechas a esta crisis, es lo que marca la especificidad de sus expresiones políticas e ideológicas.

El capítulo 2, “Afinidades y diferencias. Una cartografía de fuerzas y discursos de ultraderecha en Europa”, a cargo de Steven Forti, mapea las expresiones discursivas de las nuevas derechas enfatizando en su carácter heterogéneo. Tomando en cuenta las expresiones europeas, se argumenta que

estas muestran convergencias y divergencias políticas y doctrinales. Entre las convergencias estarían el reconocimiento de guerras culturales como campo de batalla, una retórica antisistema, el tacticismo mediático que emplean y el uso de las redes sociales. Respecto a las divergencias, Forti las rastrea en torno a sus orígenes, su posicionamiento frente a determinadas políticas socioeconómicas, sus valores y su posicionamiento geopolítico. Así, Forti sostiene que las nuevas derechas no constituyen un actor unificado alejado de tensiones. Sin embargo, sus convergencias hacen que se articulen a manera de una “gran familia”.

El capítulo 3, “Las mil mesetas de la reacción: mutaciones de las extremas derechas y guerras culturales del siglo XXI”, a cargo de Pablo Stefanoni, se adentra en los discursos de las nuevas derechas. Stefanoni postula que el siglo XXI estaría marcado por una disputa por el inconformismo social en la que las “derechas alternativas” tendrían una posición favorable para canalizar el descontento social. Frente a una izquierda que se percibe en un rol de conservar y defender el *establishment*, la capacidad de estas derechas de caracterizar e impugnar el presente como una crisis generada por la supremacía cultural de la izquierda en clave de guerras culturales y su promesa de reinstitucionalizar un orden perdido, sería lo que les brinda proyección de rebeldía y de fuerza política. Mientras que el espacio principal para su irradiación y radicalización serían las redes sociales.

El capítulo 4, “Ultraderecha y democracia en Estados Unidos: Trump, el trumpismo y más allá”, a cargo de Odilon Caldeira, disecciona el trumpismo a través de las diferentes capas históricas que posibilitaron su surgimiento, las interfaces que genera entre

actores de diferentes tradiciones de derecha y la fuerza que proyecta. Según Caldeira, el trumpismo materializaría la articulación de tradiciones políticas relegadas del bipartidismo hegemónico, cuyas experiencias y actores que las encarnan serían las que sientan sus bases, sin llegar a constituir un todo cohesionado. Al contrario, plantearían una relación de cooperación que moviliza sentidos diversos, principalmente a través de las redes sociales, pero reproducen también tensiones entre expectativas y agendas marcadas por una creciente radicalización. Esta dinámica interpelaría también a actores fuera de Estados Unidos, por lo que el trumpismo constituiría un referente global para la *alt-right*.

El capítulo 5, “Nuevas derechas y feminismo: de su combate a su resignificación”, a cargo de Cecilia Güemes, analiza la mutación, heterogeneidad y particularidad que presentan los posicionamientos de las nuevas derechas frente a las demandas feministas. Güemes postula que, a diferencia del pasado, lejos de ser combatido, el feminismo es resignificado y apropiado por estas derechas, constituyéndose un nuevo terreno de disputa. Este proceso obedece al creciente voto femenino a estos actores, a la feminización de sus organizaciones y a cierta sensibilización hacia las mujeres por los efectos negativos de la globalización en clave del nuevo patriotismo. Sin embargo, la reivindicación que hacen de las demandas feministas muestra tres particularidades: una concepción conservadora del rol de las mujeres, una instrumentalización de sus demandas y clivajes que no convocan a adoptar una posición común.

El capítulo 6, “Las derechas radicales: entre ‘atlantismo’ y ‘euroasianismo’”, a cargo de Gisela Pereyra Doval, reflexiona

sobre la configuración de las posturas geopolíticas de las nuevas derechas. Pereyra señala que el interregno actual y el resurgimiento de la geopolítica y de la geoeconomía, a la vez que generaron condiciones para el surgimiento de las nuevas derechas, impulsaron la adopción de posturas geopolíticas como proyección política e ideológica de estos actores. Partiendo del caso europeo, Pereyra plantea que los alineamientos geopolíticos de las nuevas derechas responden más a convergencias ideológicas y menos a lecturas apegadas a intereses nacionales, configurando una geopolítica “poswestfaliana”.

El capítulo 7, “Hispanidad e iberosfera: imaginarios hispanoamericanos de la ultraderecha neopatriota”, a cargo de José Antonio Sanahuja y Camilo López Burian, desarrolla un análisis de la reconfiguración de los imaginarios de las nuevas derechas iberoamericanas. El argumento de los autores parte del reconocimiento del “neopatriotismo”, una característica particular de las nuevas derechas a partir de la cual disputan el ordenamiento liberal a nivel nacional e internacional. En este segundo nivel, sería la convergencia de determinados discursos y prácticas lo que les permite articular una respuesta ideológica eficaz. La reconfiguración de los imaginarios hispanoamericanos a cargo de las nuevas derechas iberoamericanas, a través de la resignificación de conceptos entre los que sobresalen la hispanidad o la iberosfera, sería una expresión de esta búsqueda de convergencia en aras de tejer alianzas y redes.

Finalmente, el capítulo 8, “De las *fake news* a la radicalización en línea: el caso del auge de la extrema derecha en Brasil”, a cargo de David Nemer, analiza la rela-

ción entre las nuevas derechas y las redes sociales, problematizando los espacios virtuales como herramientas de radicalización a partir del empleo de recursos, entre ellos las *fake news*. Si bien esta relación ha sido analizada para el caso del Brexit o en la elección de Trump, Nemer señala que en Brasil los algoritmos no fueron el principal recurso, sino una infraestructura humana articulada en torno a WhatsApp. El autor analiza la organización de la infraestructura que catapultó a Bolsonaro y establece que se trata de una red piramidal materialmente establecida que facilitó el flujo de desinformación y con ello la radicalización de sus seguidores.

## Conclusiones

Los aportes de esta obra permiten matizar la comprensión de las nuevas derechas, a las que usualmente se les considera continuaciones radicalizadas de las derechas tradicionales o respuestas políticas autoritarias que buscan acelerar la contrarrevolución neoliberal. Contrario a esto, las reflexiones abordadas dan cuenta de que estamos frente a un fenómeno nuevo, que tiene en el interregno que abre la crisis de la globalización neoliberal su condición de posibilidad. Sin dejar de ser un fenómeno político, las nuevas derechas enmarcan su disputa en el ámbito ideológico y en el cultural.

Desde ahí, se muestran transgresoras y articulan agendas que tensionan el ordenamiento hegemónico. No constituyen simplemente una continuidad de derechas tradicionales ni remozamiento de experiencias fascistas, pero tensionan la democracia liberal. Se muestran abiertamente

antiglobalistas, cuestionando el ordenamiento internacional. Pueden articular instrumentalmente demandas progresistas sin sacrificar sus valores conservadores. Más allá de esto, las nuevas derechas no constituyen un actor unificado, sino una constelación de actores en tensión en fun-

ción de sus expresiones nacionales, cobijados por aspectos comunes que hacen que tiendan a converger internacionalmente.

Danilo Ricardo Rosero Fuentes  
FLACSO- Ecuador  
drosero89@gmail.com

## Política editorial

MUNDOS PLURALES recibe artículos durante todo el año siempre que estos se ajusten a la política editorial y a las normas de presentación de originales.

Por el carácter especializado de la revista, se espera que los artículos presentados sean de preferencia resultados o avances de investigación en cualquier área de las ciencias sociales. También se aceptan artículos de reflexión y de revisión sobre temas históricos y contemporáneos que se apoyen en una bibliografía especializada, análisis de coyuntura nacional o internacional que partan de aproximaciones académicas y/o entrevistas de interés para los campos de las políticas públicas, la gestión pública y de la gobernanza.

Cada número de Mundos Plurales presenta artículos del más alto rigor, aunque se da espacio también para formatos innovadores, tales como entrevistas, artículos cortos y otras formas de expresión.

Información: [revistamundosplurales@flacso.edu.ec](mailto:revistamundosplurales@flacso.edu.ec)

### *Selección de artículos*

Los artículos enviados a MUNDOS PLURALES serán sometidos a un proceso de revisión que se realiza en cuatro etapas:

1. Los artículos que cumplan con los requisitos formales especificados en las normas editoriales de la revista serán dados por recibido.
2. Los artículos dados por recibidos serán sometidos a una evaluación inicial por los editores de la revista, quienes valorarán la pertinencia temática del texto.
3. Si el artículo ha sido valorado positivamente entrará en un proceso de arbitraje bajo el sistema de revisión de dos evaluadores académicos externos, quienes determinarán de manera anónima si el artículo es: a) publicable sin modificaciones o con modificaciones menores; b) publicable con condición de que se realicen revisiones del manuscrito o c) no publicable. Los evaluadores tendrán en cuenta para su dictamen la calidad del trabajo en relación a su originalidad, pertinencia, claridad de expresión, metodología, resultados, conclusiones y bibliografía.
4. Los editores tomarán la decisión final y comunicarán los resultados al autor(a). Los resultados del proceso de arbitraje serán inapelables en todos los casos.

MUNDOS PLURALES se publica dos veces al año en los meses de noviembre y mayo. Se reciben artículos en idioma español, portugués, inglés, francés y kichwa.

### *Normas de publicación*

Las personas interesadas en publicar artículos en la revista *Mundos Plurales* deberán enviar sus trabajos originales a través del portal <http://revistas.flacsoandes.edu.ec/mundospurales/user/register> y deben aceptar y respetar las siguientes normas:

1. Los artículos deberán ser originales, inéditos y no estar bajo consideración para su publicación en otras revistas.
2. Los editores de *Mundos Plurales* se reservan el derecho a decidir sobre la publicación de los manuscritos sometidos.
3. La identidad del (la) autor (a) no debe constar en el manuscrito. En una hoja aparte, el autor o autora hará constar su nombre, grado académico y/o estudios, adscripción institucional o laboral, el título del artículo, la fecha de envío, dirección postal y correo electrónico. Se debe indicar expresamente si el autor desea que se publique su correo electrónico.
4. Los artículos deben estar precedidos de un resumen no mayor a 800 caracteres con espacios (100 a 150 palabras) en español e inglés. Esta norma no se aplica para la sección *Reseñas*.
5. Los autores deben proporcionar de cinco (5) a ocho (8) descriptores o palabras claves en orden alfabético que reflejen el contenido del artículo. Esta norma no se aplica para la sección *Reseñas*.
6. El título del artículo no podrá contener más de diez (10) palabras y podrá ser modificado por los editores de la revista, previo acuerdo con los autores.
7. La extensión de los artículos se medirá en el contador de palabras de Word. La extensión deberá considerar tanto el cuerpo del artículo como sus notas al pie y bibliografía, de modo que el número total de caracteres con espacios (cce) será el siguiente:  
Artículos: 25.000 a 60.000 cce  
Reseñas: 5.000 a 10.000 cce
8. El texto debe estar escrito en formato Word, en letra Times New Roman tamaño 12, con interlineado de uno y medio, paginado, en papel tamaño A4 y con márgenes de 2,5 cm. Las notas a pie de página deben estar en Times New Roman 10 y a espacio sencillo.
9. Las normas aplicadas para la escritura académica son las del Manual de Estilo de Chicago Deusto.
10. Para la presentación de *reseñas*, los artículos deben incluir la información bibliográfica completa del libro al que se haga mención: autor, título, editorial, ciudad, año de publicación, número de páginas del libro. Las referencias bibliográficas se colocarán en notas al pie numeradas.

11. Para la presentación general de los **artículos** se deberán tomar en cuenta los siguientes criterios:

- a) La primera vez que aparezca una sigla se deberá escribir previamente su significado completo, luego la sigla.
- b) Las imágenes, cuadros, gráficos y tablas deberán estar incorporados en el texto con un número de secuencia y el título, y deberán contener las fuentes de referencia completa.

Ejemplo: *Tabla 1. Presupuesto por organización, zona y monto.*

Fuente: *www.legal.unal.co*

Las imágenes pueden incorporarse al texto en un tamaño de 18 cm. de ancho y 300 dpi o enviarse de forma separada, siempre que en el texto se mencione la ubicación sugerida por el autor: [Fotografía 1 aquí].

Para gráficos o tablas estadísticas se recomienda su envío en formato Excell, indicando en el texto la ubicación apropiada: [Tabla 1 aquí]

- c) Las citas textuales que sobrepasen los cuatro renglones deben colocarse en formato de cita larga, a espacio sencillo, tamaño de letra 10 y margen reducido a ambos lados.
- d) La bibliografía constará al final del artículo, contendrá todas las referencias utilizadas en el texto, las cuales se enlistarán siguiendo un orden alfabético por apellido de los autores/as. El nombre del autor/a y no solo el apellido deberá ser escrito de manera completa y no utilizando simplemente la inicial del nombre. La bibliografía debe realizarse de acuerdo al Manual de Estilo de Chicago Deusto; para ejemplos de las formas de documentación más comunes ver Guía para la presentación de tesis FLACSO Ecuador.

Las referencias bibliográficas que aparezcan en el texto deben ir entre paréntesis indicando el apellido del autor únicamente con mayúscula inicial, año de publicación y número de página. Ejemplo: (Habermas 1990, 15). En ningún caso utilizar *op. cit.*, *ibid.*, *ibídem*.

En el caso de varias obras del mismo autor publicadas el mismo año, identificarlas como a, b, c, etc. Ejemplo:

T: (Romero 1999a), (Romero 1999b).

Romero, Marco. 1999a. "Crisis profunda e inoperancia gubernamental." *Ecuador Debate* 46: 56-78.

- . (1999b). “Se profundiza la recesión y la incertidumbre en Ecuador”.  
*Ecuador Debate* 47: 45-63.

La bibliografía de un autor se enlistará en orden descendente según el año de publicación, es decir, del texto más reciente al más antiguo. Ejemplo:

- Pzeworski, Adam. 2003. *States and Markets: a primer in political economy*. New York: Cambridge University Press.
- . 2000. *Democracy and Development: political regimes and material well-being in the world, 1950-1990*. New York: Cambridge University Press
- . 1993. *Economic Reforms in New Democracies: a social-democratic approach*. New York: Cambridge University Press.



**FLACSO**  
ECUADOR