

# mundosplurales

Revista Latinoamericana de Políticas y Acción Pública • ISSN: 1390-9193  
Volumen 9 • Número 1 • mayo 2022



Vol. 9 / N° 1

## Artículos

---

Políticas públicas y urbanización en el Distrito Metropolitano de Quito  
*Marcelo Naranjo Villavicencio*

Autonomía, centralidad y persistencia: comunas,  
movimiento indígena y el derecho a la ciudad en Quito  
*Jeremy Rayner*

Niñas, niños y adolescentes centroamericanos  
no acompañados solicitantes de asilo en Norteamérica:  
entre la precariedad y la vulnerabilidad  
*María Dolores París Pombo*

La experiencia de jóvenes migrantes no acompañados  
a través del arte participativo  
*Pascale Naveau*

Pobreza, trabajo y asistencia bajo el Gobierno multicolor en Uruguay  
*Ximena Baráibar*

Interacciones comunicativas pandémicas.  
Reconfiguraciones del des/encuentro con el otro  
*Karina M. Herrera Miller*

Capacidades críticas de los actores educativos para enfrentar la violencia  
*Milton Leonel Calderón-Vélez*

Construcción participativa de políticas públicas.  
Una propuesta metodológica a partir de un caso en Ecuador  
*Andrea Ordóñez León, Verónica Muñoz-Sotomayor,  
Claudia Gabriela Costa-De los Reyes*

## Informe

---

Reconocimiento de sistemas de salud indígenas en la salud pública kichwa  
*Marwa Saleh, Michael Uzendoski y Ofelia Salazar*

## Reseñas

---

Buena economía para tiempos difíciles  
*Jairo River*

Economía de la vida- feminismo, reproducción social y financiarización  
*Amanda Poroza Méndez*



**FLACSO**  
ECUADOR



# **mundosplurales**

---

Revista Latinoamericana de Políticas y Acción Pública  
Volumen 9, Número 1 - mayo 2022



**FLACSO**  
ECUADOR



**mundosplurales**

Revista Latinoamericana de Políticas y Acción Pública

Volumen 9, Número 1, mayo 2022

**Editores**

Betty Espinosa (FLACSO Ecuador)

André-Noël Roth (Universidad Nacional de Colombia)

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

**Comité Editorial**

Guillermo Baquero (European School ESMT, Alemania)

Eduardo Bedoya (Pontificia Universidad Católica del Perú)

Robert Cobbaut (Universidad de Lovaina)

Renato Dagnino (Universidad de Campinas)

Jean De Munck (Universidad de Lovaina)

Rolando Franco (FLACSO Chile)

Ana María Goetschel (FLACSO Ecuador)

Gloria Molina (Universidad de Antioquia)

Leopoldo Múnera (Universidad Nacional de Colombia)

María Dolores París (El Colegio de la Frontera Norte)

Myriam Paredes (FLACSO Ecuador)

Thomas Périlleux (Universidad de Lovaina)

Geoffrey Pleyers (Universidad de Lovaina)

David Post (Pennsylvania State University)

Marcela Pronko (Fundación Oswaldo Cruz, Brasil)

Javier Roiz (Universidad Complutense de Madrid)

Michael Uzendoski (FLACSO Ecuador)

Unai Villalba (Universidad del País Vasco)

Martha Zapata (Universidad Libre de Berlín)

Cristina Zurbbriggen (Universidad de la República, Uruguay)

**Gestora de la revista:** Susana Anda

**Diseño y diagramación:** FLACSO Ecuador

**Imprenta:** V&M Gráficas

© De la presente edición

**FLACSO, Sede Ecuador**

La Pradera E7-174 y Diego de Almagro

Quito, Ecuador

Tel.: (593-2) 294 6800

Fax: (593-2) 294 6803

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

ISSN: 1390-9193

Quito, Ecuador 2022

1ª. edición: mayo 2022

Introducción ..... 5-6

### Artículos

---

**Políticas públicas y urbanización en el Distrito Metropolitano de Quito** ..... 9-26  
Marcelo Naranjo Villavicencio

**Autonomía, centralidad y persistencia: comunas, movimiento indígena y el derecho a la ciudad en Quito** ..... 27-56  
Jeremy Rayner

**Niñas, niños y adolescentes centroamericanos no acompañados solicitantes de asilo en Norteamérica: entre la precariedad y la vulnerabilidad** ..... 57-72  
María Dolores París Pombo

**La experiencia de jóvenes migrantes no acompañados a través del arte participativo** ..... 73-91  
Pascale Naveau

**Pobreza, trabajo y asistencia bajo el Gobierno multicolor en Uruguay** ..... 93-114  
Ximena Baráibar

**Interacciones comunicativas pandémicas. Reconfiguraciones del des/encuentro con el otro** ..... 115-133  
Karina M. Herrera Miller

**Capacidades críticas de los actores educativos para enfrentar la violencia** ..... 135-157  
Milton Leonel Calderón-Vélez

**Construcción participativa de políticas públicas. Una propuesta metodológica a partir de un caso en Ecuador** ..... 159-187  
Andrea Ordóñez León, Verónica Muñoz-Sotomayor,  
Claudia Gabriela Costa-De los Reyes

## Informe

---

<b>Reconocimiento de sistemas de salud indígenas en la salud pública kichwa</b> .....	191-195
Marwa Saleh, Michael Uzendoski y Ofelia Salazar	

## Reseñas

---

<b>Buena economía para tiempos difíciles</b> .....	199-202
Jairo Rivera	
<b>Economía de la vida- feminismo, reproducción social y financiarización</b> .....	203-205
Amanda Porozo Méndez	
Política editorial .....	207-210

# Introducción

---

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

La importancia creciente de las políticas públicas en los discursos políticos y académicos en América Latina urge la difusión de los principales aportes, propuestas, debates y discusiones en un campo de gran heterogeneidad. Este interés contrasta con la limitada disponibilidad en idioma español de numerosos autores considerados como referencias indispensables en el campo de las políticas públicas, así como con la escasa producción regional de aportes a los debates en este campo, a pesar de la reciente multiplicación de programas de formación en políticas públicas en la Región y de grupos de investigación sobre políticas públicas creados en el seno de asociaciones académicas como ALACIP o CLACSO.

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

*Mundos Plurales* es una iniciativa desarrollada por una alianza entre el Grupo de Investigación “Análisis de las Políticas Públicas y de la Gestión Pública (APP-GP) de la Universidad Nacional de Colombia (UNAL-Bogotá) y la Línea de Investigación “Políticas Sociales y Desarrollo” de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales del Ecuador (FLACSO), a través de un convenio vigente

entre estas universidades. Cuenta con el respaldo de académicos provenientes de diversas disciplinas, distintas regiones y países, que apuestan por la pluralidad de pensamiento.

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

Artículos







# Políticas públicas y urbanización en el Distrito Metropolitano de Quito

## *Public Policies and Urbanization in the Metropolitan District of Quito*

Marcelo Naranjo Villavicencio\*

Recibido: 31/01/2022 - Aceptado: 06/04/2022

### Resumen

En el artículo se presenta una reflexión sobre las políticas públicas y el proceso de urbanización en el Distrito Metropolitano de Quito. Se ubica al Estado como el principal propiciador de dichas políticas, destacando que, debido a la estructura de clases inherente a su accionar, la direccionalidad de ellas tiende a favorecer a estratos sociales que históricamente han detentado el poder, en desmedro de los derechos de los demás segmentos poblacionales. A partir de una serie de ejemplos obtenidos mediante revisión bibliográfica-documental, se analiza la misma problemática en el interior del funcionamiento del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito. Se destaca que un concepto clave para el análisis de su gestión es el de segregación espacial; al mismo tiempo, se constata que persiste la asimetría en la gestión municipal de cara a sus usuarios. Se cierra el artículo resaltando las partes prioritarias de la argumentación.

**Palabras clave:** Estado, Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, poder, políticas públicas, segregación espacial.

### Abstract

This article presents a reflection related to the urbanization process and public policies in the Quito Metropolitan District. The State is identified as the main initiator of those policies, highlighting the fact that due to the class structure inherent in its functioning, their orientation tends to favor social strata that have historically maintained their power, while leaving aside other segments of society. Through a series of examples, the article explores this issue in the Municipality of the Metropolitan District, emphasizing that a key concept for analyzing its performance is related to spatial segregation. At the same time, we show how asymmetry is also present in the municipal management. The article concludes by highlighting the most relevant sections of the analysis.

**Keywords:** power, public policies, Quito Metropolitan District, spatial segregation, State.

\* Ph.D. en Antropología Sociocultural; Msc. en Planificación Urbana. Profesor Principal Jubilado de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador-Quito. mfnaranjo2018@gmail.com; mfnaranjo@puce.edu.ec

## Introducción

El tema relativo a la necesidad y vigencia de las políticas públicas no admite discusión alguna, pues “se supone” que estas son indispensables para el desenvolvimiento de toda actividad humana. Asumimos que el buen vivir o la mejor calidad de vida para todos, en cierto sentido, se garantizaría a través de dichas políticas, de allí la importancia de ponerlas en vigencia.

Por lo acotado anteriormente, entenderíamos que la naturaleza de las políticas públicas se constituiría en la búsqueda de cierto equilibrio en las diversas actividades humanas, habida cuenta que, por las múltiples asimetrías de carácter estructural existentes en nuestra sociedad, un contenido legal que cubra a todos los segmentos societarios podría considerarse una pieza fundamental que garantice el acceso al tan nombrado buen vivir. En este sentido, y como ilustra Brand (2011, 148): “se trata de mirar a la sociedad como un conjunto de relaciones sociales hegemónicas, es decir, de prácticas cotidianas vividas que son aceptadas activa o pasivamente, y que se basan en relaciones de poder y dominación”. Desde este punto de vista queda claro que las políticas públicas, de modo general, tienen o deberían tener un alto contenido de protección para sectores reconocidos como vulnerables en la estructura social.

Tomando en cuenta estas puntualizaciones, lo que estaría en juego detrás de las políticas públicas es el papel del Estado (expresado en sus múltiples instancias político-administrativas) como ente regulador y mediador de la dinámica social, idealmente encaminado a favorecer la acción de los sujetos más vulnerables de la sociedad, pero en la realidad, las cosas se presentan de muy diversa forma ya que, siguiendo a Brand (2011, 148), “la función principal del Estado [en el mundo capitalista], es la de consolidar las relaciones sociales dominantes y darles cierta continuidad”. Siendo así, en la nueva actitud que debería adoptar el Estado tendría que reconocer taxativamente que su rol es velar por ciertos estamentos sociales, los mismos que por razones de orden estructural difícilmente podría llevar adelante un plan de vida por ellos mismos, de allí la urgencia de la existencia de políticas públicas encaminadas, de cierto modo, a corregir los desencuentros de todo orden que se manifiestan en la sociedad ecuatoriana. Con base en esta perspectiva se hace evidente la urgencia de implementarlas de forma sistemática.

Cabe señalar que, en un contexto general, la referencia y el análisis relativo a las políticas públicas demandará una reflexión más amplia, la cual nos llevará a un análisis en diferentes direcciones. En el caso de este artículo, nos conduce a una indispensable consideración relativa a la disputa del espacio que, siguiendo a Harvey (2004, 267), “[...] es exigente y perturbadora y, a veces, profundamente subversiva y capaz de suscitar en consecuencia una gran diversidad de reacciones sociales, culturales y políticas”.

La lógica inherente a la existencia de políticas públicas no admite discusión alguna, no obstante, en la praxis diaria vemos que su implementación está muy lejos de ser una realidad, puesto que el Estado no vela de forma coherente por su cumplimiento. Siempre surge un “imprevisto” o alguna razón para soslayar dicha obligatoriedad. Como bien lo señala Brand (2011, 149), “el Estado tiene como función intervenir en las crisis, por lo general, a favor de las fuerzas dominantes”. Esta conducta, errática a todas luces, tiene grandes y peligrosas consecuencias, y perenniza un *statu quo* que deja en la mayor indefensión a los sectores más vulnerables de la sociedad ecuatoriana, ya que “las fuerzas y actores subalternos están presentes dentro del Estado, pero en una relación de asimetría” (Brand 2011, 149).

Todo lo mencionado sobre el papel del Estado y la funcionalidad de las políticas públicas entraría en el ámbito del “deber ser”, es decir, no admitiría discusión. Sin embargo, en la realidad aquel deber ser muy pocas veces se concretiza en hechos y más bien se advierte una tendencia a distorsionar el contenido y sentido de las políticas de orden público, las cuales, de forma reiterativa no favorecen a los segmentos que más lo necesitan, sino todo lo contrario, con lo cual se ratifica y perenniza la rígida estructura de clase del Estado ecuatoriano.

En las líneas que siguen se intenta integrar el tema de las políticas públicas con el proceso de urbanización en Quito; ello permitirá destacar las graves consecuencias que se han producido y se seguirán produciendo por la errática direccionalidad de las mismas en temas neurálgicos dentro de la dinámica urbana en el Distrito Metropolitano de Quito (DMQ). No es nuestra intención levantar un “catastro de quejas”, pero sí puntualizar que de los muchos y graves problemas que se han presentado, y se siguen presentando en la ciudad, pudieron haberse evitado con una implementación adecuada de políticas públicas que faciliten la convivencia ciudadana y que favorezcan a los segmentos humanos que más lo necesitan.

## **Políticas públicas y el fenómeno urbano en Quito: el escenario urbano y sus múltiples contradicciones**

Las políticas públicas pueden ser abordadas desde varias posturas, en el presente trabajo se conceptualizan como un instrumento de acción del Estado, pero de un Estado clasista y patriarcal que se resiste a los cambios políticos. En esta misma línea de pensamiento, hago mío el concepto de Brand (2011, 150), quien manifiesta que hay que entenderlas “a) en relación con las estructuras heterogéneas dentro del estado mismo; b) con las estructuras de la sociedad; y c) con sus funciones en la reproducción del Estado mismo y de la sociedad”.

Desde el mismo punto de vista es menester señalar que los aparatos del Estado podrían mostrar políticas distintivas y políticas particulares propias. En este sentido, “se pueden convertir en las bases del poder para intereses muy distintos, con una efectividad propia, ‘relativamente autónoma’, en términos de cómo funciona el Estado” (Hall 2013, 552). Por otro lado, cabe destacar que los límites del Estado y la sociedad civil están en constante cambio, de allí que lo planteado por Hall (2013) se convierte en una realidad indisputable cuando manifiesta que “lo público y lo privado no son divisiones naturales, sino que han sido construidas social e históricamente” (2013, 555).

En este punto, es importante subrayar que de manera general los Estados no solamente se esfuerzan por mantener el orden, el cual está dado por sus intereses de clase, sino que, así lo destaca Hall (2013, 555), “mantienen formas particulares de orden social: un conjunto particular de instituciones, una configuración particular de relaciones de poder, una estructura social y economía particulares”.

Como ya ha quedado establecido en líneas anteriores, en cualquier conglomerado urbano podemos hacer una constatación obvia que se manifiesta en el encuentro de una serie de asimetrías entre sus pobladores, las cuales son derivadas de problemas de orden estructural que aquejan a una sociedad determinada, en este caso al Estado ecuatoriano. En este sentido, el DMQ no podría convertirse en una excepción. En el interior de su accionar en temas urbanos<sup>1</sup> se advierten una serie de contradicciones, dentro de las cuales destacan de forma notoria las decisiones que se toman, fundamentadas en la diferencia de clases, así como en asimetrías de orden étnico, de estatus, de género, etc.; todo esto crea una serie de tensiones entre sus habitantes. Es irrefutable que en esta praxis se concibe al Estado o a las entidades rectoras del poder a nivel seccional “como un elemento estructural, que sistemáticamente da la ventaja al interés de la clase dominante” (Hall 2013, 559).

Estas contradicciones marcan claramente no solo el modelo de apropiación diferenciada del suelo urbano, sino su misma morfología, la cual de modo casi espontáneo va constituyendo de forma altamente diferenciada el mapa urbano del DMQ, dentro del cual, y como elemento diferenciador, adquiere un papel protagónico superlativo el concepto de segregación espacial que se impone a “sangre y fuego”. Es tan radical el impacto de estas asimetrías, que, en Quito, por la calidad diferenciada de los distintos asentamientos, parecería que existen “distintas ciudades” (García Canclini, Castellanos y Rosas Mantecón 2013, 42) en el interior de su plano general.

---

1 Nos referimos a los problemas de índole urbana porque es el objetivo de este trabajo, pero es obvio que la misma temática se da en otros órdenes como el administrativo, el organizacional, etc.

Esta distinción “natural” tiene su correlato en la calidad de servicios que ofrece el ente administrativo municipal, dependiendo del sector de la ciudad. Existe una marcada diferencia en favor de ciertos sectores de la urbe en detrimento del pésimo servicio con que cuentan o del servicio que no se brinda a otros asentamientos humanos también pertenecientes al DMQ. Para poner en contexto lo que se viene explicando me referiré a una administración municipal en la cual se llevó adelante un proceso de soterramiento de cables eléctricos y de otros servicios que se brinda a la ciudadanía que también requieren de cables. Tal acción resulta necesaria no solo desde el punto de vista estético, también desde el ámbito de la seguridad de los habitantes. Ahora bien, ¿dónde se efectuó dicho proceso? En la avenida República del Salvador y en otras calles aledañas a un gran centro comercial ubicado en la zona. ¿Podríamos imaginar dicha obra en el Comité del Pueblo o en algún asentamiento periférico del sur de la ciudad? Obviamente no, pese a que la necesidad de soterrar los cables se presenta a lo largo y ancho de la ciudad. ¿Es coincidencia en esta preferencia?, indudablemente no, solo se buscaba prestar un servicio a una zona determinada basándose en un claro criterio de segregación espacial que va diferenciando de manera jerárquica a ciertos sectores de la urbe en desmedro de otros. Lo interesante del caso es que, por parte del Municipio a través de su Departamento de Comunicaciones, se publicitaba esta obra cual ejemplo de política pública de beneficio universal.

Bajo esta modalidad de entender las cosas, se advierte una clara intencionalidad de utilizar las políticas públicas como un mecanismo para reducir la conflictividad en la ciudad y permitir una atenuación de las múltiples contradicciones existentes en la misma, pero en realidad tienen el efecto contrario. Debido a esto en los conglomerados sociales que no entran en el cuadro de las preferencias, a nivel de beneficios, aumenta el nivel de insatisfacción al ser conscientes del discrimen oficial del cual son objeto y que da pie a la aparición de un imaginario urbano (Silva 2008), que es expresado muchas veces de forma metafórica,<sup>2</sup> y que se convierte en el vehículo más idóneo para exteriorizar su malestar e insatisfacción.

## El Municipio como actor en las políticas públicas

Como no podría ser de otro modo, la entidad municipal por derecho y mandato es la encargada de llevar adelante las políticas públicas en el ámbito de su jurisdicción. Supuestamente, todas estas políticas deberán estar centradas en la

2 Para quienes nos hemos ocupado de estos temas es bien conocida una expresión de los habitantes de varios asentamientos urbanos del sur de Quito, los cuales “entienden” estas asimetrías y las expresan metafóricamente diciendo “a nosotros los sureños, ni la virgen [la Virgen del Panecillo] nos quiere, prueba de ello es que nos da la espalda” (Naranjo 1999,330).

consecución del bien común entre los pobladores del DMQ. No hay nada que objetar sobre este planteamiento en sentido general, el problema surge cuando nos referimos de forma concreta y específica a las políticas públicas “con nombre y apellido”, ya que en este contexto se comienzan a dar múltiples incoherencias de todo orden, pero fundamentalmente dificultades estructurales al momento de implementarlas.

Una primera consideración tendría que ser planteada en relación con el colectivo social al cual favorecerían o perjudicarían dichas políticas. Esta dialéctica, que es real, genera una serie de consecuencias. Retomo un planteamiento ya esbozado en líneas anteriores: las múltiples asimetrías en el contexto de las relaciones sociales relativas al proceso urbano son una penosa realidad, y tendrán que ser entendidas como una derivación de la estructura y praxis del Estado ecuatoriano. Sin necesidad de hilar muy fino, es fácil darnos cuenta y respondernos a la pregunta de cuáles serán los sectores favorecidos por la implementación de las políticas públicas impulsadas por el Municipio, entidad que funciona claramente dentro de una rígida estructura de clase, como se ha manifestado anteriormente.

Siguiendo esta reflexión cabría preguntarse, por ejemplo, ¿cuáles serán las consideraciones para la implementación de las políticas públicas relativas a la ocupación del espacio urbano de Quito? En este sentido, considero sumamente importante aludir a un ejemplo dentro de la dinámica urbana del Distrito Metropolitano referida a su territorio.

Tan temprano como en la década de los 30 del siglo pasado, se dictó la Ley de Comunas, concretamente en 1937. Esta “[...] Ley de Organización y Régimen de Comunas [...] permitió que todo poblado –que hasta ese momento no se encontraba en la división territorial de la provincia, cantón o parroquia– después de cumplir con ciertos requisitos burocráticos, obtenga el reconocimiento de Comuna” (Jácome 2019, 107). Dicha ley estuvo pensada para resolver el problema del asentamiento y ocupación del espacio de los habitantes que habían estado ligados como jornaleros agrícolas en las distintas haciendas, tanto en los sectores urbanos como rurales del país. En el caso concreto de Quito es importante recordar que desde su asentamiento fundacional la ciudad estuvo rodeada de haciendas y que, en su distribución poblacional, el llamado “pueblo de indios” fue ubicado hacia su periferia, marcando una transición entre una zona urbana y el ámbito rural. Ahora bien, tratando de mantener a esta población indígena en lugares determinados, por el dictamen de dicha ley se les concedió un derecho de propiedad colectiva,<sup>3</sup> al cual tuvieron acceso después de satisfacer ciertos requisitos. Esta Ley de Comunas tuvo

3 Es muy importante tener en cuenta esta condición: propiedad colectiva, por las múltiples consecuencias que en el futuro se derivarían de ella.

como sujetos beneficiados a la población indígena.<sup>4</sup>

Desde la implementación del primer plan regulador de la ciudad de Quito, que data de 1942 y que estuvo dirigido por el arquitecto y planificador uruguayo Jones Odriozola (Achig 1983), ya las poblaciones indígenas y la clase obrera tenían un sitio específico para ocupar dentro del plano de la ciudad. Se les asignaron ciertos espacios aludiendo al criterio de orden, cuando en el trasfondo de la normativa obviamente había un claro ejercicio segregacionista. Penosamente, este fue el primer esfuerzo oficial de segregación espacial en Quito.

Con la aprobación de la Ley de Comunas la vida de varias comunas ubicadas en la ciudad o en sus periferias (Andrade Figueroa 2016), se desarrolló sin mayores dificultades, ya que se había conseguido la idea original de tenerlas espacialmente delimitadas, evitando así que se movilizaran a otros espacios de la urbe. Sin embargo, cuando la población urbana, por una serie de factores, empezó a crecer de forma acelerada distintos concejos municipales comenzaron a dictar una serie de ordenanzas que ponían en entredicho la legalidad y conveniencia de que ellos tengan la tenencia de la tierra “en extensiones tan grandes”, tomando en cuenta su relativamente pequeña cantidad de pobladores.<sup>5</sup> Con esa argumentación y por fuerza de ciertas políticas públicas, las comunas comenzaron a ser despojadas de las tierras que les habían sido adjudicadas de forma inicial, como acota Jácome (2019, 107): “el hecho de haber obtenido la figura comunal ocasionó múltiples dificultades a ciertas poblaciones; por ejemplo, tuvieron que enfrentar las decisiones arbitrarias del Estado que, por intermedio de sus instituciones, les retiraban o mantenían dicha figura”.<sup>6</sup>

Uno de los casos más significativos, aunque no el único, se dio con la Comuna de Santa Clara de San Millán, cuyo territorio inicial iba desde el actual colegio Cardenal Spellman Femenino hasta el asentamiento de la comuna más arriba del trazado de la vía occidental, es decir, ocupaba toda la avenida La Gasca y las vías aledañas, pasando por el actual parque Pambachupa y sus calles adyacentes. Esta comuna tuvo que enfrentar varios intentos estatales de disolución entre 1973 y 1986.

---

4 Con el primer plan regulador de la ciudad de Quito (Achig 1983), se oficializó la segregación espacial de la ciudad. Por sugerencia de sus autores se señaló qué poblaciones debían ocupar los diferentes espacios de la misma a través de una serie de razones que encubrían la verdadera intencionalidad de la propuesta.

5 Una de las obvias consideraciones que no se hicieron en relación con el discurso relativo a las dimensiones territoriales de las comunas es que por fuerza del proceso demográfico en un futuro ese aparentemente amplísimo territorio iba a quedar disminuido, por cuanto las nuevas generaciones también aspirarían a disponer de un lote de terreno donde construir sus viviendas y cultivar.

6 Según Teodoro Bustamante (1992), en algún momento se presentó en el interior de Quito una especie de yuxtaposición entre comunas y parroquias, lo cual en cierto sentido ya cuestionaba la conveniencia de mantener a las comunas como tales “compartiendo” el espacio de la ciudad.



Por una resolución ministerial de 1973 se disolvía y liquidaba a la Comuna de Santa Clara de San Millán, proceso que terminó en 1986 cuando la Comuna obtuvo una respuesta favorable del Tribunal Constitucional del Ecuador, que declaró como inconstitucional al reglamento de disolución y Liquidación de Comunas expedido por León Febres Cordero en 1985 y que establecía, entre otras causas para su disolución, por encontrarse en el perímetro urbano<sup>7</sup> (Jácome 2019, 108-109).

Por su parte, en 1976 el Municipio de Quito

sin una consulta previa, y frente a la impotencia de los comuneros, construyó la avenida Mariscal Sucre. Con esta vía la comuna quedó dividida en dos partes: la baja que era más urbanizada en términos de concentración de viviendas, servicios básicos, calles, entre otros, y la alta en la que se mantuvo prácticas agrícolas y ganadería incipiente, difícil acceso a servicios básicos, y como la mayoría de tierras, declaradas en 1983 de protección ambiental (Jácome 2019, 118).

Cabe anotar que, desde la obligatoria jerarquía de las leyes, una resolución municipal no puede irse contra una ley dictada por el poder legislativo y ratificada por el ejecutivo. No obstante, por motivos de bienestar público bien cabría preguntarse ¿“bienestar público” de quiénes?, estos despojos se siguen y se seguirán dando. Obviamente que, en este tipo de acciones había un actuar discriminatorio del Municipio de la ciudad en contra de un importante conglomerado social, por lo que siempre se aludió a motivos de “orden público.

Con el crecimiento de la ciudad, que tuvo mayor auge a partir de los años 50, el proceso de absorción del territorio comunal se acentuó “como fue el caso de las comunas de Chilibulo –Marcopamba –La Raya” (Jácome 2019, 108). “En otras circunstancias el desarrollo urbano llegó a la periferia de la ciudad, y allí se topó con comunas previamente establecidas, dándose un proceso de absorción de éstas al espacio urbano, como está ocurriendo con San José de Cocotog” (Jácome 2019, 108).

Esta manera de actuar de las distintas administraciones del Cabildo quiteño, sin decirlo explícitamente, continuaban jerarquizando a los habitantes de la ciudad, favoreciendo a unos y perjudicando a otros, siempre amparados como ya se mencionó, en el concepto del bien público expresado en restrictivas políticas públicas.

Un proceso parecido al acontecido con la Comuna de San José de Cocotog,

<sup>7</sup> Era inconcebible para un ciudadano “de noble estirpe” que los indígenas ocuparan espacios en el interior de Quito, y por “lógica continuidad” a los casi 40 años de este suceso vergonzoso el burgomaestre de Guayaquil, a propósito de la presencia de los indígenas en las marchas hacia Quito (octubre de 2019), no tuviera recato alguno en manifestar que debían retirarse al páramo que era su sitio natural de residencia.

actualmente se escenifica con la Comuna de Rumihuaico,<sup>8</sup> ubicada al pie del Ilaló, en la parroquia de Cumbayá. En este asentamiento tradicional, con y sin la aquiescencia Municipal,<sup>9</sup> la presencia de personas ajenas a la comuna cada vez es mayor. Inclusive ya se construye en zonas de protección ecológica. El poder del gran capital inmobiliario se va haciendo presente, siempre amparado por los mismos argumentos: motivos de orden público, asentamientos novedosos de planificación urbana, uso racional del espacio, etc., soslayando el verdadero motivo de esas acciones que siempre favorecen a las grandes inversiones, sin otra consideración. La legalidad de esas operaciones poco importa, como tampoco importa el despojo que se va haciendo con varios de sus pobladores, quienes por sumas irrisorias de dinero ceden “voluntariamente” su posesión dentro del territorio comunal en favor de ávidos compradores de un terreno que por ley no puede ser adquirido.

Las problemáticas relativas al régimen de comunas y su vinculación con la actuación municipal frente a ellas no agota el tema del uso errático de las políticas públicas. En otros ámbitos de la vida ciudadana también podemos observar que tales políticas implementadas a corto, mediano o largo plazo, provocan una serie de problemas de difícil solución.

Abordando una diferente situación, pero siempre dentro del tema central de este artículo, a continuación me referiré a un proceso que para muchos habitantes de la ciudad y del DMQ ha pasado casi desapercibido. Cuando varios años atrás algunos alcaldes y concejos municipales emprendieron la restauración del Centro Histórico de Quito, uno de los justos orgullos de los habitantes de esta urbe, se dictaron varias políticas públicas que exigían a los propietarios de los inmuebles ubicados en esta zona que “adecentaran” las fachadas,<sup>10</sup> amenazando con sanciones y multas a aquellos que no cumplieran con las ordenanzas establecidas para este fin.

Para llevar adelante el proyecto se dictaron políticas públicas en relación con la ocupación del Centro Histórico. En todas las consideraciones de estas políticas públicas municipales se aludía al valor arquitectónico e histórico del lugar. Desafortunadamente olvidaron otro de los elementos de fundamental importancia dentro

8 Sobre la dinámica de sesión de derechos comunales y sus consecuencias ver Alejandra de la Cruz (2019).

9 Pese a ser un terreno de naturaleza comunal amparado por la Ley de Comunas (Capítulo tercero, artículo 15), que prohíbe expresamente la desmembración del territorio colectivo, se siguen multiplicando las ventas o sesiones territoriales en favor de terceros que nada tienen que ver con la comuna. Existe una constante presión por parte de compañías inmobiliarias que, a través de cualquier argucia, e inclusive con la venia de las autoridades que conceden permisos de construcción de dudosa legalidad, se siguen extendiendo en lo que otro momento era territorio comunal. Algo similar sucede en las comunas Leopoldo N. Chávez y Tola Chica en Tumbaco (Santillán 2014).

10 A su tiempo varias personas alzamos nuestra voz en contra de esta visión estrictamente “esteticista” del Centro Histórico que solamente insistía en su valor arquitectónico, pero que estaba absolutamente desvinculada con sus pobladores originales, los cuales no fueron tomados en cuenta en modo alguno. En ese momento ya presagiamos lo que iba a suceder con el pasar de los años.

de estos sitios privilegiados de la ciudad: la gente que lo habitaba. Este “pequeño detalle” se omitió y se hizo todo lo posible, por razones de política pública, para que salieran del Centro Histórico. Fue evidente que en la restauración del Centro Histórico de Quito primó casi de forma exclusiva un criterio de orden estético (las fachadas), omitiendo el valor agregado que aportaban sus habitantes.

Han transcurrido varios años de este proceso y cabría preguntarse ¿qué tenemos ahora? La respuesta es un despoblamiento casi total de esa importante área de la ciudad, pues sus edificaciones se han convertido en lugares abandonados dentro de las cuales ya se advierte un proceso galopante de destrucción. Lo irónico del hecho relatado es que, en su momento las medidas que se tomaron en el proceso señalado siempre estuvieron acompañadas y respaldadas por las famosas políticas públicas.

Las decisiones erráticas implementadas por las diferentes administraciones del DMQ no se han detenido. Cuesta creer que bajo el “sacrosanto” concepto de planificación se puedan concebir y poner en marcha proyectos tan absurdos como la utilización de un tercer carril de circulación en el túnel Guayasamín, sacrificando la vía de escape que es indispensable ante un problema que se pueda suscitar en su interior. Esta chapuza en toda regla fue implementada durante el mandato del “famoso” alcalde Rodas, y obviamente se la consideró dentro de una política pública encaminada a resolver —¿resolver?— al menos de forma parcial la sobresaturación del tráfico que se registraba en la Vía Interoceánica.<sup>11</sup> Lo que no se tomó en cuenta fue que tal medida era una verdadera bomba de tiempo, pues nadie pensó en qué pasaría si hubiera un choque seguido de un incendio dentro del túnel ni cómo reaccionarían las personas que quedaran atrapadas dentro de él. No se trata de describir una escena digna de una novela de ciencia ficción, sino de apelar a los elementales códigos internacionales de seguridad. En ningún país donde se tengan presentes estas consideraciones elementales se permitiría una medida tan absurda como la señalada. Es fundamental mantener la vía de escape, pero por estas latitudes eso y mucho más podría pasar.<sup>12</sup> Esperemos que la diosa Fortuna no permita que un incidente negativo ocurra en este sitio. Si eso llega a suceder vendrán las famosas excusas y la distribución de responsabilidades no asumidas a tiempo. El problema es que nos negamos a aprender de experiencias pasadas, seguimos incurriendo en los mismos errores y aún en otros de mayor impacto.

11 La Vía Interoceánica y el túnel Guayasamín vinculan a Quito con los valles de Cumbayá y Tumbaco, que también forman parte del área metropolitana.

12 Se supone que para una medida como la descrita deben existir estudios previos y con autorizaciones de varias entidades como el Cuerpo de Bomberos, pero... en una inspección del Cuerpo de Bomberos a una urbanización en el valle de Cumbayá se vetó la instalación de calefones individuales a gas debido a que los traga aire estaban seis centímetros más abajo de lo que marcaba la norma. Aplaudo la medida, pero ¿cómo se concedió autorización para la consumación de un despropósito como el señalado en el túnel Guayasamín?

Hace pocos días lamentábamos el desastre ocurrido por el aluvión en la Comuna de Santa Clara de San Millán en la avenida La Gasca y en calles adyacentes.<sup>13</sup> El costo de vidas fue muy elevado y las pérdidas materiales fueron inmensas. Es aún más trágico este acontecimiento ya que en 1975, en la misma zona, se produjo un evento de similares características, el cual por fortuna no ocasionó tantos fallecimientos, aunque los daños materiales fueron igualmente cuantiosos. Lo que ha venido después de los funestos acontecimientos son las famosas excusas y mutuas inculpaciones. “Que quién dio los permisos para la tala de los bosques”, “que si la causa de los sucesos estuvo motivada por el proceso de movimiento de tierras para la construcción de un nuevo camposanto”, etc.

Se trata de encontrar la responsabilidad de los hechos en acciones dentro del ámbito administrativo exclusivamente, pero los problemas que suscitan tragedias de tal magnitud obedecen a causas de naturaleza estructural. Se omiten políticas públicas que velen por la integridad ciudadana para satisfacer intereses de unos pocos, o simplemente se pasa sobre ellas, pero lo más indignante es que como de costumbre se alzan “voces autorizadas” que se preguntan “a quién se le ocurre construir en espacios aledaños a las quebradas”, trasladando la responsabilidad a quienes, ante el abandono del Estado y de los Gobiernos de turno, lo único que han hecho es tratar de resolver un problema de vivienda por ellos mismos cuando no existen políticas públicas que les posibiliten solucionar este tipo de carencias. ¿Cuáles fueron las enseñanzas que nos dejaron los trágicos acontecimientos de 1975? Parece que ninguna, la etiología de los problemas sigue presente y se repetirá a menos que se opten por medidas que brinden soluciones adecuadas y oportunas.

En otra área del DMQ, concretamente en la parroquia Cumbayá (parte alta del primer intercambiador y paso deprimido de la Vía Interoceánica que se dirige a Tumbaco), se ha presentado una agria disputa entre una empresa inmobiliaria que quiere llevar adelante un proyecto de construcción de un conjunto de edificios, comercialmente denominada proyecto Botánico, y la ciudadanía de la parroquia que se opone al proyecto por una serie de razones, las cuales debido a su importancia serán analizadas con mayor detalle en las líneas que siguen.

En el trasfondo de esta controversia están en juego los intereses económicos de una empresa inmobiliaria y los derechos de la población que pugna por un modelo distinto de urbanización que vele por la preservación del medio ambiente, la seguridad ciudadana y una armonía arquitectónica acorde con las características particulares de la parroquia Cumbayá. Como “árbitro” de la contienda está el DMQ, que se supone debería emitir políticas de orden público precisamente favorables al interés ciudadano.

13 El infausto suceso tuvo lugar el 31 de enero del 2022.

Tratando de “ventilar” el problema ya planteado, se han convocado a algunas reuniones en las cuales además de representantes de la comunidad de Cumbayá, han participado autoridades municipales y en ciertas ocasiones representantes de la inmobiliaria que desean llevar adelante dicho proyecto. A continuación, me voy a referir en concreto a la reunión que tuvo lugar el 2 de julio del 2021. Para la citada reunión, producto de la presión ejercida por distintos sectores poblacionales de Cumbayá, hubo una importante asistencia tanto de pobladores como de funcionarios municipales, así como del dueño del predio sobre el que se pretende construir.<sup>14</sup> En las líneas que siguen se realizará un ajustado resumen de los principales temas tratados, todos ellos enmarcados dentro de los tópicos principales que orientan este artículo.<sup>15</sup>

Al inicio de la citada reunión, y como era de esperarse, Vladimir Tapia, secretario de la comisión de Territorio, Hábitat y Vivienda del DMQ, informó que todos los concejales y autoridades del DMQ estaban interesados en el tema y que, como producto de esta preocupación, se organizaba la reunión, “verificando *in situ*” la naturaleza de la controversia. El mencionado funcionario inició su presentación manifestando que el lugar de la reunión era aún espacio público, por lo cual no se estaba atentando contra los derechos de nadie.<sup>16</sup> De inmediato se enfocó en informar que la posible construcción de la estación de transferencia del transporte intercantonal sobre la quebrada rellena en esta zona era solamente un proyecto. Además, acotó que sí hubo permiso para el relleno de la quebrada mencionada para facilitar la construcción de la Vía Interoceánica y su potencial vinculación con el escalón de Lumbisí. Se refirió también a la necesidad de analizar el estado de la quebrada no rellena (quebrada de El Tejar), ya que cualquier intervención en ella afectaría al barrio con el cual limita. Se dijo que era interés del Municipio no rellenarla, pues se desea preservarla como parte del paisaje del sitio.

También informó el estatus de la calle Juan Montalvo que atraviesa la zona de este a oeste, ya que había sido adjudicada al propietario del lote con el cual limita. Se apresuró a señalar que esta decisión de otorgar el espacio público de la calle a un

14 Entre los asistentes se contó con la presencia de Brith Vaca, concejala y presidenta de la Comisión de salud del DMQ; Andrea Hidalgo, concejala del DMQ; Cecilia Pacheco, representante de la Fundación Ilaló Verde; Sonia Chuquimarca, presidenta del GAD de Cumbayá; René Bedón, concejal y presidente de la Comisión de Uso de Suelo del DMQ; Juan Manuel Carrión, presidente de la Comisión de Ambiente del DMQ; Deisy Martínez, administradora zonal de Tumbaco; Omar Cevallos, concejal del DMQ; Juan Carlos Avilés, secretario de la Comisión de Ambiente del DMQ; Vladimir Tapia, secretario de la Comisión de Territorio, Hábitat y Vivienda del DMQ; Joseph Schwarkopf, representante de la inmobiliaria autora del proyecto Botánico y Rosario Peñaherrera, representante del sector afectado por la posible construcción.

15 La reseña de la reunión ha sido efectuada a través de la transcripción literal de las intervenciones consignadas por varios de sus asistentes. Esta información es una transcripción literal del video que es posible consultar en el siguiente enlace recuperado en: <https://youtu.be/wyKd2DwDRT0>

16 También hizo esta puntualización, demostrando el “sacrosanto respeto” a la propiedad privada por parte del Municipio.

propietario privado no había sido decisión de la actual administración municipal, sino de una anterior (no precisó cuál).

En otro orden de cosas, fue exhaustivo en informar acerca del proyecto Botánico y su propuesta constructiva pues, en sus palabras, en él se “jugaba el futuro urbanístico de Cumbayá”. Además, informó que, como el proyecto mencionado no ha sido ingresado (al Municipio para los trámites correspondientes), aún no tiene permiso de construcción. Esto significa que, dentro de la clasificación de los predios, en la terminología del Municipio, consta como ZC, es decir, zona sin datos, y que si se desea un cambio de zonificación se requeriría un análisis urbanístico. De conseguirse este cambio de denominación se podría permitir un uso múltiple de edificaciones de cuatro o cinco pisos en la parte que mira a la carretera,<sup>17</sup> y de tres en la zona que da hacia el pueblo. Informó, además, que habrá que respetar los retiros correspondientes, especialmente en relación con la quebrada. El funcionario también agregó que la inmobiliaria que promueve ese proyecto solamente tenía permiso para el uso temporal del terreno municipal para una sala de ventas del proyecto Botánico.<sup>18</sup>

Por su parte, los moradores que asistieron a esta reunión reclamaron que toda el área fuera declarada zona verde de protección ecológica. Están en contra del proyecto inmobiliario debido a que rompe con cualquier armonía visual y distorsiona las características urbanísticas de Cumbayá. Además, que por el número de unidades de vivienda que ofrece el proyecto complicaría el ya caótico flujo vehicular que se registra en la zona. Por razones similares, tampoco están de acuerdo con la eventual construcción de la estación de transferencia, en su lugar piden que se valore la posibilidad de levantar un centro de salud o un hospital del día.

Además, fueron enfáticos al afirmar que nunca se realizó una socialización del proyecto con los habitantes de Cumbayá, que este única y exclusivamente fue presentado en el Concejo Municipal. La negativa a aceptar el proyecto inmobiliario Botánico se fundamenta en los eventuales riesgos que traería consigo: no existe una verdadera protección ecológica de la quebrada de El Tejar,<sup>19</sup> lo cual pone en peligro de deterioro, e incluso de destrucción, un bien patrimonial como es la piscina de la Quinta Bertha, primera construida en este sector e impulsada por García Moreno a mediados del siglo XIX.

17 Es bastante relativa esta consideración referente al número de pisos, pues como se trata de un terreno que está en gradiente se puede aprovechar esta característica para aumentar el número de pisos, como ya se hizo en varios edificios ubicados en la calle González Suárez que miran al valle de Cumbayá-Tumbaco.

18 Resulta de lo más extraño, por no decir sospechoso, que se conceda un permiso temporal para instalar una sala de promoción de ventas de un proyecto inmobiliario que aún no tiene permiso de construcción.

19 Hace pocas semanas (febrero de 2022) una vez más fuimos testigos de los enormes riesgos que se corren cuando no hay un tratamiento adecuado a las quebradas, de allí que lo que plantean los habitantes de Cumbayá está absolutamente justificado.

Otro motivo de la actitud mantenida por los moradores de Cumbayá en contra de este proyecto está en relación con el destino de las aguas residuales, aguas lluvia y escorrentía en general, las cuales aumentarán considerablemente debido al proceso de impermeabilización de los suelos por las edificaciones, lo que provocará serios problemas aguas abajo y afectará a los moradores cuyas viviendas se ubican contiguas a los ríos San Pedro y Monjas.<sup>20</sup>

El problema de la circulación vehicular es otro asunto de honda preocupación ciudadana. Este sector de la parroquia ya no tiene la capacidad de aumentar el número de automotores que circulan por ella porque está colapsado. La inmobiliaria argumenta que el proyecto contará con un número muy elevado de estacionamientos subterráneos, por lo que no habrá de qué preocuparse. El punto no es ese, sino el aumento considerable de vehículos desplazándose por el sector. Por otro lado, la empresa que impulsa el proyecto Botánico ha expresado en diferentes foros que el crecimiento para arriba (grandes conglomerados de edificios) es más conveniente y menos oneroso que continuar extendiendo los límites de la ciudad.

Para aceptar esta premisa deberían cumplirse una serie de requisitos adicionales planteados por grandes arquitectos y planificadores a nivel mundial como Le Corbusier<sup>21</sup> o los miembros de escuela alemana del Bauhaus (1919).<sup>22</sup> Para los especialistas mencionados los edificios deberían ser muy espaciosos, contar con grandes áreas de jardines y otras dedicadas a la recreación, y, además, que en su vecindad contigua existan enormes zonas verdes que compensen el costo de vivir en edificios. ¿Cuáles de estas condicionantes básicas acompañan a este proyecto?, obviamente ninguna.

Lo que podríamos ver en el proyecto es un corte radical del modelo arquitectónico existente que no armoniza con el estilo de Cumbayá. Se hace evidente que los réditos económicos potenciales constituyen la primera y única preocupación en la implantación de estas edificaciones. Cualquier otra consideración simplemente no interesa. En estos términos se plantea un problema: la comunidad de moradores frente al interés inmobiliario. Se suponía que las decisiones respecto de la

20 Siempre se argumenta que para evitar esos problemas se embaúlan las vertientes y se hacen colectores para dichas aguas. Lo que no se dice es que no siempre ello representa una solución a los problemas. En el primer intercambiador de la Ruta Viva, contiguo al Colegio Alemán y frente a la Urbanización Auqui Chico, cada vez que hay una mayor precipitación pluviométrica, el colector no es suficiente para desalojar el agua y se forma una gigantesca piscina justo frente a la entrada de dicha urbanización, con los consiguientes problemas que esto ocasiona. Algo similar sucede en la última vía a mano derecha de la Ruta Viva, en dirección occidente-oriental y que da acceso a la parte alta de la urbanización *La Primavera*, pues cada vez que un aguacero arrecia, una enorme cantidad de agua retenida no puede ser conducida por el colector.

21 Me refiero especialmente a su proyecto denominado *La Cité Radieuse*, popularmente conocida como la *Maison du Fada*, construida entre 1947 y 1952 dentro del llamado estilo "brutalista" de la posguerra, y reconocida mundialmente como la contribución más significativa a la tipología de vivienda colectiva.

22 Hago referencia fundamentalmente a la tercera etapa de la escuela del Bauhaus, donde destacó especialmente la producción del genial arquitecto Hans Meyer (1927-1930).

posibilidad o no de llevar adelante esta edificación por parte de las autoridades competentes debería tomar en cuenta el sentir ciudadano, pero..., ¡oh sorpresa!, el 21 de febrero del 2022 la Administración Zonal de Tumbaco emitió la autorización para las intervenciones constructivas de la inmobiliaria, por consiguiente, pronto se iniciarán los trabajos para la edificación de 265 departamentos en el área en disputa, lo cual constituye un claro ejemplo de cuan vigente es el argumento que presenta el laureado escritor colombiano Gabriel García Márquez en su novela *Crónica de una muerte anunciada*.

Las preguntas que se deben formular son ¿y el interés público dónde queda?, ¿no era justo y necesario emitir una política pública favorable a la comunidad, tomando en cuenta todos los problemas que se van a seguir con dicho proyecto inmobiliario? Nuevamente vemos que dentro del entramado jurídico administrativo, más allá de ser fieles a una lógica elemental, prevalece el interés económico, el cual se impone sobre cualquier otra consideración. Se hace evidente que los intereses del Estado, para el caso concreto de las autoridades del DMQ, con su accionar “reconoce que las sociedades modernas no están compuestas solamente por individuos que compiten entre sí. Hay grandes agrupaciones sociales –*clases, grupos económicos u otros grupos de interés*– que pueden tener intereses conflictivos, que compiten en la sociedad” (Hall 2013, 559, énfasis mío).

## Conclusiones

Generalmente caemos en la ficción conceptual de pensar que el Estado debería ser el mayor propulsor de las políticas de orden público y que consecuente a ello en su praxis tenderá a normar de forma ecuánime y justa la vida de todos sus asociados. En esta premisa generalmente “olvidamos” que históricamente el Estado se ha constituido en un instrumento de poder y que, en su gestión directa o tangencial, ha favorecido y favorece a determinados conglomerados sociales en detrimento de otros. Lo que sucede a nivel estatal también acontece en el ámbito de organizaciones menores como los municipios, donde el fenómeno descrito igualmente se mantiene vigente. Desde este punto de vista, el efecto de las políticas públicas no llega a todos los ciudadanos de forma similar, sino que fiel al planteamiento inicial habrá sectores favorecidos, otros menos favorecidos y unos terceros para quienes dichas políticas no tienen incidencia favorable alguna, más bien todo lo contrario. Esta ficción de ver al Estado, y por extensión a los organismos municipales, en su calidad de el instrumentalizador del bien común, al menos en el caso ecuatoriano no tiene razón de ser. Los problemas de orden estructural, como lo hemos mencio-



nado a lo largo de este artículo, son congéneres a su constitución y por ello se van a ver reflejados en las políticas públicas que se impulsan.

Cuando estamos haciendo referencia al ámbito y contenido de las políticas públicas asumimos de hecho que estas deberían ser de carácter extendido para el beneficio general y por tanto todos los conglomerados humanos precisamente saldrían beneficiados por ellas. Este tipo de razonamiento incurre en el error de suponer que lo “público” se referirá y estará representado por un conglomerado humano mayoritario. Desventuradamente, insisto, por lo regular las políticas públicas son exclusivas para determinados conglomerados sociales y no benefician a todos. No debemos olvidar que la constitución misma del Estado ecuatoriano está atravesada por asimetrías estructurales, las cuales se manifiestan en el alcance y contenido de la mayoría de políticas de orden público.

La experiencia nos demuestra hasta el cansancio que las políticas de orden público deberían tener, cuando el caso lo amerite, un carácter preventivo ya que a través de ellas se podría evitar graves consecuencias. Sin embargo, estas no siempre tienen ese carácter y debido a esto primero se producen las desgracias y solamente a partir de esos hechos trágicos se pretenden normar las situaciones, por lo cual, generalmente tienen un carácter extemporáneo con todas las consecuencias que se derivan de esos hechos.

El organismo de control para el caso que ha ocupado nuestra atención, el DMQ, dentro de su planificación debería tener como norma prioritaria un absoluto control de la temporalidad de sus acciones, traducidas a políticas públicas que permitan adelantarse a los hechos. Ya en 1975 se produjo un serio aluvión en la zona alta de la avenida La Gasca y a los 47 años de aquel trágico suceso se repitió un evento similar con un saldo aún mayor de víctimas humanas y daños materiales. ¿Qué se hizo para evitarlo?, ¿cuáles fueron las causales del evento que muy bien pudieron ser prevenidas?, ¿no era menester emitir políticas de orden público para prevenir estos trágicos sucesos? Pasarse la responsabilidad de mano en mano no resuelve el problema, sino que deja profundas dudas e insatisfacciones, especialmente cuando en el debate sobre el tema ya surgen los omnipresentes intereses de orden económico frente a los cuales nada se hace o se dice para despejar las interrogantes.

Una tradicional forma de evadir sus obligaciones por parte de los organismos a cuyo cargo estaba prevenir este tipo de tragedias es culpar a los pobladores, asignándoles responsabilidades en los motivos que provocaron estas tragedias. Frases como “es que no debían construir en el filo de la quebrada”, o “han hecho las edificaciones con materiales precarios” –por solo citar algunas–, son esgrimidas para desviar la atención y eludir responsabilidades. Lo que no se preguntan los autores de estas frases tendenciosas y carentes de sustento es ¿qué ha hecho el Municipio Metro-

litano de Quito para posibilitar a estos habitantes la mejora de sus viviendas?, ni tampoco ¿cuán frecuente ha sido el mantenimiento de las quebradas por parte del personal municipal? Culpar a las personas de las tragedias es un acto de cobardía que, por una parte, pretende encubrir la poca o ninguna acción preventiva que bien pudo haber evitado la tragedia acaecida y, por otra, intenta echar humo sobre la irresponsabilidad de haber concedido permisos a intereses privados para talar los árboles de la pendiente y realizar edificaciones.

Cualquier política de orden público debería estar dirigida de forma general al beneficio de la población, pero en su contenido específico se esperaría que vele por los sectores poblacionales menos favorecidos y por tanto más vulnerables. En la praxis se puede observar que esta lógica no se pone en funcionamiento, sino que las políticas públicas están enfocadas a sectores que distan mucho de ser los más vulnerables en el espectro socioeconómico del país, reproduciendo y afianzando una vez más las históricas estructuras de opresión, exclusión y segregación que han primado en Ecuador.

## Bibliografía

- Achig, Lucas. 1983. *El proceso urbano de Quito*. Quito: Centro de Investigaciones Ciudad.
- Andrade Figueroa, Gustavo. 2016. *Las comunas ancestrales de Quito. Retos y desafíos en la planificación urbanística*. Quito: Corporación Editora Nacional.
- Brand, Ulrich. 2011. “El papel del Estado y de las políticas públicas en los procesos de transformación”. En *Más allá del desarrollo*, compilado por Miriam Lang y Dunia Mokrani, 145-157. Quito: Abya-Yala / Fundación Rosa Luxemburgo.
- Bustamante, Teodoro. 1992. *Quito, comunas y parroquias*. Quito: Dirección de Planificación / Municipio de Quito.
- Cruz de la, Alejandra. 2019. “Etnografía del barrio Rumihuaico”. En *Quito antes era lejos. Memoria y presente de las parroquias periurbanas de Quito*, editado por Marcelo Naranjo, 91-159. Quito: Abya-Yala.
- Hall, Stuart. 2013. “El Estado en cuestión”. En *Sin garantías. Trayectos y problemáticas en estudios culturales*, volumen 74, compilado por Eduardo Restrepo, Catherine Walsh y Víctor Vich, 535-560. Quito: Corporación Editora Nacional.
- Harvey, David. 2004. *La condición de la posmodernidad*. Buenos Aires: Amorrortu Editores.
- García Canclini, Néstor, Alejandro Castellanos y Ana María Rosas Mantecón. 2013. *La ciudad de los viajeros. Travesías e imaginarios urbanos*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.

Jácome, Víctor. 2019. “El proceso fallido de disolución de las comunas urbanas en Ecuador: el caso de Santa Clara de San Millán, 1973-1986”. En *Las comunas del Ecuador. Autonomía, territorio y la construcción del Estado plurinacional*, editado por Jeremy Rayner y Juan Mérida, 126-131. Quito: IAEN.

Ley de Organización y Régimen de Comunas. 1937. Registro Oficial n.º 558, 6 de agosto. <https://bit.ly/3x7GJ7c>

Naranjo, Marcelo. 1999. “Segregación espacial y espacio simbólico: un estudio de caso en Quito”. En *Antigua modernidad y memoria del presente. Culturas urbanas e identidad*, editado por Tom Salman y Eduardo Kingman, 327-336. Quito: FLACSO Ecuador.

Santillán Sarmiento, Víctor. 2014. “Presión urbana sobre áreas rurales. Transformación territorial en la parroquia Tumbaco. Caso de estudio comunas Leopoldo N. Chávez y Tola Chica”. Tesis de maestría, FLACSO Ecuador.

Silva, Armando. 2008. *Los imaginarios nos hablan*. Quito: OLACCHI. Quito: Alcaldía Metropolitana.

Video de autoridades al predio donde se pretende construir #Botanico. 2 de julio del 2021. Recuperado el 6 de febrero del 2022, de: <https://youtu.be/wyKd2D-wDRTo>

# Autonomía, centralidad y persistencia: comunidades, movimiento indígena y el derecho a la ciudad en Quito

## *Autonomy, Centrality and Persistence in Place: The Right to the City and the Indigenous Movement in Quito*

Jeremy Rayner\*

Traducción: Ana María de Veintimilla\*\*

Recibido: 07/02/2022 - Aceptado: 18/03/2022

27

### Resumen

Este artículo<sup>1</sup> se basa en etnografía realizada con defensores de las comunas en Quito, para dialogar críticamente con la teoría y la política del derecho a la ciudad. Los activistas comunales –en su mayoría afiliados al movimiento indígena– reclaman con fuerza los derechos a la producción y apropiación democrática del espacio que defienden los teóricos del derecho a la ciudad, ya que promueven la autogestión comunal y la autoridad de las asambleas comunales sobre los procesos de urbanización. Al mismo tiempo, han hecho poco uso de la garantía del derecho a la ciudad estipulado en la Constitución. Al exponer cuidadosamente los puntos de convergencia entre la teoría lefebvriana del derecho a la ciudad y las luchas comunales, también identifico sus límites y contradicciones, especialmente dos: 1) la tensión entre “el poder colectivo para reconfigurar el proceso de urbanización” y las formas y significados fijos de “la ciudad”, y 2) la tensión entre alcanzar el “derecho a la centralidad” a través de la promoción de la participación en un centro urbano concentrado o mediante la multiplicación de centros. Una teoría crítica de la urbanización debería dar cuenta de estas tensiones y de la diversidad de respuestas políticas a las mismas.

**Palabras clave:** centralidad urbana; comunas de Quito; Ecuador; espacios periurbanos; derecho a la ciudad; movimiento indígena; urbanización.

\* PhD en Antropología, en la actualidad es investigador postdoctoral del Instituto Max Planck de Antropología Social, Halle, Alemania. Anteriormente fue investigador docente del Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN), desde donde realizó la investigación para este artículo. (jrayner@gradcenter.cuny.edu)

\*\* Antropóloga, especialista en Antropología Nutricional y de la Alimentación. Universidad Federal de Santa Catarina, Brasil. Grupo de Investigación del Instituto Brasil Plural. Miembro del Instituto de Estudios Ecológicos del Tercer Mundo (IEETM), miembro del Grupo CLACSO Ecuador (anamaria.veintimilla@estudiosecologistas.org)

1 Publicado anteriormente en inglés como Rayner, Jeremy. 2021. “Autonomy, Centrality and Persistence in Place: The Right to the City and the Indigenous Movement in Quito”. *City and Society* 33 (1): 147-170. <https://doi.org/10.1111/ciso.12390>

**Abstract**

This article draws on ethnography with active supporters of the *comunas* (communes) in Quito to critically engage with the theory and politics of the right to the city. Communal activists—mostly affiliated with the Indigenous movement—forcefully claim rights to the democratic production and appropriation of space advocated by right to the city theorists, as they promote communal self-management and the authority of communal assemblies over urbanization processes. At the same time, they have had little use for their constitutionally guaranteed right to the city. In carefully laying out the points of convergence between Lefebvrian right to the city theory and communal struggles, I also identify its limits and contradictions, especially: (1) the tension between “the collective power to reshape the process of urbanization” and the fixed forms and meanings of “the city,” and (2) the tension between achieving the “right to centrality” through promoting participation in a concentrated urban center or through the multiplication of centers. A critical theory of urbanization should account for these tensions and for the diversity of political responses to them.

**Keywords:** Comunas (communes) of Quito; Ecuador; Indigenous Movement; Right to the City; Urban Centrality; Urbanization and Peri-Urban Spaces.

La autogestión se define como el conocimiento y el control (al límite) por parte de un grupo —una empresa, una localidad, una zona o una región— sobre las condiciones que rigen su existencia y su supervivencia a través del cambio.

Henri Lefebvre, *Del pacto social al contrato de ciudadanía* citado en *Key Writings* (2017, 283).<sup>2</sup>

**Introducción**

Durante las primeras décadas del siglo XXI, el “derecho a la ciudad” —concepto desarrollado por el filósofo francés Henri Lefebvre en la época de las revueltas de 1968— fue desempolvado y retomado por diversos actores, entre ellos movimientos sociales, académicos, Estados y organizaciones internacionales. Ha sido especialmente influyente en América Latina, donde, como parte de la marea de políticas “progresistas”, se incorporó a las constituciones de Brasil, Ciudad de México y Ecuador, cuya capital, Quito, es el escenario de la investigación que aquí se presenta.

La difusión del derecho a la ciudad plantea importantes cuestiones, entre ellas cómo se ha entendido y puesto en práctica este “derecho”, por quién y con qué límites, contradicciones y exclusiones. En este artículo, me baso en un trabajo etnográfico con defensores y defensoras de las *comunas* en la ciudad de Quito y sus alrededores, que reivindican el derecho al control y la apropiación democráticos del proceso de urbanización, aunque sin invocar el derecho a la ciudad estipulado en la Constitución. Esta discrepancia pone de manifiesto las tensiones teóricas claves del

2 Todas las citas publicadas en inglés han sido traducidas.

derecho a la ciudad, entre la democratización de la producción y la apropiación del espacio, por un lado, y la apelación a esas formas de desarrollo y centralidad urbana conocidas como “la ciudad”, por otro.

## El derecho a construir casas y pastar vacas

En mayo de 2015, miembros de la Comuna San Bartolomé de Lumbisí se dirigieron al Gobierno Municipal de Quito para protestar contra el Área Especial de Intervención Ambiental (AIEA) Ilaló-Lumbisí. La AIEA era un proyecto de ordenanza que regulaba el uso del suelo en torno al Ilaló, un volcán verde situado en el margen oriental de Quito, que se está urbanizando rápidamente. Además de centros comerciales, urbanizaciones cerradas, amplias autopistas y un flamante aeropuerto, esta zona alberga una serie de comunas, comunidades identificadas, en mayor o menor medida, por las siguientes características: ascendencia indígena; un régimen de propiedad basado en los derechos de usufructo; gobierno a través de asambleas y un consejo elegido (cabildo); actividades colectivas, incluyendo brigadas de trabajo (mingas) y fiestas; por último, pero no menos importante, el registro en el Ministerio de Agricultura. Su población oscila entre un puñado de familias y diez mil, en el caso de Santa Clara de San Millán (IEE 2014, 77). Aunque no existe un registro público fiable, hay al menos 48 comunas en el Distrito Metropolitano de Quito (DMQ), un área relativamente grande que incluye la ciudad y sus parroquias rurales. Tres comunas, incluida Santa Clara, se encuentran dentro de la ciudad de Quito, mientras que muchas más, como Lumbisí y las que rodean el Ilaló, se encuentran en una amplia franja periurbana caracterizada por diversos grados de urbanización.

Finalmente, seis de las nueve comunas afectadas por la AIEA se unieron a Lumbisí en una campaña de oposición coordinada por el Pueblo Kitu Kara, filial de la Confederación de Nacionalidades Indígenas de Ecuador (CONAIE). Aunque el objetivo de preservar el entorno natural del volcán –calificado por algunos comuneros como sagrado– contó con un amplio apoyo, los opositores a la ordenanza argumentaron que el espacio verde designado recaía desproporcionadamente en el territorio comunal, lo que impedía a los comuneros utilizar sus tierras para la agricultura o la vivienda, mientras que había terrenos para los promotores privados. Además, argumentaron que el Municipio había violado el derecho de autogobierno autónomo de las comunas, garantizado por la Constitución, al no someter la ordenanza al “máximo órgano de decisión, la Asamblea [de comuneros] como organismo con autoridad para decidir y actuar sobre el Territorio Comunal” (Comunas del Ilaló 2015, 6; véase también Rayner 2017, 123-127).

Figura 1. Comuneros protestando contra la ordenanza AIER Ilaló-Lumbisí frente al palacio municipal, Quito, junio de 2015



Foto del autor.

En una reunión entre comuneros y representantes de la municipalidad, lograda tras una serie de protestas frente al Palacio Municipal de Quito, Silvia,<sup>3</sup> miembro de la comuna Lumbisí, expresó su oposición a la AIER en los siguientes términos:

Lumbisí tiene 480 años de existencia [...] Diez años atrás, el presidente del Cabildo designó 202 hectáreas al parque ecológico [35 % del territorio]. Entonces, ¿por qué Lumbisí se opone a esta ordenanza? Primero porque la gente quiere a su tierra. Segundo, la gente está dispuesta a dar la vida por su tierra. Es textual, es [...] es [...] las palabras de los comuneros lumbiseños: van a defender la tierra, porque esta tierra es para los nietos, es para sus hijos. Yo no voy a permitir que mis hijas no puedan construir en la tierra lumbiseña. Porque fue trabajada por su abuela, porque fue cultivada por su padre, y no voy a permitir que vengan otras personas a decirme, “no puede sembrar, no puede pastar una vaca, no puede construir” [...] Nosotros como comuna tenemos leyes [...] Lumbisí tiene todo un marco, un crecimiento ordenado. Tiene equipos, tiene su debido sistema, tiene una idea muy clara de cómo debe crecer Lumbisí, y esa tierra no van a permitir los comuneros que cedan a nadie, que se les proponga para inmobiliarias, porque esto es para los niños.

3 Todos los nombres que no van acompañados de apellidos son seudónimos. La siguiente cita de Silvia también apareció en Rayner (2017, 124-125).

Esta enfática defensa de la comuna, de su territorio y autonomía resuena con temas centrales de la teoría del derecho a la ciudad. Los derechos de apropiación de la tierra corresponden a quienes la habitan y producen en ella (“fue trabajada por su abuela [...] cultivada por su padre”) frente a los agentes del capital (“las inmobiliarias”). La afirmación del autogobierno colectivo y el control democrático directo sobre el proceso de urbanización (“tiene equipos, tiene su debido sistema, tiene una idea muy clara de cómo debe crecer Lumbisí”) se apoya en el derecho a la autogestión de Lefebvre (2017, 284). La demanda del derecho a la vivienda también encaja cómodamente en cualquier iteración del derecho a la ciudad. De hecho, también lo hacen muchas de las otras demandas de los activistas comunales, como detallaré a continuación.

Pero en la medida en que Silvia reivindica también el derecho a pastar vacas, su poderosa declaración del derecho colectivo a la producción y apropiación del espacio sólo podría considerarse, con dificultad, una reivindicación del derecho a la ciudad. De hecho, el término “ciudad” encierra tanto amenaza como promesa para los comuneros: la declaración de la tierra como “urbana” representa un reto tan serio como la imposición del “espacio verde natural”, porque implica el aumento de los impuestos sobre la tierra y el valor de la propiedad, la enajenación de tierras comunales, las multas y la prohibición y confiscación de animales domésticos, incluidas las vacas. Así respondió Julio, un activista del Pueblo Kitu Kara, cuando se le preguntó por el derecho a la ciudad: “somos algo antagónicos a la idea de la ciudad”. Pero esta lucha tampoco es simplemente una defensa de lo “rural” contra lo “urbano”, ya que insiste en el derecho a un tipo de urbanización. Más bien, el pastoreo de vacas es un índice de un universo más amplio de discrepancias teórica y políticamente significativas sobre cómo se entiende y se da sentido político a la ciudad, lo urbano y el centro.

### **Contradicciones y tensiones en el derecho a la ciudad: autogestión y centralidad**

Dentro de la diversidad de enfoques y posturas sobre el derecho a la ciudad, existe un amplio acuerdo en que este incluye dos conjuntos de derechos, que pueden distinguirse útilmente, aunque en última instancia estén interrelacionados. En primer lugar, el derecho a la ciudad implica la capacidad de participar en la vida urbana, “con todos sus servicios y ventajas” (Lefebvre 2017, 284), lo que a su vez conlleva un conjunto de derechos subsidiarios, como el derecho al uso del espacio público, el derecho a una vivienda céntrica, al transporte, etc. Este conjunto de derechos puede



agruparse bajo la rúbrica del “derecho a la centralidad”, aplicando otro término de la literatura lefebvriana sobre el derecho a la ciudad. En segundo lugar, el derecho a la ciudad implica algún tipo de control democrático participativo sobre el proceso urbano, una versión de lo que Lefebvre llamaba el derecho a la autogestión o *autogestión*. Ambos conjuntos de derechos se expresan, de una u otra forma, en los escritos académicos y en las declaraciones públicas por el derecho a la ciudad, así como en el artículo 31 de la Constitución ecuatoriana, que establece que,

Las personas tienen derecho al disfrute pleno de la ciudad y de sus espacios públicos [...] El ejercicio del derecho a la ciudad se basa en la gestión democrática de ésta, en la función social y ambiental de la propiedad y de la ciudad, y en el ejercicio pleno de la ciudadanía (Constitución de la República del Ecuador 2008, art. 31).

32

Gran parte de la producción académica sobre el derecho a la ciudad retoma el significado y las implicaciones de estos conceptos. Mark Purcell (2002), basándose en Lefebvre, sostiene que el derecho a la autogestión o a la autodirección, junto con el derecho a la apropiación, constituyen el núcleo del derecho a la ciudad. En otro influyente ensayo, David Harvey afirma igualmente que el derecho a la ciudad consiste fundamentalmente en “el ejercicio de un poder colectivo para reconfigurar los procesos de urbanización” (Harvey 2008, 23).<sup>4</sup> Pero el hecho de que la lucha de los comuneros por hacer valer sus derechos sobre el proceso de urbanización se dirija a menudo contra “la ciudad” revela una contradicción fundamental entre este “poder colectivo para reconfigurar el proceso de urbanización” y las formas materiales, las representaciones y los significados relativamente fijos atribuidos a “la ciudad”.<sup>5</sup> De hecho, el propio Lefebvre se hizo cada vez más consciente de esta tensión al enfrentarse a la urbanización global, lo que le llevó a alejarse gradualmente del derecho a la ciudad (Merrifield 2011). Como también observa Harvey, Lefebvre

vio previsoramente que [...] la cuestión del derecho a la ciudad (interpretada como algo distintivo u objeto definible) tenía que dar paso a una cuestión más vaga del derecho a la vida urbana, que más tarde se transformó en su pensamiento en la cuestión más general del derecho a la *producción del espacio* (Harvey 2012, XV; véase también Schmid 2012).

La lucha por las comunas también pone de manifiesto las tensiones en torno al derecho a la centralidad. Es la centralidad de la ciudad, su tendencia a concentrar

4 Para la declaración original de Lefebvre sobre el derecho a la ciudad, véase Lefebvre (1996, 147-176).

5 El derecho a la ciudad es, por tanto, solo un significante parcialmente vacío (Harvey 2012, 136).

personas, poder, recursos y oportunidades, lo que la hace irresistible; una fuerza de atracción, desigualdad, diferenciación y encuentro. Sin embargo, por muy importante que sea, el significado del derecho a la centralidad es también ambiguo y discutible (Kipfer et al. 2008; Ruddick et al. 2017; Schmid 2012). Lo que subrayo aquí es la tensión entre promover el acceso o la participación en la centralidad urbana de la ciudad —que es lo que tiende a hacer el derecho a la ciudad— y fomentar una multiplicidad y diversidad de centralidades, que es lo que impulsan los activistas comunales del DMQ.<sup>6</sup> Este proyecto de promover la centralidad comunal es parte de la demanda más amplia de autonomía territorial que ha caracterizado a los movimientos indígenas andinos desde la época colonial (Rivera Cusicanqui 1991), y que resurgió a principios del siglo XXI (Collredo-Mansfeld 2009; Marston 2015; Postero y Tockman 2020).

A medida que los activistas comunales rechazan ser absorbidos por la ciudad existente, insisten en su autoridad para determinar el grado y la forma de urbanización en sus territorios, y trabajan para fomentar la viabilidad de los centros comunales, articulan una política de urbanización distinta que surge de un contexto histórico y político-económico particular, y responde a las estrategias de subsistencia, las esperanzas y los sueños de (algunos) comuneros, así como a la resistencia a la explotación de clase y a la dominación étnico-racial. Pone a los activistas comuneros en confrontación con la “colonialidad del poder” y los binarios perdurables entre un urbano “blanco-mestizo” y un rural indígena o afroamericano, así como con la urbanización capitalista (véase Horn 2018a, 2018b; Kingman y Bretón 2017; Whitten 2003). Por lo tanto, otra contribución potencial de la teoría lefebvriana del derecho a la ciudad en este contexto podría ser su énfasis distintivo en el “derecho a la diferencia” como vinculado al proceso material y territorial de autogestión (véase Horn 2018b; Kipfer et al. 2008; Ruddick et al. 2017), es decir, en la medida en que la diferencia significa un control real sobre el proceso de urbanización y su forma urbana resultante.

## La investigación

Este artículo se basa en una investigación etnográfica con líderes y activistas de las comunas y el Pueblo Kitu Kara en el DMQ entre 2015 y 2020, específicamente en el trabajo de campo realizado como parte de un equipo conformado por tres

---

6 De hecho, al igual que con la autogestión, Lefebvre era consciente de la tensión en torno a la centralidad, y vaciló en sus escritos entre enfoques más o menos descentralizados de la cuestión (para ejemplos, véanse las obras 1992, 421-423; 2003, 95-97).

personas entre 2015 y 2016. Dicha investigación se centró en lo que llamamos el “proyecto comunal” –un medio y un movimiento de personas, comuneros y no comuneros, muchos afiliados al Pueblo Kitu Kara, que trabajan activamente para defender y promover las comunas– (Rayner, Simbaña y Morales 2015).

Participamos en este proyecto como investigadores y colaboradores, mayormente en los espacios formales de organización: reuniones, asambleas, foros, talleres y celebraciones comunitarias. Gran parte de la investigación se llevó a cabo en la casa comunal de Santa Clara de San Millán y sus alrededores, en colaboración con el cabildo. Un segundo eje fue el proceso de organización, contención, negociación y diálogo puesto en marcha por el Área Especial de Intervención y Recuperación Ecológica (AIER) Ilaló-Lumbisí, que incluyó protestas, reuniones y talleres en los salones del Municipio de Quito, la sede del Pueblo Kitu Kara y las casas comunales de San Bartolomé de Lumbisí, San José de Cocotog y la Comunidad Ancestral La Toglla, entre otras. Nuestras observaciones y conversaciones en el curso de estas actividades se complementaron con entrevistas formales con activistas de las comunas y del Pueblo Kitu Kara, representantes del Municipio y del Ministerio de Agricultura, así como con revisiones de archivos públicos.

## La autogestión y la producción del espacio

La campaña contra la AIER Ilaló-Lumbisí fue un momento en la lucha continua por el reconocimiento de las instituciones y los territorios comunales. En el apartado siguiente, discuto las prioridades y las luchas de los activistas comunales, destacando los puntos de correspondencia y de diferencia con los conceptos teóricos centrales del derecho a la ciudad. Al mismo tiempo, hago especial hincapié en las implicaciones de las luchas comunales para la forma en que pensamos en los derechos a la autogestión y a la centralidad.

### **Autonomía, territorio y autogestión**

Las comunas se gobiernan, al menos formalmente, mediante una especie de democracia directa, en la que el poder de decisión recae en la asamblea de comuneros, y la administración la lleva a cabo un cabildo elegido anualmente (figura 2). Los comités temáticos o vecinales suelen proporcionar formas adicionales de participación, y el límite de dos mandatos consecutivos significa que los comuneros políticamente activos probablemente hayan servido en el cabildo en algún momento. Aunque la calidad y el alcance de la participación y la deliberación varían en la práctica –y siem-

pre están condicionadas por las desigualdades sistémicas de género y clase— las oportunidades (y las expectativas) de participación en la toma de decisiones colectivas son mucho mayores en las comunas que en el Municipio de Quito (Gamble 2015).

Figura 2. Comuneros votando en asamblea,  
Comuna Santa Clara de San Millán, octubre de 2016



Foto del autor.

La principal demanda del Pueblo Kitu Kara y de otros defensores de las comunas es que se respete el gobierno comunal como “autoridad territorial” con poder de decisión sobre lo que ocurre dentro de los límites de la comuna. Esta demanda suele enmarcarse en términos de los derechos concedidos a los pueblos indígenas, y a las comunas en concreto, por los acuerdos internacionales y el artículo 57 de la Constitución. Sin embargo, como la asamblea se afirma en su calidad de “máxima autoridad” de la comuna, la afirmación de la autoridad territorial es también una demanda de control democrático participativo sobre la producción del espacio, que resuena profundamente con el concepto lefebvriano de autogestión.

En la práctica, el ejercicio de la autonomía comunal es un asunto de continua negociación y lucha, que lleva a los líderes y defensores de las comunas a entrar en conflicto con las instituciones estatales municipales y nacionales (como en el caso de la AIER). Los agentes estatales buscan limitar el ejercicio de la autogestión

de las comunas a través de los mecanismos de control establecidos en la Ley de Comunas de 1937 (que otorga al Estado nacional una importante autoridad sobre las elecciones comunales); fomentando el clientelismo y la cooptación; buscando disolver las comunas y convertirlas en barrios ordinarios bajo control municipal; o simplemente ignorando las comunas y sus reclamos territoriales y legales (Becker 1999; Mérida 2019; Rayner 2017).

También existe lo que podría llamarse límites internos a la autogestión democrática. Los cabildos y otros órganos formales de decisión son desproporcionadamente masculinos. Los inquilinos y otros residentes no inscritos en la comuna no tienen derecho a voto. Las prácticas de inscripción varían; mientras que en Santa Clara se incorporan miembros de forma rutinaria, en Lumbisí, la única forma de ser miembro es mediante el matrimonio. Estas diferencias reflejan, en parte, la negociación de las tensiones entre el derecho a la autogestión de los residentes y el derecho de las comunidades indígenas a reproducirse frente a la desposesión colonial.

Según Fernando Cabascango, presidente del Pueblo Kitu Kara, la autoridad de la comuna descansa en su presencia en territorio indígena, argumentando que la ascendencia o identificación étnica de los comuneros es, por tanto, irrelevante, al igual que la condición de rural o urbana de la comuna. La estrategia del Pueblo Kitu Kara ha sido, por tanto, la siguiente:

poner en el centro de la discusión el tema de la comuna, más allá de si se reconoce como indígena, ancestral u originaria. A su vez, reconocer a las comunas, más allá de lo indígena y de lo campesino, ha permitido aceptar que existe una jurisdicción territorial que se asienta sobre el territorio histórico kitu kara, pese a que existen fenómenos migratorios y comuneros de diverso origen étnico y cultural, y pese a que las comunas están asentadas en medio de la ciudad de Quito (Cabascango 2019, 18).

Esto significa también que la comuna se define, esencialmente, como un proyecto territorial de autogobierno:

Por consiguiente, la comuna es un territorio constituido por autodeterminación, y como territorio vivo tiene diferentes formas y realidades: urbanas, rurales, semiurbanas [...] Finalmente, vale señalar que el tema de lo comunitario rebasa lo indígena y se convierte en una propuesta para toda la sociedad. Es una propuesta alternativa para la sociedad actual. En dicha iniciativa están implícitos la autodeterminación, el autogobierno y el territorio [...] (Cabascango 2019, 18).

## **Autogestión y usos del suelo**

La insistencia del Pueblo Kitu Kara en que las comunas son autoridades territoriales también refleja la importancia del control sobre la tierra y sus usos. A veces, esto significa el derecho a urbanizar, a construir casas, a construir o a acceder a infraestructuras y servicios, o incluso a defender las infraestructuras que los propios comuneros han construido mediante la autogestión de la toma de posesión municipal. A menudo, sin embargo, significa el derecho a limitar la urbanización, a no ser ciudad, incluyendo la capacidad de mantener las actividades agrícolas, así como los espacios verdes no cultivados bajo su propia gestión (Bayón 2019; Moreano 2019). Esas demandas han figurado de manera prominente en los conflictos con el Municipio y el Gobierno nacional sobre la construcción de carreteras y aeropuertos, especialmente en el oriente de Quito (la zona del Ilaló) –un proceso de urbanización que ha implicado la expropiación de tierras, el aumento de los valores de la propiedad, la partición física de las comunidades y las designaciones de uso del suelo tanto urbano como verde que impiden las actividades comunales, desde la agricultura hasta la construcción de viviendas– (véase también Bayón 2019).

La gama de demandas específicas en relación con la urbanización refleja el “pluralismo radical” de las comunidades históricamente indígenas en Ecuador y especialmente en el DMQ (Collredo-Mansfeld 2009, 210). Las comunas varían mucho en grados de urbanización, y los propios comuneros son diversos en todos los sentidos, incluyendo clase, medios y estilo de vida, e identidad étnica. Todos parecen dispuestos a comentar las diferencias generacionales, como la preferencia de los jóvenes por ciertos tipos de urbanización (como los centros comerciales) y su desinterés por las actividades comunales. Frente a esta diversidad, la insistencia en el derecho al control sobre el uso del suelo por parte de Pueblo Kitu Kara y otros defensores de las comunas invoca un pilar de la teoría del derecho a la ciudad, la autogestión, para mantener las decisiones sobre el grado y la forma de la urbanización en manos de los propios comuneros.

En general, los comuneros sí tratan de mantener las tierras y actividades dedicadas a la agricultura, el bosque o el páramo (Moreano 2019). Incluso Santa Clara, cuya parte baja es contigua del tejido urbano del centro de Quito, reclama bosques y páramo en la base del volcán Pichincha. Los cabildos y activistas de Santa Clara han promovido proyectos de agricultura urbana, y algunos comuneros crían cuyes u otros animales (una familia tiene incluso un puñado de llamas). En Cocotog –casi tan urbanizado como Santa Clara– muchas familias tienen cerdos en sus patios delanteros, lo que significa, en palabras de un reciente presidente de cabildo, que probablemente haya “más chanchos que personas”. Los habitantes de Lumbisí, la

Toglla y otras comunidades de los alrededores del Ilaló crían ganado vacuno, ovejas, caballos y cuyes; cultivan maíz, frutas y hortalizas y elaboran su propia chicha, una bebida ligeramente fermentada importante para las celebraciones y ceremonias.

La agricultura es para muchos comuneros una fuente de identidad y orgullo, una relación profundamente valorada con la tierra, así como un complemento a los medios de vida precarios e insuficientes del trabajo asalariado y el pequeño comercio. Doris, antigua líder y activista del Pueblo Kitu Kara, lo expresa así:

Nosotros a la tierra [...] no le valoramos mediante el costo [...] para nosotros desde hace miles de años --o desde hace 500 años que se dice--, la tierra ha sido valorada por su producción y por dar de comer a todos los seres vivientes [...], a las ciudades donde no tienen qué comer, porque aquí tienen sus edificios, pero ¿dónde van a sembrar? Nosotros lo que hacemos es cuidar, manejar la madre tierra, saber... todavía tenemos los conocimientos ancestrales [...] (entrevista a Doris, 11 de mayo de 2015).

La mayoría de los comuneros son trabajadores asalariados precarios (trabajadores de la construcción o empleadas domésticas, mecánicos, conductores) o comerciantes informales. Como explicó Doris, rara vez encuentran un trabajo que pague el salario básico de 350 dólares al mes, e incluso si lo encuentran, esto apenas cubre las necesidades de una sola persona, y mucho menos de una familia, por lo que el cultivo es un complemento necesario para los salarios inadecuados, y el ganado para los ahorros. Sin embargo, si la tierra está designada como “urbana”, el ganado está prohibido:

D: A nosotros nos han retirado, allá teníamos una vida, como se dice, ya proyectada, teníamos las gallinas, teníamos los cuyes, teníamos las vaquitas, teníamos los borreguitos, todo allí. Y de pronto viene el aeropuerto porque era una necesidad nacional, y ya no podemos tener. Ahora, tenemos multas, si la vaca sale allá, una multa de 60, la segunda vez, 160, y la tercera se lleva la vaquita.

Autor: Porque dicen que es... ¿zona urbana?

D: Dicen que es zona urbana, pero ¿en qué momento es urbana? Donde yo vivo, no tenemos alcantarillado, luz, nosotros siempre hemos sido personas que hemos estado gestionando... Entre tooooda la comunidad buscar platita para poder comprar los alambres, para comprar el transformador, para pagar el señor que ha venido, para darles de comer. Hemos hecho la gestión. ¿Y... qué han hecho ellos? Se adueñaron, entonces no es que a nosotros nos hayan dado gratuitamente, es por esto que nosotros hemos hecho así todas las comunas (entrevista a Doris, 11 de mayo de 2015).

Doris añadió una observación sobre cómo estas consecuencias son de género: “El problema es que el sustento de la mujer es el más afectado, porque la mujer era la que criaba los pollos, los chanchos, ayudaba para que los hijos vayan al colegio, salgan algunos de ellos a la universidad (entrevista, 11 de mayo de 2015).

La declaración de los terrenos comunales como “urbanos” también amenaza a las comunas con elevar el valor de la tierra, lo que se suma a las presiones desintegradoras de dentro y de fuera. Por lo tanto, las designaciones de uso de la tierra y las normas que las acompañan se convierten en objeto de intensa controversia e impugnación, como en las luchas por el AIER y el aeropuerto. En el primer caso, la demanda de los comuneros era no ser clasificado como “espacio verde”; en el segundo, la demanda era no ser “ciudad”.

Pero mientras los comuneros crean grados de urbanización con elementos de la ciudad y el campo, una distinción fija entre lo rural y lo urbano sigue operando como categoría gubernamental e identitaria (véase Roy 2016). Además de las designaciones de uso de la tierra, los comuneros luchan contra la representación de la urbanidad como algo fundamentalmente opuesto a la organización comunal e incluso a la identidad indígena. De hecho, el imaginario de la comuna como una comunidad exclusivamente rural, campesina e indígena está muy extendido. La designación de la tierra como “urbana”, ya sea en el discurso oficial de planificación o en el vernáculo, pone en duda la idoneidad y la legitimidad de la organización comunal. En 1986, el Ministerio de Agricultura y Ganadería decretó la “liquidación” de Santa Clara “por estar ubicada en la zona urbana” (Gobierno del Ecuador 1986, 3), lo que condujo a una prolongada lucha por mantener la comuna (véase también Jácome 2019). Aunque la comuna finalmente prevaleció, el mismo argumento fue presentado durante el periodo de nuestro trabajo de campo, treinta años después, por comuneros (no ancestrales) interesados en la conversión de la tierra comunal en propiedad privada. De manera más contundente, un asesor de la municipalidad habría afirmado en una reunión con representantes del Pueblo Kitu Kara que Chiche Anejo no podía ser una comuna porque “comunas son chozas en la loma”, mientras esta comunidad tiene “calles pavimentadas y edificios de cemento”.

En respuesta, los defensores argumentan que la comuna es una forma política para el autogobierno territorial (indígena), que no se limita a ningún grado particular de urbanización o categoría de zonificación (como en la declaración de Fernando Cabascango más arriba). Aunque este argumento es profundamente compatible con la insistencia lefebvriana en el derecho a la autogestión, también es una protesta contra el uso de la ciudad (del campo, de la naturaleza) como categoría gubernamental, así como una reivindicación de la categoría de ciudad.



## Autogestión, infraestructuras y “producción directa de valores de uso”

Los comuneros también exigen el acceso a las infraestructuras y servicios urbanos, incluidas carreteras, electricidad, agua y alcantarillado, clínicas y escuelas.<sup>7</sup> Al plantear sus demandas al Municipio, apelan a sus derechos como ciudadanos más que al derecho a la ciudad. También en este caso, la ciudad puede ser una especie de antagonista: al tiempo que exigen infraestructuras y servicios urbanos, también se resisten a la incorporación a la estructura administrativa y política del Municipio, que aprovecharía para transformar las comunas en barrios ordinarios. Los funcionarios municipales han argumentado durante mucho tiempo que las comunas no tienen derecho a los servicios municipales mientras sigan siendo comunas, apuntando a su autonomía, su libertad (protegida por la Constitución) de pagar impuestos sobre su propiedad y otras razones.<sup>8</sup> Las infraestructuras forman parte entonces de una compleja negociación que los comuneros llevan a cabo con el Municipio, a veces de forma individual y otras de forma colectiva, que ha desembocado en la disolución de las comunas en algunos casos y, en otros, en una mezcla de acuerdos más individualizados, incluyendo la proliferación de títulos de propiedad privada registrados en comunas como Santa Clara o Cocotog. Esta prestación de servicios negociada y contingente también significa que las comunas se encuentran entre las zonas peor dotadas de infraestructura y servicios urbanos (IEE 2014, 43-48).

Quienes valoran la comuna y su autonomía consideran que históricamente han sido arriesgadas las negociaciones para exigir servicios urbanos a la municipalidad. Freddy, presidente del Cabildo de Lumbisí en varias ocasiones a partir de los años 70, recordó la preocupación por sus esfuerzos para adquirir agua potable municipal: “Al principio el miedo de los comuneros era que [...] saquemos el agua del río porque si no viene el Municipio, y el Municipio nos quita el terreno y se acabó la comuna”. Los políticos también se aprovechan del carácter discrecional de la prestación de servicios para fomentar las relaciones clientelares. En otras ocasiones, los comuneros se han encontrado con servicios públicos más caros después de que el Municipio se hiciera cargo de la infraestructura existente, construida por ellos mismos (entrevista a Doris, 11 de mayo de 2015).

Una alternativa histórica a la dependencia del Municipio ha sido la autogestión en forma de autoorganización para la producción colectiva, conocida como minga (cuando los comuneros utilizan el término “autogestión”, es a lo que suelen

7 El derecho a la educación es un tema que merece especial atención, dada la lucha por la educación autónoma y bilingüe, pero no puede ser adecuadamente abordado aquí.

8 Después de que Lumbisí registrara la comuna como un solo título en el registro de la propiedad de tierras (la única comuna de Quito que lo ha hecho), el Municipio –irónicamente– argumentó que como desarrollo “privado” no eran elegibles para los servicios municipales (Rayner 2017, 117).

referirse). Estas actividades pueden incluir la construcción o el mantenimiento de carreteras o vías fluviales, o la limpieza de las calles. A veces, las mingas se organizan conjuntamente con el Municipio, que suele proporcionar la maquinaria pesada. La obligación de construir infraestructuras que otros reciben por defecto puede entenderse ciertamente como una autoexplotación que compensa la negligencia del Estado. Por otra parte, la minga es muy valorada por los partidarios activos de la comuna (aunque ciertamente no por todos los comuneros): siempre se incluye, junto con la fiesta y la asamblea, entre las instituciones que definen a las comunas como tipos de comunidades distintas.

Figura 3. Minga en Santa Clara de San Millán, 2016



Foto del autor.

La autogestión en la producción de infraestructuras es, en parte, una forma de preservar la autonomía frente a un Estado que a menudo ha intentado dominar o disolver las comunas (Partridge 2018), y que a menudo ha utilizado la provisión de infraestructuras como una forma de hacerlo. Pero la agencia colectiva y la actividad asociativa también se valoran en sí mismas. Por ejemplo, Mario, un joven activo en el Cabildo de La Toglla, comentó que la participación de los comuneros en la

construcción de partes de su propia red eléctrica era en cierto modo preferible a que la proporcionara el Municipio, porque los convertía en sujetos activos en lugar de objetos pasivos de la generosidad del Estado.

Las mingas son, en efecto, ocasiones densamente sociales, que pueden comenzar con un camión que recorre el lugar al amanecer del día establecido, llamando a los comuneros para que “salgan y traigan sus palas”. Familiares, amigos y vecinos trabajan codo con codo, intercambiando bromas y, una vez terminado el trabajo duro, esperan para compartir la comida y socializar. También ejercen una acción colectiva en la producción del espacio que deja recuerdos tangibles en el paisaje comunal. Los residentes de Cocotog, por ejemplo, señalan el cementerio como el producto de las mingas históricas (y participar en las mingas otorga el derecho a ser enterrado en el cementerio); en Lumbisí ello se ve representado en una iglesia nueva y más grande, la más emblemática (aunque también fue causa de amargas controversias dentro de la comunidad).

La minga también puede entenderse como parte de un patrón más amplio de organización de la producción y la circulación que minimiza el papel del dinero y los salarios. El trabajo realizado para la comunidad es casi siempre no remunerado; para los miembros del cabildo y sus simpatizantes, así como para los activistas del Pueblo Kitu Kara, esto significa enormes cantidades de tiempo no remunerado dedicado a organizar y asistir a actividades y eventos, a la administración y al arbitraje de disputas, y a la negociación con las autoridades. Asimismo, gran parte de los alimentos que se producen en las comunas son para la subsistencia y el reparto, y se distribuyen correspondientemente. Estas relaciones se han teorizado como “economía comunitaria”, un subconjunto de la “economía popular y solidaria”, que también incluye prácticas como el randi-randi (el intercambio interpersonal de trabajo) y el trueque (por ejemplo, Macas 2010; Nelms 2015). Aunque pocos asociarían esta economía comunitaria con la ciudad, existe una fuerte resonancia con las teorías lefebvrianas del derecho a la ciudad que consideran la “producción directa de valores de uso” a través de la autogestión como fundamental para el derecho a la apropiación (véase Kuymulu 2013; Horn 2018b; Purcell y Tyman 2015).

## Las relaciones de propiedad y el “derecho de apropiación”

Las relaciones de propiedad en las comunas son variables y a menudo muy controvertidas, aunque en términos generales, se supone que la propiedad comunal conserva y proporciona tierras a los habitantes de las comunas y a sus descendientes. Como dice Doris: “la tierra no tiene valor. Eso es para nuestros hijas e hijos y nietos que vendrán. Para que tengan donde como decían los antiguos ‘meter la cabeza’

[...] y que tengan también la sobrevivencia en la comida” (entrevista a Doris, 11 de mayo de 2015).

La forma de propiedad codificada por la Ley de Comunas de 1937, reforzada en las Constituciones de 1998 y 2008 y generalmente promovida por los defensores de las comunas en la actualidad, declara que la tierra comunal es “inalienable e indivisible”, lo que significa que los comuneros reciben derechos de usufructo en lugar de títulos de propiedad privada. Estos derechos de usufructo son indefinidos, y por lo general se acepta que los comuneros puedan transferirlos mediante la venta o la herencia a otros comuneros. La controversia se centra en el estatus de la propiedad privada (registrada o no) dentro del territorio comunal, y en la venta de tierras comunales a personas que no son miembros de la comuna. Estas ventas se han practicado ampliamente, a menudo de forma ilegal, pero también con la complicidad de los Municipios, los notarios y el registro de la propiedad. La negativa del Municipio de Quito a reconocer la propiedad comunal como categoría catastral ha contribuido, además de facilitar esta enajenación de tierras comunales, a los conflictos por la tributación y la prestación de servicios municipales. Sin embargo, al momento de escribir este artículo, la situación ha comenzado a ser abordada con la creación de la categoría de “propiedad jurídica comunal”, tras los acuerdos alcanzados durante el diálogo que siguió al enfrentamiento por la AIER Ilaló-Lumbisí.

Este reconocimiento legal de la propiedad comunal ha sido una prioridad para los defensores de la comuna por varias razones. El reconocimiento y registro de los reclamos de tierras impediría la expropiación o enajenación de las tierras comunales que, sin título ni mapa, se han considerado a menudo como tierra de nadie o sujetas a una privatización clandestina. Y al apuntalar la forma de propiedad comunal que prioriza la apropiación sobre el derecho irrestricto a enajenar la tierra, los defensores de las comunas buscan asegurar que sus descendientes no se queden sin tierra por circunstancias o decisiones financieras momentáneas. Por extensión, esto también significa el mantenimiento, a lo largo del tiempo, de las comunidades ancestrales y de la comuna como una organización territorial coherente. Estas estrategias legales se ven reforzadas por la afirmación de la responsabilidad ética de mantener la inalienabilidad de las tierras comunales. En las protestas contra la AIER, por ejemplo, los comuneros coreaban: “La tierra no se vende, la tierra se defiende”.

Para Lefebvre, el derecho a la apropiación por parte de los habitantes era uno de los rasgos básicos del derecho a la ciudad y lo contraponía a los derechos concedidos por la “propiedad privada” a los terratenientes ausentes a gran escala y a las instituciones financieras sin rostro (Purcell 2002). Los comuneros también apelan a veces a un derecho de apropiación concedido por trabajar, o por habitar, como en la declaración de rebeldía de Silvia citada al principio de este artículo. Pero la propie-

dad comunal no es totalmente compatible con la idea lefebvriana de que el trabajo colectivo de la producción espacial es el fundamento del derecho de apropiación de los habitantes. La herencia y la ascendencia son igualmente importantes (como también es evidente en la declaración de Silvia). En parte, debido a la prioridad de la herencia, hay desigualdades sustanciales dentro de las comunas en el acceso a la tierra y a la vivienda, así como conflictos sobre las reclamaciones de tierras comunales y su distribución. Estas prioridades a veces producen conflictos, entre la idea de que la comuna debe proporcionar un derecho de apropiación a los habitantes y que es una comunidad de herencia, especialmente cuando la tierra se ha vuelto escasa, como en Santa Clara (Rayner 2017, 108).

Mientras que un derecho de apropiación concebido en términos de habitar en lugar de derechos de propiedad abstractos y alienables comparte importantes afinidades con la propiedad comunal inalienable, el énfasis de los comuneros en la comunidad ancestral y el territorio indígena también trae consigo un reconocimiento de la resistencia al despojo colonial y al etnocidio. De hecho, los reclamos territoriales basados en trabajar o habitar pueden a veces proporcionar una justificación para el despojo colonial, como ha ocurrido a menudo con la tradición lockeana de “mejora” (Hern 2016). Las comunas de Quito se han enfrentado a versiones de este mismo argumento, cuando los funcionarios del Gobierno argumentaron que las comunas ocupan “demasiado espacio”, y alentaron a los campesinos a ocupar las tierras de Lumbisí durante la reforma agraria de la década de los 70 (así nos contaron los comuneros), o cuando simplemente han declarado que las tierras comunales están vacantes y sin uso, por tanto, disponibles para la expansión de la ciudad (Jácome 2019). Sin embargo, siguiendo las demandas del movimiento indígena, la ley de tierras más reciente ha eximido explícitamente a las tierras comunales (documentadas) de la expropiación basada en el “desuso”.

## El derecho a la fiesta

Las fiestas son otro importante motivo de disputa entre los comuneros y el Municipio. Muchas comunas tienen una celebración dedicada a un santo patrón que suele caer cerca del solsticio de verano y de las fiestas precolombinas de la cosecha. Las fiestas son celebraciones de un día de duración que incluyen procesiones y misas religiosas, bebida y baile, música en vivo y fuegos artificiales. Sin embargo, el Municipio ha tratado de regular y restringir cada vez más estas actividades, sobre todo en los lugares donde se han construido urbanizaciones de clase media y alta en el territorio comunal o cerca de él.

El Pueblo Kitu Kara argumenta que las fiestas se producen en el espacio comunal, no en el público, y que por tanto están protegidas constitucionalmente. Este “derecho a la fiesta” también encuentra un eco en la teoría lefebvriana del derecho a la ciudad: para Lefebvre, la fiesta popular o *fête* era una parte vital del “proyecto de recuperación y reapropiación de lo cotidiano, del espacio y de la ciudad” (Elden, Lebas y Kofman 2017, 259), con un poder distintivo para subvertir las jerarquías y crear momentos de creatividad social colectiva (Lefebvre 1991, 200-210; 2017, 211-213; Merrifield 1995).

Las fiestas de los comuneros son, en parte, afirmaciones de identidad colectiva y persistencia en el lugar. Carlos, un comunero de más de 70 años, comentó en la víspera de una celebración que “puede que no tengamos la ropa [convencionalmente indígena], pero tenemos la asamblea, la minga y la fiesta.” En Lumbisí, una comisión específica se encarga de que las danzas se mantengan fieles a las tradiciones comunales. En Santa Clara, los grupos de baile son mantenidos por las familias a lo largo de generaciones. Las fiestas también pueden utilizarse de forma deliberada para reclamar territorio; en 2016 el cabildo organizó una celebración para recordar “el día del comunero” en las calles que rodean el mercado y la iglesia de Santa Clara, una parte del centro de Quito que se perdió para la comuna en el siglo pasado.

Carlos continuó diciendo “la fiesta nos mantiene unidos”, antes de reírse y agregar que “por supuesto, hay cosas más importantes como organizarnos para la producción”. Tanto la observación de que la fiesta “nos mantiene unidos” como la tendencia a reírse de su importancia son usuales. Las fiestas son, en efecto, acontecimientos sociales, simbólica y afectivamente ricos; tienen un lado solemne y religioso, pero también son un poco subversivos. Implican elementos de lo sagrado e inversiones del orden establecido; disfraces, arte y espectáculo; procesos de articulación y definición social y, por supuesto, baile, juego, comida y bebida (Valarezo 2009). Al igual que la minga, es una forma de producción autoorganizada por y para la comunidad. Esta suele ser la mayor tarea del año y es apreciada por muchos de los escépticos de otros aspectos de la comuna.<sup>9</sup> La celebración de Santa Clara moviliza a cientos de personas para bailar en las calles durante varios días, vistiendo trajes que van desde lo tradicional hasta el Increíble Hulk. Llega a su punto álgido con una celebración en el campo de fútbol, donde las “vacas locas” lanzan fuegos artificiales. La Nochevieja también se celebra con brío y, si bien de forma menos comunitaria, con una subversión más explícita: el “año viejo” se quema en efígie (a menudo en forma de un político prominente) acompañado de elegías satíricas, mientras que los jóvenes se convierten en las “viudas”, participando en provocadoras burlas y exigiendo dinero a transeúntes y conductores para mantenerse en su penuria.

---

9 Esto no quiere decir que no sea controvertido, ya que el consumo de alcohol es especialmente sujeto de disputa y a menudo criticado desde el punto de vista del género (véase también Horn 2018b).

## El derecho a la centralidad

Al reunir a la gente para interactuar en un espacio común la fiesta crea un momento de centralidad dentro de la comuna. Lo mismo ocurre con la asamblea general (que suele celebrarse mensualmente) y, a menudo, con la casa comunal, que puede servir como lugar de encuentro y de celebración de un gran número de actividades colectivas: reuniones de comisiones, clases de baile o de artes marciales, talleres para debatir una nueva ley de tierras o celebraciones de diversa índole. Como formas de centralidad estas instituciones comunales proporcionan oportunidades para actuar, celebrar, aprender, debatir y decidir sobre cuestiones de interés colectivo, y para encontrarse con otros, además, contribuyen a que las comunas sean lugares vivos e interesantes. La promoción de las comunas puede interpretarse entonces como un enfoque del derecho a la centralidad, que difiere de la adoptada, implícita o explícitamente, por el derecho a la ciudad. En lugar de buscar el acceso a las formas concentradas de centralidad que ofrece la ciudad, los activistas comunales trabajan para multiplicar y diversificar las centralidades, en una palabra, para descentralizar.

Figura 4. Danzantes disfrazados con fuegos artificiales de "vaca loca", Fiesta de Santa Clara, agosto de 2017. El centro de Quito se ve al fondo



Foto del autor.

Si estas formas de centralidad comunal están ligadas a la autonomía política y a la autoridad territorial de la comuna, también se ven afectadas más sutilmente por los procesos económicos que hacen que esta sea más o menos central en la vida de los comuneros. Doris hizo hincapié en los costes de vivir lejos del centro urbano de Quito: la educación y el trabajo suponían largos viajes a la ciudad, con poco servicio de autobús. Ella llegaba a casa después de las clases nocturnas y se levantaba a las cinco de la mañana del día siguiente para volver a Quito a trabajar. Estos largos viajes por calles oscuras, observó, exponen a las mujeres a la violencia sexual. El alejamiento del centro significa, por tanto, la exclusión de las oportunidades educativas y económicas, y la reproducción de la desigualdad y la pobreza. “No porque como dice el Gobierno que todos seamos iguales [...] ¿tendríamos nosotros la misma educación? Nunca lo tuvimos. En las parroquias fue imposible [...] aquí en Quito, una no mira mucho la pobreza, donde nosotros en las comunidades la miramos” (entrevista a Doris, 11 de mayo de 2015). En la franja periurbana del DMQ suele haber pocos puestos de trabajo; se labora en la floricultura o en una fábrica de mermeladas cobrando el salario mínimo si se tiene suerte, pero siempre haciendo horas extras no remuneradas. En la narrativa de Doris la periferia también es productiva en la forma en que el centro de la ciudad no lo es, pues está mal compensada: un maestro constructor de las comunas gana una décima parte de lo que percibe un arquitecto, pero el que es realmente necesario para la construcción es el primero. O, más metafóricamente, “donde nosotros los arbolitos no son de adorno, para nosotros es el aguacate, el limón, la chirimoya” (entrevista a Doris, 11 de mayo de 2015).

Sin embargo, Doris no exige una mayor integración con el centro ni un mejor servicio de autobuses o una casa más céntrica. Lo que reclama es que comunidades como la suya cuenten con lo necesario para no tener que salir y librarse de movilizarse al centro de Quito. En su relato, como en su activismo, se centró en los obstáculos que han dificultado a los comuneros cultivar sus propios alimentos, al prohibirles los animales, confiscarles las tierras y dividir las comunidades con carreteras; o la toma de la infraestructura de agua y electricidad que habían construido y gestionado como comunidad. También significa que, para ella, la prioridad del Pueblo Kitu Kara deben ser los proyectos productivos en las comunas y comunidades rurales que les permitan subsistir. En particular, lamentó el abandono de un proyecto de procesamiento de hierbas medicinales al que consideraba una forma prometedora de brindar oportunidades económicas a las mujeres en sus propias comunidades.

Muchos activistas comunales están igualmente preocupados por apuntalar o desarrollar económicamente las comunas para reducir su dependencia del centro, es decir, para que sean capaces de proporcionar un medio de vida a sus habitantes



sin que estos dependan de los desplazamientos a la ciudad y de la sumisión a sus jerarquías étnicas de clase y de género y a las relaciones laborales de explotación. Sin embargo, existe poco acuerdo sobre cómo hacerlo. En un foro público sobre las comunas celebrado en la asamblea legislativa en noviembre de 2017, José Luis, un comunero, activista y funcionario de treinta años comentó:

para las comunidades y las comunas de Quito es bastante complejo el tema de la lucha que se viene desarrollando y que se prevé para el futuro. Porque realmente las comunidades nuestras somos muy heterogeneos, ya no somos las comunidades dedicadas al campo, a la agricultura. El mayor porcentaje de la población se dedica a servicios comerciales, de servicio, entre otras actividades. Entonces, *desde allí ya hay una pérdida de vínculo, de relación, con el espacio territorial, porque la gente tiene que abandonar la comunidad para trabajar en otros lados, para buscar el sustento....* Eso complejiza más nuestra respuesta a las problemáticas o los principales riesgos que es de crecimiento, sobre todo urbano... Algo que tenemos que pensar internamente en cada una de nuestras comunidades es también como podemos resolver las necesidades las inquietudes y las aspiraciones de las nuevas generaciones. Sencillamente la comunidad o nuestras comunidades ya no responden a las necesidades totales de las nuevas generaciones. Y hay que pensar en esto, pensamos en territorio, en función de garantizar el empleo, de garantizar vivienda, entre otras necesidades que hay [...] (el énfasis en cursivas es mío).

El proyecto de fortalecer económicamente la comuna se contrapone aquí con realidades y aspiraciones económicas cada vez más centradas en la ciudad. Para muchos, de hecho, el valor de la comuna es, al menos en parte, que proporciona acceso a la centralidad de la ciudad. Este es particularmente el caso de Santa Clara, donde los residentes (comuneros y no comuneros) regularmente citan la vivienda asequible cerca del centro de Quito como la principal (o única) razón para vivir en la comuna. Pero como Quito ha desarrollado otros polos urbanos –incluyendo los valles orientales alrededor de Ilaló– otras comunas como Lumbisí también se encuentran más céntricas y con un número significativo de inquilinos (aproximadamente 2000 de los 5000 residentes). Debido a que los valores de la tierra están deprimidos por los obstáculos para adquirir títulos de propiedad privada y la casi imposibilidad de financiación hipotecaria en tierras inalienables, comunas como Santa Clara y Lumbisí se han convertido en islas de viviendas asequibles rodeadas de barrios y urbanizaciones más caras.

En este sentido de proporcionar viviendas accesibles a la centralidad urbana de Quito las comunas también pueden entenderse al servicio de una comprensión más convencional del derecho a la ciudad. Pero este tipo de derecho a la centralidad no

es enfatizado por los activistas comunales. En cambio, la promoción de la comuna como alternativa más que como complemento a la centralidad de la ciudad responde a varias prioridades que hemos visto: el mantenimiento de las prácticas agrícolas y los medios de vida, la “economía comunitaria”, el autogobierno y los territorios autónomos.

Los activistas del Pueblo Kitu Kara critican además la producción de centro y periferia en el DMQ como un proceso de desposesión colonial. Mientras Doris discutía las luchas del Pueblo Kitu Kara y de las comunas volvía regularmente al tema del desplazamiento “nos han retirado”. En un foro sobre “urbanismo salvaje”, Fernando Cabascango situó su crítica a la disrupción causada por la expansión de las carreteras en una historia que comenzó con la imposición del centro colonial de Quito en el corazón ceremonial y comercial de la ciudad indígena y en la expulsión de los indígenas al campo, un desplazamiento que se invierte simbólicamente por su ocupación de la Plaza San Francisco en el centro de Quito cada *Inti Raymi* –celebración del solsticio andino– (Cabascango 2017). Este ejercicio del derecho a la centralidad de la ciudad es, sin embargo, menos un fin en sí mismo que una parte de la lucha política por la autonomía de las comunas, que, como quedó claro en los párrafos citados anteriormente “es parte de propuesta alternativa para la sociedad actual” en la cual “están implícitos la autodeterminación, el autogobierno y el territorio” (Cabascango 2019, 18).

La ocupación del centro ha sido una táctica central del movimiento indígena ecuatoriano desde su resurgimiento a finales del siglo XX. En los años 90 y 2000 (y de nuevo en 2019) los indígenas y sus aliados (incluidos muchos de los que ahora están en el liderazgo de las comunas y el Pueblo Kitu Kara) ocuparon repetidamente el centro de Quito, que, como ciudad capital, es también un centro para el Estado nación. La ocupación del edificio del Congreso Nacional por parte de los manifestantes indígenas se considera a menudo la culminación de este movimiento. De esta manera, un movimiento que comenzó con una marcha desde la Amazonía protestando por la extracción de petróleo (Sawyer 2004) reclamó de una manera muy poderosa el derecho al centro del que habían sido excluidos durante mucho tiempo (Kingman 2001; Viatori 2014). Un objetivo principal de este movimiento y de estas ocupaciones fue siempre el fortalecimiento de la autonomía indígena, y entre sus resultados más importantes se encuentran las disposiciones constitucionales y los acuerdos internacionales utilizados por las comunas para defender su autonomía en la actualidad.<sup>10</sup>

10 Ecuador se adhirió al Convenio 169 de la OIT en 1998 y la Constitución de 1998 contenía muchas de las disposiciones que ahora se utilizan para defender las comunas, texto que posteriormente se incorporó a la Constitución plurinacional de 2008.

Sin embargo, como nos recuerda la declaración de José Luis sobre la dificultad de satisfacer las aspiraciones de los jóvenes, el proceso continuo de negociación y lucha para definir y defender un derecho a la centralidad adecuado a las aspiraciones de los comuneros se produce incluso cuando el propio significado del centro está en proceso de cambio. Andy Merrifield (2011), entre otros, ha argumentado basándose en los escritos posteriores de Lefebvre que ante una urbanización (planetaria) cada vez más dispersa y un capitalismo globalizado, el derecho a la ciudad y su supuesta centralidad están desconectados tanto de las relaciones de poder reales como de los objetos tangibles de deseo y aspiración popular. De hecho, mientras los privilegiados de Ecuador viven, trabajan y estudian cada vez más en exclusivas urbanizaciones suburbanas alejadas del centro tradicional de la ciudad, Ecuador en su conjunto sigue sujeto a los caprichos del capitalismo global, incluyendo la continua crisis de la agricultura campesina (Carrión y Herrera 2012) y la agresiva expansión inmobiliaria que, en conjunto, amenazan la sostenibilidad de las comunas en el DMQ.<sup>11</sup> Lo cierto es que el derecho a la centralidad abre una serie de interrogantes sobre la organización y espacialización de la agencia colectiva, a las que el derecho a la ciudad y los defensores de las comunas dan respuestas distintas.

Figura 5. Pancarta de los jóvenes conmemorando el “primer levantamiento indígena”, celebración del Inty Raymi en el centro de Quito, junio de 2015



Foto del autor.

11 Por estas razones Mark Purcell (2002) sostiene que el derecho lefebvriano a la ciudad implica la superación del Estado nación y del capitalismo global.

## Conclusión: los límites de la ciudad

Al igual que otros actores políticos de la América Latina contemporánea, los activistas comunales utilizan ampliamente el lenguaje de los derechos. Sin embargo, no hacen mucho uso de su derecho a la ciudad, garantizado constitucionalmente, a pesar de que algunas de las declaraciones más prominentes del derecho a la ciudad han tenido lugar en Quito (en el Primer Foro Social de las Américas en 2004, y en Hábitat III de la ONU en 2016). Este desinterés por el derecho a la ciudad persiste pese a que hay muchos puntos de profunda resonancia (junto con algunos puntos interesantes de disonancia) entre las prioridades de los activistas comunales y lo que se supone que es el contenido sustantivo del derecho a la ciudad, al menos según sus teóricos académicos más influyentes.

El principal punto de fricción es la palabra “ciudad”. En primer lugar, el derecho a la ciudad afirma que se trata de una democracia radical en la producción del espacio, pero al mismo tiempo preordena el resultado de ese proceso con un término que tiene significados muy concretos, y a veces controvertidos. En segundo lugar, y relacionado con lo anterior, en la medida en que el derecho a la ciudad expresaría un derecho a la centralidad, lo hace afirmando un derecho a una centralidad urbana existente. Los defensores de las comunas abrazan otras opciones en ambos sentidos: una urbanización autogestionada que no desemboque necesariamente en la ciudad, y una proliferación de centros frente a la fuerza centrípeta y dominante del centro de la ciudad.

Estos proyectos no son en absoluto poco frecuentes, y no solo existen allí donde la urbanización capitalista se enfrenta a formas de vida rurales y campesinas relativamente distintas, sino también en los numerosos contextos en los que la ciudad sigue siendo un ideal impugnado. De hecho, el término “ciudad” ha generado, desde el resurgimiento internacional del derecho a la ciudad, controversia por parte de aquellos que asocian el término con la imposición o la opresión (Habitat International Coalition 2006). Una mayor urbanización no siempre conduce a una mayor identificación o deseo por la ciudad (Ruddick et al. 2017, 396) —después de todo, la urbanización capitalista no crea un paisaje uniformemente urbanizado; más bien reproduce grados de urbanidad e identificación urbana, junto con jerarquías urbanas y centralidades excluyentes (Storper y Scott 2016; Walker 2015). Estas diferencias se entrelazan además con las identidades y desigualdades raciales y étnicas, y se codifican como categorías gubernamentales (Ching y Creed 1997; Roy 2016). Aquellos interesados en articular un enfoque más democrático de los futuros urbanos harían bien en comprometerse con esta diversidad duradera en las posturas populares hacia la ciudad y el proceso urbano.

## Agradecimientos

Quisiera agradecer a los comuneros y comuneras, y especialmente a Fernando Cabascango, cuya generosidad y orientación hicieron posible esta investigación; a mis colegas del Centro Nacional de Estrategia para el Derecho al Territorio (CENEDET) y del IAEN, entre ellos David Harvey, Miguel Robles, Verónica Morales y Carla Simbaña. Agradezco también a Claudia Zamorano, Kristin Skrabut, Alejandra González Jiménez, Julie Gamble, Sara Caria, a los revisores anónimos, los participantes en el panel sobre el derecho a la ciudad en Lima y a los editores de *City & Society* y de *Mundos Plurales* por sus comentarios y su apoyo.

## Referencias

- Bayón Jiménez, Manuel. 2019. “El Municipio de Quito contra el derecho a la no ciudad de las comunas, a partir de la construcción del nuevo Aeropuerto Internacional”. En *Las comunas del Ecuador: autonomía, territorio y la construcción del Estado plurinacional*, editado por Jeremy Rayner y Juan Mérida Conde, 155-184. Quito: IAEN (Instituto de Altos Estudios Nacionales). <https://bit.ly/3u3YMro>
- Becker, Marc. 1999. “Comunas and Indigenous Protest in Cayambe, Ecuador”. *The Americas* 55 (4): 531-559. <https://doi.org/10.2307/1008320>
- Cabascango, Fernando. 2017. “Peritaje de Fernando Cabascango”. En *Audiencia del urbanismo salvaje: temática de la expansión urbana frente al desalojo de barrios y comunas*, editado por Comisión de la Audiencia del Urbanismo Salvaje, 27-29. Quito: Acción Ecológica Ruta del Colibrí. <https://bit.ly/34Lhf3D>
- 2019. “Prólogo”. En *Las comunas del Ecuador: autonomía, territorio y la construcción del Estado plurinacional*, editado por Jeremy Rayner y Juan Mérida Conde, 15-20. Quito: IAEN. <https://bit.ly/3u3YMro>
- Carrión, Diego, y Stalin Herrera. 2012. *Ecuador rural del siglo XXI: soberanía alimentaria, inversión pública y política agraria*. Quito: Instituto de Estudios Ecuatorianos.
- Ching, Barbara, y Gerald W. Creed. 1997. *Knowing Your Place: Rural Identity and Cultural Hierarchy*. Londres: Psychology Press.
- Colloredo-Mansfeld, Rudi. 2009. *Fighting Like a Community: Andean Civil Society in an Era of Indian Uprisings*. Chicago: University of Chicago Press.
- Comunas del Ilaló. 2015. “Propuesta de las comunas del Ilaló frente al proyecto de ordenanza AIER Ilaló-Lumbisí”. <https://bit.ly/37mqCaL>

- Constitución de la República del Ecuador. 2008. Registro Oficial N.º 449 de 20 de octubre. <https://bit.ly/3w3mh6W>
- Elden, Stuart, Elizabeth Lebas y Eleonore Kofman. 2017. "Notes". En *Henri Lefebvre: Key Writings*, editado por Stuart Elden, Elizabeth Lebas y Eleonore Kofman, 258-277. Londres: Bloomsbury.
- Gamble Almeida, Julie Catherine. 2015. "Visioning a Transit City: Citizen Participation and Transit Planning in Quito, Ecuador". Tesis doctoral, University of California, Berkeley.
- Gobierno del Ecuador. 1986. Acuerdo 59. Registro Oficial 391.
- Harvey, David. 2008. "The Right to the City". *New Left Review*, 53: 23-40. <https://bit.ly/3KMPUSz>
- 2012. *Rebel Cities: From the Right to the City to the Urban Revolution*. Nueva York: Verso.
- Hern, Matt. 2016. *What a City Is For: Remaking the Politics of Displacement*. Cambridge: MIT Press.
- Horn, Philipp. 2018a. "Indigenous peoples, the city and inclusive urban development policies in Latin America: Lessons from Bolivia and Ecuador". *Development Policy Review* 36 (4): 483-501. <https://doi.org/10.1111/dpr.12234>
- 2018b. "Emerging Urban Indigenous Spaces in Bolivia: A Combined Planetary and Postcolonial Perspective". En *Emerging Urban Spaces: A Planetary Perspective*, editado por Philipp Horn, Paola Alfaro d'Alencon y Ana Claudia Duarte Cardoso, 43-64. Nueva York: Springer.
- IEE (Instituto de Estudios Ecuatorianos). 2014. *Memoria Social y Cultural en el Distrito Metropolitano de Quito: Ruralidad y Comunas*. Quito: IEE.
- Jácome Calvache, Víctor. 2019. "El proceso fallido de disolución de las comunas urbanas en Ecuador: el caso de Santa Clara de San Millán, 1973-1986". En *Las comunas del Ecuador: autonomía, territorio y la construcción del Estado plurinacional*, editado por Jeremy Rayner y Juan Mérida Conde, 73-106. Quito: IAEN. <https://bit.ly/3u3YMro>
- Kingman Garcés, Eduardo. 2001. "La ciudad como reinención: el levantamiento indígena de enero de 2000 y la toma de Quito". *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*, 10: 68-79. <https://doi.org/10.17141/iconos.10.2001.723>
- Kingman Garcés, Eduardo, y Víctor Bretón Solo de Zaldívar. 2017. "Las fronteras arbitrarias y difusas entre lo urbano-moderno y lo rural-tradicional en los Andes". *The Journal of Latin American and Caribbean Anthropology* 22 (2): 235-253. <https://doi.org/10.1111/jlca.12216>
- Kipfer, Stefan, Christian Schmid, Kanishka Goonewardena y Richard Milgrom. 2008. "Globalizing Lefebvre?". En *Space, Difference, Everyday Life. Reading*

- Henri Lefebvre*, editado por Kanishka Goonewardena, Stefan Kipfer, Richard Milgrom y Christian Schmid, 299-319. Londres / Nueva York: Routledge.
- Kuymulu, Mehmet Barış. 2013. "The Vortex of Rights: 'Right to the City' at a Crossroads". *International Journal of Urban and Regional Research* 37 (3): 923-940. <https://doi.org/10.1111/1468-2427.12008>
- Lefebvre, Henri. 1991. *Critique of Everyday Life*, volume 1. Nueva York: Verso.
- 1992. *The Production of Space*. Nueva Jersey: Wiley.
- 1996. *Writings on Cities*. Nueva Jersey: Wiley.
- 2003. *The Urban Revolution*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- 2017. *Key Writings*. Londres: Bloomsbury.
- Macas, Luis. 2010. «Sumak Kawsay: La vida en plenitud». *América Latina en movimiento* 452: 14-16.
- Marston, Andrea J. 2015. "Autonomy in a post-neoliberal era: Community water governance in Cochabamba, Bolivia". *Geoforum*, 64: 246-256. <https://doi.org/10.1016/j.geoforum.2013.08.013>
- Mérida Conde, Juan. 2019. "De señoríos étnicos a funcionarios: la institucionalización de la comuna de San José de Cocotog". En *Las comunas del Ecuador: autonomía, territorio y la construcción del Estado plurinacional*, editado por Jeremy Rayner y Juan Mérida Conde, 73-106. Quito: IAEN. <https://bit.ly/3q80s2c>
- Merrifield, Andy. 1995. "Lefebvre, Anti-Logos and Nietzsche: An Alternative Reading of The Production of Space". *Antipode* 27 (3): 294-303. <https://doi.org/10.1111/j.1467-8330.1995.tb00279.x>
- 2011. "The Right to the City and Beyond: Notes on a Lefebvrian Re-Conceptualization". *City* 15 (3-4): 473-481. <https://doi.org/10.1080/13604813.2011.595116>
- Moreano Venegas, Melissa. 2019. "Ecologismo comunitario: producción de la naturaleza y de lo comunitario en la comuna Tola Chica". En *las comunas del Ecuador: autonomía, territorio y la construcción del Estado plurinacional*, editado por Jeremy Rayner y Juan Mérida Conde, 139-154. Quito: IAEN. <https://bit.ly/3q80s2c>
- Nelms, Taylor C. 2015. "'The problem of delimitation': Parataxis, Bureaucracy, and Ecuador's Popular and Solidarity Economy". *Journal of the Royal Anthropological Institute* 21 (1): 106-126. <https://bit.ly/3idnvUI>
- Habitat International Coalition. 2006. "Toward a World Charter for the Right to the City". <https://bit.ly/34GFboE>
- Partridge, Tristan. 2018. "Indigenous Collaborations and Post-Neoliberal Visions in Ecuador". En *The Right to Nature: Social Movements, Environmental Justice*

- and Neoliberal Natures*, editado por Elia Apostolopoulou y Jose A. Cortes-Vazquez, 251-262. Londres: Routledge.
- Postero, Nancy, y Jason Tockman. 2020. "Self-Governance in Bolivia's First Indigenous Autonomy: Charagua". *Latin American Research Review* 55 (1): 1-15. <https://doi.org/10.25222/larr.213>
- Purcell, Mark. 2002. "Excavating Lefebvre: The Right to the City and Its Urban Politics of the Inhabitant". *GeoJournal* 58 (2-3): 99-108. <https://bit.ly/362eZpd>
- Purcell, Mark, y Shannon K. Tyman. 2015. "Cultivating Food as a Right to the City". *Local Environment* 20 (10): 1132-1147. <https://doi.org/10.1080/13549839.2014.903236>
- Rayner, Jeremy. 2017. "The Struggle for Quito's Communes: Property and Citizenship in Plurinational, Post-Neoliberal Ecuador". *Urban Anthropology and Studies of Cultural Systems and World Economic Development* 46 (1-2): 95-134. <https://bit.ly/3IdXPC7>
- Rayner, Jeremy, Carla Simbaña y Verónica Morales. 2015. "El proyecto comunal: propiedad, democracia y urbanización en el Ecuador". Documentos de Trabajo, n.º 5, CENEDET (Centro Nacional de Estrategia para el Derecho al Territorio), Quito.
- Rivera Cusicanqui, Silvia. 1991. "Pachakuti: The historical horizons of internal colonialism". [http://www.web.ca/~bthomson/degrowth/pachakuti\\_cusicanqui\\_1991.pdf](http://www.web.ca/~bthomson/degrowth/pachakuti_cusicanqui_1991.pdf).
- Roy, Ananya. 2016. "What Is Urban about Critical Urban Theory?". *Urban Geography* 37 (6): 810-823. <https://doi.org/10.1080/02723638.2015.1105485>
- Ruddick, Sue, Linda Peake, Gökbörü S. Tanyildiz y Darren Patrick. 2017. "Planetary Urbanization: An Urban Theory for Our Time?". *Environment and Planning D: Society and Space* 36 (3): 387-404. <https://doi.org/10.1177/0263775817721489>
- Sawyer, Suzana. 2004. *Crude Chronicles: Indigenous Politics, Multinational Oil, and Neoliberalism in Ecuador*. Durham: Duke University Press.
- Schmid, Christian. 2012. "Henri Lefebvre, the Right to the City, and the New Metropolitan Mainstream". En *Cities for People, Not for Profit: Critical Urban Theory and the Right to the City*, editado por Neil Brenner, Peter Marcuse y Margit Mayer, 54-74. Nueva York: Routledge.
- Storper, Michael, y Allen J. Scott. 2016. "Current Debates in Urban Theory: A Critical Assessment". *Urban Studies* 53 (6): 1114-1136. <https://doi.org/10.1177/0042098016634002>
- Valarezo, José Pereira. 2009. *La fiesta popular tradicional del Ecuador*. Quito: Ministerio de Cultura del Ecuador.



- Viatori, Maximilian. 2014. "Indigenous threats and white counterfactuals: The semiotics of race in elite print media coverage of Ecuador's 1990 Indigenous uprising". *Anthropological Theory* 14 (4): 387-404. <https://doi.org/10.1177/1463499614554529>
- Walker, Richard. 2015. "Building a Better Theory of the Urban: A Response to 'Towards a New Epistemology of the Urban?'". *City* 19 (2-3): 183-191. <https://doi.org/10.1080/13604813.2015.1024073>
- Whitten, Norman E. 2003. "Symbolic Inversion, the Topology of El Mestizaje, and the Spaces of Las Razas in Ecuador". *The Journal of Latin American and Caribbean Anthropology* 8 (1): 52-85. <https://doi.org/10.1525/jlca.2003.8.1.52>

## Entrevistas

56

---

Entrevista a Doris, 11 de mayo de 2015.

# Niñas, niños y adolescentes centroamericanos no acompañados solicitantes de asilo en Norteamérica: entre la precariedad y la vulnerabilidad

## *Unaccompanied Children Seeking Asylum in North America: between Precarity and Vulnerability*

María Dolores París Pombo\*

Recibido: 14/01/2022 - Aceptado: 25/03/2022

57

### Resumen

En el presente artículo se revela la difícil situación a la que se exponen las niñas, los niños y adolescentes centroamericanos que emigran a México y Estados Unidos sin la supervisión de un adulto. Además, se exponen los principales obstáculos institucionales que impiden que se cumplan las leyes y los acuerdos internacionales de protección humanitaria de niñas, niños y adolescentes no acompañados en estos países. También se analiza el caso de la niñez en situación de movilidad originaria de Guatemala, Honduras y El Salvador; de estos países proviene la mayoría de los niños y adolescentes con necesidades de protección internacional en la región. Se muestra cómo, a pesar de que tanto México como Estados Unidos son signatarios de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, sus procedimientos para solicitar asilo son lentos y complejos, de manera que excluyen, en los hechos, a la gran mayoría de la niñez migrante.

**Palabras clave:** derechos de la niñez, niñez migrante centroamericana, Norteamérica, políticas de asilo, refugiados.

### Abstract

This article reveals the difficult situation faced by unaccompanied Central American children seeking asylum in Mexico or in the United States. It describes the main institutional obstacles that prevent compliance with laws and international agreements for the humanitarian protection of unaccompanied children in these countries. It focuses on children coming from Guatemala, El Salvador, and Honduras, which are the principal countries of origin of children in need of international protection in the region. Even though Mexico and the United States are signatories to the Convention Relating to the Status of Refugees, their procedures for requesting asylum are slow and complex so that in practice, they exclude the vast majority of migrant children.

**Keywords:** Central American Migrant Children, Children's Rights, North America, Asylum Policy, Refugees

\* El Colegio de la Frontera Norte, Tijuana, México.

## Introducción

En la región centroamericana existe una movilidad creciente de niñas, niños y adolescentes (NNA), los cuales se desplazan tanto acompañados por familiares adultos como separados de estos. La mayoría provienen de Honduras (más del 40 %), Guatemala (más del 30 %) y El Salvador (cerca del 15 %). Un número creciente de niños procedentes del Caribe (Cuba y Haití) viaja también por México para pedir protección internacional en Estados Unidos, pero generalmente lo hacen en familia. Finalmente, hay que destacar que desde 2017 se ha registrado una presencia importante de NNA venezolanos y nicaragüenses, quienes suelen llegar también con sus familias para solicitar la condición de refugiados en México o asilo en Estados Unidos.

Las políticas de asilo en Estados Unidos y en México han tendido a ser cada vez más restrictivas y punitivas, lo que afecta de manera dramática a los NNA, particularmente a los que están separados de sus padres o tutores. De acuerdo con un informe publicado después de su visita in situ a la frontera, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos

observó serios desafíos para garantizar los derechos de los niños, niñas y adolescentes. A pesar de diversas decisiones judiciales que han determinado que la separación solo debe ocurrir en situaciones específicas y siempre en función del principio de interés superior de la niñez, la separación familiar continúa como práctica común (CIDH 2019, párr. 28).

Para los NNA que corren grave peligro en sus países de origen y que huyeron debido a situaciones de persecución, violencia generalizada y violaciones a sus derechos humanos, las leyes en México contemplan la posibilidad de solicitar la condición de refugiado ante la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR). Sin embargo, los procedimientos administrativos para tal efecto son lentos y opacos; además, los NNA solicitantes de refugio carecen casi siempre de acompañamiento legal, así como de apoyo material y psicológico. Debido a esta situación solo una pequeña minoría de NNA no acompañados obtienen la condición de refugiado y aun en ese caso, la debilidad del apoyo institucional no garantiza la seguridad ni respeto al interés superior de la niñez.

Cuando se dirigen a Estados Unidos para solicitar asilo o protección internacional en ese país, los migrantes centroamericanos permanecen varados en la frontera norte de México durante semanas, meses o años. En el caso de los NNA no acompañados, los procedimientos políticos y administrativos llevan a la negación

del asilo para muchos de ellos; además, tienen que realizar trámites complicados y tediosos o se encuentran atrapados en condiciones de espera precarias en ciudades peligrosas del norte de México.

En este artículo se analizan las limitaciones de la política de asilo en México y Estados Unidos para el caso de NNA no acompañados provenientes de Centroamérica y que huyen de sus países por violencia generalizada y violaciones masivas a sus derechos humanos. La política de asilo consiste en el diseño institucional y político de los sistemas legales que dan forma a decisiones sobre la protección internacional (FitzGerald y Arar 2018). Para países signatarios de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados o de otras declaraciones en la materia, la política de asilo debe adaptar las normas y las instituciones nacionales al sistema internacional de protección de los refugiados. Sin embargo, existe una gran variación en las leyes, políticas e instituciones diseñadas a nivel nacional, así como de figuras de protección –asilo, refugio, protección humanitaria, protección complementaria, entre otras– (Betts 2013). Además, muchos países han legislado para proteger el interés superior de la niñez en el caso de personas en movilidad, particularmente de NNA no acompañados.

Para comprender el reto que significa, a nivel regional, la protección de NNA no acompañados provenientes de Centroamérica, en un primer apartado se describen algunas características de los NNA centroamericanos migrantes que viajan por México o que se encuentran detenidos por autoridades migratorias, así como de quienes piden la condición de refugiado en México. Un segundo apartado aborda los procedimientos institucionales y las políticas públicas de atención y protección de NNA solicitantes de refugio en México. Esto permitirá explicar el número extremadamente reducido de solicitudes de la condición de refugiado en este país. En un tercer apartado, se muestra cómo las políticas de asilo en Estados Unidos llevan hacia un impasse para la niñez con necesidades de protección internacional.

## **1. Movilidad de niñas, niños y adolescentes no acompañados centroamericanos en México**

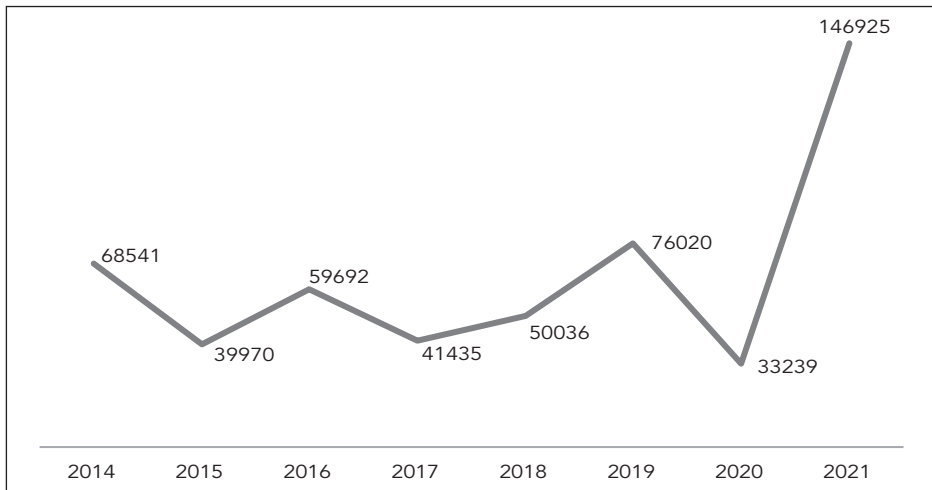
La movilidad de NNA no acompañados centroamericanos en México puede rastrearse al menos a las décadas de los 70 y 80, es decir, durante las guerras civiles en Nicaragua, Guatemala y El Salvador. Algunos adolescentes huían del reclutamiento forzado por parte del ejército, grupos paramilitares o de la guerrilla mientras que otros intentaban reunificarse con sus padres que habían escapado de la guerra dejando a sus hijos e hijas bajo el cuidado de otros familiares. La migración de adolescentes no acompañados se tornó en esa época en una estrategia de supervivencia

frente a los peligros y la violencia generalizada en esas naciones (Rodríguez, Urrutia y González 2019).

A inicios de la década de los 2000 la creciente inseguridad pública en algunos barrios de las ciudades del norte de Centroamérica provocó un aumento de la migración de NNA, fenómeno que fue mucho mayor que el reportado durante las guerras (Chávez y Menjívar 2010). Esta migración forzada adquirió mayor visibilidad a partir del verano de 2014, cuando el presidente de Estados Unidos, Barack Obama, declaró una emergencia humanitaria por la llegada de más de 50 000 NNA no acompañados procedentes de Centroamérica. Además, a partir de ese año aumentó notablemente la proporción de mujeres menores de edad, representando más de la tercera parte de los NNA detectados y detenidos por las autoridades migratorias. También se acrecentó la proporción de menores de entre 0 a 11 años, pues estos pasaron a ser casi el 40 % de los menores que se embarcaron en estas travesías migratorias. Es decir, aumentaron considerablemente los dos grupos de migrantes que pueden ser considerados de mayor vulnerabilidad por razones de género y edad (Domínguez y Rietig 2015).

El número de NNA no acompañados detenidos por la Patrulla Fronteriza de Estados Unidos se mantuvo en más de 40 000 por año entre 2014 y 2021, con excepción de 2020 debido a que la pandemia de covid-19 causó un fuerte descenso de la movilidad en todas las fronteras. En 2021, a pesar de que prevalecían muchas de las restricciones impuestas por los Estados en las zonas fronterizas, el número de menores no acompañados aprehendidos en la frontera ascendió a más de 146 000 (gráfico 1).

Gráfico 1. Niñas, niños y adolescentes no acompañados detenidos por la Patrulla Fronteriza de Estados Unidos por año fiscal

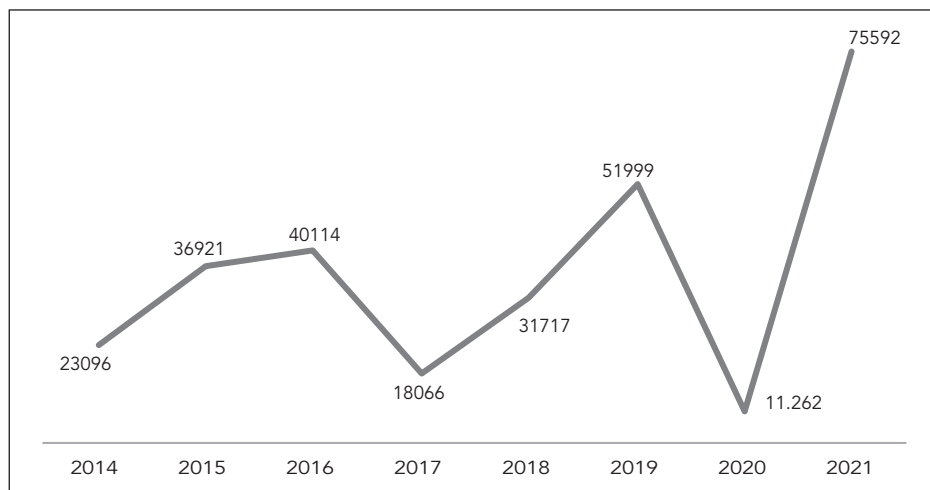


Fuente: CBP (2022).

La gran mayoría de las personas menores de edad detenidas por la Patrulla Fronteriza de Estados Unidos proviene de cuatro países: Guatemala, El Salvador, Honduras y México. Un proceso paralelo al crecimiento de la migración de NNA no acompañados ha sido el aumento de unidades familiares. Es decir, lo que se puede observar en la frontera sur de Estados Unidos es una creciente movilidad de NNA acompañados o no por familiares adultos.

En el caso de México, más del 90 % de los NNA detenidos por el Instituto Nacional de Migración (INM) proviene de esos tres países del norte de Centroamérica. De acuerdo con datos de este instituto, se puede observar también una tendencia al aumento de NNA en movilidad por México, ya sea acompañados por sus familiares o separados de estos (gráfico 2).

Gráfico 2. Niñas, niños y adolescentes migrantes centroamericanos detenidos en México



Fuente: Secretaría de Gobernación (2022).

Tanto en Estados Unidos como en México, miles de NNA han sido separados por las propias autoridades migratorias al momento de su detención, ya sea por desconfiar de la relación de parentesco con los adultos que viajan con ellos, o bien por las políticas llamadas de “tolerancia cero” implementadas durante el gobierno de Donald Trump. Otros muchos NNA son separados a lo largo del proceso migratorio o de la solicitud de asilo, como se explicará más adelante.

La presencia de NNA en las caravanas migrantes que recorrieron México durante el último trimestre de 2018 y primero de 2019 son una muestra de la presencia

masiva de NNA en movilidad forzada. Decenas de miles de migrantes, en su gran mayoría hondureños, viajaron desde Centroamérica en enormes contingentes. En esta movilidad colectiva, rebautizada después por los líderes y por académicos como “el éxodo centroamericano”, cerca de un 20 % eran personas que tenían entre 0 y 17 años. Había docenas de madres que empujaban carriolas con bebés o niños menores de cinco años, y de mujeres adolescentes sin sus padres que viajaban con hermanos más pequeños o con un bebé (Glockner 2019). De acuerdo con UNICEF, en las caravanas que viajaron por México en 2018, y que en su mayoría llegaron a Tijuana, había más de 2300 NNA (UNICEF 2018).

La mayoría de las personas que integraban las caravanas habían salido hacía tiempo de sus lugares de origen y se unieron en el camino, principalmente en territorio mexicano. Cada caravana salía apenas con unas decenas o unos pocos cientos de personas, pero al entrar a México contaban ya con miles de ellas y a lo largo del camino llegaban a juntar hasta 8000 (París y Montes 2020).

Para muchas y muchos adolescentes no acompañados, igual que para otros sectores migrantes como madres solteras, mujeres embarazadas o personas LGBTQ+, unirse a estos contingentes era una forma de buscar mayor seguridad en su huida hacia el norte. Por ejemplo, algunos adolescentes que habían huido del enrolamiento forzado en las pandillas y se encontraban en Guatemala o en la frontera sur de México, se unían a la caravana como una forma de cruzar a México sin ser identificados por los miembros de la pandilla que vigilan las zonas fronterizas en Centroamérica, o bien para salir de la región sur de México donde se reencuentran frecuentemente con sus agresores (Glockner 2019).

La huida de decenas de miles de NNA centroamericanos no acompañados cada año responde a distintos factores que muchas veces se combinan. En primer lugar, la inseguridad ligada principalmente a las pandillas, pero también a las políticas de los Estados centroamericanos contra las propias pandillas, que tienden a estigmatizar y criminalizar a los adolescentes (particularmente varones). En muchos casos niños y adolescentes huyen del reclutamiento forzoso en las pandillas. Las mujeres también relatan historias de abuso sexual y violaciones o el enganche para ser “novias” de los pandilleros (ACNUR 2014). Otro factor frecuente de inseguridad es el de la extorsión sistemática contra las familias o contra los propios niños y adolescentes, que desemboca a menudo en agresiones físicas y en asesinatos cuando las personas ya no pueden pagar la renta o el “impuesto de guerra”. Si bien inicialmente las maras y pandillas tomaron control de zonas principalmente urbanas, poco a poco han ido suplantando la acción de las autoridades en territorios rurales y en pequeñas localidades (Musalo y Ceriani 2015, 264).

En regiones rurales otro factor importante de emigración es la extrema pobreza que empuja a adolescentes a salir hacia México o Estados Unidos para buscar un ingreso más seguro. Esta pobreza es en gran medida agravada por desastres naturales y por el cambio climático, inundaciones (por ejemplo, en la costa del Pacífico en Honduras), y sequías (particularmente en Guatemala). Muchos NNA huyen también de la violencia intrafamiliar, del abuso y de la violencia sexual. Aunque las pandillas son causantes a veces de violencia sexual, lo más común es que esta sea intrafamiliar, provocada a veces por el padrastro, algún tío e incluso los guardianes de las niñas y adolescentes cuando los padres se encuentran en el extranjero. Los varones sufren también situaciones de abuso y explotación laboral en sus lugares de origen, particularmente cuando sus padres no están presentes porque han emigrado (Rodríguez, Urrutia y González 2019).

Finalmente, una parte importante de los NNA que viajan por México tratan de reunirse con sus padres en Estados Unidos. Desde los años 80 ha sido muy frecuente que adultos dejen a sus hijos a cargo de los abuelitos o de algún otro familiar para emigrar. Por ejemplo, Enchátegui y Menjívar (2015) explican que entre 21 % y 34 % de los niños inmigrantes en Estados Unidos llegaron a ese país después de sus padres, y pasaron más de un cuarto de sus vidas separados de ellos.

Un quinto factor ocasionalmente se combina con los otros cuatro, particularmente en el caso de varones adolescentes que salen en grupos: el deseo de aventura, el viajar con amigos, conocer otros lugares, etcétera. Algunos autores hablan incluso de la migración de adolescentes como un “rito de paso” en muchas regiones de origen donde existe una fuerte tradición migratoria (García 2008).

## 2. Niñez centroamericana solicitante de refugio en México

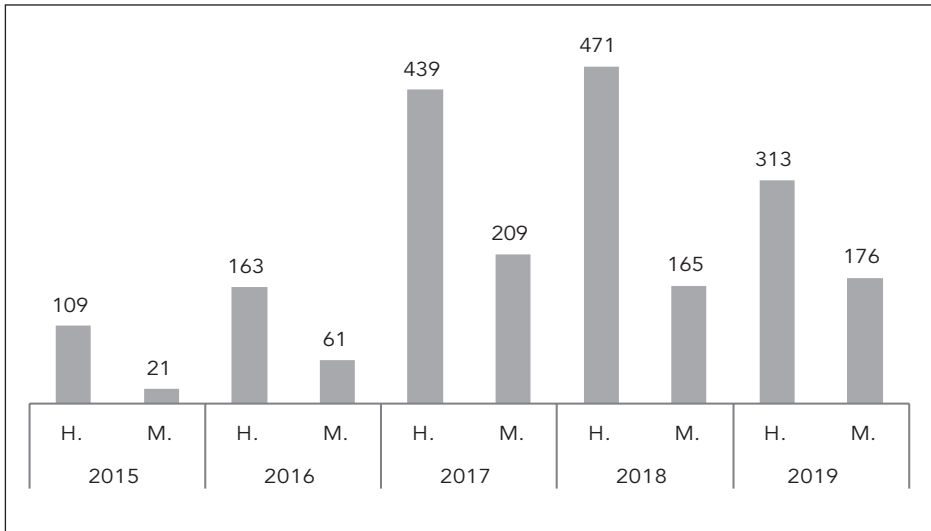
Las evidencias recabadas por académicos y por organizaciones sociales muestran que las políticas de criminalización de la migración y del asilo han tenido efectos desproporcionadamente altos en las niñas, niños y adolescentes migrantes y en sus familias (Glockner 2019). Ejemplo de ello son los largos procesos de solicitud de la condición de refugiado en México que obligan a NNA, especialmente a los no acompañados, a permanecer detenidos en las estaciones migratorias (centros de detención para migrantes en México) durante meses o años. Si bien en el caso de las personas adultas y familias, existen alternativas a la detención impulsadas por el ACNUR en conjunto con albergues, para los NNA no acompañados la solicitud de refugio se vuelve muchas veces una trampa, ya que los albergues estatales del



Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF)<sup>1</sup> son de puertas cerradas, no tienen opciones de escolarización ni de inserción laboral o escolar, y suelen muchas veces negarles los servicios a los solicitantes de asilo. Esto lleva a que muchos adolescentes alojados en esos albergues intenten escapar y a que traten de abandonar sus procesos de solicitud. De tal manera que, aunque la mayoría de las NNA migrantes no acompañados que llegan a México han sufrido situaciones de violencia en sus naciones de origen que podrían calificarlos para medidas de protección internacional, menos del 1 % son reconocidos como refugiados en este país.

Frente a las cifras concernientes a la niñez migrante en México, presentadas en el apartado anterior, podemos ver en el gráfico 3 cómo el número de NNA que solicitan por su cuenta la condición de refugiado es extremadamente bajo.

Gráfico 3. Niñas, niños y adolescentes no acompañados solicitantes de la condición de refugiado en México del 1 de enero al 25 de octubre de 2019



Fuente: Asylum Access (2020).

El número de NNA no acompañados que llega hasta el final del proceso es aún mucho más reducido. Por ejemplo, en 2018 se emitieron 98 resoluciones por parte de la COMAR hacia personas de 0 a 17 años titulares de las solicitudes, de las cuales 65 fueron positivas y 12 obtuvieron protección complementaria.<sup>2</sup> La mayoría de los NNA solicitantes de refugio abandonan o desisten de su solicitud, ya sea por evitar

1 Se trata de la institución asistencial que atiende a la infancia y a grupos vulnerables en México.

2 Estos datos fueron obtenidos a través de la base de la COMAR y proporcionados a Asylum Access mediante una solicitud de transparencia.

tiempos de espera prolongados en detención o bien porque no tienen condiciones mínimas para mantenerse y acudir a la COMAR durante el trámite.

Así, entre 2013 y 2021 fueron sometidas 4107 solicitudes de refugio por parte de NNA no acompañados y solamente 1557 (38 %) fueron resueltas positivamente. En el caso de los NNA no acompañados originarios de El Salvador, Honduras y Guatemala, se presentaron en esos años 3327 solicitudes y solo se concedieron 1195 (36 %). Para las tres nacionalidades de origen más importantes las tasas de positividad son de 43,5 % para El Salvador, 28,6 % para Guatemala y 35,1 % para Honduras.

Un obstáculo fundamental para acceder al derecho al asilo es la falta de representación legal de la enorme mayoría de los NNA no acompañados que solicitan refugio. Incluso para personas adultas los trámites de la solicitud resultan largos, complicados y opacos. De acuerdo con Ortega,

los NNA que consiguen pedir asilo deben rellenar sus solicitudes y completar el proceso sin asistencia jurídica (o de ningún otro tipo), a menos que tengan la suerte de ser representados por una de las pocas organizaciones no gubernamentales que proveen asistencia jurídica a los solicitantes de asilo o, más raro aún, sus consulados los auxilien en ello (2018, 728-729).

En caso de una resolución negativa no existen recursos de revisión efectivos que garanticen el derecho al asilo, ya que la misma institución que evalúa las necesidades de protección (la COMAR) es la encargada de revisar el proceso (Ortega 2018).

Otros obstáculos al proceso de asilo tienen que ver con las condiciones de espera durante el trámite de la solicitud. Hasta noviembre de 2020 la detención migratoria de NNA estaba permitida por ley en casos “excepcionales”. En los hechos, la gran mayoría de los NNA solicitantes de la condición de refugiado esperaban durante meses en las llamadas estaciones migratorias.

En su artículo 95, la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (LGDNNA 2014) establece que los Sistemas Nacional, Estatales y Municipales DIF deberán habilitar espacios de alojamiento o albergues para recibir a niñas, niños y adolescentes migrantes. Sin embargo, los albergues del DIF se reservan el derecho de admitir a los NNA en función de una evaluación de sus características migratorias y psicosociológicas. En el caso de los solicitantes de la condición de refugiado, la gran mayoría no son admitidos en estos albergues ya que, en términos de una funcionaria del DIF, “se trata de adolescentes difíciles” (comunicación personal, Ciudad de México, abril de 2018). Esta consideración deriva sobre todo de la desesperación de los adolescentes por tener que permanecer encerrados durante

un largo periodo de tiempo, sin ingresos propios y con muy pocas actividades. Algunos intentan brincar el muro del albergue, causan daños materiales o incluso se provocan daños a sí mismos.

Cuando los NNA no acompañados solicitan refugio directamente en la COMAR permanecen en la calle, en casas particulares o bien en algún albergue de la sociedad civil. Son muy pocos los albergues particulares para NNA migrantes y estos también se reservan el derecho a admitirlos.

Debido a la presión de la sociedad civil, el Congreso de la Unión aprobó —entre 2014 y 2020— varias reformas progresivas en materia de derechos humanos de la niñez migrante. A fines de 2020 se realizaron cambios a la Ley de Migración y a la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político en México, para garantizar a las niñas, niños y adolescentes la no privación de la libertad por motivos migratorios. Por primera vez se prohibió explícitamente alojar a niñas, niños y/o adolescentes migrantes en estaciones migratorias, incluso si estos venían acompañados de personas adultas. En casos NNA no acompañados, estos deberían ser remitidos a algún albergue del DIF, o en su defecto, a otro albergue previamente autorizado por el DIF donde se reciban niñas, niños y adolescentes no acompañados. El INM debería, con autorización inmediata, emitir visas humanitarias a menores de edad como medida de protección temporal. A su vez, la Procuraduría estaba en la obligación de iniciar la valoración y representación del caso siguiendo el principio del interés superior de la niñez (Secretaría de Gobernación 2020).

Como en varias reformas legislativas favorables a los derechos humanos, los representantes políticos no asignaron el presupuesto suficiente para cumplir con las nuevas leyes. Los albergues y las procuradurías de derechos de los NNA son instituciones muy pobres, sus instalaciones y su personal resultan totalmente inadecuadas para atender a la niñez migrante, especialmente si se toman en consideración los flujos crecientes de familias y NNA no acompañados que transitan por México.

### 3. Bloqueo indefinido en la frontera norte de México

La frontera norte de México constituye un dique que contiene a personas del mundo entero que llegan a solicitar asilo en Estados Unidos. Desde el mandato de Donald Trump y particularmente a raíz de la contingencia sanitaria provocada por la pandemia de covid-19, diversas políticas han provocado el bloqueo y la expulsión de migrantes a México. Por ejemplo, durante 2017, el Gobierno estadounidense impuso en todos los puertos de entrada de su frontera sur un sistema de espera en el norte de México conocido como *metering* (regulación o medición de las entra-

das). Esta política obligaba a las personas que llegaban en búsqueda de protección internacional a apuntarse en cuadernos gestionados por autoridades mexicanas, organizaciones de la sociedad civil o por los propios solicitantes de asilo. Recibían un número de turno y esperaban durante meses con la incertidumbre del momento en que podrían cruzar la frontera. Cabe señalar que cuando finalmente se presentaban ante la autoridad estadounidense, los solicitantes de asilo eran encerrados en un centro de detención de la Patrulla Fronteriza durante varios días, con pésima alimentación y a temperaturas muy bajas (estos centros son conocidos como “la hielera”). Generalmente, las entrevistas de miedo fundado o creíble con un oficial de inmigración tenían lugar a medianoche o en la madrugada.

De acuerdo con dos centros de investigación estadounidenses que han realizado un monitoreo regular de este sistema, en noviembre 2019 había 21 398 personas esperando en 11 ciudades mexicanas de la frontera; la gran mayoría (74 %) se encontraban en Tijuana y en Ciudad Juárez. En la primera, este reporte contó a 8 836 personas esperando su turno; considerando que las autoridades estadounidenses recibían a entre 20 y 40 personas al día, el informe estimaba que los solicitantes de asilo apuntados en la lista de Tijuana tendrían que permanecer entre 135 días y cinco meses en promedio en esta ciudad (Strauss Center for International Security and Law y Center for US/Mexican Studies 2019). El sistema de listas de espera era confuso y la mayoría de las familias que llegaban a solicitar asilo en Estados Unidos tardaban días en comprender que debían apuntar sus nombres en un cuaderno del lado mexicano y esperar a que se llamara su número.

Las personas recién llegadas a la frontera apuntaban los nombres de todos los miembros de la familia, y en el caso de NNA, los adultos debían demostrar con documentos ser los padres o tutores de los menores. Las autoridades no permitían que los NNA no acompañados se registraran en la lista, lo que llevó a la negación de facto del derecho al asilo para esta población. La única opción segura de solicitar protección internacional para los NNA no acompañados era tener acompañamiento de alguna organización de la sociedad civil (OSC). Por ejemplo, en el caso de más de 90 adolescentes que llegaron sin sus padres con las caravanas al final de 2018, la organización Al Otro Lado les asignó abogadas que los acompañaban a la frontera para evitar que fueran rechazados.

A pesar de este acompañamiento las autoridades del puerto de entrada, a ambos lados de la frontera han obstaculizado continuamente el derecho al asilo para NNA no acompañados. Al Otro Lado y Human Rights Watch (2018) denunciaron prácticas de intimidación y devolución de adolescentes no acompañados que intentaban pedir asilo en Estados Unidos, e incluso amenazas de deportación por parte de las autoridades migratorias mexicanas. La organización Al Otro Lado describió deta-

lladamente un caso ocurrido en diciembre de 2018, en el que siete niños de Honduras y uno mexicano caminaron por la garita para pedir asilo acompañados de una abogada. Los menores llevaban en Tijuana aproximadamente dos meses, incluidas varias semanas en un campamento extremadamente precario acondicionado por las autoridades municipales en el estadio Benito Juárez. Cuando estaban a punto de llegar del lado estadounidense unos funcionarios mexicanos de inmigración les cerraron el paso y los amenazaron con deportarlos a todos. De acuerdo con su abogada, algunos de los chicos estaban de pie en el lado estadounidense de la frontera cuando les dijeron a los agentes de ese país que querían solicitar asilo, pero estos les ordenaron regresar al territorio mexicano. Finalmente, las autoridades mexicanas dejaron que el niño mexicano cruzara a pedir asilo, pero obligaron a los siete menores hondureños a que regresaran a su refugio y escoltaron a los abogados sin pasaporte mexicano o permiso de residencia a la frontera y les dijeron que entraran en Estados Unidos (HRW 2018).

Otras políticas que han provocado el bloqueo de solicitantes de asilo en la frontera norte de México son los denominados Protocolos de Protección al Migrante (MPP por sus siglas en inglés) y las expulsiones por título 42 (de acuerdo con el Acta de Salud de Estados Unidos). El primer programa fue lanzado por Donald Trump en enero 2019 y consistía en la devolución a México de aquellos peticionarios de asilo no mexicanos que habían iniciado el trámite de solicitud, es decir que habían pasado ya la entrevista de temores fundados. Durante los dos primeros años del programa 71 000 personas fueron devueltas a México. Las expulsiones por título 42 iniciaron a partir de la declaración de la contingencia sanitaria por la pandemia de covid-19 y significan la expulsión inmediata a México de migrantes que intentan cruzar la frontera de manera irregular (entre puertos de entrada), sin darles a las personas la oportunidad de pedir asilo. En el año 2021 el Gobierno estadounidense realizó más de un millón de expulsiones expeditas, la gran mayoría a México.

Como en otros lugares del mundo, a partir de la contingencia sanitaria se multiplicaron las restricciones al cruce de las fronteras, inclusive para las personas solicitantes de asilo y para la niñez no acompañada. En marzo 2020, invocando su Acta de Salud Pública, el Gobierno estadounidense inició una política de expulsión inmediata a México de migrantes latinoamericanos que entraran por su frontera sur sin otorgarles la oportunidad de pedir protección internacional. Es decir, en los hechos se canceló el derecho al asilo para la gran mayoría de la población que llega a esa frontera huyendo de persecución o de violencia generalizada. Durante su último año de gobierno, Trump logró así la cancelación del derecho al asilo en la frontera con México para la gran mayoría de las personas latinoamericanas, incluidas NNA.

El gobierno de Joseph Biden continuó la política de expulsión a México con la excepción de NNA no acompañados. Durante su primer año de mandato más de un millón de personas fueron expulsadas a territorio azteca y casi el 27 % cruzaron como unidades familiares (CBP 2022). El enorme crecimiento de la población migrante varada en el norte de México, aunado al confinamiento, provocó una grave precarización de las condiciones de vida de esta población. Muchos migrantes y solicitantes de asilo se alojan temporalmente en campamentos improvisados con escasos o nulos servicios sanitarios y se mantienen únicamente gracias a los apoyos que proveen iglesias mexicanas o estadounidenses.

Las condiciones de precariedad y vulnerabilidad de las familias migrantes han provocado que muchas de ellas tomen la difícil decisión de enviar solos a sus hijas o hijos menores de edad para que pidan protección por su cuenta. Es decir, una parte del aumento de NNA no acompañados que llegaron a Estados Unidos durante 2021 ha sido provocada por la política de expulsión y negación sistemática del derecho al asilo a las familias migrantes.

## Conclusiones

A pesar de que tanto México como Estados Unidos son signatarios de la Convención sobre el Estatuto del Refugiado y que ambos Estados han aprobado leyes y figuras de protección humanitaria para NNA no acompañados, la gran mayoría de la niñez migrante centroamericana viaja sin documentos y evita ser detectada por las autoridades. Existe todavía una práctica muy extendida de detención de NNA no acompañados durante semanas o meses, a causa de la falta de recursos para proveer albergues y proporcionar servicios a la niñez migrante. En ambos países la falta de representación legal y de asignación de tutores provoca que los NNA se vean obligados a realizar por su cuenta complejos trámites para solicitar asilo o protección humanitaria. En el caso de Estados Unidos, muchos niños y niñas llegan a presentarse solos ante el juez de migración para reclamar sus derechos.

El aumento de los flujos de personas con necesidades de protección internacional, particularmente NNA no acompañados, provoca un exceso de demanda sobre los servicios de atención básica y los procesos de reconocimiento. Aunque existen organizaciones de la sociedad civil dedicadas a acompañar a la niñez migrante en los procesos de reconocimiento y el acceso a derechos, solo tienen capacidades para atender a una minoría.

En México la falta de recursos públicos para las instituciones de acogida y de integración de NNA y de familias migrantes ha provocado que los cambios positivos

en las leyes se queden a menudo en letra muerta. Si bien parece existir una perspectiva humanitaria durante los debates en el Congreso de la Unión, la clase política no muestra la misma voluntad cuando propone, discute y aprueba el presupuesto en materia de protección y asistencia a la niñez. Cabe señalar que, si bien la situación de escasez de recursos es particularmente aguda en el caso de la niñez migrante, las instituciones de asistencia en México (sistemas para el Desarrollo Integral de la Familia) son pobres en general, con problemas de falta de personal y de profesionalización e instalaciones totalmente deficientes.

En Estados Unidos, debido a que la política de asilo es cada vez más restrictiva y considerando el crecimiento del número de solicitantes de asilo y NNA no acompañados que llegan a ese país, los sistemas de reconocimiento y protección se encuentran sobrecargados y resultan cada vez más ineficientes. Durante la última década ha prevalecido una política de disuasión y de rechazo en la frontera con México que ha provocado un creciente aumento de población con necesidades de protección internacional, la cual permanece bloqueada en las ciudades mexicanas en condiciones de gran precariedad.

## Bibliografía

- ACNUR (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados). 2014. *Niños en fuga. Niños no acompañados que huyen de Centroamérica y México y la necesidad de protección internacional*. Washington: ACNUR. <https://bit.ly/3iiZN9N>
- Asylum Access. 2020. “Hoja informativa sobre el asilo en México”. <https://bit.ly/36nLbmO>
- Betts, Alexander. 2013. *Survival Migration: Failed Governance and the Crisis of Displacement*. Ithaca / Londres: Cornell University Press.
- CBP (Customs and Border Protection). 2022. “CBP Enforcement Statistics Fiscal Year 2022”. <https://bit.ly/3N2mduc>
- Chávez, Lilian, y Menjívar, Cecilia. 2010. “Children Without Borders: A Mapping of the Literature on Unaccompanied Migrant Children to the United States”. *Migraciones Internacionales* 5 (3): 71-111. <https://bit.ly/3ijIq8I>
- CIDH (Comisión Interamericana de Derechos Humanos). 2019. “CIDH realizó visita a la frontera sur de Estados Unidos de América”, 16 de septiembre. <https://bit.ly/3JpR4yi>
- Domínguez, Rodrigo, y Victoria Rietig. 2015. *Migrants Deported from the United States and Mexico to the Northern Triangle of Central America. A Statistical and Socioeconomic Profile*. Washington: Migration Policy Institute. <https://bit.ly/3Ne6Kaz>

- Encháutegui, María, y Cecilia Menjívar. 2015. "Paradoxes of Family Immigration Policy: Separation, Reorganization, and Reunification of Families under Current Immigration Laws". *Law and Policy* 37 (1-2): 32-60. <https://doi.org/10.1111/lapo.12030>
- FitzGerald, David, y Rawan Arar. 2018. "The Sociology of Refugee Migration". *Annual Review of Sociology*, 44: 387-406. <https://doi.org/10.1146/annurev-soc-073117-041204>
- García, Martha. 2008. "Rituales de paso y categorías sociales en la migración internacional nahua del Alto Balsas, Guerrero". *Cuicuilco* 15 (42): 77-96. <https://bit.ly/3tmPAPU>
- Glockner Fagetti, Valentina. 2019. "Las caravanas migrantes como estrategia de movilidad y espacio de protección, autonomía y solidaridad para los adolescentes centroamericanos". *IberoForum. Revista de Ciencias Sociales de la Universidad Iberoamericana* 14 (27): 145-174. <https://bit.ly/3tk3lyW>
- Human Rights Watch. 2018. "EE.UU.: niños no acompañados son devueltos en la frontera", 24 de diciembre. <https://bit.ly/3u96kt7>
- LGDNNA (Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes). 2014. Diario Oficial de la Federación, 4 de diciembre, última modificación 11 de enero de 2021. <https://bit.ly/3tsQfPN>
- Musalo, Karen, y Pablo Ceriani. 2015. *Niñez y migración en Centro y Norte América: causas, políticas, prácticas y desafíos*. San Francisco / Buenos Aires: Center for Gender & Refugee Studies-UC Hastings / Universidad Nacional de Lanús.
- Ortega, Elisa. 2018. "Niños, niñas y adolescentes solicitantes de asilo en México: una crítica a los defectos del procedimiento para el reconocimiento de la condición de refugiado". *Boletín Mexicano de Derecho Comparado* 51 (152): 707-739. <http://dx.doi.org/10.22201/ijj.24484873e.2018.152.12923>
- París Pombo, María Dolores, y Verónica Montes. 2020. "Visibilidad como estrategia de movilidad: el éxodo centroamericano en México (2018-2019)". *EntreDiversidades. Revista de Ciencias Sociales y Humanidades* 14 (1): 9-37. <https://doi.org/10.31644/ED.V7.N1.2020.A01>
- Rodríguez, Néstor, Ximena Urrutia-Rojas y Luis Raúl González. 2019. "Unaccompanied minors from the Northern Central American countries in the migrant stream: social differentials and institutional contexts". *Journal of Ethnic and Migration Studies* 45 (2): 218-234. <https://doi.org/10.1080/1369183X.2017.1404257>
- Secretaría de Gobernación. 2020. Decreto por el que se reforman diversos artículos de la Ley de Migración y de la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político, en materia de Infancia Migrante. Diario Oficial, 11 de noviembre. <https://bit.ly/3ihzDEf>



- 2022. “Unidad de Política Migratoria Registro e Identidad de Personas”. <https://bit.ly/3tZWv0A>
- Strauss Center for International Security and Law, y Center for US/Mexican Studies. 2019. “Metering Update: November 2019”, 1 de noviembre. <https://bit.ly/3qhWAf0>
- UNICEF (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia). 2018. “Caravana migrante: los niños siguen requiriendo ayuda humanitaria”, 1 de noviembre. <https://uni.cf/3IrSMxP>

### **Entrevista:**

Entrevista a funcionaria del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, abril de 2018.

# La experiencia de jóvenes migrantes no acompañados a través del arte participativo\*

## *The experience of unaccompanied young migrants through participatory art*

Pascale Naveau\*\*

Recibido: 28/11/2021 - Aceptado: 25/03/2022

### Resumen

En el artículo se analiza la experiencia empírica de dos proyectos de arte participativo con menores migrantes centroamericanos en México. El enfoque se detiene en la trayectoria de adolescentes migrantes que huyen de situaciones de extrema violencia en sus países de origen o que buscan a familiares que emigraron en el pasado. Para entender la experiencia de estos jóvenes migrantes, el arte participativo presenta una herramienta metodológica alternativa a los métodos tradicionales de investigación sociológica y permite llegar a aspectos de la experiencia migratoria que resultan poco visibles a través de las entrevistas o de la observación. Esta aportación presenta el método, así como algunas de las reflexiones y análisis derivados de dos proyectos de arte participativo.

**Palabras clave:** arte participativo, familia, menores de edad, migración centroamericana, violencia.

### Abstract

This article analyzes the empirical experience of two participatory art projects with migratory Central American minors in Mexico. The research focuses on the trajectory of adolescent migrants who are fleeing situations of extreme violence in their countries as well as those who are searching for family members who emigrated in the past. To understand the experience of these young migrants, the participatory art projects represent an innovative methodological approach that offers an alternative to traditional sociological research methods. It allows the researcher to understand aspects of the migratory experience that are not visible through traditional interviews and observations. This paper presents the methodology as well as some of the insights and analyses derived from two participative art projects.

**Keywords:** Central American migration, family, minors, participative art, violence.

\* Este texto fue escrito gracias al apoyo de la beca de posdoctorado de la UNAM y de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales.

\*\* Postdoctorante de la UNAM, miembro del CriDIS y del SMAG (UCLouvain). E-mail: pascalnaveau@yahoo.fr.

## Introducción

“Espero ser algún día médico, trabajar, tener una familia y olvidarme de todo lo que fui. [...] También me gustaría ir a Estados Unidos para estar con mi madre. Eso era mi sueño estar con ella, porque ya son cuatro años que no estoy con ella” (Julián, adolescente migrante oriundo de El Salvador). Julián es un adolescente migrante, originario de El Salvador. Julián huye de la violencia que le amenaza. Obligado a unirse a una pandilla, ha sufrido amenazas de muerte por parte de una pandilla rival. Sin saber qué hacer para salvar su vida tomó el camino de la migración que le llevó a Tapachula, una ciudad fronteriza en el sur de México. En el centro de solicitantes de refugio para menores y familias monoparentales espera una respuesta sobre su estatus de refugiado en México. Julián no es el único joven adolescente que espera una respuesta de las autoridades migratorias mexicanas. Cada día jóvenes migrantes centroamericanos cruzan la frontera sur de México con la esperanza de comenzar una vida nueva lejos de las amenazas que sufren en sus países de origen. A estos jóvenes el estatus de refugiado en México les permite seguir adelante y alcanzar su objetivo final: llegar a Estados Unidos.

A través de la migración estos adolescentes asumen experiencias y responsabilidades de adultos en un contexto de extrema violencia. Para entender la experiencia migratoria de estas personas, en el artículo se examinarán cuatro componentes: la experiencia de violencia, pérdida, abandono y vulnerabilidad de estos jóvenes adolescentes migrantes que provienen de los países del Triángulo Norte –El Salvador, Honduras y Guatemala–. Los cuatro componentes se abordarán desde un dispositivo específico que es el arte participativo, que se puso a prueba a través de dos proyectos distintos: Caminantes de Papel y Cajas de Vida.

El artículo se divide en tres partes. En primer lugar, se presentan los proyectos de arte participativo mencionados, examinando su concepción y operacionalización. En segundo lugar, se discute la noción de arte participativo a través de su alcance sociológico. En la tercera parte del artículo, se analizan las razones de la migración de los actores de campo. Además de la violencia estructural, la falta de oportunidades laborales y la pobreza económica, los jóvenes migrantes también se ven impulsados por la búsqueda de identidad y de sus familias. Estos aspectos de la migración juvenil centroamericana se interpretan a lo largo del artículo a partir del dispositivo de arte participativo.

El argumento del artículo se construye en torno a la idea de que los sujetos en cuestión, es decir, los niños y adolescentes migrantes, viven situaciones familiares complicadas desde su más tierna infancia. Abandonados por padres que han emigrado o educados por sus padres en condiciones sociales y económicas difíciles, estos niños experimentan carencias emocionales desde su infancia. En este contexto

es habitual ver a estos jóvenes orientarse hacia las pandillas para llenar un vacío emocional y económico. Presentes en muchas ciudades y comunidades de Centroamérica, son una respuesta inmediata para estos jóvenes. Sin embargo, llega un momento en que el peligro supera los beneficios de las pandillas y en el que deben migrar para salvar su vida lejos de sus lugares de origen.

## Caminantes de Papel

El proyecto Caminantes de Papel, un proyecto de arte participativo multidisciplinario, se desarrolló en 2012 con el pintor mexicano Cristian Pineda, un artista que desde 2010 está comprometido con la causa migratoria.

El proyecto consiste en una serie de talleres artísticos participativos con transmigrantes. Estos talleres tienen lugar en albergues para migrantes ubicados a la orilla de las vías del ferrocarril “La Bestia”, un tren de carga que utilizan miles de migrantes indocumentados para cruzar el territorio mexicano. Estos albergues acogen a los migrantes un tiempo determinado, 72 horas, durante las cuales pueden comer, lavarse y descansar antes de volver a subirse al tren. El espacio interno de los albergues es un sitio seguro, no se permite la entrada de las autoridades migratorias mexicanas y el crimen organizado no ataca a los migrantes. Por tanto, estos pueden descansar allí sin la amenaza de la violencia, la detención o el asalto.

Figura 1. Migrante menor de edad originario de Honduras con su figura de Caminantes de Papel en el albergue de San Luis Potosí, México.



Foto: Pascale Naveau (2012)

La obra es creada inicialmente por los migrantes. Está formado por figuras de tamaño humano, hechas de papel y hacen referencia a una persona que camina y que migra (figura 2). Una vez dibujadas y recortadas, estas figuras actúan como espacio de denuncia y narración. Añadir un texto, un poema, una oración, un mensaje o una simple firma, permite al participante expresar su historia y transmitir un testimonio a la sociedad. Realizadas en papel *kraft* y relativamente frágil, las figuras revelan la vulnerabilidad y, por tanto, la precariedad del migrante. El título del proyecto cuestiona también el estatus de “sin papeles” de los migrantes centroamericanos que viajan sobre “La Bestia” para cruzar el territorio mexicano.

Figura 2. Proceso de creación del Caminante de Papel con migrantes centroamericanos en el albergue de Ixtepec, Oaxaca, México.



Fotos: Pedro Ultreras (2013)

## Cajas de Vida

Cajas de Vida es otro proyecto de arte participativo realizado con niños, adolescentes y madres en un centro para solicitantes de asilo en Tapachula en el año 2015. Dicho proyecto se llevó a cabo en el marco de la campaña “Niños de la Paz” del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), que nos permitió acceder al albergue temporal para menores y familias monoparentales del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de las Familias (DIF).

Las personas que viven en este centro están a la espera de una respuesta ante su solicitud de asilo por parte de la Comisión Mexicana de Ayuda a los Refugiados (COMAR). La espera por la solicitud de refugio es larga y la viven en una completa incertidumbre. Se encuentran entre el miedo a ser deportados y la esperanza de que se les conceda asilo. Los participantes en el proyecto pueden dividirse en tres categorías:

- Niños que acompañan a sus padres o solo a sus madres en el exilio. En el caso de que viajen con ambos padres, los niños tienen que separarse del padre porque este será dirigido a otro centro reservado para hombres adultos.
- Madres que se exilian solas con sus hijos desde su país de origen. En la mayoría de los casos se trata de madres que han decidido huir porque ellas o sus hijos corren peligro de muerte a causa de las pandillas.
- Adolescentes que viajan solos porque sus vidas corren peligro debido a las pandillas en sus países de origen.

Además de estas tres categorías, también había una adolescente embarazada que huyó de su país de origen con el padre del bebé, quien estaba recluido en un centro para hombres adultos indocumentados.

Todos los participantes reciben una caja de madera. Con la ayuda de pintura, lápices, bolígrafos, fotos, mapas y papel tienen la oportunidad de intervenir libremente su “caja de vida”. Se les invita a utilizar el exterior de la caja para ilustrar su cultura de origen y el interior de la caja para hablar de su historia personal (figura 3). Los participantes son libres de seguir esta guía o no, lo más importante es la libertad de expresión e intervención.

Figura 3. Proceso de creación de la Caja de Vida de Reyna, originario de El Salvador, solicitante de asilo en el albergue del DIF de Tapachula.



Fotos: Pascale Naveau (2015)

En la caja de vida de la figura 3, la participante había iniciado la intervención del interior de su caja con la imagen de un monumento de su país de origen. Sin embargo, tras dudar y discutir con su hija de 13 años, la madre decidió transformar el interior de la caja en un altar con el retrato de su marido asesinado y una foto de ella y sus dos hijas.

### Arte participativo: una investigación multidisciplinar

Los dos proyectos de arte participativo, Caminantes de Papel y Cajas de Vida, pretenden ofrecer un espacio de expresión y de libertad creativa. El objetivo con ambos era representar la migración de la forma más amplia y diversa posible. Se trataba de facilitar la construcción del testimonio personal de una o un migrante, compartir este testimonio con otros migrantes o con un público, concediendo una dimensión colectiva a la experiencia personal.

Gracias a este proceso los jóvenes migrantes escapan por un tiempo del fatalismo que a menudo los estigmatiza en el papel de víctimas o delincuentes para convertirse en actores de sus propias narrativas de vida. Se trata de una depuración de las ideas y de los discursos que señalan a los migrantes. Para lograr ofrecer un testimonio lo más puro posible, los proyectos de arte participativo son multidisciplinarios

y combinan el trabajo artístico, sociológico y de documentación audiovisual con la labor de personas implicadas en la defensa de los derechos de personas migrantes o en la causa migratoria en general. Esta colaboración forma parte de una experiencia participativa con los migrantes, donde cada taller es un laboratorio de experiencias nuevas.

La práctica del arte participativo surge de un cuestionamiento social que no está necesariamente apegado a un marco teórico específico. Se trata de dejarse guiar por la experiencia y los actores que colaboran en la creación. El arte participativo considera la interacción social como parte integral (a veces exclusiva) de la obra. De ahí emerge una obra esencialmente viva que explora el potencial artístico de la acción social. El proceso de interacción social que resulta de los proyectos de arte participativo es una forma de arte en sí misma; de hecho, la interacción social es un proceso que toma la forma de una obra de arte efímera. Las nociones de proceso, experiencia y participación hacen del arte participativo un proceso social y colectivo que se desmarca del arte convencional y que permite observar subjetivaciones singulares. Félix Guattari expresa con su concepto de ecosofía social, la idea de

desarrollar prácticas específicas que tiendan a modificar y reinventar los modos de ser [...], se tratará de reconstruir el conjunto de las modalidades del ser-en-grupo [...] por mutaciones existenciales que afectan a la esencia de la subjetividad [...]. Es una práctica de la existencia que consiste en replantar la subjetividad allí donde no queda ninguna, y en vincular en un mismo proceso de experimentación el entorno, lo social y la creatividad (Guattari 1992, 22-38).

Para que el arte se convierta en una experiencia vivida su práctica debe tener un efecto en la vida de los individuos que interactuaron con la obra de arte o la experiencia artística en cuestión. Esta experiencia vivida forma parte de un proceso dinámico en el que solo importan las relaciones y el intercambio entre individuos. El valor de una obra de arte ya no se define únicamente por su valor de mercado, sino por su capacidad de crear una experiencia social, desencadenar interacciones y perturbar a los sujetos. Este efecto producido por el arte transforma la visión de las personas, los pueblos y las sociedades. Las obras de arte producidas en los proyectos de arte participativo se entienden como experiencias y documentos históricos, no solo como objetos.

El arte participativo es, por tanto, una práctica social en la medida en que se desarrolla en un espacio público y provoca un intercambio entre sujetos. Es una práctica colectiva porque su resultado final presenta una memoria combinada de la migración. También es una práctica experimental ya que cada proyecto es un laboratorio efímero de experiencia artística y sociológica.



Junto con el artista hemos concebido y operacionalizado los proyectos de arte participativo. El trabajo en equipo multidisciplinario tiene como característica no solamente la de ampliar los conocimientos y las prácticas, sino también de retroalimentarse ante las situaciones de vida dramáticas que encontramos durante las experiencias de arte participativo con los migrantes adolescentes.

Los dos campos de investigación, el artístico y el sociológico, se han articulado mediante una dinámica narrativa. La investigación narrativa “permitió reintroducir las experiencias humanas y sus narrativas” en las investigaciones (Torregrosa Laborie 2013, 76). Esta dinámica de investigación abre las puertas a espacios creativos en los que se produce una continua interacción entre el campo de la investigación, el arte y la sociología. Al hacer coincidir la investigación sociológica con la artística pudimos constituir una producción de conocimiento guiada por el descubrimiento de experiencias desconocidas, imprevisibles y a menudo complejas, en la medida en que los proyectos de arte participativos son un aparato complejo de datos e información. Este aparato de datos múltiples (la entrevista, la observación, la obra de arte, el proceso, la interacción entre los participantes, las discusiones entre el artista y la socióloga, la planificación del proyecto, la exposición, la socialización de la obra, etc.) ofrece formas alternativas de entender el campo de la investigación, que se basan en una comprensión sensible del objeto de estudio, donde la creación artística y la obra de arte empujan nuestras emociones a expresarse y a participar activa y subjetivamente en la investigación.

Para Torregrosa Laborie (2013) la investigación artística cuestiona los métodos científicos y se aventura hacia la experiencia y el imaginario. Según el poeta Jorge González de León nuestra sociedad presenta un desequilibrio en el que el conocimiento prevalece sobre el sentimiento. El arte tiene la virtud de reequilibrar esta relación. De este modo, los artistas se convierten en depositarios del sentir de los demás. Combinando la investigación sociológica con el trabajo artístico podemos acercarnos al complejo proceso de subjetivación de los jóvenes migrantes centroamericanos que son víctimas y victimarios de la violencia.

## **Violencia como motor de la migración**

En el Triángulo Norte la violencia de la que huyen la gran mayoría de los migrantes proviene de las pandillas y las maras. Pero también hay otras formas de violencia, como la de género, la pobreza extrema y la policial. Estas múltiples formas de violencia colocan a los países centroamericanos en una situación de violencia endémica y estructural. Esta situación no es nueva y existen muchas razones que la explican.

Las consecuencias de las guerras civiles que afectaron a los países de Centroamérica durante los años 80, la pobreza económica, la migración, la deportación y las políticas represivas contra los jóvenes delincuentes son factores que pueden explicar el desarrollo de la violencia, de las pandillas y las maras (Cruz 2005). La concentración del poder económico entre pocas manos (Wolf 2020), el capitalismo, la falta de redistribución de los ingresos, de la tierra y de la propiedad, tienen, según Duterme (2022) un balance social y comunitario cuando menos problemático. Para Wolf, a pesar de su transición a la democracia, los tres países del Triángulo Norte no han trabajado en las causas profundas de la violencia política y las guerras civiles. “La violencia de hoy, y el éxodo que produce, refleja una profunda exclusión que ha permeado las sociedades centroamericanas por décadas” (Wolf 2020, 32)

Los jóvenes son las primeras víctimas de esta exclusión. De hecho, según Cruz, factores como las guerras civiles, la migración y la pobreza no son la única razón por la que se involucran en las pandillas.

Las maras en Centroamérica son el resultado de una permanente dinámica social, en la cual importa no solo quiénes son los pandilleros y el entorno en el que viven, sino que también importa lo que las sociedades, a través de sus gobernantes y sus líderes, han hecho o han dejado de hacer en relación con la juventud (Cruz 2005, 1158).

Esta observación apunta a la relación que las autoridades tienen con y hacia los jóvenes. Mientras que los jóvenes manifiestan su malestar a través de su creciente participación en las pandillas, estos gritos de auxilio se reciben por parte de las autoridades mediante políticas represivas.

## Una cultura de la violencia

La violencia presente en Centroamérica responde a normas y hábitos sociales que se cultivan directa o indirectamente en la sociedad. Estas normas y hábitos sociales se manifiestan en la economía, la cultura y la corrupción. La corrupción daña los esfuerzos democráticos y debilita las estructuras estatales, las cuales no cuentan con fondos suficientes debido a la recaudación fiscal limitada y a la corrupción generalizada (Wolf 2020, 1). La violencia ha también adquirido una importancia creciente en la cultura popular. Las normas y hábitos sociales relacionados con el contexto de violencia pueden observarse en los hábitos y actividades de vida y de salida de los ciudadanos. Evitar ciertos lugares, momentos y agrupaciones para protegerse de la violencia estructural se ha convertido en una realidad aceptada por la sociedad.

Esta aceptación muestra una cierta normalización de la violencia. Para sus víctimas el entorno de la violencia es la base social, política y cultural en la que han nacido, crecido y socializado. Por ello, se ha convertido en algo normal adoptar ciertos comportamientos para protegerse de la violencia omnipresente.

A través de la investigación empírica realizada para esta investigación se constató que muchos individuos que producen violencia siguen una determinada lógica cultural y educativa que puede ser comparada con un proceso de subjetivación, donde la pertenencia a un grupo y la asunción social son experiencias de vida que ofrecen un bienestar a miles de jóvenes abandonados por sus familias y por las políticas públicas. Como lo señala Cruz “las pandillas constituyen el más cercano –o el único– grupo que tienen los jóvenes de referencia” (Cruz 2005, 1176). En la búsqueda de identidad por la que atraviesan estos adolescentes “las maras se plantean como la única respuesta plausible y estas no solo ofrecen violencia y riesgo, sino sobre todo para los jóvenes marginados ofrecen la posibilidad de satisfacer las carencias afectivas y materiales” (Cruz 2005, 1176).

Ante la falta de políticas públicas para la juventud (educación, empleo, etc.), la ausencia institucional ha dado lugar a territorios empobrecidos tanto en la dimensión material como en la simbólica. Así, las estructuras de las pandillas han hecho un trabajo eficaz para reclutar jóvenes desencantados y empobrecidos que buscan reconocimiento. Frente a la exclusión social, los crecientes índices de pobreza y el vacío institucional, estos jóvenes encuentran en las pandillas un sentido de pertenencia. Pero este sentimiento de pertenencia también puede convertirse en una situación de riesgo para sus vidas. En estos casos la migración se convierte en la única salida para estos jóvenes. Se trata, por tanto, de una migración forzada. Sin embargo, en muchos casos la migración de los jóvenes también está motivada por la búsqueda incesante de un padre que ha migrado y cuya ausencia se ha convertido con el tiempo en abandono.

## La pérdida y la vulnerabilidad a través del abandono

La pérdida se combina con la búsqueda. Es la pérdida que lleva a la búsqueda y luego a la migración. En busca de seguridad, de un padre o de una madre, los jóvenes migrantes experimentan una pérdida de identidad que a menudo comienza con la partida de uno o de ambos padres.

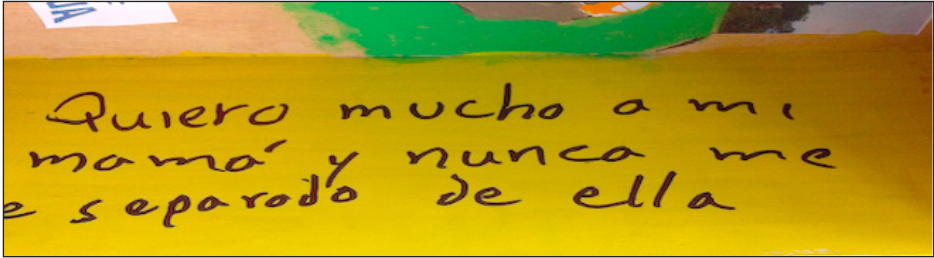
Según un informe de UNICEF (2018) el abandono es la principal razón por la que migran generaciones de jóvenes y adolescentes. Abandonados por sus padres, a veces por sus madres y a veces por ambos, estos jóvenes han crecido en un contexto

de ruptura y desestructuración familiar. Los abuelos, los hermanos mayores e incluso los vecinos se convierten en responsables del cuidado de los niños cuando sus familias se rompen porque sus padres se van a otro país. La ONU llama a este tipo de situaciones “niños dejados atrás”. Estos niños experimentan este sentimiento de abandono como una fractura en su desarrollo social y emocional. Esta fractura los coloca en un estado de gran vulnerabilidad que da lugar a una compleja crisis humanitaria.

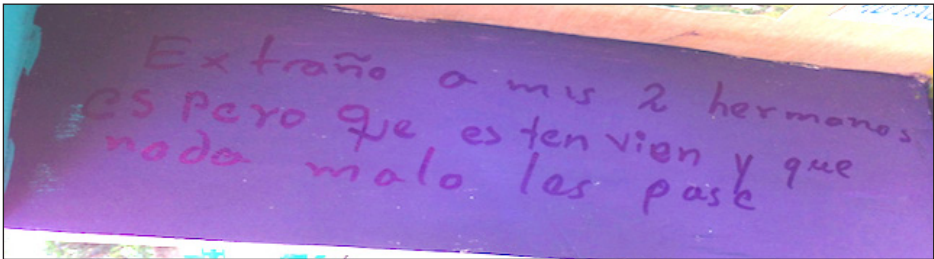
La familia es un eje fundamental de una sociedad. Compuesta por el padre, la madre y los hijos, este núcleo se eclipsa cuando uno o ambos padres abandonan el país dejando a los niños al cuidado de otras personas. Los niños dejados atrás o abandonados son aquellos que, según las Naciones Unidas, corren el riesgo de no ser incluidos o protegidos por la sociedad en la que viven porque uno o ambos padres han migrado. Esta falta de inclusión se traduce en una desescolarización, pero también en desocialización. Niños que no participan en actividades infantiles, que no reciben atención educativa o social y que, en un contexto de violencia estructural, son muy vulnerables a las bandas delictivas. Si además estos niños se desarrollan en una comunidad donde las pandillas son presentes y que socializan con una cultura de la violencia desde la pequeña infancia, es muy probable que los niños y adolescentes se acerquen a las pandillas porque estas organizaciones les ofrecen un sentimiento de pertenencia a un grupo, de aceptación y de solidaridad.

La combinación de la vulnerabilidad afectiva con la pandilla puede convertirse en un gran peligro que deja como única salida el camino de la migración. Este fenómeno puede provocar la migración de niños y jóvenes no acompañados. Son niños y adolescentes que no han tenido acceso o han perdido el acceso a la infancia o la adolescencia. Viven sus experiencias adultas de forma prematura y tienen que olvidar sus sueños infantiles para asumir las responsabilidades de los adultos. Estos factores provocan alteraciones del desarrollo biopsicosocial (Deville y Lambert 2018). Esta alteración encuentra su fuente en la pérdida y/o búsqueda de su padre o madre. Cuando estos niños y/o adolescentes migran se enfrentan a nuevas pérdidas: la de identidad y la pérdida social. Al viajar sin papeles los migrantes tienen que utilizar medios de transporte clandestinos, inseguros y peligrosos que los exponen a la violencia de los cárteles y del crimen organizado. El crimen organizado es una organización compleja entre cárteles y autoridades públicas mexicanas (agentes de migración, policía y militares). Se trata de una organización multinacional, donde las estrategias económicas responden a las de cualquier empresa capitalista. Bajo este modelo, el crimen organizado ha desarrollado diversas fuentes de ingreso formales e informales: “traficantes, transportistas, enganchadoras, empresas de transferencia de remesas, comerciantes, hoteleros, asalantes de camiones o funcionarios corruptos” (París Pombo 2017, 25).

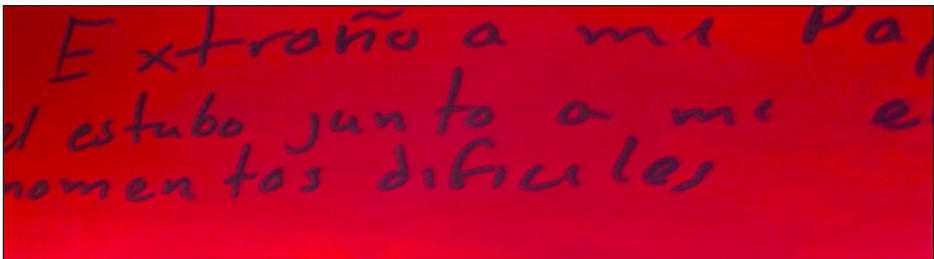
Figura 4. Tomas de testimonios de cuatro Cajas de Vida de adolescentes solicitantes de asilo en el DIF de Tapachula.



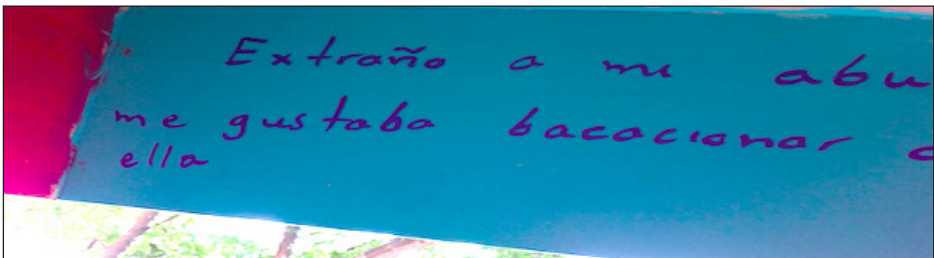
*Nota:* El texto dice: "Quiero mucho a mi mamá y nunca me he separado de ella".



*Nota:* El texto dice: "Extraño a mis dos hermanos, espero que estén bien y que nada malo les pase".



*Nota:* El texto dice: "Extraño a mi papá, él estaba junto a mí en momentos difíciles".



*Nota:* El texto dice: "Extraño a mi abuelita, me gustaba vacacionar con ella".

Fotos: Pascale Naveau (2015)

Para limitar los riesgos ante este aparato corrupto los inmigrantes se ven obligados a separarse de todos objetos personales con el fin de permanecer lo más anónimos posible y no poner en peligro sus vidas. Esta separación se manifiesta en distintos aspectos. Al marcharse los emigrantes se separan físicamente de sus familias, de sus hogares, de su estatus social, de su cultura, de su comunidad, de su lengua, etc. La separación física va acompañada de una herida emocional. Por esta razón es difícil para un migrante hablar de su pasado ya que puede tratarse de un pasado doloroso que prefiere no revivir. Pero es sobre todo por razones de seguridad que los migrantes optan por mantener la discreción sobre sus orígenes y sus historias personales. Siempre es más fácil para ellos hablar del futuro y de sus ilusiones que del pasado. A pesar de ello, la herramienta artística les permite comunicar de forma simbólica la fractura provocada por tomar el camino de la migración. Esta fractura se expresa principalmente por el desapego emocional que pueden sentir hacia sus familiares.

Los jóvenes adolescentes que conocimos durante los proyectos de arte participativo expresan en la intimidad de su caja o de su caminante mensajes de carencia emocional de uno o varios miembros de su familia cercana.

Figura 5. El Caminante de Papel de un joven migrante originario de Honduras, realizada en el albergue de Ixtepec, Oaxaca, México.



*Nota:* Los dos amores de mi vida, Dios y mi madre.  
Fotos: Pascale Naveau (2013).

En este caminante de papel (figura 5) este joven transmigrante muestra en su rostro el afecto por su madre. Está latente la carencia afectiva y la herramienta artística permite expresar esta ausencia.

Desorientados y en permanente búsqueda de sus padres y, por tanto, de su identidad, son personas que no se sienten ni de aquí ni de allá. Esta sensación se ve reforzada por el hecho de que su migración es sin duda una huida sin retorno.

La mayoría de los adolescentes conocidos durante los proyectos de arte participativo huyen porque sus vidas están amenazadas de muerte en sus países de origen. Por ello, la idea de un retorno futuro es prácticamente inexistente. La violencia simbólica que esto significa coloca a los migrantes en un estado de gran vulnerabilidad emocional. Para Alexis Nouss, la experiencia del exilio puede pensarse como una “salida del ser” que se realiza bajo coacción y trastorna la relación humana con el tiempo, el espacio y la identidad. Esta salida definitiva del propio país es tan violenta que puede asimilarse a una salida del propio ser, lo que puede llevar a una crisis de identidad (Pénicaud 2015).

En este contexto, ¿qué lugar ocupa el arte participativo?, ¿cómo puede el arte ser un medio de expresión para estos jóvenes cuya voz ha sido ignorada durante demasiado tiempo?

Las experiencias de arte participativo son un espacio de expresión creativa y transparente que permiten plasmar identidades desorientadas y “recordar cosas que uno no quiere recordar” (Alexander, migrante de 15 años oriundo de El Salvador). Los testimonios de los antiguos miembros de las pandillas demuestran que a través del arte consiguen comunicar lo inaudible y reconectar con experiencias y emociones del pasado.

Alexander Martínez Campo, adolescente de 15 años procedente de El Salvador, nos presenta su caja de vida (figura 6), la cual está hecha de miedos, de violencia, de lágrimas, de familia, de ilusiones y de fe.

Aquí puse mi historia. Aquí puse que tuve que salir de El Salvador porque no quería andar en la Pandilla 18. Ya quería ser otra gente de bien, no quería hacer daño, ser gente bien. Y que ellos me quieren matar y que cuando yo llegué a Guatemala fui amenazado por el jefe de la pandilla diciéndome que, si llegaba al Salvador, que un día me iba encontrar y me iba a matar y eso es el miedo que tengo, que me encuentre. Porque yo por una enfermedad que me muera, me voy con la fe de Dios que él me llevó, pero que me maten, no lo quiero yo. Eso es mi miedo, [...] me da miedo que me maten. Yo sé que, con los papeles, podrá hacer estudios y ser una persona de bien (Alexander, migrante de 15 años oriundo de El Salvador).

Figura 6. Caja de Vida de Alexander, un migrante menor de edad originario de El Salvador realizada en el albergue del DIF de Tapachula



Foto: Pascale Naveau (2015)

En la caja de vida de Alexander (figura 6) podemos observar las referencias a la violencia de las pandillas, pero también el amor por su hermana Wendi. Dentro de la caja escribió con brillantina el nombre de su hermana y el suyo, juntos, como si la caja pudiera unirlos dentro de un mismo espacio. Además, se encuentra una carta, en la cual Alexander escribió lo que fue.

Sí, mira me gustó pegar esta carta aquí, porque me da temor decirlo en frente a una persona lo que fui, lo que hice. Y aquí, en esta carta relata todo lo que fue, por qué yo me tuve que meter en la pandilla, porque fui amenazado por la pandilla contraria que me iban a matar y yo por temor, me metí a la fuerza en la pandilla. Y fue importante meterlo en mi caja para que sepan las personas que vean eso cuánto he sufrido (Alexander, migrante de 15 años oriundo de El Salvador).

El periodista de investigación Oscar Martínez expuso el caso de Bryan, un refugiado centroamericano que vivió una situación parecida a la de Alexander, aunque sin pertenecer directamente a la pandilla.

Soy Bryan, [...]. Vengo de San Pedro Sula, una de las ciudades más peligrosas de Honduras. Tuve que irme. Tuve una vida muy buena allí. Estaba estudiando



la carrera de administración y era gerente de una empresa llamada Almacenes El Compadre [...]. Soy del barrio de Lomas del Carmen donde se encuentra la EM. Crecí con ellos. Son chicos de mi edad. Querían que trabajara para ellos (Bryan, migrante procedente de Honduras en Martínez 2016, §8).

Fue el contexto social en el que creció Bryan el que, a su pesar, le puso en riesgo de muerte.

Bryan es un límite humano difícil de explicar. Nunca fue miembro de una banda. Era amigo de ellos. Reía con ellos y lloraba y rogaba por su vida. Es un residente de esos barrios. Creció allí. Esta es su generación. Formaba parte de lo que en Centroamérica llamamos la base social de las pandillas. Un amigo, un conocido que les pueda hacer un favor: avisar si viene la policía, darles un mensaje (Martínez 2016, §8).

A partir de ahí, comienza para Bryan, como para otros miles de sujetos, una pérdida de libertad traducida en una obligación de participar en la violencia extrema. Lejos de ser un sujeto negativo, Bryan es víctima de una violencia estructural que se ha convertido en la base social en la que ha nacido y crecido producto de una generación de pandilleros.

El contexto sociocultural y político en el que crecen estos individuos muestra que hay un elemento de subjetivación en la actuación y participación en la reproducción de la violencia. La subjetivación la entendemos como un proceso que surge a partir de una experiencia de vulnerabilidad y que Touraine considera un tránsito de la postura de sujeto a la postura de actor. Esta subjetivación puede percibirse desde diferentes niveles, el económico y el cultural-educativo.

Así como la migración es para estos sujetos un salvavidas, la expresión artística es una experiencia de vida en un contexto de violencia. Portadores de un mensaje de esperanza, las piezas producidas por los jóvenes migrantes muestran una multitud de historias de vida, lo que hace que cada pieza sea única. Una vez expuestas estas obras se convierten, como las llama la historiadora del arte Claire Bishop (2004), en una declaración social.

## Conclusiones

Los proyectos de arte participativo evidenciaron el vínculo entre la carencia en la infancia, la pertenencia a las pandillas, la migración y la familia. En efecto, todos los testimonios orales y artísticos se refieren a la violencia ligada a las pandillas, a los seres queridos que se quedaron en casa o que migraron en el pasado, y a la necesidad de reconstruirse lejos de la violencia y de conseguir “ser alguien de bien” (retomando las palabras de Alexander). Este es, sin duda, el proceso de subjetivación más común de estos jóvenes migrantes, cuyo punto común es la necesidad de reparar, olvidar o mejorar una gran carencia experimentada desde la pequeña infancia. Gracias al arte participativo fue posible observar en las piezas producidas por los migrantes este vínculo evidente entre las tensiones emocionales de la infancia, la precariedad económica, el abandono social con la pertenencia a las pandillas y la migración.

Las cajas de vida son altares de la vida de cada refugiado y los caminantes de papel simbolizan la fragilidad del migrante indocumentado, joven, vulnerable pero fuerte a su vez. Cuando contemplamos las piezas en su totalidad podemos ver un santuario de la memoria migratoria colectiva. Así, la obra se convierte en un documento histórico.

El acto de huir para un migrante se resume en un breve momento. En pocos segundos se impone un cambio radical en la vida de los individuos. Este cambio afecta los valores y las emociones más profundas del ser humano: sus recuerdos, sus historias, sus penas, sus alegrías, sus traumas y sus lágrimas. La migración desde Centroamérica es masiva y causada por una violencia extrema que impide a las personas vivir en sus países de origen. Como describe Oscar Martínez, estas personas no han emigrado, han huido. Escapan de la violencia, de la esclavitud, de la prostitución y, sobre todo, de la muerte. Huyen de un país donde las autoridades ya no pueden o no quieren protegerlos.

Para Alexis Nouis (2015) los sujetos en migración presentan una individualidad marcada por un itinerario identitario. El arte participativo ha contribuido a forjar nuevas herramientas para observar y comprender los procesos migratorios a partir de una dimensión subjetiva. Desde esta perspectiva los proyectos de arte participativo permiten al migrante contar su propia versión de la historia, sin encerrarlo en un discurso preconcebido y abriendo así un espacio en el que la experiencia de subjetivación se hace posible. Hay pues, como describe la antropóloga suiza Andrea Grieder, una mirada “a la creatividad de los talentos artísticos, que evita destacar el trauma, fuente de estigmatización en muchas sociedades, pero se centra en la fuerza creativa de los individuos y las culturas” (Grieder 2017, §16). Para Alexis Nouis poner las historias de los inmigrantes/exiliados en la narrativa es una necesidad.

La historia de la vida de un sujeto exiliado no es un lujo. Ya sea íntima o manifiesta, organizada o incompleta, la narración del viaje del exiliado es esencial para anclar una subjetividad que no puede apoyarse en su desarrollo en ningún marco discursivo o social externo rígido, porque el itinerario del exiliado le impide identificarse plenamente con las referencias culturales del lugar de origen, así como con las del lugar de recepción. No hay documento de identidad para el exiliado, sino un mapa geográfico en el que su itinerario le sirve de identidad. Pero deben ser capaces de leerla y hacerla leer por otros (Nouss 2015, 36).

En el caso de los migrantes Centroamericanos no existe prácticamente ningún medio de comunicación que les permitan expresar su subjetivación. Por ello los proyectos de arte participativo representan plataformas narrativas a través de las cuales los sujetos expresan su identidad e historia. La dimensión humanista y universal del arte permite no solo narrar, sino también compartir con los demás.

## Bibliografía

- Bishop, Claire. 2012. *Artificial hells, Participatory Art and the Politics of Spectatorship*. Londres / Nueva York: Verso.
- Cruz, José Miguel. 2005. “Los factores asociados a las pandillas juveniles en Centroamérica”. *ECA. Estudios Centroamericanos* 60 (685-686): 1155-1182. <https://bit.ly/3CZNGbf>
- Devillé, Cédric, y Lambert Nelle. 2018. “Soins aux adolescents migrants mineurs non accompagnés à la Consultation, Santé Jeunes. Soutien, psychothérapie et résilience”. *Revue Médicale Suisse*, 14: 822-824. <https://bit.ly/3tsf26G>
- Grieder, Andrea. 2017. “Art et anthropologie: Créativité anthropologique et artistique pour un dépassement de la souffrance dans”. En *Subjectivation et dés-subjectivation: Penser le sujet dans la globalisation*, editado por Manuel Boucher, Geoffrey Pleyers y Paola Rebughini. París: Editions de la Maison des sciences de l’homme. <https://bit.ly/3tvLAWH>
- Guattari, Félix. 1992. *Chaosmose*. París: Galilée.
- Martínez, Oscar. 2016. “Los que iban a morir se acumulan en México”. *Univisión Noticias*. <https://bit.ly/3KZnEYw>
- Pénicaud, Mélanie. 2015. *Alexis Nouss, La condition de l'exilé. Penser les migrations contemporaines*. París: Éditions de la Maison des sciences de l’homme.
- Nouss, Alexis. 2015. *La condition de l'exilé - Penser les migrations contemporaines*. París: Ed. De la Maison des Sciences de l’Homme.

- París Pombo, María Dolores. 2015. *Violencias y migraciones centroamericanas en México*. Tijuana: El Colegio de la Frontera Norte.
- Torregrosa Laborie, Apolline. 2013. “La recherche dans la dimension artistique”. *Sociétés* 3 (3): 75-82. <https://doi.org/10.3917/soc.121.0075>
- Touraine, Alain. 1994. *Qu'est-ce que la démocratie?* París: Fayard.
- Touraine, Alaine, y Farhad Khosrokhavar. 2003. *La recherche de soi, dialogue sur le Sujet*. París: Fayard
- UNICEF (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia). 2018. *Desarraigados en Centroamérica y México. Los niños, niñas y adolescentes migrantes y refugiados se enfrentan a un círculo vicioso de adversidad y peligro*. Ciudad de México: UNICEF. <https://uni.cf/3IngWtl>
- Wolf, Sonja. 2020. *La migración forzada desde el Triángulo Norte de Centroamérica. Impulsores y experiencias*. Ciudad de México: Centro de Investigación y Docencia Económicas. <https://bit.ly/3qjiAGg>



# Pobreza, trabajo y asistencia bajo el Gobierno multicolor en Uruguay

## *Poverty, employment, and public assistance under multicolored government in Uruguay*

Ximena Baráibar\*

Recibido: 31/01/2022 - Aceptado: 20/04/2022

### Resumen

¿Cuál es la mirada que el actual Gobierno uruguayo tiene sobre la pobreza, el trabajo y la asistencia?, ¿cómo concibe las relaciones entre dichas categorías? Acerca de esa temática versa el presente artículo. Se analizan, específicamente, las modificaciones que, entre el contexto de la campaña electoral y el generado por la pandemia, sufrió la visión que tenía al respecto el llamado Gobierno multicolor, que asumió el poder el 1 de marzo de 2020. La estrategia metodológica se basó en el análisis de fuentes documentales elaboradas por la coalición de partidos de derecha que actualmente gobierna en Uruguay; una parte de estos textos pertenece a la campaña electoral de 2019 y la otra al período de administración entre 2020 y 2021. Se considera que las orientaciones que los gobernantes posean sobre la vinculación entre pobreza, empleo y asistencia influirán en la valoración sobre el papel del Estado, tanto en la cobertura y la calidad protectora como en la legitimidad de su acción frente a la sociedad.

**Palabras clave:** bienestar; derecha política; pobreza; política asistencial; trabajo; Uruguay.

### Abstract

What is the view of the current Uruguayan government with regard to poverty, employment, and public assistance? And how does it understand relationships among these categories? This article addresses these issues. This article analyzes whether there were modifications in the vision of the so-called multicolor, which assumed power on March 1, 2020, between the electoral campaign and Covid-19 pandemic. The methodological strategy is based on an analysis of documental sources developed by the coalition of rightist parties that currently govern Uruguay. Some of the texts are from the electoral campaign of 2019, and the others are from the administrative period of 2020-2021. The paper considers the administration's orientation on the links among poverty, employment, and public assistance in evaluating the role of the State with regard to coverage and quality of public assistance as well as the legitimacy of its actions from the perspective of society.

**Keywords:** assistance policy welfare; political right; poverty; Uruguay; work.

\* Departamento de Trabajo Social/Facultad de Ciencias Sociales/Universidad de la República (Uruguay). Email: Ximena.baraibar@cienciassociales.edu.uy/xbaraibar@gmail.com

## Introducción

El 1 de marzo 2020, y luego de 15 años de Gobiernos nacionales a cargo del Frente Amplio, asume Luis Lacalle Pou como presidente de la República. Candidato por el Partido Nacional, en la segunda vuelta electoral en noviembre de 2019, logra vencer a su oponente por el Frente Amplio. Ese triunfo fue posible debido a la conformación –entre la primera y segunda vuelta electoral– de la llamada coalición multicolor, integrada junto con otros cuatro partidos. A partir de este éxito, Canzani y Zeballos (2021) y Monestier y Vommaro (2021) ubican al país en el bloque que forma parte del avance de las fuerzas de derecha en América Latina.

Ese giro es posterior al ‘ciclo progresista’, del que también Uruguay fue parte. Uno de los aspectos comunes entre los países que lo integraron fue el crecimiento de la política asistencial y en particular, de los Programas de Transferencias Condicionadas (PTC) (Quiroga y Juncos 2020; Uribe 2018). En Uruguay, la ampliación e institucionalización de la política asistencial fue uno de los aspectos relevantes de los Gobiernos del Frente Amplio. A tono con el continente, fue creado el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) y variados programas, también las transferencias monetarias tuvieron centralidad.

Durante el 2019, uno de los ejes de la campaña electoral por parte del Partido Nacional estuvo enfocado en la pobreza, la acción del Estado y en particular, del MIDES. La crítica mirada sobre su actuación y la política asistencial, sus logros con relación a la pobreza y la manera de entenderla fueron el sustento de las propuestas electorales. Trece días después de asumir el nuevo gobierno, fueron anunciados los primeros casos de COVID-19 y declarada la emergencia sanitaria. De manera vertiginosa –igual que en el resto del mundo– la pobreza y el empleo entraron en la agenda pública.

La asistencia es entendida como la política que se dirige a las personas pobres en cuanto tales. Históricamente –y también en la actualidad– se ha estructurado en tensión con el trabajo. La pobreza no es suficiente para ser sujeto de la asistencia. Su legitimidad y la de sus destinatarios residen en la incapacidad de trabajar (Arriba y Pérez 2007; Castel 1997, 2009). con base en esta premisa, el objetivo de este artículo es describir y analizar la manera en que el actual Gobierno uruguayo conceptualiza y explica la pobreza, el trabajo y la asistencia, así como las relaciones que se plantea que existen (o no) entre unos y otros.

Se parte de asumir la consistencia entre las orientaciones ideológicas –y por tanto en la documentación oficial–, pero también de la posibilidad de matices o distancias. Lo que se propone es contribuir a problematizar las consecuencias que las orientaciones tienen en la población pobre y, más ampliamente, sobre el conjun-

to de la sociedad. Esto se basa en el entendido de que las miradas sobre la realidad social impactan –entre otras cosas– en las políticas públicas a desarrollar. Y lo hacen tanto en su cantidad y calidad protectora como en la legitimidad que sustenta la acción estatal. Se coincide con Grassi (2018), quien señala que las políticas sociales dependen y aportan a los procesos de hegemonización político-cultural. Esto se manifiesta en la capacidad para delimitar cuáles son los problemas y personas que requieren la intervención del Estado, en la definición de quiénes la merecen y en qué condiciones.

La estrategia metodológica se basa en el análisis de fuentes secundarias, básicamente en los documentos que de manera clara y pública expresan las orientaciones de los partidos que integran el actual Gobierno uruguayo durante la campaña electoral de 2019 y luego de haber asumido el Gobierno nacional. Se parte del texto “Lo que nos une”, que constituye la propuesta de campaña electoral del Partido Nacional. Es relevante en tanto fue elaborado por el partido del presidente y también, dado que han estado y están a cargo del MIDES, por destacadas figuras de ese partido o próximas al presidente. A este se suma “Compromiso por el país”, elaborado por la coalición multicolor en noviembre de 2019 de cara a la segunda vuelta electoral. Es un documento breve, que contiene un conjunto de medidas, prácticamente sin desarrollo ni fundamentos.

Ya como parte del Gobierno, se analiza la Ley de Presupuesto Nacional 2020-2024, entendida como una de las instancias fundamentales de expresión de lo que proyecta realizarse y las herramientas para concretarlo (Ministerio de Economía y Finanzas 2020). El Poder Legislativo recibió la propuesta presupuestal en setiembre de 2020 y la aprueba en diciembre de ese año. A esto se agrega lo planteado por las autoridades del MIDES durante la discusión presupuestal en las Cámaras de Senadores y Diputados.

Finalmente, se suma al análisis la Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal 2020. Se trata también de un documento extenso y relevante, pues en él se informa y se realizan valoraciones sobre lo actuado y se plantean futuras líneas de acción. La rendición ingresó al Parlamento en junio y fue aprobada en octubre de 2021. También aquí fueron analizadas las comparecencias de las autoridades del MIDES ante ambas cámaras.

Del conjunto de la información contenida en los documentos, fueron extraídos los aspectos relacionados con las categorías centrales de este artículo. En algunos casos, estos están juntos y, en otros, dar cuenta de los mismos supone su reconstrucción y organización dentro de la documentación. Luego fueron analizadas las interconexiones que existen (o no) entre las categorías mencionadas. Como expresión de esto, se suman al análisis las transferencias monetarias.



Tras esta introducción el artículo se organiza en tres partes. En la primera se presenta la relación que históricamente han tenido pobreza, trabajo y asistencia. Después se plantean brevemente algunos aspectos de los tres períodos que organizan la información y se problematizan las categorías centrales del artículo y sus relaciones. El texto finaliza con un apartado de síntesis y conclusiones.

## La tensa relación entre asistencia y trabajo

De acuerdo con Castel (1997), no basta estar desprovisto de todo para ser beneficiario de la asistencia. Dentro de las poblaciones sin recursos, algunas son rechazadas y otras tomadas a cargo. Esta delimitación surge a partir de dos criterios: la pertenencia comunitaria y la ineptitud para el trabajo. El criterio que históricamente –y también en la actualidad– ha generado mayores debates es el de la incapacidad para trabajar y específicamente la delimitación de quienes están en esa condición y quienes no. La preocupación central es que no sean usuarios de la asistencia quienes puedan cubrir sus necesidades a partir del trabajo y que la búsqueda de este no sea desalentada por la primera (Castel 1997, 2009).

En relación con la expresión contemporánea de la asistencia, Castel (1997, 2009) indica que el mundo desarrollado, desde fines de la Segunda Guerra Mundial a mediados de los años 70, se caracteriza por un crecimiento espectacular de las estructuras del Estado social, articulado a la sociedad salarial. La integración y protección derivaron de la inscripción de los individuos en colectivos estructurados: regulaciones colectivas del derecho del trabajo, el seguro y de la propiedad social, expresadas en el desarrollo de los servicios públicos.

En esta configuración, las medidas de tipo asistencial tenían un carácter residual. Subsiste un conjunto de individuos que no entran en la dinámica de la sociedad salarial, pero en ese momento, se creía que esta los absorbería (Castel 1997). Agrega el autor que la construcción de un individuo moderno independiente exige la existencia de soportes protectores, los que fueron posibles a partir de la sociedad salarial y la propiedad social.

Otra manera de aproximarse al lugar de la asistencia es desde el análisis realizado por Esping-Andersen (2000) sobre los regímenes de bienestar. Estos suponen que, en la producción y distribución de bienestar, participan el mercado, el Estado y la familia. A partir del peso específico de cada una de sus esferas, identifica tres regímenes de bienestar en el mundo desarrollado: socialdemócrata, corporativo y liberal.

En el último régimen, el mercado tiene un lugar central y permitiría acceder a un empleo a quien quisiera tenerlo y, así, alcanzar su bienestar. Para esto, deben evi-

tarse interferencias y dejar actuar a sus mecanismos autorreguladores; por tanto, este régimen procura minimizar el Estado. Las garantías sociales se limitan a los ‘riesgos inaceptables’ y adopta una definición restringida al elegir qué sujetos tienen derecho a dichas garantías. Finalmente, se caracteriza por un mayor desarrollo relativo de la asistencia social (para sujetos específicos y con comprobación de medios de vida), en comparación con los programas sustentados en derechos (Esping-Andersen 2000).

En América Latina, entiende Filgueira (2001), fue también observable un modo particular de política keynesiana a mitad del siglo XX. Identifica los regímenes excluyentes, los duales y los del universalismo estratificado. Aunque desarrollaron distintos niveles de protección, excluyendo siempre a importantes sectores de la población, la asistencia fue residual (Lautier 2001).

A partir de los años 80, la política asistencial tendrá relevancia en el debate académico y fundamentalmente en la implementación de políticas públicas (Lautier 2001; Rojas 2019). Esto derivará de las consecuencias producidas por las transformaciones en el mercado del trabajo (desempleo, inestabilidad y precarización) y en las familias (reducción de la familia nuclear con una sola fuente de ingresos e incorporación de las mujeres al trabajo remunerado), propias de las sociedades industriales y el pasaje a las postindustriales. A esto se suma la fuerza que vuelven a adquirir las orientaciones liberales y, por tanto, la ruptura con el Estado de bienestar (Castel 2009; Esping-Andersen 2000).

Nuevamente con diferencias con el mundo desarrollado, estos procesos también ocurren en América Latina. El nuevo modelo fue posible en el marco de la ‘crisis de la deuda’, con el ajuste y la reforma, liderados por los organismos multilaterales de crédito. También aquí las reformas se orientaron a poner fin a la injerencia del Estado, que debían tener un papel subsidiario respecto del mercado (Merklen 2005). Agrega Uribe (2018) que, aunque en muchos países se logró controlar la inflación, la pobreza, el desempleo y la desigualdad, que se suponía serían transitorios, aumentaron hasta alcanzar niveles sin precedentes a finales de los 90.

Estos aspectos generarán mayor vulnerabilidad en grupos de población, y la asistencia social y la lucha contra la pobreza pasarán a ser centrales en los debates sobre el Estado del bienestar. Se implementarán programas de garantía mínima de recursos, con demostración de insuficiencia de estos, con contrapartidas y de baja intensidad protectora (Arriba y Pérez 2007). La Renta Mínima de Inserción, desarrollada en Francia a partir de 1988, es tomada como el inicio de esta etapa y modelo para gran parte de los desarrollos posteriores.

También en América Latina, a mitad de los años 80, pasa a tener centralidad la lucha contra la pobreza. Las políticas asistenciales tendrán como primera expresión los Fondos de Inversión Social –el primero inició en 1986, en Bolivia–. Pero será

en los años 2000, que la asistencia se amplía y consolida. La principal forma de intervención serán los Programas de Transferencias Condicionadas (PTC), que permiten un notable crecimiento de la cobertura a bajo costo. Asimismo, son creados los Ministerios de Desarrollo Social (Merklen 2005; Uribe 2018).

A inicios del presente siglo el continente asistió al ‘ciclo progresista’ buscando revertir las tendencias predominantes de los años 90. Indica Uribe (2018) que los Gobiernos procuraron combinar el crecimiento económico con políticas de protección laboral de aumento del salario mínimo, del empleo formal, de la inversión pública y extendiendo la protección social, articulando mecanismos contributivos y no contributivos (en particular los PTC). Al crecimiento económico y al contexto internacional favorable, Abramo et al. (2019) suman la prioridad asignada a los objetivos de desarrollo social. Más allá de esto, no lograron sustituir las estructuras políticas tradicionales ni modificar las bases de la economía neoliberal, por tanto, no lo hicieron con los patrones de desigualdad (Uribe 2018). También Martínez y Sánchez (2016) destacan a los PTC como la innovación más generalizada de este período. Agregan que esto supuso el pasaje de coberturas restringidas a otras más amplias, pero esto no modificó las diferencias e inequidades entre accesos contributivos y los que no lo son en favor de los primeros. Esto los lleva a hablar de incorporación social segmentada.

Desde 2015 se produjo en América Latina el ‘giro a la derecha’. Esta “puede ser considerada como una postura que acepta, sin cuestionarlo, el régimen social jerárquico incluyendo, particularmente, la dimensión económica y contemplando otras manifestaciones que abonan y construyen un ‘ecosistema de exclusión’ basado en jerarquías” (Canzani y Zeballos 2021, 5). Por su parte, como aspectos que caracterizan a la derecha, Monestier y Vommaro (2021) destacan la defensa de valores sociales y culturales tradicionales y el entendimiento del mercado como el mejor asignador de recursos en la economía.

Una diferencia con las derechas de los años 90 –y relevante para este artículo–, es destacada por Uribe (2018) y Quiroga y Juncos (2020) quienes observan que las actuales, –al menos desde el discurso– no plantean una ruptura radical con las políticas asistenciales desarrolladas por los Gobiernos progresistas, pero tampoco tienen como objetivo reducir la desigualdad. Para la derecha estas son naturales y, por tanto, están fuera de la acción del Estado (Canzani y Zeballos 2021).

En similar sentido y ubicando esta perspectiva en el contexto de la pandemia, Monestier y Vommaro (2021) destacan la aceptación de políticas sociales distributivas por parte de algunas derechas. Estas conviven con otras que aumentan su caudal electoral, cuestionando la legitimidad y la eficacia de esas políticas. Agregan que las consecuencias sociales y económicas provocadas por la pandemia operan como in-

centivos para implementar políticas de transferencias monetarias, pero que también puede intensificarse el conflicto distributivo por parte de los sectores conservadores que buscan recortar los gastos del Estado.

## **Pobreza, trabajo y asistencia en el Gobierno multicolor**

Como se indicó anteriormente, interesa conocer la conceptualización y explicación que el actual Gobierno uruguayo tiene sobre la pobreza, el trabajo y la política asistencial, considerando que los medios y los recursos de producción de visiones del mundo son también de producción del mundo (Grassi 2018). Esto supone que la orientación del Gobierno impacta e impactará en las políticas para atender la pobreza en su calidad y cantidad, así como en la legitimidad construida sobre las mismas y sobre el conjunto de la sociedad.

### ***Una mirada en tres tiempos***

El primer tiempo transcurre durante la campaña electoral de 2019 y se analiza la propuesta electoral del Partido Nacional y la realizada por la coalición multicolor. Estos documentos son elaborados en un contexto que presenta algunos datos relevantes. Desde 2005 en el mercado de trabajo se produce un desempeño positivo expresado en aumentos de las tasas de actividad y empleo, en la reducción del desempleo y de la informalidad y en el crecimiento del salario real. Esto se desaceleró fundamentalmente a partir de 2015, evidenciando estancamiento en algunos casos y deterioro en otros, aunque continúa aumentando el salario real (Carneiro et al. 2020; Salas y Vigorito 2021).

Además, el país contaba con un sistema de transferencias monetarias no contributivas extendido e institucionalizado. En 2005 el Plan de Asistencia a la Emergencia Social (PANES) creó el Ingreso Ciudadano y la Tarjeta Alimentaria. En 2008 comenzó el Plan de Equidad (PE) cuya medida más relevante fue la creación de las Asignaciones Familiares Plan de Equidad (AFAM-PE).<sup>1</sup> Consisten en prestaciones monetarias mensuales dirigidas a menores de 18 años, a mujeres embarazadas y a personas con incapacidad física o psíquica que les impida su incorporación a tareas remuneradas y que integren hogares en situación de vulnerabilidad socioeconómica.

---

1 Las Asignaciones Familiares se crearon en Uruguay en 1943 a partir de la misma ley que implementó los Consejos de Salarios. Estaban destinadas a los niños hasta los 14 o los 16 años en caso de que continuaran estudiando y han sufrido modificaciones que las transformaron de un sistema concebido para trabajadores amparados a la seguridad social, a las Asignaciones Familiares del Plan de Equidad desvinculadas de contribuciones previas.

ca. Es una prestación que está condicionada a la realización de controles de salud periódicos y a concurrir a establecimientos educativos. Luego de finalizado el PANES también se mantuvieron las prestaciones alimentarias, que, a partir del 2011 pasaron a denominarse Tarjeta Uruguay Social –TUS– (Salas y Vigorito 2021). Estos autores agregan que la expansión del sistema de transferencias es muy importante dado que permite llegar rápidamente a los hogares con mayores privaciones.

Estos aspectos contribuirán a mejorar el bienestar. En la tabla 1 puede observarse la evolución de la pobreza, indigencia y desigualdad.

Tabla 1. Pobreza e indigencia (en porcentaje de personas) e índice de Gini, en años seleccionados

	2006	2007	2012	2019	2020
Pobreza	32,5	29,6	12,4	8,8	11,6
Indigencia	2,5	2,4	0,5	0,2	0,4
Desigualdad	0,449	0,456	0,379	0,383	0,387

Fuente: Elaboración propia con base en INE (2017, 2020, 2021).

Es también un período que muestra dificultades que persisten. Abramo et al. (2019) analizan la situación de América Latina desde la inclusión social y la laboral.<sup>2</sup> En Uruguay los hogares con doble inclusión constituían el 36,3 % en 2002 y el 44,9 % en 2016. Esto da cuenta de mejoras en las condiciones de vida, pero también de problemas que se mantienen. En similar sentido, Salas y Vigorito (2021) indican que en Uruguay en el reciente período de crecimiento económico fueron menores los avances en la reducción de la pobreza y la desigualdad, consideradas de manera multidimensional (vivienda, salud, participación, educación). Esto hizo que considerables segmentos de la población permanecieran vulnerables a la pobreza. Además, destacan el mantenimiento de la participación relativa en el ingreso autónomo de los sectores de más altos ingresos.

El segundo momento inició el 1 de marzo de 2020 al asumir el Gobierno y se extiende hasta el 1 de mayo de 2021 cuando Pablo Bartol, ministro de Desarrollo Social, fue removido de su cargo, quedando en su lugar Martín Lema. Este momento fue también el de la aparición de la COVID-19. El 13 de marzo se anunció los primeros casos y se decretó la emergencia sanitaria.

Aquí el documento central es la Ley de Presupuesto Nacional 2020-2024 que entró en vigor durante la pandemia. Es un tiempo en que estudios internacionales y

2 La inclusión social “se refiere a la realización de los derechos, la participación en la vida social, el acceso a educación, salud y cuidado, así como a los servicios básicos de infraestructura y a la vivienda y la disponibilidad de ingresos. [...] La inclusión laboral, a su vez, refiere al acceso y participación en el mercado laboral en condiciones de trabajo decente” (Abramo et al. 2019, 20).

nacionales destacan con preocupación los impactos desiguales de las crisis que han afectado de manera desproporcionada –entre otros grupos– a las personas pobres y vulnerables, y a quienes se desempeñan en el sector informal. Esos informes agregan la relevancia y posibilidad fiscal de tomar medidas que garanticen ingresos (Brum y Da Rosa 2020; CEPAL 2020). Asimismo, fue elaborado con el surgimiento de ollas y merenderos populares de manera inmediata al inicio de la pandemia (Filgueira et al. 2021).

A lo anterior se agrega la disponibilidad de información sobre las crisis económicas ocurridas en el país en 1982 y 2002. Sobre estas, destacan Salas y Vigorito (2021) su corrosiva asimetría. El empleo y el salario se tradujeron rápidamente en una menor participación, dentro del PIB, de las remuneraciones laborales. Al mismo tiempo se concentran “ingresos en el 1 % y 0,5 % superior que recibe el grueso de las rentas del capital” (Salas y Vigorito 2021, 2).

También exponen que las crisis anteriores tuvieron políticas redistributivas tímidas o tardías. Esto generó consecuencias severas en las condiciones de vida de la población que no se revirtieron completamente en los períodos de crecimiento económico. Esto supone que la desigualdad y pobreza de ingresos pueden aumentar sustancialmente, pero el regreso a los niveles originales lleva mucho más tiempo. Finalmente, destacan como aprendizaje que los efectos de las crisis duran mucho más allá de su momento central y que las privaciones influyen sobre dimensiones que allí no estuvieron directamente afectadas (Salas y Vigorito 2021).

El tercer momento se inicia el 1 de mayo y va hasta el final del 2021 y se analiza la Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal 2020. El nuevo ministro –tal como se muestra en la tabla 1– asume el cargo conociendo el aumento de la pobreza, la indigencia y la desigualdad en 2020, así como la realidad del mercado de trabajo. Sobre este, indican Filgueira et al. (2021) que cae el nivel de actividad, aumenta el desempleo (atenuado por la caída en la fuerza laboral) y hay una mayor contracción del empleo en el sector informal. Esto afecta rápidamente los ingresos de los hogares con una mayor pérdida entre los de menores recursos y una concentración de ingresos entre los más ricos. Agregan que para diciembre de 2020 el Índice Medio de Salarios creció un 7,2 % en términos interanuales, pero descontado el efecto de la inflación, el Índice de Salario Real disminuyó un 1,7 % interanual.

### *Los ejes centrales de la mirada multicolor*

La información analizada es organizada en cuatro asuntos. Los tres primeros constituyen las categorías centrales del artículo y el cuarto se centra en las transferencias monetarias como expresión de lo anterior. Entiende Grassi (2018) que las disputas

por la imposición de alguna visión del mundo impactan en la mirada sobre el Estado y las instituciones que son soporte de la vida social. En función de esto –a lo largo de esos asuntos– también se presenta la valoración del Gobierno sobre el Estado.

## Pobreza

En el primero de los momentos en que se organiza la información en este artículo se observa que en el documento de la coalición multicolor no se utiliza la categoría ‘pobreza’. Se señala que el país está golpeado por la fractura social, la marginalidad y la vulnerabilidad económica de muchos hogares (Lacalle Pou et al. 2019). No se avanza más allá de esto, por tanto, las categorías no se definen ni se explican.

El Partido Nacional sí define y explica la pobreza. Parte de una mirada crítica sobre lo realizado por los anteriores Gobiernos “luego de años en los que primó una concepción asistencialista y tutorial, nosotros afirmamos que *la única herramienta para superar la exclusión y la marginalidad es la esperanza*”<sup>3</sup> (Partido Nacional 2019, 115). A continuación, presenta un nuevo concepto de pobreza. Esta “no consiste en la insuficiencia de recursos que permitan satisfacer necesidades básicas, sino en la incapacidad de generar recursos en forma autónoma, ya sea a través de empleos dignos o de emprendimientos sustentables” (Partido Nacional 2019, 118).

Los contenidos de la Ley de Presupuesto son prácticamente iguales a los del Partido Nacional. No se incluye la referencia a la esperanza y también se habla del nuevo concepto de pobreza, aunque hay un tímido reconocimiento de los aspectos materiales. De acuerdo con esta ley, la pobreza se expresa en la insuficiencia de recursos y deterioro de las condiciones de vida.

Asimismo, se relativiza la contundencia formulada por el Partido Nacional en ubicar a la pobreza, desde lo que serían incapacidades personales, pero la referencia a empleos se sustituye por ejemplos dignos (Ministerio de Economía y Finanzas 2020).

En la comparecencia ante la comisión en la Cámara de Senadores el exministro señaló que entiende la pobreza como multidimensional. Esto supone que esta realidad “no solo está marcada por mi capacidad de salir, llamémosle con esfuerzo o incluso con contactos o ayuda, sino que hay aspectos estructurales que marcan la pobreza” (Bartol 2020b, 68). Para el exministro estos últimos son la baja capacitación y educación y la falta de atención a la primera infancia. Entiende que las dificultades del sistema educativo harán que especialmente los jóvenes vulnerables permanezcan en situación de pobreza, dado que su capital humano no les permitirá alcanzar las oportunidades presentes en la sociedad. En sintonía y en relación con la primera infancia indica que el bajo peso tiene una correlación absolutamente

3 Las cursivas en las citas textuales forman parte de los documentos analizados.

directa con el logro educativo y con el nivel de ingreso futuro.

Esta definición de la pobreza “como déficit de capacidades o como falta de capacidad de desarrollar potencialidades y, por consiguiente, de poder aprovechar oportunidades” (Campana 2014, 81), tiene para la autora dos implicancias centrales. La pobreza se naturaliza dando por sentado los diferentes puntos de partida de los individuos. Asimismo, se esencializa lo que se supone que son ciertos atributos personales considerados como causa principal de la pobreza, estando en los sujetos la responsabilidad por su resolución.

Agrega que entender la pobreza como un problema individual delimita la discusión al sujeto y omite analizar –como su contracara– la producción y concentración de la riqueza y, por tanto, problematizar el conjunto de la vida social. En este sentido, Salas y Vigorito (2021, 13) entienden que “pobreza y desigualdad no son fenómenos separados, en tanto la redistribución potencia el aumento de los ingresos en los sectores de menores ingresos”. A distancia de esto –y de manera consistente con la caracterización de la derecha– para el actual Gobierno, la pobreza y su explicación operan sin referencia a la desigualdad. Las dificultades para sostener la educación media o de la primera infancia aparecen como datos de partida, sin explicar porque ocurren unos y otros. Por su parte, las oportunidades parecen existir (en cantidad y calidad) y estar solamente esperando que las personas se acerquen.

Esta mirada sobre la pobreza impactará en las consideraciones sobre el trabajo en el acceso al bienestar y en el rol de la política asistencial, como se verá a continuación.

### *Trabajo*

Analizar la vinculación entre pobreza y trabajo es clave –entre otros aspectos–, desde las históricas representaciones sobre ambas y las expectativas sobre el mercado y el Estado y la legitimidad de uno y otro en el acceso al bienestar.

Razonablemente, el análisis muestra gran coincidencia entre el conjunto de los documentos. En cambio, llama la atención la consistencia temporal de las orientaciones del Gobierno, aún y a pesar de la covid, de los aprendizajes de las crisis anteriores y de las recomendaciones nacionales e internacionales. Esto tiene consecuencias para las personas pobres (y para el conjunto de la sociedad), que tal como recoge la historia, presumiblemente se extenderán pasada la pandemia en su dimensión sanitaria.

La mirada del Gobierno es organizable en cuatro ejes centrales. El trabajo aparece siempre y de manera central como camino ‘de salida’ de la pobreza, pero nunca ‘de llegada’ o permanencia en la misma. Luego, las preocupaciones están básica-



mente en la creación de empleo. En tercer lugar, el trabajo sería siempre dignificante de la persona en oposición a la asistencia. Finalmente, parecería existir una asociación entre trabajar y no ser pobre.

Aunque en los documentos de la campaña electoral hay referencias al desempleo y a la necesidad de generar empleo, este no aparece como parte de las causas estructurales de la pobreza. Esta —como se mencionó en el punto anterior— transcurre sin discusión sobre el trabajo remunerado, sus características y condiciones. El documento elaborado por la coalición multicolor, en el ítem ‘proteger a los más débiles’ presenta 21 disposiciones sin que exista una sola mención al empleo (Lacalle Pou et al. 2019).

El Partido Nacional (2019, 118) indica que “una buena política contra la pobreza debe crear las oportunidades para que las familias y los individuos se vuelvan capaces de generar ingresos y establecer lazos de cooperación con la sociedad”. Como puede observarse, en sintonía con lo presentado la salida de la pobreza se ubica en las capacidades de los individuos para generar ingresos, sin discusión sobre la realidad social en la que viven y en la que esos ingresos serían posibles.

La Ley de Presupuesto tampoco problematiza la pobreza desde el trabajo, y la vinculación entre ambas aparece centralmente asociada al contexto de la covid. En los mismos términos se expresa la Rendición de Cuentas.

En contraposición, el trabajo sí aparece como salida de la pobreza. El exministro afirma que lo que resuelve la pobreza es la masa salarial y que cualquier indicador de pobreza va a depender de cuánta gente vuelva a trabajar (Bartol 2020a). En sintonía, el actual ministro plantea los ejes centrales del accionar del MIDES: “Se trata de herramientas y de oportunidades. No queremos ser cómplices de una condena a la dependencia estatal perpetua de personas que están vinculadas a nuestros programas. [...] En ese sentido, ¡vaya si habrá que trabajar mucho en oportunidades laborales!” (Lema 2021b, 21).

Esa valoración sobre el trabajo se traduce en una preocupación casi única por la generación de empleo como producto del crecimiento económico. El Partido Nacional (2019) plantea que para generar más empleo y mejores salarios y así aumentar la calidad de vida de todos los habitantes, debe crecer el producto de manera sostenida. Esto requiere el aumento de la inversión a través de la reducción del déficit fiscal y de una trayectoria sostenible de las cuentas públicas, lo cual permitiría liberar recursos para igualar oportunidades, alentar a los que producen y proteger a los más débiles. Esta misma idea fue afirmada en el documento de la coalición (Lacalle Pou et al. 2019).

Desde estas valoraciones —que también suponen una mirada crítica sobre el Estado—, una de las principales medidas propuestas es la creación de una regla fiscal con el objetivo de detener y revertir el crecimiento de la deuda pública, sin aumen-

tar la carga impositiva y tendiendo a su disminución. Esto lograría que las personas dispongan de más recursos y que las empresas sean más competitivas (Partido Nacional 2019; Lacalle Pou et al. 2019).

Tampoco en este aspecto el contexto en que es elaborada la Ley de Presupuesto modifica las apuestas del Gobierno. Esto hace que sea parte y se apruebe la regla fiscal (Ministerio de Economía y Finanzas 2020). La Rendición de Cuentas comparte esta mirada y va más allá, destacando como uno de los logros del 2020 el ahorro sobre las proyecciones realizadas por el propio Gobierno. Este, a pesar de los datos que muestran un deterioro en las condiciones de vida, gasta menos de lo proyectado y hace de esto un valor (Ley 19 996/2021).

Esta confianza en el crecimiento no dialoga con lo planteado por Salas y Vigorito (2021) quienes indican que la experiencia muestra que la recuperación económica solo contribuye a mejorar el bienestar de los sectores más vulnerables si es acompañada de un esfuerzo sustancial en políticas redistributivas y de alivio a la pobreza, que deben ser a tiempo y con la escala requerida.

Desde lo presentado se observan otros dos aspectos que forman parte del sentido común, convertidos casi en mito y compartidos y consolidados por el Gobierno. El trabajo no solo no aparece como explicación de la pobreza, sino que, además, parecería que los pobres no trabajan. Los datos disponibles en la web del Ministerio muestran que en 2019 la tasa de actividad era de 59 % en el quintil 1, de 65,2 % en el quintil 5 y de 62,2 % para el total. Por su parte, la tasa de actividad entre pobres y no pobres ese mismo año fue de 59,5 % entre los primeros y de 62,4 % entre los segundos (MIDES 2021).

En segundo lugar, parecería que para superar el umbral de pobreza alcanza con trabajar. Abramo et al. (2019, 24) señalan que “para una parte significativa de América Latina, trabajar de forma remunerada no es garantía de superación de la pobreza o la extrema pobreza, debido a las condiciones en que ese trabajo se ejerce”. En Uruguay, en 2019, al analizar las tasas de empleo según las personas sean pobres o no se observa en el primer caso un 45,4 % y 57,5 % en el segundo, para un total de 56,7 % (MIDES 2021).

Como se ha señalado, las valoraciones sobre la realidad impactan en la legitimidad o no de la acción estatal y en la mirada sobre las personas receptoras de la asistencia. La falsa oposición entre pobreza y trabajo, combinada con la de las fuentes de ingresos, también contribuye a desplazar la discusión de la desigualdad (en este caso del trabajo) a asuntos de índole personal y a una estigmatiza a los pobres. Tampoco desde aquí se problematiza sobre la calidad del trabajo y, por tanto, no aparece el rol del Estado en esta materia. Se evita discutir que quienes viven en situación de pobreza trabajan y perciben ingresos, pero lo hacen generalmente en trabajos

precarios e informales y con bajos ingresos. En Uruguay para 2019 la proporción de ocupados no registrados a la seguridad social en el quintil 1 es de 61,8 % y de 7 % en el quintil 5, para un total del 24,8 %. Otro dato muestra que el 72,9 % de los pobres y el 21,9 % de los no pobres no están registrados en la seguridad social (el total asciende a 24,8 %). Tampoco son discutidos los ingresos. La distribución porcentual del ingreso medio apropiado por los hogares es de 6,5 % en el quintil 1; 10,9 % en el siguiente y 44,78 % en el quintil 5 (MIDES 2021).

Lo señalado se combina con la sobrevalorización del trabajo, una exigencia absoluta de hacerlo para ser socialmente respetable. Aumentan las presiones para que se acepte cualquier empleo, aunque no garantice las condiciones mínimas de cierta independencia económica (Castel 2009).

### *Políticas asistenciales*

Como se explicó en anteriores acápite, la relación entre trabajo y pobreza también tendrá impactos en la mirada y en el rol asignado a la política de asistencia. En oposición al trabajo, es siempre connotada negativamente como generadora de dependencia y de falta de autonomía. El documento del Partido Nacional (2019) entiende que las políticas sociales

no son un servicio que un proveedor ofrece a un cliente. Son un esfuerzo de toda la sociedad para convertir a cada uno de sus miembros en protagonistas de su propia vida. Si bien la distribución de apoyos materiales y de oportunidades es importante, el objetivo final es construir identidad, conciencia de la dignidad personal y sentido de vida. *Sólo quien ve a su propia vida como valiosa y significativa tiene motivos para aprovechar los recursos y oportunidades que están a su alcance.* Una consecuencia de esta idea es que las políticas sociales deben organizarse de un modo que no genere dependencia ni asistencialismo. *Una buena política social es aquella que termina por volverse innecesaria.* Su propósito es superar la situación de vulnerabilidad mediante la creación de oportunidades y de incentivos que pongan a las personas y a las familias en condiciones de actuar con autonomía para construir su propia felicidad (Partido Nacional 2019, 117).

La Ley de Presupuesto centralmente reitera las valoraciones de este documento. Una diferencia relevante es que no se incluye la idea de innecesidad de las políticas como indicador de su éxito. Sin embargo, esto es retomado por el ministro cuando afirmó:

Tenemos claro que las mejores acciones sociales son aquellas que con el correr del tiempo las personas que las reciben las necesitan un poco menos. Queremos personas independientes; queremos autonomía, y nos resistimos a condenarlas a la dependencia eterna del Estado que les quita independencia, autonomía y felicidad. Siempre el fin último es el bienestar social (Lema 2021a, 8).

Esta orientación se vuelve aún más compleja en tanto se sustenta en un discurso de confianza en los pobres, que, como se verá más adelante se combina con la sospecha a los mismos. Tal como indica Rojas (2019) la intervención se plantea como una acción aparentemente afirmativa. Se trataría de ofrecer condiciones para el ejercicio de una cierta libertad. Agrega el ministro que es preciso evitar la perpetuidad de esas prestaciones porque

la gente quiere ser independiente, quiere ser autónoma; esa es la dignidad que sienten las personas. Sería estigmatizar a las personas creer que no pueden salir adelante; sería estigmatizar a los participantes de los programas creer que no pueden hacerse valer por sí solos (Lema 2021b, 105).

En sintonía con lo analizado, la pretensión de autonomía sin discusión sobre las condiciones de posibilidad carga al sujeto y nunca problematiza a la sociedad. De acuerdo con Rojas (2019) se les transfiere a los sujetos no solo la capacidad de conducir su futuro, sino también de crearlo. Nuevamente surge la oposición entre individuo y Estado, fuertemente cuestionada por Castel (2019). De esta forma, la centralidad en las capacidades de los pobres se realiza en detrimento del rol del Estado como garante de derechos (Campana 2014).

### *Transferencias monetarias*

En cuanto expresión de lo analizado, las transferencias monetarias no son una política que el Gobierno se plantee explícitamente eliminar, pero tampoco fortalecer.

En la documentación de la campaña electoral tienen escasa presencia. Continuando con las críticas a los anteriores Gobiernos, el Partido Nacional (2019) reconoció la reducción de la pobreza monetaria, pero planteó insatisfactorios resultados en la integración social. Esto se explica desde las transferencias monetarias, que se entiende permitieron la mejora en los ingresos de hogares vulnerables, pero no fortalecieron las capacidades de las personas para sostenerse en forma autónoma, perpetuando la dependencia de las cuentas públicas. Las transferencias se consideran respuestas insuficientes, y, por tanto, parte de los instrumentos a desarrollar, pero evitando que se conviertan en un fin en sí mismo.

Estas valoraciones se realizan de espaldas a los datos sobre la composición de ingresos de los hogares. Abramo et al. (2019) indican que es en el trabajo donde se genera la mayor parte del ingreso de los hogares. En 2019 en el quintil 1 el 46,9 % provenía de fuentes laborales, el 17,5 % de transferencias contributivas y el 14,1 % de las no contributivas (MIDES 2021). Esto muestra que la mejora en los ingresos de los pobres es consecuencia fundamentalmente de las ocurridas en el mercado de trabajo y que ‘vivir de las transferencias’ es también parte los mitos socialmente contruidos y confirmados por el Gobierno. Agregan Abramo et al. (2019) que es difícil que las personas destinatarias de las transferencias puedan quedarse ‘con los brazos cruzados’, dado que los montos son bajos y a que poseen una limitada capacidad de cubrir la falta de ingresos. También desde estas afirmaciones se evita discutir sobre la calidad del trabajo en términos de protección e ingresos.

En el caso de las transferencias monetarias sí se observan mayores diferencias entre los documentos de antes y después de asumir el Gobierno, pero en sentido contrario a los contextos en que fueron elaborados. A pesar del deterioro en el acceso al bienestar al asumir el Gobierno, las transferencias no solo no son consideradas, sino que son eliminadas de la Ley de Presupuesto y tampoco aparecen en la Rendición de Cuentas.

Pese a esto y a la pandemia, terminan teniendo mayor desarrollo en las respuestas y fundamentalmente en el discurso del Gobierno. Más allá de la documentación, en las palabras de los ministros, las transferencias no son negadas, aparecen solamente como ‘toleradas’ en el contexto de pandemia. No hay un cambio en la valoración de las transferencias y entonces, estas y las personas receptoras, aparecen sospechadas. No solo serían un límite a la salida de la pobreza, sino que, además, estarían injustamente recibidas.

En la Ley de Presupuesto y en su discusión las transferencias monetarias aparecen exclusivamente como información sobre las respuestas a la covid: aumentos efectuados, cantidad de personas cubiertas y la puesta en marcha de una nueva prestación monetaria. Esto es reiterado por el exministro. Entiende que lo realizado durante 2020 fue una respuesta rápida y contundente, pero “el desarrollo de habilidades –tan fundamental para que las personas puedan ser verdaderamente autónomas– se trasladó a la prioridad de asistir y asegurarnos de que todos pudiéramos pasar juntos esta tormenta” (Bartol 2020b, 12). Agrega que el MIDES debe centrarse en generar verdadera ciudadanía, que no se logra solo con transferencias monetarias, “sino que realmente se trata de cambios profundos, con lo que las personas se vean a sí mismas pudiendo participar plenamente de todo lo que tiene la sociedad uruguaya” (Bartol 2020a, 53). En el texto y discusión de la Rendición de Cuentas las referencias a las transferencias se mantienen también como información

sobre lo realizado y sin plantear su fortalecimiento.

Para Salas y Vigorito (2021) a pesar de su exiguo monto las transferencias permiten ingresos estables (lo que es especialmente relevante en contextos de crisis) y por tanto las entienden como parte sustancial de la política social.

La valoración del Gobierno sobre las respuestas a la covid es muy favorable. En cambio, Salas y Vigorito (2012) indican que, si bien en 2021 crecieron los montos de las transferencias, el deterioro de los ingresos requiere mayores aumentos para aumentar la efectividad. Agregan que resulta muy llamativa la no expansión de AFAM y TUS y consideran que los montos transferidos deberían ser adecuados a la magnitud de la pérdida y sostenidos en el tiempo. Este aspecto es también observado por Filgueira et al. (2021), quienes agregan que en términos de cobertura esta estrategia de mitigación fue relativamente exitosa, pero que los montos fueron insuficientes para garantizar el acceso a niveles mínimos de bienestar.

En segundo lugar –y de manera reiterada en palabras de los ministros–, las transferencias aparecen como algo que precisa ser ajustado. Habría personas que las reciben sin merecerlas y, por tanto, existirían injusticias. Es aquí que se coloca la falta de aumento de personas receptoras (Bartol 2020a). Esto se debe a problemas en la focalización de las transferencias y en los mecanismos de postulación (Lema 2021b, 18). Tal problemática no dialoga con las evaluaciones realizadas. Entre otros, Lavalleja y Tenenbaum (2020) concluyen que el análisis de la cobertura y focalización muestra buenos resultados, con una cobertura muy importante en el primer quintil de ingresos.

Asimismo, las autoridades del MIDES plantean la necesidad de realizar ajustes en el mecanismo de ingreso a la TUS, que supone visitas domiciliarias a las familias potencialmente receptoras. En el inicio de la pandemia hubo dificultades para realizarlas, anunciando el exministro la consideración de una propuesta de cambio (Bartol 2020a). Un año después, todo el avance realizado es un muy pequeño plan piloto.

Finalmente, más allá de los reiterados grandes números de personas cubiertas y montos totales, Salas y Vigorito (2021) destacan que el país tuvo uno de los menores esfuerzos fiscales regionales para mitigar el deterioro de las condiciones de vida. El promedio regional se ubica en el 3,9 % del PIB y en Uruguay es del 1,4 %. En el mismo sentido, Filgueira et al. (2021) observan que varios países realizaron esfuerzos muy superiores a los desplegados por Uruguay para enfrentar los efectos económicos y sociales ocasionados por la pandemia. Entienden que el país podía realizar un esfuerzo fiscal adicional de un punto entero del PIB.

## Conclusiones

Este artículo tuvo como propósito visualizar la manera en que el actual Gobierno uruguayo conceptualiza la pobreza, el trabajo y la asistencia, y las interconexiones que establece o no entre unos y otros. Asumiendo la consistencia en la expresión de las orientaciones, también se considera que la misma no niega la posibilidad de fisuras o distancias. A partir de esto se buscó problematizar las consecuencias que esto supone para la población pobre y el conjunto de la sociedad.

Del análisis surgen diversos aspectos a destacar. Se visualiza que el Gobierno expresa sin matices la histórica tensión entre pobreza y trabajo, y consecuentemente la mirada sobre la asistencia. El trabajo nunca aparece como explicación de la pobreza y su persistencia; en cambio, siempre lo hace en la apuesta de su salida. Se reconoce la existencia de desempleo, pero modificarlo supondría transformaciones en las habilidades de las personas y también en su actitud.

Complementariamente, el trabajo sería siempre el sustento de la dignidad. Esta idea opera sin problematizar las condiciones bajo las cuales esto es efectivamente posible. Como consecuencia, la única preocupación se ubica en la generación de empleo y esto asociado casi exclusivamente al crecimiento económico. La cantidad y, sobre todo, la calidad del trabajo nunca son parte de la discusión.

Esta confianza en el mercado y el trabajo como vehículos de acceso al bienestar supone una mirada crítica a la acción del Estado. Este es entendido como límite, en cuanto rígido y burocrático y, además, como carga económica para las personas, especialmente para aquellas que puedan invertir y generar trabajo.

En contraposición –y también expresando los trazos históricos–, la asistencia es connotada de manera negativa. Sería generadora de dependencia y límite a la autonomía de las personas. El fortalecimiento de habilidades, capacidades y de actitudes serán el eje central de la política pública. Dado que la pobreza no es explicada desde dinámicas sociales, la asistencia no es visualizada como responsabilidad pública para garantizar derechos sociales mínimos.

Esa mirada supone que las personas pobres –a diferencia de las no pobres– desarrollarían su autonomía al margen de certezas materiales mínimas. Además, también omite de la discusión el vínculo que el resto de la sociedad tiene con las cuentas públicas (desde los servicios públicos hasta las exoneraciones tributarias). En el discurso del Gobierno parecería que el Estado solamente ‘gasta’ en los pobres. Fundamentalmente, las transferencias monetarias se plantean casi como ‘favor’ por parte de la sociedad y como un esfuerzo económico que no realizarían todas las personas, por lo cual quienes las reciben deben agradecerlo y devolverlo de alguna manera.

Esta mirada crítica de la asistencia toma un rostro ‘amable’ en tanto se sustenta en un discurso de confianza en las personas en sus posibilidades de ‘salir adelante’ y cambiar sus vidas. Pero esto convive con mitos históricos tales como la sospecha de personas que recibirían prestaciones sin precisarlas, que los pobres no trabajan y que alcanza con hacerlo para salir de la pobreza.

De esta manera también en Uruguay se visualiza lo planteado por Uribe (2018) y Quiroga y Juncos (2020), como diferencia de las actuales derechas gobernantes con las de los años 90. No se propone la eliminación de las transferencias, pero tampoco su fortalecimiento. Esto no se dice directamente, sino que el Gobierno recurre a ‘atajos’ tales como las mencionadas sospechas y la confianza, sumando el silencio y/o la necesidad de ajustes en las transferencias que demoran en concretarse. Así, opera un proceso de precarización y deslegitimación de esta política pública que permanece en el contexto de deterioro económico y social.

La posibilidad de matices o distancias no ocurre en el caso del Gobierno uruguayo. Las orientaciones de los partidos durante la campaña electoral no fueron alteradas en la pandemia, incluso por momentos esta parece operar como ‘vía rápida’ para las mismas. Los impactos en el empleo aumentan la necesidad de generarlo, limitando aún más las referencias a su calidad. También resulta indispensable reducir el gasto público y la burocracia estatal como manera de alentar a los privados a invertir. El contexto tampoco cambia la valoración sobre el Estado ni sobre las prestaciones asistenciales. Se las tolera como gasto público inevitable y se las considera suficientes. No obstante, las recomendaciones y proyecciones, la regla fiscal propuesta en la campaña electoral permanece y ahorrar más de lo planificado por el Gobierno –pese a las consecuencias sociales– es valorado.

Las transferencias tienen baja presencia en los documentos de campaña y desaparecen al asumir el Gobierno. Pese a esto, desde su inicio, son reiteradas en el discurso del Gobierno y, planteadas como expresión de su responsabilidad ante las consecuencias generadas por el COVID-19 y explicadas por este. Como acción en este contexto la valoración es favorable, aunque diversas investigaciones muestran que fue reducido el monto destinado y, por tanto, lo recibido por las personas receptoras.

También pudo observarse que la orientación del Gobierno opera sin diálogo con los datos de la realidad. Una de las consecuencias es que, considerando pobreza, indigencia y desigualdad como tres dimensiones que aportan a dar cuenta del bienestar, se observa un empeoramiento en las tres durante el 2020 y también en 2021 si se comparan con el año previo a la pandemia (INE 2022).

De manera más general, individualiza, castiga y responsabiliza a los pobres por su situación y por no modificarla. Orienta al Gobierno la ‘confianza en la confian-



za', que transcurre sin ninguna discusión sobre sus condiciones de posibilidad. En cambio, desresponsabiliza a la sociedad. Consistente con la caracterización sobre la derecha política, la mirada sobre la pobreza omite las desiguales sociales dinámicas que producen a esta y a la riqueza. Es este el aspecto central que delimita el campo de la discusión (lo que se afirma y lo que se silencia), definiendo también el de la acción estatal.

El Gobierno ha desarrollado gran capacidad en la construcción de relatos que no dialogan con la experiencia histórica ni con investigaciones nacionales e internacionales. Su confianza y, sobre todo su legitimidad del mercado como mecanismo de acceso al bienestar y la sospecha sobre la acción estatal, llevan a los aspectos centrales de los años 90. Esto ya muestra sus consecuencias y hace prever su agudización.

## Bibliografía

- Abramo, Lais, Simone Cecchini y Beatriz Morales. 2019. *Programas Sociales, superación de la pobreza e inclusión social. Aprendizajes desde América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL. <https://bit.ly/3JU4lV>
- Arriba, Ana, y Begoña Pérez. 2007. "La última red de protección social en España: prestaciones asistenciales y su activación". *Política y Sociedad* 44 (2): 115-133. <https://bit.ly/3xyrtAk>
- Bartol, Pablo. 2020a. "Intervención realizada en la Comisión de Presupuesto integrada con Hacienda de la Cámara de Diputados". <https://bit.ly/386ZwoI>
- 2020b. "Intervención realizada en la Comisión de Presupuesto integrada con Hacienda de la Cámara de Senadores". <https://bit.ly/3vnayxU>
- Brum, Matías, y Mauricio De Rosa. 2020. "Estimación del efecto de corto plazo de la covid-19 en la pobreza en Uruguay". Documento de trabajo, Instituto de Economía. <https://bit.ly/390BAnj>
- Campana, Melisa. 2014. "Desarrollo humano, producción social de la pobreza y gobierno de la pobreza". *Trabajo Social*, 16: 79-89. <https://bit.ly/3jQf4zz>
- Canzani, Agustín, y Camila Zeballos. 2021. "Entre el revival, la innovación y el aprovechamiento de oportunidades: la nueva derecha en Uruguay". Documento de trabajo, Red de Fundaciones de Izquierda y Progresistas. <https://bit.ly/384L-Qul>
- Carneiro, Fabricio, Fabián Carracedo, Juan Martínez, Gustavo Méndez, Paola Opperti y Alejandro Vignolo. 2020. "Mercado de trabajo, cambio de gobierno y COVID-19 en Uruguay: un balance preliminar". *Trabajo y Sociedad* 26 (35): 19-146. <https://bit.ly/3KXVptp>

- Castel, Robert. 1997. *Las metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salario*. Buenos Aires: Paidós.
- 2009. *El ascenso de las incertidumbres. Trabajo, protecciones, estatuto del individuo*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). 2020. “América Latina y el Caribe ante la pandemia del COVID-19. Efectos económicos y sociales”, 3 de abril. <https://bit.ly/3rvQYyr>
- Esping-Andersen, Gosta. 2000. *Fundamentos sociales de las economías postindustriales*. Barcelona: Editorial Ariel.
- Filgueira, Fernando. 2001. “Between a rock and a hard place. Construyendo ciudadanía social en América Latina”. En *Ciudadanía en tránsito. Perfiles para el debate*, compilado por Laura Gioscia, 141-163. Montevideo: ICP / Ediciones de la Banda Oriental.
- Filgueira, Fernando, Jimena Pandolfi, Elina Gómez, Paola Cazulo, Gustavo Méndez, Fabricio Carneiro, Nicolás Schmidt y Sharon Katzkowicz. 2021. “Una evaluación de las lecciones aprendidas de las respuestas epidemiológicas, el impacto social y las medidas de mitigación social ante la crisis del COVID 19 en Uruguay: aciertos, oportunidades perdidas y asimetrías de la respuesta social”, 6 de agosto. <https://bit.ly/3xyFVIA>
- Grassi, Estela. 2018. “Estado social y desbloqueo de la sociedad neoliberal”. En *Tramas de la desigualdad. Las políticas y el bienestar en disputa*, coordinado por Estela Grassi y Susana Hintze, 57-119. Buenos Aires: Prometeo.
- INE (Instituto Nacional de Estadística). 2017. “Estimación de la pobreza por el método de ingreso 2016”, 7 de abril. <https://bit.ly/3uSBN4g>
- 2020. “Estimación de la pobreza por el método de ingreso 2019”, 31 de marzo. <https://bit.ly/3uRhPqM>
- 2021. “Estimación de la pobreza por el método de ingreso 2020”, 25 de marzo. <https://bit.ly/3929doP>
- 2022. “Estimación de la pobreza por el método de ingreso 2021”. <https://bit.ly/3JTFjQc>
- Lacalle Pou, Luis, Ernesto Talvi, Guido Manini Ríos, Pablo Mieres y Edgardo Novick. 2019. “Compromiso por el país”. <https://bit.ly/3JWh9EP>
- Lautier, Bruno. 2001. “Las políticas sociales en América Latina: propuestas metodológicas para analizar el cambio que se está produciendo”. *Espiral, Estudios sobre Estado y Sociedad* 8 (22): 91-130. <https://bit.ly/3vuoB4U>
- Lavalleja, Martín, y Victoria Tenenbaum. 2020. *Mecanismos de focalización de los programas de transferencias monetarias en América Latina. El caso de Uruguay*. Montevideo: CEPAL.

- Lema, Martín. 2021a. “Intervención realizada en la Comisión de Presupuesto integrada con Hacienda de la Cámara de Diputados. Rendición de Cuentas 2021”. <https://bit.ly/3Eq5yfU>
- 2021b. “Intervención realizada en la Comisión de Presupuesto integrada con Hacienda de la Cámara de Senadores. Rendición de Cuentas 2021”. <https://bit.ly/3MdL1Op>
- Ley 19 996 /2021. Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal. Montevideo, 3 de noviembre de 2021. <https://bit.ly/36p4I6G>
- Martínez Franzoni, Juliana, y Diego Sánchez-Ancochea. 2016. “Regímenes de bienestar en América Latina: tensiones entre universalización y segmentación”. En *Los estados de bienestar en la encrucijada. Políticas sociales en perspectiva comparada*, editado por Eloísa Del Pino y María Josefa Rubio Lara, 200-220. Madrid: Tecnos.
- MIDES (Ministerio de Desarrollo Social). 2021. “Observatorio Social”. <https://bit.ly/3xwNvU6>
- Ministerio de Economía y Finanzas. 2020. “Presupuesto Nacional 2020-2024”. <https://bit.ly/36p4PPE>
- Merklen, Denis. 2005. *Pobres ciudadanos. Las clases populares en la era democrática argentina, 1983-2003*. Buenos Aires: Editorial Gorla.
- Monestier, Felipe, y Gabriel Vommaro. 2021. “Los partidos de la derecha tras el giro a la izquierda”. *Revista Uruguaya de Ciencia Política* 30 (1): 7-22. <https://doi.org/10.26851/RUCP.30.1>
- Partido Nacional. 2019. “Lo que nos une. Un partido preparado para gobernar”. <https://bit.ly/3EtJBwQ>
- Quiroga, Virginia, y Lucía Juncos. 2020. “Políticas sociales y nuevos gobiernos en Argentina y Brasil: un balance a partir de los programas Asignación Universal por Hijo y Bolsa Familia”. *Polis Revista Latinoamericana*, 55: 172-186. <http://dx.doi.org/10.32735/S0718-6568/2020-N55-1452>
- Rojas, Carolina. 2019. *Ayudar a los pobres. Etnografía del Estado social y las prácticas de asistencia*. Santiago de Chile: Universidad Alberto Hurtado.
- Salas, Gonzalo, y Andrea Vigorito. 2021. “Pobreza y desigualdad en Uruguay: aprendizajes de cuatro décadas de crisis económicas y recuperaciones”. Documento de trabajo, Instituto de Economía. <https://bit.ly/3EtKDJe>
- Uribe Gómez, Mónica. 2018. “Ciclos políticos y política social en América Latina en el siglo XXI”. *Forum*, 13: 101-118. <https://bit.ly/3OkvGxq>

# Interacciones comunicativas pandémicas. Reconfiguraciones del des/encuentro con el *otro*

*Pandemic communicative interactions.  
Reconfigurations of the dis/encounter with the other*

Karina M. Herrera Miller\*

Recibido: 22/01/2022 - Aceptado: 18/04/2022

115

## Resumen

La pandemia por la COVID-19 ha provocado múltiples transformaciones en distintos órdenes. Uno de ellos, el más básico y vital, el de las interacciones comunicativas, fluye hoy en un marco de relación caracterizado por el miedo al contagio y en las construcciones de un *yo inocuo* y un *tú infectado*; una alteridad sometida a la sospecha, la exclusión, la descalificación y la acusación del *otro*. Ante la prescripción del “distanciamiento físico”, las interacciones comunicativas presenciales, bajo la sospecha del contacto, han transitado natural y traumáticamente hacia las interacciones digitales. El cibercontacto, en apariencia seguro frente al contacto físico, se ha convertido tanto en solución parcial e inmediata como en un desdoblamiento del problema por la incomunicación y las rupturas que promueve.

**Palabras clave:** alteridad; cambios biopsicosociales y culturales; contactos humanos; COVID-19; interacciones comunicativas; pandemia.

## Abstract

The COVID-19 pandemic has caused multiple transformations of different types. The most basic and vital of these is communicative interactions, which are marked by fear of contagion, and which are now based on constructions of a *harmless Self* and an *infected You*. This contrast is based on suspicion, exclusion, disqualification, and accusation of the *Other*. Faced with the prescription of “physical distancing”, face-to-face communicative interactions under the suspicion of contact, have naturally and traumatically been transformed into digital interactions. Cyber contacts, which are apparently safe compared to physical contact, has become both a partial and immediate solution and a unfolding of the problem because of the lack of communication and the ruptures that it promotes.

**Keywords:** alterity, biopsychosocial and cultural changes, communicative interactions, COVID-19 pandemic, human contacts.

\* Universidad Mayor de San Andrés. kherreramiller@gmail.com

## Introducción

El año 2020 pasará a la historia de la humanidad como un relato fatídico debido a la multidimensional crisis desatada por la pandemia de la COVID-19. No solo cuentan los daños humanos por contagios, muertes, colapsos sanitarios, confinamientos, represiones de todo tipo, cuarentenas, aislamientos y violencia, sino también el impacto de las aceleradas y profundas transformaciones en el modo de pensar, hacer, sentir, actuar y, por supuesto, en las formas básicas del relacionamiento cotidiano. Los Gobiernos, las industrias y las empresas de los distintos rubros, las instituciones educativas, las Iglesias, incluso el microespacio barrial, familiar e individual, se han quebrantado de pronto en su relativa y antigua “normalidad”.

A inicios de la expansión mortal, en marzo de 2020, se estimó al menos unos 2600 millones de personas en todo el mundo vivían en confinamiento, aisladas de sus habituales actividades (Llorente 2020), con una dramática alteración desde la rutinaria coexistencia en el espacio público a la migración forzosa –y no menos traumática– hacia el ámbito doméstico o al del ciberespacio. A causa de estas circunstancias, la proximidad básica y necesaria con los *otros* lleva hoy el registro y la memoria de fisuras psicosociológicas importantes por las imperiosas acciones sanitarias de distanciamiento físico, cuarentena y reclusión doméstica, con las agravantes del aumento de la violencia intrafamiliar, la depresión y los suicidios.

Sin embargo, en el marco de las relaciones sociales alteradas en el contexto de la pandemia, el distanciamiento físico se ha ido modulando en un efectivo “distanciamiento social”, en un ensanchamiento de las brechas, de las diferencias jerarquizadas que estructuralmente ha instalado el sistema, con actitudes abiertas y legitimadas de rechazo para estar con los *otros*, producto del miedo y la sospecha de un *alter* portador del virus. El propósito de este escrito es reflexionar sobre cómo se han ido construyendo las interacciones comunicativas y los sentidos sobre el *otro* en el contexto de pandemia, marcadas por el aislamiento físico y el desplazamiento hacia lo virtual, junto con desinformación, estigmas, rechazos y violencias de distinto tipo.

Se parte de la noción de interacción comunicativa como un sustancial proceso para la construcción social en general y la convivialidad misma, cuya especificidad se da en la producción, la expresión, la circulación y los usos y apropiaciones de sentidos y significados colectivos, procesos que se desarrollan en marcos históricos y sujetos concretos, donde se construyen, a la vez, sentidos y significados sobre el *yo* y el *tú* (*ego/alter*) participantes de esos intercambios. Vale decir, que se entiende a la comunicación como una interacción (social) y no apenas como transferencia de información.

Por ello, desde una perspectiva crítica de la comunicación, se pretende analizar, con investigación documental e información proveída desde publicaciones e inves-

tigaciones desarrolladas durante la pandemia de COVID-19, cómo se ha alterado o reforzado este marco de relación y cómo ha repercutido en los des/encuentros con el *otro*.

## El quiebre de lo habitual

Tras ser declarada pandemia por la Organización Mundial de la Salud (OMS), el 11 de marzo de 2020, con los antecedentes de afectación en China y otros países asiáticos antes de la alerta oficial, la COVID-19 alcanzó a 345 031 760 personas (más aún con la variante ómicron) y provocó 5 581 538 muertes, en 188 países en el mundo (Johns Hopkins University y Medicine 2022), hasta enero de 2022. Estas cifras solo reflejan los datos oficiales y no el subregistro que marcaría, sin duda, un índice mayor de decesos e infecciones. Según un estudio publicado en *The Lancet*, la cifra de muertes por exceso a 31 de diciembre de 2021 alcanzaría a 18,2 millones (Wang et al. 2022). La ola de la enfermedad mostró el alto y negativo impacto y se situó en el justo lugar y estricto sentido de su prefijo ‘pan’ (todo). Si bien no se conocen todavía los saldos finales de esta situación en curso, la revisión histórica y la proyectiva prevén la fatalidad de su desenlace.

Más allá de los efectos adversos en el orden socioeconómico, con otros que fueron inesperadamente positivos, por ejemplo, en el orden ambiental, la reducción de las emisiones de gases contaminantes en la atmósfera, por la desaceleración de la producción y de largos meses de ausencia y movilización masivas de personas en muchas áreas, en este escrito se trata de analizar las mutaciones que han tenido las interacciones comunicativas en este intenso lapso pandémico. Las primeras severas restricciones y las posteriores flexibilizaciones han terminado por acentuar otras distancias y alter-miedos, representaciones deformadas, excluyentes y negativas del *otro*, interpretado como amenaza, en un marco de creciente incertidumbre, de infodemia, con desinformación y noticias falsas. Esta, pues, es una de las tantas transformaciones sociales y culturales aceleradas que está promoviendo la crisis global de salud.

## Interacciones comunicativas en pandemia

Si se reconoce que la comunicación, en su sentido amplio, constituye el cimiento de lo social, y que no es posible entender lo social sin los intercambios intersubjetivos que permiten construcciones simbólicas colectivas y, por tanto, también construcciones sociales, entonces se comprenderá que los impactos entre lo social y lo co-

municacional son interdependientes, es decir, no pueden comprenderse separados el uno del otro, desde una perspectiva sistémica. Es imposible abstraer lo comunicativo de lo social o viceversa, ambos forman parte de la serie de configuraciones que establecen los procesos sociales, que permiten las percepciones y acciones de los sujetos en la vida colectiva.

La aparente naturalidad de las interacciones comunicativas vuelve difusa la trama: cómo estas se van modificando, cómo van alentando procesos de cambio social y cómo estos inciden, simultáneamente, en los encuentros comunicativos. En cualquier básico intercambio social, los interlocutores ponen en juego sus competencias socioculturales y comunicativas para disputar o compartir el significado, el sentido, de esa convergencia o para derivar un sentido práctico de ella.

“La interacción comunicativa es un proceso de organización discursiva entre sujetos que, mediante el lenguaje, actúan en un proceso de constante afectación recíproca” (Rizo 2004, 57). Dicho proceso cabe y se desarrolla en un contexto, en un marco de relación que ha sido prefigurado y, al mismo tiempo, se va configurando en el proceso de intercambios significantes y de sentido entre los interlocutores.

Las distintas interpelaciones puestas en juego en diferentes momentos de contacto entre interlocutores individuales y colectivos permiten construir un sistema de relaciones y poner en movimiento los sistemas de producción de sentido, de configuración de imágenes y representaciones de un *tú* y de un *yo*, y los modos que han de compartir, disputar o ceder esas significaciones con un *alter*. A esto Grimson (2000) lo ha denominado (sistema de) *identificaciones*.

Este marco de referencia de la producción de imágenes, representaciones y, por tanto, de *identificaciones* entre los interlocutores de una interacción comunicativa se ha establecido históricamente y con cierta “naturalización” sobre un conjunto de esquemas de subalternidad.

La relación de subalternidad es resultado del diseño de la alteridad que queda subsumida en un vínculo de inferioridad ontológica, epistémica y política respecto a lo europeo. Es decir, la subalternidad lo es en virtud de una estratificación de la humanidad impuesta por el constructo raza y procede del discurso hegemónico que sostiene jerarquizaciones y con ello segregaciones (Borsani 2013, 69).

Esta relación de carácter estructural ha promovido la “normalización” de estereotipos que subvaloran a los sujetos por su condición socioeconómica, pertenencia cultural, étnica, género, edad, adhesión religiosa, opción sexual, entre otras. En medio del contexto de crisis por la pandemia, estas estigmatizaciones se han acentuado y

ampliado, bajo el miedo a la propagación del contagio. Los prejuicios y los estereotipos se han irradiado y fortalecido tanto o más que el mismo virus que hoy tiene a la humanidad sumida en la incertidumbre sobre su crecimiento, permanencia y futuros efectos.

## **El marco de la relación: la sospecha, el miedo y la incertidumbre**

Por tanto, la alteridad pandémica o más bien las interacciones comunicativas en el contexto pandémico se sujetaron/sujetan a las reducciones de un *alter ego* entre *tú/otros sospechosos/infectados* y *yo/nosotros inocuos*, contenidas en el atávico “miedo al patógeno” del que habla la psicoimmunología conductual y desde donde también se explica la xenofobia (Maric 2020), aunque por detrás –o por encima– de estas simplificaciones biológicas existan viejas exclusiones sociales acentuadas en el presente o doblemente naturalizadas bajo la dialéctica de lo sanitario (sano/enfermo). Esta división ha sido actualizada entre vacunados/no vacunados (antivacunas), que durante la etapa de inmunización también sirvió para estigmatizar entre unos y otros grupos.

Si se comprende, además, que el proceso/interacción comunicativa es multidimensional y complejo, porque se estructura desde varios niveles –biológico, psicológico, social, cultural, histórico, etc.– y entre ellos hay una dinámica de interinfluencia que posibilita el des/encuentro entre unos y otros, se entenderá también que más allá de lo enunciado, es decir, de lo lingüísticamente intercambiado, se encuentra un gran repertorio de lo no lingüístico, dimensiones que se sabe no son separables entre sí y en las que, más bien, confluye el significado y sentido de la relación. Las estructuras significantes y de significado de lo no verbal –gestos, miradas, distancias, olores, tonos, acentos, movimientos, toques, etc., articulados entre sí, cuentan al momento de la configuración del sentido de la interacción comunicativa.

Bajo las condiciones de pandemia, las medidas sanitarias del distanciamiento físico, o sea, un alejamiento de uno a dos metros entre los eventuales interlocutores o cohabitantes de un espacio; el cubrimiento de la nariz, boca con barbijos o tapabocas, además de los ojos con lentes protectores o bien máscaras de bioseguridad que protegen el rostro, parecen hacer más difíciles los marcos de entendimiento en procesos de comunicación interpersonal presencial, en los que los gestos de la cara podían hablar más que las palabras, fijar sentidos más allá de lo lingüístico. Hoy esos dispositivos se desdibujan y prevalecen otros dentro del juego de intercambios como los tonos, las formas y ademanes corporales con los que se acepta/rechaza, se negocia o excluye al *otro*; con estos y otros dispositivos se está construyendo esta



alteridad pandémica, profundizando, no pocas veces, la subvaloración y la negación de la etiquetada *otredad* patógena.

Todo parece cubrirse con una estela de miedo, sospecha e incertidumbre en el acercamiento con los demás y este marco afecta, no cabe duda, a la misma condición social y de salud.

La situación de pánico que se está creando está llevando a que unos ciudadanos sospechen de otros, a que se acuse a los demás de irresponsables, a un deterioro alarmante del tejido social y las relaciones personales. No olvidemos que el sistema inmunológico, que es el que nos protege de patógenos como el virus, pierde efectividad cuando hay miedo (Ibáñez y Jiménez 2020, párr. 2).

### **Infodemia, desinformación y discursos de odio en la representación del *otro***

Ante una situación casi desconocida, el discurso ha estado marcado por las contradicciones, la información dispersa, sesgada y no comprobada. A lo anterior se suman no pocas noticias falsas y tergiversaciones de políticos y autoridades que han relegado los relatos científicos y médicos.

En un momento de crucial y delicada importancia, en el que se juega la vida o la muerte de millones de seres, las palabras, los relatos, la información y, en suma, la comunicación adquiere visibilidad y preponderancia únicas, más aún si provienen de autoridades o líderes. Sin embargo, mandatarios como Donald Trump (Estados Unidos), Jair Bolsonaro (Brasil), Boris Johnson (Reino Unido) y Andrés Manuel López Obrador (México) no solo no respondieron de inmediato y con la gravedad que merecía a la crisis sanitaria en sus países, sino que entorpecieron su afrontamiento con irresponsables declaraciones acerca del virus, su tratamiento, la estrategia de contención, los riesgos, entre otros aspectos. Trump relativizó en un inicio el impacto de la COVID-19 bautizándola como “virus chino”; además recetó hidroxiclороquina y hasta inyecciones de desinfectantes para eliminar el virus del cuerpo; Johnson asumió que la estrategia del contagio masivo y la inmunidad colectiva podría ser la vía menos negativa; Bolsonaro la calificó como “*gripezinha*” (24 de marzo de 2020), es decir, una gripe menor; mientras que López Obrador recurrió a la fe y a los amuletos para combatir el contagio.

Tanto Johnson como Bolsonaro se contagiaron con el virus. Sin embargo, ni la enfermedad detuvo al presidente brasileño quien después de cumplir con el tratamiento y el aislamiento al que se negó desde un principio, volvió a aparecer en público sin el uso de mascarilla. Una posición negacionista de la situación y de pri-

vilegio a la economía antes que a la salud lo que demuestra un *liderazgo negligente* (Alsina 2020) que puso y pone en riesgo la vida de sus ciudadanos.

La propia OMS y su director general, Tedros Adhanom Ghebreyesus, no se han salvado del escrutinio público, provocando desconfianza por confusas declaraciones a lo largo de la gestión de la pandemia, resultado, en parte, de lo inédito del virus y el progresivo conocimiento obtenido sobre el tema. De estos episodios se pueden anotar los siguientes:

- 1) que el contagio no se transmitía de persona a persona (12 de enero de 2020), cuestión desmentida más tarde;
- 2) que no era necesario el cierre de fronteras entre los países y que el brote podía ser controlado por China, lugar de origen;
- 3) que el uso de las mascarillas debía estar restringido solo a las personas infectadas y el personal médico, para evitar la escasez del producto para quienes se enfrentaban en primera línea, declaración sostenida en abril de 2020; poco más tarde, el propio director general admitió el uso obligatorio de estos insumos para toda la población;
- 4) que las personas asintomáticas no provocaban contagios; cuando se había declarado previamente que sí y posteriormente se ratificó el peligro de contagio de quienes no presentaban síntomas;
- 5) que la hidroxicloroquina, fármaco utilizado para la malaria, se retiraba por tener efectos adversos en el tratamiento de la COVID-19 (mayo de 2020), cuestión que fue revertida en junio de 2020, reponiendo los ensayos clínicos con el medicamento;
- 6) que no se podía comprobar la permanencia del virus en la superficie de objetos diversos, cuando otros estudios afirmaban la posibilidad de infección por esta vía, mientras que la misma OMS sigue advirtiendo la desinfección de objetos y superficies;
- 7) que el coronavirus no tiene solución y que quizás nunca la tenga, lo cual aumentó la incertidumbre en un momento en que se anunciaban vacunas contra la enfermedad (agosto 2020).

No en vano, se ha solicitado al organismo un informe de evaluación independiente y del más alto nivel para establecer responsabilidades en la gestión del brote epidémico (mayo de 2020).

Debido a estos y otros múltiples factores, entre ellos la desesperación y la indefensión ante la amenaza del virus, el precario o limitado acceso médico de varias poblaciones, el miedo a la muerte, se han acentuado las noticias falsas, los rumores y

la desinformación que han terminado afectando la vida de muchas personas. La circulación de estas peligrosas invenciones y deformaciones ha privilegiado a las redes virtuales como sus seguros predicadores, a través de las que millones de internautas acceden a información sobre la pandemia.

La tormenta de desorientación desatada en paralelo por la infodemia, vale decir la sobreabundancia de información –rigurosa y científica o falsa y engañosa– que termina por agobiar más que guiar, ha tenido que ser gestionada junto con la situación sanitaria. Al iniciarse la inmunización en casi todos los países del mundo, el contexto de la desinformación propagada ha generado la *duda vacunal* (Isanguine y Castellanos 2021) con evidentes costos sociales y económicos hasta el momento.

Según una investigación internacional realizada por un grupo de expertos, con el monitoreo en redes virtuales y páginas de información en internet, entre otros, en el lapso del 31 de diciembre de 2019 al 5 de abril de 2020 (Islam et al. 2020), se detectaron 2276 publicaciones, entre consejos dañinos, falsas informaciones, estigmatizaciones, además de teorías conspiracionistas y otras ideas nocivas sobre la COVID-19, en 25 idiomas de 87 países. Las publicaciones aludieron a la enfermedad, transmisión y mortalidad en un 24 %; medidas de control, en 21 %; tratamiento y curación con un 19 %; causa de la enfermedad, incluido el origen en un 15 %; violencia con un 1 %; y otros temas diversos con un 20 %.

De los 2276 informes para los que se disponía de valoraciones de texto, 1856 afirmaciones eran falsas (82 %). La desinformación alimentada por rumores, estigma y teorías de la conspiración puede tener implicaciones potencialmente graves para el individuo y la comunidad si se prioriza sobre las pautas basadas en la evidencia (Islam et al. 2020, 1621).<sup>1</sup>

Islam et al. (2020) resaltan este informe en el que se demuestra la dañina presencia de la desinformación y de noticias falsas en medio de la profunda crisis global de salud. Pero en el estudio van más allá, se señala también los efectos perversos de estos engaños. Se contabiliza al menos 800 muertes y 5867 hospitalizaciones, con daños irreversibles en la salud en varios de los casos, según los reportes analizados en los 87 países que el estudio observó entre el 31 de diciembre de 2019 al 5 de abril de 2020. Las afectaciones también se cuentan en el orden social, relacionadas concretamente con estigmas y discriminación sobre individuos y grupos, en particular hacia la búsqueda de culpables y a violencias verbales y físicas hacia personas de origen asiático, personas infectadas con la COVID-19 o hacia el personal de salud. El miedo al contagio ha provocado, incluso, impedir la internación de pacientes graves en hospitales (Islam et al. 2020).

1 Traducción propia del original en inglés.

Asimismo, para la etapa de inoculación de las vacunas que inició en 2021, se ha instituido otro frente más con los movimientos antivacunas y las innumerables noticias falsas sobre aquellas. Existen miles de ejemplos sobre estas estrategias de desinformación. En abril de 2020, el programa “ADN TV”, del canal C5N en Argentina, utilizó un fragmento del programa “TGR Leonardo” del canal de televisión italiana RAI del 18 de noviembre de 2015, en el que se referían a un coronavirus creado en un laboratorio de China a partir de murciélagos y ratones. Sin embargo, este material fue utilizado para referirse al coronavirus que asoló desde 2019, cuando se conocía y había publicado en la revista científica *Nature* que esa investigación y ese coronavirus no tenían nada que ver con la enfermedad de COVID-19 (Chequeado 2020). O bien la relación que se trató de establecer entre la tecnología 5G y la mayor incidencia de COVID-19 que incluso llevó, en algunos países, a destruir las antenas (OMS 2020).

Las coberturas noticiosas estuvieron cargadas ininterrumpidamente de la actualización de cifras de contagios y muertes, de un escalofriante *ranking* de la tragedia; luego de números de vacunados en distintas regiones, de representaciones sobre irresponsables ciudadanos que vulneran la sana distancia o el uso de implementos de bioseguridad y recientemente de los movimientos *no-vax*. Los encuadres noticiosos, como operaciones de formalización de la noticia en las que se selecciona y privilegia cierta perspectiva, se resaltan ciertos atributos del hecho, se enfatizan sentidos y significados para dar una connotación dirigida de lo presentado, para el caso de la pandemia giraron en torno a la “atribución de responsabilidad”, un tipo de encuadre que destaca la causa del hecho en la acción de actores determinados.

Estos discursos promovieron no solo el aumento de la ansiedad, la desesperanza, la incertidumbre y el miedo, en cuanto efectos perceptuales inmediatos de lo real, sino también el señalamiento de potenciales responsables del aumento de casos, especialmente en países como los latinoamericanos y caribeños. El miedo al contagio y a la situación desatada por la pandemia generó la búsqueda de culpables que, sumado a esquemas discriminadores sedimentados en distintos contextos sociales, derivó en violencia, xenofobia, racismo e incomunicación extendidos a lo largo del desarrollo de la crisis.

Según Maric (2020, 70), “la presencia del patógeno influye en el comportamiento social”, al explicar las conductas xenófobas que se elevaron en el contexto de la pandemia durante el 2020 y que pueden ser comprendidas desde las comprobaciones de Natsumi Sawada, quien sostiene que cuando se siente la vulnerabilidad a la infección, se generan impresiones negativas de otras personas, con un juzgamiento más duro y una relación inconsciente de que están relacionadas con la enfermedad. Con respaldo en otras investigaciones (Faulkner et al. 2004), se ase-

gura también que “ante la amenaza de infección, los sujetos incentivan prejuicios contra los inmigrantes (el *otro*), al tiempo que generan menor cantidad de conductas extrovertidas y amables” (Faulkner et al. 2004, 70), lo que constituiría un factor no siempre atendido por las explicaciones sociológicas y que están vinculadas a la psicoinmunología conductual.

Sin embargo, también hay bastante evidencia de que quienes han estado en la llamada primera línea, asistidos por su deber o compromiso (personal médico, de enfermería, de asistencia y limpieza en hospitales, en atención de productos básicos para la alimentación, en funerarias y cementerios, por citar algunos), además de cientos de miles de ciudadanos en todo el mundo convocados por su solidaridad, que han asistido permanentemente a personas enfermas de COVID-19, han logrado traspasar este miedo, como mecanismo natural de autodefensa, y erigirse con una valentía construida culturalmente a favor del amor, el cuidado y la protección al prójimo.

De todos modos, se coincida o no, se tome en cuenta o no este factor de base conductista de una reacción biológica que activa prejuicios y agresividad, como mecanismo de defensa, entre muchos otros elementos que permitirían explicar la discriminación, la xenofobia, el racismo y, en definitiva, el desprecio y el rechazo al *otro*, lo cierto es que hay bastante evidencia documentada de que, en el inicio y proceso de esta pandemia, las personas asiáticas o con ascendencia asiática fueron el principal centro de los ataques xenófobos y racistas de todo tipo. Habida cuenta del punto de origen en China, estas personas enfrentaron diversas formas de discriminación y estigmas por la difusión de la información oficial del mismo país que aseguraba que los primeros contagios se habrían iniciado en el mercado mayorista de mariscos del sur de China, en la ciudad de Wuhan, provincia de Hubei. Las pautas culturales de su alimentación y los prejuicios sobre ellas reavivaron los rechazos y odios antiasiáticos, especialmente a través de las plataformas digitales (Macquire 2020).

Asimismo, las declaraciones emitidas por António Guterres, secretario general de la Organización de las Naciones Unidas (8 de mayo de 2020), van en ese mismo sentido. Se evidencia que “la pandemia sigue desatando una oleada de odio y xenofobia, buscando chivos expiatorios y fomentando el miedo [y que los Gobiernos] deben actuar ahora para fortalecer la inmunidad de nuestras sociedades contra el virus del odio” (Human Rights Watch 2020a).

Sin embargo, no solo persiste esta retórica racista convertida en agresiones físicas, sino también prácticas xenófobas que han alcanzado a inmigrantes en Europa, refugiados en Oriente Medio; acciones de hostigamiento y discriminación contra personas chinas en Corea del Sur, Japón e Indonesia, contra musulmanes en la India, Sri Lanka y Myanmar; contra africanos en China; contra asiáticos y

asiático-americanos en EE. UU. En Reino Unido se han documentado agresiones contra personas de origen asiático también; lo mismo que en Rusia, donde hubo literalmente una persecución discriminatoria desde el mismo Estado. En Australia, la casa de una familia chino-australiana fue víctima de reiterados ataques vandálicos racistas. En la India se produjeron situaciones similares con base en discursos de odio contra musulmanes, ataques físicos y boicot social y económico alentados desde las redes virtuales, estableciendo relaciones peligrosas entre los grupos de tendencias religiosas o étnicas con la propagación y los contagios por COVID-19. En Sri Lanka, los propios funcionarios del Gobierno propalaron comentarios públicos estigmatizantes sobre comunidades musulmanes y la oposición de estos grupos a la norma obligatoria de incineración de cuerpos por muerte a causa de COVID-19, la cual va en contra de sus creencias religiosas (Human Rights Watch 2020a).

Mientras que en América Latina y el Caribe la situación no ha sido nada diferente. En Venezuela se han perseguido a grupos disidentes y de protesta contra el Gobierno de Maduro, bajo el pretexto de combatir la propagación del contagio. En Panamá, se han realizado detenciones a personas transgénero por infringir supuestamente la medida que autoriza a circular ya sea a hombres o mujeres (Human Rights Watch 2020b). Los migrantes venezolanos, una diáspora de unos cinco millones derivada de la crisis política del país, han sido sujetos de discriminación y xenofobia en distintos lugares de América Latina (Human Rights Watch 2020c). Las poblaciones indígenas han quedado relegadas de las atenciones y coberturas médicas, mientras que los sectores de la economía informal fueron blanco de amenazas, estigmatizaciones y represión, un número que alcanza en América Latina y el Caribe a unos 140 millones de personas (OIT 2020).

Igualmente, en varias partes del mundo, personas que dieron positivo a la COVID-19 fueron víctimas de discriminación y hasta de obstaculización para su atención; la misma suerte corrió el personal médico y de enfermería o de apoyo en centros hospitalarios. El estigma del contagio empezó a ser el signo de exclusiones y discriminaciones o bien el pretexto para ahondar las preexistentes.

Todo lo referido tiene también un contexto que está siendo sustentado por la información masiva, sus encuadres noticiosos y opinativos. La promoción del miedo, con enfoques alarmistas, ha sido la tendencia para la prevención del contagio, antes que visiones comprensivas, educativas y sensibilizadoras. Esta tendencia informativa ha contribuido, entre muchos factores, a cultivar percepciones, actitudes, sentimientos y conductas sociales favorables a la discriminación y al racismo, al rechazo y la exclusión del *otro*.

Cabe también referirse a que movimientos conservadores, de extrema derecha, han sido los que han defendido, y hasta financiado, la desinformación, el negocio-

nismo, el conspiracionismo y la no vacunación (*BBC News Mundo* 2021; Cota y Cariboni 2020), grupos y asociaciones que sistemáticamente trabajan en contra del derecho al aborto y los derechos de las comunidades LGBTIQ, y en defensa de la “familia tradicional”.

## **Cambio civilizatorio: del encuentro personal al contacto digital**

Entre cuarentenas, aislamientos, distanciamiento físico, uso de mascarillas y otros elementos de bioseguridad, el contacto interhumano natural ha quedado prácticamente relegado. Y no es un detalle menor a la hora de establecer que la falta del contacto físico, de restringir las sensaciones neurofisiológicas que produce el tacto, el tocar/se, conduce a un debilitamiento del mismo sistema inmunológico e incide en el ritmo cardíaco, la presión sanguínea y los niveles de hormonas del estrés y el amor, es decir, la privación del tacto causa serios problemas, traumas severos en la misma biopsicología humana. Así lo revelan varios científicos (Infobae 2020) que, con distintas pruebas, suscriben que el “hambre de piel” es un efecto de esta pandemia con daños críticos para la propia salud de la gente. Sin caricias, sin contacto piel a piel de abrazos, apretones de mano, de cercanía, se genera ansiedad, soledad, miedo y mayor incertidumbre. El tacto constituye, pues, el más básico/primitivo acto de comunicación.

Ante la existencia del patógeno que ha alterado las relaciones y la vida de todo el planeta, la respuesta a la prescripción del alejamiento físico para evitar la propagación de contagios ha sido la interacción y contactos mediados por plataformas digitales. Sin embargo, como lo asegura el profesor Alberto Gallace, de la Universidad de Milán-Bicocca (Infobae, 2020), “aunque sea muy avanzada [la tecnología] en términos de procesado de imagen y sonido, carece del sentido del tacto. Básicamente no existen actualmente sistemas que nos permitan interactuar empleando el tacto” (Infobae 2020, párr. 18).

No obstante, gran parte de las actividades sociales en este contexto pandémico se tradujo en interacciones digitales: teletrabajo, educación virtual, *e-learning*, compras en línea; relaciones familiares, afectivas, amistosas, de negocios, entre otras muchas, pasan hoy por las pantallas de millones de dispositivos interconectados. La centralidad de la conectividad ha pasado a ser política y necesidad de primer orden por el *habitus* digital instalado a causa de la pandemia.

Sin pasar por alto la enorme brecha de accesos, alfabetización y apropiaciones digitales, la pandemia marca un antes y un después de las interacciones sociales digitales. La denominada “nueva normalidad” parece señalar este cambio civilizatorio entre evadir los encuentros físicos y marcar los acercamientos en y por el ciberes-

pacio. El acceso y la calidad de la conectividad tiene/tendrá mayor importancia y, por lo tanto, los Estados deben/deberán darle la debida atención, mientras que las empresas, las escuelas y centros universitarios o de capacitación deberán dedicar una parte de sus presupuestos a una infraestructura adecuada y un acceso democrático.

Durante la pandemia provocada por el SARS-CoV-2 y sus correspondientes medidas de reclusión, los accesos y usos de internet no solo que se han incrementado globalmente, sino que también los hábitos de consumo han sufrido aceleradas transformaciones. Con datos de DE-CIX, el operador de intercambio de internet más importante a escala mundial, se conoce que para 2018, cuando por primera vez la mitad de la población del mundo ya estaba conectada a internet y las tasas de tráfico crecían notablemente, se tenía 6,7 terabits por segundo como parámetro del cibertráfico, con picos altos registrados según las rutinas de trabajo o de estancia en casa de los internautas, dependiendo de las regiones y países. Para el año siguiente, en 2019, se aumentó a 8 terabits; y hasta aproximadamente mayo de 2020 se alcanzó a más de 9 terabits por segundo (It User Tech & Business 2020a).

Asimismo, también se señalan estos cambios en el uso intensivo de herramientas digitales, especialmente las vinculadas a videoconferencias, herramientas colaborativas, plataformas de video en *streaming* o los juegos en línea, además de las redes virtuales, con un crecimiento del 50 % del tráfico en las redes de distribución de contenido; mayor frecuencia y tiempo prolongado de conexión en el día, los picos de conexión han cambiado por la permanencia de las personas en sus casas (It User Tech & Business 2020b); a esto se debe añadir las transformaciones de la economía globalizada, de la educación, del mundo laboral en distintas escalas que demandan incesantemente de esta hiperconectividad.

Pero los modos impuestos, forzados y adaptados para las interacciones comunicativas digitalizadas, en cualquiera de los ámbitos descritos, han traído tanto las soluciones y los alivios para no paralizar completamente el sistema socioeconómico, principalmente, como también nuevas tensiones y conflictos para el mismo. Ciberataques, *hackeos*, ciberacoso, filtración de informaciones, espionaje, suplantaciones de identidad, noticias falsas, vigilancia extrema, pornografía infantil, discursos de odio, racismo, discriminación y una amplia gama de delitos junto con otras patologías llevadas al ciberespacio resultan expresión de problemas estructurales de la sociedad.

La pandemia y este giro desde el encuentro cercano al contacto e intercambio digital está aumentando el estrés ante las tecnologías de la información y comunicación (tecnofobia). La situación se agrava, especialmente, en personas y grupos que se han visto cada vez más alejados de la inclusión digital (adultos mayores, segmentos empobrecidos, pueblos indígenas, entre otros).



## Conclusiones

En la nueva dinámica que ha asumido el mundo en pandemia, sin olvidar las brechas estructurales en las que se han ido acomodando de modo desigual sus habitantes, se atisban señales de modificaciones profundas en los modos de representar y estar con el *otro*, de relacionarse, de entrar en y hacer comunicación. La comunicación como proceso biopsicosocial tan básico y complejo a la vez, sistémico y multidimensional, que activa los procesos en los que se producen, se intercambian y se apropian, se construyen y de/re construyen sentidos colectivos, construcciones simbólicas necesarias para la convivencia social, está siendo modificada con y a través de este contexto pandémico.

La relación de factores como el alejamiento físico y social, la infodemia acelerada, los estigmas, miedos y acosos estructurales sobre el *otro*, además de contactos digitales impregnados de discursos de odio han generado en el último tiempo auto y heteropercepciones dañinas. Alimentadas por la idea de inocuidad/nocividad se vuelve a profundizar exclusiones y subvaloraciones sobre el *otro* generando mayores barreras para el entendimiento, la comprensión mutua y la acción colectiva.

Esta situación sociohistórica y cultural que utiliza como estrategia de prevención sanitaria evitar el contacto físico, la cercanía de la piel, del cuerpo del *otro*, se ha convertido en una forma de violencia social. El contacto digital, las interacciones comunicativas mediatizadas por las tecnologías de la información y la comunicación no son comparables al epidérmico encuentro del *yo/tú-nosotros*, y las consecuencias perceptuales, cognitivas, afectivas y conductuales de estas alteraciones aún son impredecibles para los constructos sociales.

Los Estados latinoamericanos, en general, han estado más preocupados en contener las recurrentes olas del virus, junto con la contención de los efectos económicos negativos que ha provocado la pandemia que a la contención de los propios efectos adversos en el tejido social que deja esta. Las políticas públicas para gestionar este efecto, son, prácticamente, inexistentes.

En este sentido, parece urgente que la acción estatal dirija su atención a repensar el espacio público y la convivialidad de la diversidad en este. Si bien con la vacunación se ha ido restableciendo la cotidianidad urbana y hasta se han suspendido algunas medidas de bioseguridad, no se ha puesto atención en recomponer las fracturas sociales recientes –menos todavía las estructurales– que ahondan en la discriminación y la exclusión de ciertos grupos. Honey-Rosés et al. (2020) invitan a asumir estos nuevos impactos en las ciudades, preguntando si habrá futuras urbes más higiénicas, menos aglomeradas, controladas, segregadas o vigiladas o, por el contrario, se podrán pensar y planificar ciudades ecológicamente sostenibles,

saludables y justas. Tales son los desafíos durante el progresivo, aunque no seguro, retorno a cierta normalidad.

Al mismo tiempo, los retos en el ámbito de la educación, en ese espacio en el que se construyen valores y sentidos de convivencia, se dirigen a plantearse nuevas formas de inclusión. El uso de las tecnologías de la información y la comunicación ha sido apenas instrumental para salvar en algo los procesos de enseñanza-aprendizaje. Sin embargo, habrá que ir más allá y reconocer que, bien o mal, estas tecnologías han servido para salvar la crisis sanitaria y social en pandemia y encontrar otras formas de estar juntos (Guitton 2020).

Asimismo, un tercer ámbito también de intervención pública, a partir de las lecciones durante esta experiencia, es el combate a la desinformación y las noticias falsas. Múltiples estudios demostraron lo dañino del fenómeno y la incidencia en el propio curso de la pandemia y sus efectos sociales, pero también propusieron formas de abordar y mitigar el pernicioso fenómeno de la manipulación informativa y la falsedad presentada como verdad (Vraga y Bode 2021; Ferrara et al. 2020; Cinelli 2020).

Pese a todo, alienta reconocer que, de las reconfiguraciones de la inter/subjetividad pandémica, sobresale también la solidaridad, el afecto humano, el tejido gregario que construye esperanza, futuro, que no se rinde ante la incertidumbre del mañana y pone en marcha una praxis transformadora de la convivencia venidera. La humanización es resultado de esa existencia colectiva, en comunidad y en comunicación, de ese *estar juntos*, cuerpo a cuerpo, que indudablemente diferencia el habitar del mundo del resto de las especies.

Sin embargo, en esta reciente experiencia, la humanidad parece transitar a un *estar juntos* desde las plataformas digitales, por las necesidades sanitarias imperantes. No obstante, se abren preguntas sobre el presente y el futuro: ¿cuáles serán los cambios biopsicosociales que permitirán el encuentro con el *otro* o, por el contrario, establecerán mayores brechas para su distanciamiento y descalificación por motivos sanitarios o no? En clave de interacciones comunicativas en medio de la pandemia por COVID-19, ¿los Estados podrán atender con políticas públicas la reconstrucción del tejido social fracturado antes y durante la pandemia para promover acercamientos de grupos y sujetos en el marco de la inclusión, el respeto a la diferencia y la participación equitativa en el espacio público? ¿Se podrá avanzar desde el Estado y la misma sociedad en acciones para no estigmatizar bajo argumentos sanitarios a los sujetos y los grupos vulnerables (migrantes, poblaciones indígenas, sectores populares, comunidades LGBTIQ, entre otros)? ¿Cuáles podrían ser las lecciones mediatas e inmediatas para combatir la desinformación en contextos de emergencia como el de la pandemia por coronavirus?

La emergencia y el colapso sanitarios, las reconfiguraciones de la vida cotidiana desde los ámbitos, laborales, educativos, comerciales, etc., desde 2019 han reavivado viejos retos. A su vez, han despertado nuevos desafíos para reflexionar sobre las condiciones de interacción humana e interacción con la biodiversidad en general.

## Bibliografía

- Alsina, Julia. 2020. “Bolsonaro, Trump, AMLO y Johnson, el liderazgo negligente”. En *Comunicación política en tiempos de coronavirus*, coordinado por Antoni Gutiérrez-Rubí y Carles Pont Sorribes, 60-66. Barcelona: Cátedra Ideograma–UPF de Comunicación Política y Democracia. <https://bit.ly/3JDroOb>
- BBC News Mundo. 2021. “Querdenken, el movimiento antivacunas que está siendo vigilado por la inteligencia en Alemania”, 3 de mayo. <https://bbc.in/38Ptca9>
- Borsani, María Eugenia. 2013. “Procesos de subalternización en filosofía política: otras genealogías posibles”. *Theoría. Revista del Colegio de Filosofía* 9 (25): 67-81. <https://doi.org/10.22201/ffyl.16656415p.2013.25.414>
- Cinelli, Mateo, Walter Quattrociocchi, Alessandro Galeazzi, Carlo Michele Valensise, Emanuele Brugnoti, Ana Lucia Schmidt, Paola Zola, Fabiana Zollo y Antonio Scala. 2020. “The COVID-19 social media infodemic”. *Scientific Reports* 10: 1-10. <https://doi.org/10.1038/s41598-020-73510-5>
- Cota, Isabel, y Diana Cariboni. 2020. “Grupos estadounidenses vinculados a conspiraciones de COVID vierten millones de ‘dinero oscuro’ en América Latina”. *Open Democracy*, 29 de octubre. <https://bit.ly/3uH2fhr>
- Chequeado. 2020. “Es falso que el nuevo coronavirus fue creado en un laboratorio chino y que Bill Gates financió su origen”, 14 de abril. <https://bit.ly/3KFjmWn>
- Grimson, Alejandro. 2000. *Interculturalidad y comunicación*. Bogotá: Grupo Editorial Norma.
- Guitton, Matthieu. 2020. “Cyberpsychology research and COVID-19”. *Computers in Human Behavior*, 111: 1-2. <https://doi.org/10.1016/j.chb.2020.106357>
- Faulkner, Jason, Mark Shcaller, Justin H. Park y Lesley A. Duncan. 2004. “Evolved disease-avoidance mechanisms and contemporary xenophobic attitudes”. *Group Processes & Intergroup Relations*, 7 (4): 333-353. <https://doi.org/10.1177/1368430204046142>
- Ferrara, Emilio, Stefano Cresci y Luca Luceri. 2020. “Misinformation, manipulation, and abuse on social media in the era of COVID-19”. *Journal of Computational Social Science*, 3: 271-277. <https://doi.org/10.1007/s42001-020-00094-5>

- Honey-Rosés, Jordi, Isabelle Anguelovski, Vincent K. Chireh, Carolyn Daher, Cecil Konijnendijk van den Bosch, Jill S. Litt, Vrushti Mawani, Michael K. McCall, Arturo Orellana, Emilia Oscilowicz, Ulises Sánchez, Maged Senbel, Xueqi Tan, Erick Villagomez, Oscar Zapata y Mark J Nieuwenhuijsen. 2020. “The impact of COVID-19 on public space: an early review of the emerging questions – design, perceptions and inequities”. *Cities & Health*, edición especial: 1-18. <https://doi.org/10.1080/23748834.2020.1780074>
- Human Rights Watch. 2020a. “El COVID-19 aumenta la xenofobia y el racismo contra los asiáticos en todo el mundo”, 12 de mayo. <https://bit.ly/3O9PDqH>
- 2020b. “Panamá: nuevos casos de discriminación contra personas trans en el marco de medidas por la Covid-19”, 13 de julio. <https://bit.ly/3vgMRr9>
- 2020c. “Venezuela: Estado policial avanza en el contexto del Covid-19”, 28 de agosto. <https://bit.ly/3O7yIKT>
- Ibáñez, María, y Jesús Jiménez. 2020. “La pandemia del miedo y sus consecuencias catastróficas para la salud”. *Rusia Today*, 3 de agosto. <https://bit.ly/37MFQGu>
- Infobae. 2020. “Hambre de piel: el fenómeno neurológico que explica por qué la falta de contacto físico en la pandemia de coronavirus también daña la salud”, 12 de mayo. <https://bit.ly/37Nt1eJ>
- Islam, Saiful, Tonmoy Sarkar, Sazzad Hossain Khan, Abu-Hena Mostofa Kamal, Murshid Hasan, Alamgir Kabir, Dalia Yeasmin, Mohammad Ariful Islam, Kamal Ibne Amin Chowdhury, Kazi Selim Anwar, Abrar Ahmad Chughtai y Holly Seale. 2020. “COVID-19- Related infodemic and its impact on public health: a global social media analysis”. *The American Journal of Tropical Medicine and Hygiene* 103 (4): 1621-1629. <https://doi.org/10.4269/ajtmh.20-0812>
- Isanguine, Ferdinando y Jorge Castellanos. 2021. “COVID-19. ‘Fake news’ y vacunación: la necesidad de inmunizar a la sociedad de la duda vacunal”. *Cuadernos de Bioética* 32 (104): 63-73. <https://bit.ly/3jCyqYQ>
- It User Tech & Business. 2020a. “La tasa de tráfico de datos supera los 9,1 Terabits: DE-CIX analiza la evolución de Internet”, 4 de mayo. <https://bit.ly/3roVqyG>
- 2020b. “Internet, clave durante la pandemia: así han cambiado los hábitos de conexión y su uso”, 18 de mayo. <https://bit.ly/3Eki54M>
- Johns Hopkins University & Medicine. 2020. “COVID-19 Dashboard by the Center for Systems Science and Engineering (CSSE) at Johns Hopkins University”. <https://bit.ly/3M7ZVpz>
- Llorente, Analía. 2020. “Coronavirus y cuarentena. Elke Van Hoof: el confinamiento es ‘el mayor experimento psicológico de la historia’”. *BBC News Mundo*, 25 de junio. <https://bbc.in/3roIzNk>

- Macguire, Eoghan. 2020. "El odio anti-asiático continúa entendiéndose en línea en medio de la pandemia de COVID-19". *Aljazeera*, 5 de abril. <https://bit.ly/3EdnpGP>
- Maric, María Lily. 2020. "Psicoimmunología conductual como forma para comprender la xenofobia en tiempos de COVID-19". *Imaginación o Barbarie*, 21: 67-74. <https://bit.ly/3JEo1GQ>
- Rizo, Marta. 2004. "La comunicación base para la interacción social. Aportaciones de la comunicología al estudio de la ciudad, la identidad y la inmigración". *Revista Contemporánea*, 3: 53-71. <https://bit.ly/3uDITyo>
- OIT (Organización Internacional del Trabajo). 2020. "Economía informal en América Latina y el Caribe". <https://bit.ly/3uE18ii>
- OMS (Organización Mundial de la Salud). 2020. "Consejos para la población acerca de los rumores sobre el nuevo coronavirus (2019-nCoV)", 23 de noviembre. <https://bit.ly/3rMd4Np>
- Vraga, Emily, y Leticia Bode. 2021. "Addressing COVID-19 Misinformation on social media preemptively and responsively". *Emerging Infectious Diseases* 27 (2): 396-403. <https://doi.org/10.3201/eid2702.203139>
- Wang, Haidong, Katherine R. Paulson, Spencer A. Pease, Stefanie Watson, Haley Comfort, Peng Zheng, Aleksandr Y. Aravkin, Catherine Bisignano, Ryan M. Barber, Tahiya Alam, John E. Fuller, Erin A. May, Darwin Phan Jones, Meghan E. Frisch, Cristiana Abbafati, Christopher Adolph, Adrien Allorant, Joanne O. Amlag, Bree Bang-Jensen, Gregory J. Bertolacci, Sabina S. Bloom, Austin Carter, Emma Castro, Suman Chakrabarti, Jhilik Chattopadhyay, Rebecca M. Cogen, James K. Collins, Kimberly Cooperrider, Xiaochen Dai, William James Dangel, Farah Daoud, Carolyn Dapper, Amanda Deen, Bruce B. Duncan, Megan Erickson, Samuel B. Ewald, Tatiana Fedosseeva, Alize J. Ferrari, Joseph Jon Frostad, Nancy Fullman, John Gallagher, Amiran Gamkrelidze, Gaorui Guo, Jiawei He, Monika Helak, Nathaniel J Henry, Erin N. Hulland, Bethany M. Huntley, Maia Kereselidze, Alice Lazzar-Atwood, Kate E. LeGrand, Akiaja Lindstrom, Emily Linebarger, Paulo A. Lotufo, Rafael Lozano, Beatrice Magistro, Deborah Carvalho Malta, Johan Månsson, Ana M. Mantilla Herrera, Fatima Marinho, Alemnesh H. Mirkuzie, Awoke Temesgen Misganaw, Lorenzo Monasta, Paulami Naik, Shuhei Nomura, Edward G. O'Brien, James Kevin O'Halloran, Latera Tesfaye Olana, Samuel M. Ostroff, Louise Penberthy, Robert C. Reiner Jr, Grace Reinke, Antonio Luiz P. Ribeiro, Damian Francesco Santomauro, Maria Inês Schmidt, David H. Shaw, Brittney S. Sheena, Aleksei Sholokhov, Natia Skhvitaridze, Reed J. D. Sorensen, Emma Elizabeth Spurlock, Ruri Syailendrawati, Roman Topor-Madry, Christopher E. Troeger, Rebecca

Walcott, Ally Walker, Charles Shey Wiysonge, Nahom Alemseged Worku, Bethany Zigler, David M. Pigott, Mohsen Naghavi, Ali H. Mokdad, Stephen S. Lim, Simon I. Hay, Emmanuela Gakidou, Christopher J. L. Murray. 2022. “Estimating excess mortality due to the COVID-19 pandemic: a systematic analysis of COVID-19-related mortality, 2020–21”. *The Lancet*: 1-24. [https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(21\)02796-3](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(21)02796-3)



# Capacidades críticas de los actores educativos para enfrentar la violencia

## *Critical capacities of educational actors to address violence*

Milton Leonel Calderón-Vélez\*

Recibido: 15/01/2022 - Aceptado: 11/04/2022

### Resumen

Este artículo aborda la temática de la violencia como un régimen de acción y las formas en que los actores la enfrentan. Para ello, se describe un caso concreto en el ámbito escolar en el que los educadores desarrollaron una herramienta denominada “contextualización curricular”, con la que introdujeron cuestiones relativas a sus propias situaciones de violencia en el currículo oficial. El artículo muestra cómo las capacidades críticas de los actores favorecen la lucha contra la violencia a partir de las respuestas creativas que pueden incorporar aun cuando estas parezcan minúsculas. La herramienta, que se encuentra en constante construcción, es el resultado de un proceso de investigación-acción llevado a cabo en la frontera de Ecuador con Colombia, en un centro de la red Fe y Alegría, en el que se visibiliza una tensión entre la estandarización y las prácticas educativas contextualizadas.

**Palabras clave:** acción; capacidades críticas; contextualización curricular; currículo; régimen de acción; violencia.

### Abstract

This article addresses the issue of violence as a regime of action and the ways in which actors confront it. To this end, it describes a specific case in the school environment in which educators developed a tool called “curricular contextualization”, with which they introduced issues related to their own situations of violence into the official curriculum. The article seeks to show how the critical capacities of actors favor the fight against violence thanks to the creative responses that they can introduce, even if they may seem tiny. The tool, which is under constant construction, results from a research-action process carried out on the border between Ecuador and Colombia in a center of the Fe y Alegría network, in which tension between standardization and contextualized educational practices is visible.

**Keywords:** action, critical capacities, curricular contextualization, curriculum, regime of action, violence.

\* Doctor en Ciencias Políticas y Sociales por la Universidad Católica de Lovaina (UCLouvain, Bélgica). Adscrito al proyecto “Refuerzo de espacios de mediación comunitaria de jóvenes en situación de violencia y sufrimiento psicosocial” (CCD-ARES) – UCLouvain, Universidad libre de Bruselas (ULB), UNamur, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO sede Ecuador), Pontificia Universidad Católica del Ecuador (PUCE), Universidad UTE. Página web: [www.sociotramas.org](http://www.sociotramas.org) Correo electrónico: [yarteb@gmail.com](mailto:yarteb@gmail.com)



## Introducción

En medio de la tensión entre las prácticas educativas cotidianas y el interés por su estandarización, las respuestas creativas por parte de los educadores dan cuenta de sus capacidades para hacer frente a la violencia como régimen de acción (Boltanski 2000). Tal idea se desarrolla a lo largo del siguiente artículo sobre la base de dos presupuestos: el primero, que existe efectivamente una tensión entre dos formatos distintos (el del estándar y el del contexto), y el segundo, que los educadores tienen capacidades que resultan desconocidas y que poseen el poder de producir el mundo que les rodea.

Ahora bien, trasladar el análisis de las acciones respecto de la violencia a los propios actores que la viven —y no necesariamente al Estado o a los hacedores de política pública—, no resulta para nada casual. Una investigación que tuvo lugar entre 2017 y 2021 permite establecer la relación propuesta entre el ámbito educativo y los contextos de violencia, toda vez que favoreció un seguimiento de los mismos actores en situación.

En una primera sección del artículo se tornan visibles los detalles del trabajo que ha permitido producir la idea que aquí se argumenta. El caso que se expone corresponde al de la Escuela Padre Aurelio Elías Mera perteneciente al movimiento Fe y Alegría Ecuador y que se encuentra ubicada en la provincia Esmeraldas, cantón Eloy Alfaro, parroquia La Tola, en la frontera con Colombia. Aquí, las situaciones cotidianas de violencia dan cuenta del traslado del contexto a la escuela y del trabajo llevado a cabo por sus actores para intentar revertir las situaciones complejas a las que se enfrentan en el día a día.

Una segunda sección se centra en una breve explicación de los conceptos que se utilizan a lo largo del artículo, sobre todo porque categorías como “régimen de acción”, que forman parte del enfoque pragmático de la sociología, podrían resultar poco conocidas al alejarse del enfoque crítico mucho más extendido en gran parte de las ciencias sociales latinoamericanas (Nardacchione y Acevedo 2013). Así, la intencionalidad de la presente producción no pasa solamente por compartir los resultados de un trabajo sostenido y riguroso, sino por ampliar el ámbito de la sociología a dinámicas que merecen la pena ser exploradas.

Posteriormente, y volviendo sobre los dos presupuestos de partida, se dedica una sección a cada uno de ellos. Por un lado, se aborda la cuestión de la estandarización educativa como un formato que torna compleja la lucha contra la violencia, especialmente en ciertos contextos en que esta modifica incluso los espacios de relacionamiento de las personas. Por otro, se examina la organización de los actores, quienes, haciendo uso de sus capacidades, crean herramientas que pueden resultar

mucho más efectivas en el contexto en el que aquellos se inscriben; se expone, además, el modo en que estas se producen.

Se hace referencia específica a una de las herramientas, denominada por los mismos actores como “contextualización curricular”, y que resulta del empeño de los docentes por vincular el trabajo cotidiano con las situaciones de violencia que experimentan en su territorio. Con esta ejemplificación se busca poner en evidencia la posibilidad de creación de dispositivos variados, a pesar que esto va en contra de las normativas y de los intereses de control que se filtran en medio de los espacios educativos, también de formas violentas.

## Una investigación en perspectiva pragmática y un caso de estudio

En el segundo semestre de 2017 inició el “Proyecto de refuerzo de espacios de mediación comunitaria de jóvenes en situación de violencia y sufrimiento psicosocial” (Brackelaire et al. 2016), cuyo objetivo fue desarrollar investigaciones que favorezcan la construcción de conocimientos interdisciplinarios, así como reforzar las competencias de algunas organizaciones que trabajan en contextos de violencia.<sup>1</sup>

Inscrito en este proyecto, se desarrolló un trabajo de investigación-acción (Fals Borda 1986, 1993) desde la perspectiva de la sociología pragmática (Calderón 2021) con el objetivo de desplegar una labor colaborativa, de reflexión y de interpretación que tome en serio los modos en que los propios actores hablan de su mundo social. En cuanto enfoque, esta mirada sociológica promovió un trabajo etnográfico situado que asumió, entre otros, los siguientes principios: la comprensión del mundo social como un entramado de relaciones y actores; la consideración de las críticas producidas por los actores a quienes considera con capacidades para configurar el mundo social; la concepción de la acción como una cuestión que se ejerce en situación, que no es predecible de modo absoluto y que evoluciona; y, finalmente, la necesidad de desarrollar análisis que contemplan la realidad de modo simétrico, atendiendo seriamente a los diferentes posicionamientos que existen en medio de ciertas disputas (Barthe et al. 2017; Lemieux 2018) y evitando así su reificación (Honneth 2006).

Sobre la base de estos principios se establecieron cuatro momentos metodológicos concretos con el doble fin de comprender los modos en que actúan las personas

1 El proyecto integró tres universidades belgas (Universidad Católica de Lovaina [UCLouvain], Universidad de Namur [UNamur] y Universidad Libre de Bruselas [ULB]) y tres ecuatorianas (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales [FLACSO sede Ecuador], Pontificia Universidad Católica del Ecuador [PUCE] y Universidad UTE). Las organizaciones ecuatorianas con las que se llevó adelante fueron Fe y Alegría (FyA), Centro del Muchacho Trabajador – Una familia de familias (CMT) y Servicio Jesuita a Refugiados (SJR).

y las organizaciones en determinados contextos de violencia, y facilitar herramientas para el análisis de aquellos en el proceso de su producción.

- 1- Se partió de las disputas existentes en el espacio de las organizaciones, punto fundamental para eludir las explicaciones simplificadoras ligadas a la existencia de intereses ocultos (Latour 2012; Boltanski y Claverie 2007).
- 2- Se distinguieron dispositivos como sostén material que alienta u obstaculiza a los actores en medio de sus posicionamientos respecto de la disputa.
- 3- Se puso a prueba la realidad para confirmar que los actores se relacionen con aquello que manifiestan ser o representar.
- 4- Se visibilizaron las operaciones críticas desarrolladas por ellos de cara a amplificar las mismas, trasladando la investigación a la acción.

En el curso de estos momentos metodológicos, que no pueden entenderse de modo aislado sino como un sistema que permitió la interrelación de las diferentes fases en la investigación, se aplicaron, desde el comienzo, algunas técnicas cualitativas en el marco de un proceso de seguimiento de los actores en situación. Esto en coherencia con la perspectiva pragmática que, además, posiciona la necesidad de desarrollar teorías empíricamente fundadas. El artículo como tal no presenta todos los resultados de la investigación, sino una parte de ella, específicamente aquellos referentes a la Escuela Padre Aurelio Elías Mera de Fe y Alegría de La Tola, por lo que deben mencionarse las técnicas vinculadas a este caso específico.<sup>2</sup>

Por un lado, se desarrolló la observación participante comprendida como “una serie casi infinita de actividades de campo” (Espinosa 2017; Hirai 2012, 84) la cual se ubica en un plano central en este proceso, puesto que favoreció un ejercicio etnográfico que se radicalizó con la formación y acompañamiento de los docentes en el desarrollo de las herramientas contextuales para hacer frente a la violencia. Este se llevó a cabo en cuatro diferentes períodos: de julio a septiembre de 2017, de febrero a septiembre de 2018, de enero a septiembre de 2019 y de enero a mayo de 2021. Durante este tiempo se realizaron cuatro talleres de cartografía social, dos talleres de interpretación colectiva, seis sesiones formativas y diversas reuniones en las que estuvieron presentes profesores en La Tola y trabajadores de Fe y Alegría.

Las reflexiones provenientes de esta observación y de la reflexión conjunta se cruzaron con notas de campo y con entrevistas semiestructuradas realizadas a docentes, estudiantes y trabajadores de la organización (18 en total). Los resultados parciales se pusieron a consideración de los actores en diversas ocasiones posteriores

2 La investigación se desarrolló bajo las mismas lógicas en la organización Centro del Muchacho Trabajador, en Quito, Ecuador.

a su construcción, sobre todo en algunas jornadas desarrolladas concretamente con este fin en el mes de mayo de cada año, como parte del proyecto al que se ha hecho mención. Como complemento, a lo largo de todo el proceso, fueron revisados varios documentos institucionales con el fin de contrastar la información y comprender mejor las formas en que los actores interpretan sus propias situaciones.

Sobre la escuela cabe mencionar que se encuentra en un pueblo cercano a la frontera con Colombia en el que la violencia se vive a diferentes escalas, tanto en el interior de ella —cuando se reportan peleas entre los estudiantes— como en el exterior —especialmente debido al consumo de drogas y al tráfico de gasolina—. Fe y Alegría a través de sus oficinas nacionales ha buscado la manera de desarrollar programas que permitan reducir las situaciones de violencia cotidiana. Sin embargo, frente a estas sus trabajadores se sentían “defraudados” y en cierta medida “desmotivados”, dado que no consideraban efectivos los proyectos que venían desarrollando porque no les ofrecían “recetas prácticas” (reunión con docentes, julio de 2017).<sup>3</sup>

De ahí que en varias de las reuniones o talleres mantenidos referían la posibilidad de que la investigación resulte “útil”, y que se articule con uno de los proyectos dejados de lado por los docentes concerniente al desarrollo de investigaciones sobre la violencia previamente definidas por ellos mismos. En otras palabras, se sugería que el rol del investigador sea al mismo tiempo el de un facilitador de dinámicas de trabajo que lleven a los docentes a concebir estrategias y acciones de carácter pedagógico.

Ahora bien, este interés no es espontáneo, de hecho, en el marco del Sistema de Mejora de la Calidad, implementado por la organización educativa (Federación Internacional Fe y Alegría 2001), los centros educativos de la red habían definido previamente sus principales problemáticas en un documento titulado “Análisis de contexto”. En dicho texto, después de la presentación de los aspectos geográficos, culturales, económicos, sociales y políticos, se expresan las siguientes prioridades:

- Violencia intrafamiliar en la mayoría de los hogares, drogadicción y alcoholismo.
- Poca práctica de valores en las familias de la parroquia.
- Fuentes escasas de trabajo, lo cual implica que los jóvenes no encuentren espacios al finalizar su bachillerato (Escuela Padre Aurelio Mera 2016, 9-10).

De acuerdo con dicho informe los docentes “sienten con frecuencia miedo e impotencia cuando la violencia es reflejada en la escuela”, la cual en “las aulas se presenta con toda su dureza y cada vez con más frecuencia” (Escuela Padre Aurelio Mera

3 Los diferentes relatos que se presentan, así como los testimonios o ejemplos, son tomados de las notas del trabajo de campo.

2016, 9). Ello lleva a considerar dos posturas aparentemente contradictorias en las respuestas que había dado el centro educativo a Fe y Alegría como organización: una de apertura total dado que este era “el único centro en el que todos los docentes decidieron participar del proceso de investigación” (diálogo con trabajadoras del Centro de Formación Fe y Alegría Ecuador, 2019),<sup>4</sup> y otra de desgano frente a las tareas asignadas de cara a lograr el objetivo de trabajar significativamente contra la violencia manifiesta.

Esta idea circulaba en la escuela bajo la imagen de los “dos señores”, es decir, la sensación de los actores de trabajar para dos diferentes “jefes” y, por tanto, desarrollar usualmente dos esfuerzos en cada tarea. Esto puso en evidencia una disputa entre el centro y la propia organización a la que este pertenecía, la cual puede inscribirse en la problemática planteada acerca de la estandarización proveniente del Estado (primer señor) y de Fe y Alegría (segundo señor).

El interés de los docentes por capacitarse y finalmente iniciar un proceso de “contextualización curricular”, guiado por el acompañante pedagógico de la zona,<sup>5</sup> sería una muestra del modo en que hacían frente a un posicionamiento exterior sobre la escuela misma y sobre la educación que debía impartirse en ella. En ese contexto aquello resultaba significativo y riesgoso al mismo tiempo, puesto que años atrás una directora tuvo que abandonar un centro educativo cercano debido a amenazas que comenzaron a producirse a partir de su intención de desarrollar proyectos que disminuyeran el narcotráfico (entrevista a exdirectora de Fe y Alegría en Esmeraldas, 2021). La idea –varias veces reiterada en algunas entrevistas– de “hablar de más” puede dar cuenta del miedo que los trabajadores sentían con respecto a la propia realidad que estaban viviendo.<sup>6</sup>

Así, podemos considerar que se trata de una escuela de carácter más bien rural, que se ve enfrentada cotidianamente a las pruebas que le impone la violencia desde el exterior. Primero, desde el Estado y las organizaciones que establecen un marco normativo de acción que ubica las respuestas posibles fuera del propio contexto, y segundo, desde la misma realidad que rodea a la escuela, pues se reportan circunstancias de compleja violencia (visibles en el tráfico de gasolina y drogas, en los enfrentamientos entre diferentes grupos, en la existencia de pandillas, en los espa-

4 Una causa de esto puede ser que se trata de un centro pequeño de no más de 12 trabajadores, ocho de ellos docentes, y que la definición de las problemáticas del centro fue considerada prioritaria por parte de Fe y Alegría.

5 Fe y Alegría en Ecuador está dividido en zonas. Cada zona tiene un acompañante educativo que asesora a los centros en cuestiones pedagógicas y de gestión educativa.

6 Al menos en tres ocasiones los docentes se sintieron temerosos, “creo que estoy hablando de más”, manifestaban, al tiempo que expresaban su angustia por la realidad que viven cotidianamente, y por el hecho de que “alguien” pudiera haber escuchado sus testimonios.

cios físicos en que aquellas se reúnen y en algunas dinámicas familiares), todas ellas trasladadas de una u otra manera en el interior de este centro educativo.

Las diferentes redes de conflicto que existen alrededor de la Escuela Padre Aurelio Elías Mera la convierten en un caso significativo que aporta a la comprensión de las respuestas de los actores a las situaciones de violencia a las que viven enfrentados. Visibilizar, en mayor o menor medida, el modo en que sus actores operan de forma crítica con el objetivo de frenar aquella violencia resultará pertinente y significativo como aporte sociológico. De ahí que la misma desembocara en una perspectiva pragmática que pone el acento en las acciones de los propios actores y en las operaciones críticas de los mismos.

## Entender la violencia como régimen de acción

Si se considera que las acciones no pueden sino concebirse de modo plural (Thévenot 2006), cabría pensar en la imposibilidad de abarcarlas por completo y, por tanto, de hacer un seguimiento de los actores que pueda extenderse hasta el infinito. Para evadir este aparente callejón sin salida, la sociología pragmática propone analizar las lógicas que subyacen a dichas acciones, es decir, el “orden mismo de la acción” (Lemieux 2018, 58). Por ello analiza las reglas que un grupo de actores tiende a seguir y respetar en medio de sus propias acciones, favoreciendo cierta regularidad, pero manteniendo al mismo tiempo su imprevisibilidad. El programa de la sociología pragmática sugiere partir de estas acciones para desarrollar explicaciones sobre lo social, o como bien lo expresa Boltanski,

[...] redescibir el mundo social *a la manera de un escenario en proceso*, un proceso en el curso del cual los actores, que se hallan en situación de *incertidumbre*, proceden a realizar toda una serie de *indagaciones*, a consignar sus *interpretaciones* de lo que ocurre en distintos *informes*, a establecer un conjunto de *calificaciones* y a someterse a diversos tipos de *pruebas* (Boltanski 2014, 48).<sup>7</sup>

Se abre así la reflexión acerca de las formas plurales en que dicha acción se manifiesta tomando para ello algunos de los estudios más representativos de Boltanski relacionados con la justicia, la crítica y la justificación. Tal como en los orígenes de las investigaciones que aportarían a la reflexión sociológica sobre estas tres categorías (Boltanski 1979, 1982), cabe decir que en la actualidad es posible ver cómo las per-

<sup>7</sup> Todas las cursivas son originales del texto y de su traducción. Sobre la idea de la narración como un escenario en proceso, el texto original añade una nota al pie citando un texto de Boltanski y Claverie (2007).

sonas de diversas organizaciones hablan de sus situaciones en términos de justicia e injusticia, desplegando para ello diferentes críticas y justificándolas (Boltanski y Thévenot 1991; Boltanski 2009, 2017). De ahí que sea posible hacer una lectura de los modos en que los actores efectivamente actúan, sobre la base de los presupuestos explicativos que ofrece este enfoque sociológico.

Si se parte del hecho de que la crítica de los actores se sustenta en justificaciones respecto de una determinada concepción de justicia, es necesario considerar también que esta no necesariamente será respondida o tratada por aquellos que son objeto de crítica. Por tanto, si bien la justificación es necesaria para sostener la crítica, las respuestas pueden ser variadas y oscilar entre, por ejemplo, un contraargumento, un “pasar por alto”, o incluso una amenaza. Ello lleva al planteamiento de que no todas las situaciones de la vida están orientadas a la justicia, sino que la vida social se sostiene mediante modos o regímenes de acción.

Siguiendo la explicación de Boltanski (2000), existen cuatro diferentes regímenes: dos orientados hacia la paz que son el de la rutina<sup>8</sup> (justeza) y el del amor (ágape), y otros dos orientados a la disputa, el de la justicia y el de la violencia (tabla 1). Las personas se mantienen en el régimen en que se encuentran instaladas y se establece en ellas una suerte de estado, del que solo se sale “en cierto modo a su pesar, cuando la situación los enfrenta con otra persona instalada en otro régimen” (Boltanski 2000, 112). Esto quiere decir que las personas oscilan entre los diferentes regímenes de acción según las situaciones que atraviesen.<sup>9</sup>

Tabla 1. Regímenes de acción y su relación con los principios de equivalencia según Boltanski (2000)

	Activación de los principios de equivalencia	Desactivación de los principios de equivalencia
Orientado hacia la paz	Régimen de la rutina (justeza)	Régimen del amor (ágape)
Orientado hacia la disputa	Régimen de la justicia	Régimen de la violencia

Fuente: Guerrero y Ramírez (2011).

8 Boltanski denomina a este régimen *justesse*, y explica que el mismo se caracteriza sobre todo por las situaciones “rutinarias”. Dado que el término *justeza*, como una posible traducción del vocablo utilizado en francés, resulta extraño en el contexto latinoamericano, se prefiere el uso de “rutina”, aunque se aclara que el mismo no comporta necesariamente la idea de pérdida de reflexividad de los actores.

9 Siguiendo la lógica de los conceptos de sociología pragmática, es importante indicar que los regímenes de acción no se comprenden como una cuestión fija. En el presente trabajo los regímenes desarrollados por Boltanski resultan los más pertinentes dado que incorporan a la violencia. Sin embargo, otros autores en la misma línea sociológica han concebido otros regímenes.

La idea subyacente es que los actores pueden entrar o salir de los regímenes de acción, ya sea por lapsos muy cortos de tiempo o bien por períodos muy largos, cuestión que se vincula con la idea de concepción secuencial de la acción (Guerrero y Ramírez 2011). Esto permite considerar que las personas no siempre actúan de la misma manera y que, por ende, no existe un determinismo guiado por la dominación o las relaciones de poder que permita una simplificación de las explicaciones sobre el mundo social.

En la tabla 1 puede verse que los regímenes de acción operan en la medida en que se activan o no ciertos principios de equivalencia. Estos son los que construyen un lazo político, establecen un orden y atribuyen a cada uno una grandeza que puede ser considerada legítima al estar apoyada en visiones compartidas de justicia.<sup>10</sup> Dicho esto, se presentan cuestiones contextuales propias del espacio de investigación que están conectadas a la explicación de los cuatro regímenes de acción, entre los que se encuentra el régimen de violencia.

### **La paz en rutina**

El momento en que se activan los principios de equivalencia, y, por tanto, los actores se mueven en el mundo tácitamente (dado que los principios operan como objetos que sostienen el orden), nos encontramos en un régimen de rutina. En este régimen existe un acuerdo implícito y casi natural que permite que los actores estén distribuidos conforme a los principios de equivalencia de su propia visión de bien común, por ejemplo, cuando los trabajadores en un determinado espacio laboral asisten a sus trabajos cotidianos y desarrollan las actividades para las cuales han sido contratados, cumpliendo el mismo horario que sus jefes, aunque con salarios y responsabilidades distintas.

En Fe y Alegría La Tola los educadores cumplen rutinas cotidianas diversas según el lugar desde el cual se trasladan a la escuela a trabajar. Esta cuestión temporal es factible de cálculo en la medida en que uno puede hacerse la idea de quién hace un mayor sacrificio por el mismo sueldo. Así, por ejemplo, algunos de los docentes deben trasladarse desde la ciudad de Esmeraldas, la capital de la provincia, haciendo un trayecto diario de al menos dos horas por tramo, mientras otros requieren únicamente de diez minutos dado que La Tola no es una parroquia muy extensa. Las personas que vienen de lejos gastarán, además del tiempo, más dinero en transpor-

10 Las visiones compartidas de justicia fundan órdenes políticos que la sociología pragmática denominó “ciudades”. Estas son: inspirada –definida por la creatividad–, doméstica –orientada por la tradición–, de la opinión –por el reconocimiento–, cívica –por la primacía de los colectivos–, mercantil –por la competencia–, industrial –por la eficiencia– y por proyectos –por las actividades– (Boltanski y Thévenot 1991; Boltanski y Chiapello 1999).



te, desequilibrando un orden de justicia (ciudad industrial) que pasa relativamente desapercibido cuando sus actores están instalados en un régimen de rutina.

### **La paz en amor**

Por otro lado, cuando existe una desactivación de los principios de equivalencia y estos son puestos a distancia con el fin de evitar cálculos, nos encontramos frente a un régimen de amor.<sup>11</sup> En este no operan los principios de equivalencia, por lo que es posible mantener un estado de paz caracterizado por la consideración del otro ser humano en su condición de tal, olvidando el lugar que pueden ocupar en un determinado orden político. La alternativa que ofrece este régimen es que se instala en “la pasividad, en el amor, que acaba con la fuerza ignorándola y que la vence mediante la no-resistencia, mediante la no-violencia, pero por su cuenta y riesgo” (Boltanski 2000, 112).

En el caso de nuestra escuela en La Tola y, de hecho, de toda la organización que la sostiene, el régimen del amor resulta significativo dado que aquel existe en la lógica misma del trabajo que desarrollan las personas en ella. Al definirse por una misión que tiene un carácter religioso,<sup>12</sup> y que se basa en la fraternidad universal y en la idea del servicio como un asunto desinteresado, el régimen del amor aparece en la medida en que los docentes se adhieren y comprometen con estos discursos. Esto es mucho más evidente cuando en el trabajo las acciones se corresponden radicalmente con el principio de común humanidad en que se asume a cada persona como un “otro” completo que es necesario transformar, liberar o salvar, términos comúnmente utilizados para definir la labor de los docentes en el interior de Fe y Alegría.

### **La disputa en justicia**

Pese a estar completamente comprometidos con el trabajo desarrollado en una escuela ubicada en un sector empobrecido, allá “donde acaba el asfalto” (Federación Internacional Fe y Alegría 1985), uno de los trabajadores se siente inconforme porque parte de sus actividades como docente implican tareas casi personalizadas de atención a sus estudiantes en medio de situaciones delicadas de violencia. Así, en medio de una reunión con quienes acompañan la labor del centro (equipo zonal o nacional de la organización) manifiestan su descontento en términos de tiempo y de recursos, dado que sienten que hacen mucho más de lo que su sueldo, y de hecho

11 El vocablo griego que utiliza Boltanski es *agápē*, por tanto, se trata de un amor desinteresado, incondicional y reflexivo.

12 Fe y Alegría pertenece a la Compañía de Jesús (Jesuitas en Ecuador).

su contrato, estipulan que deben hacer, sugiriendo que se necesita un profesional en psicología. Esta lógica de cálculo activa los principios de equivalencia y contrasta aquello que se considera injusto con un orden de justicia diferente, permitiendo el paso a un régimen de justicia.

En este régimen la disputa, que aparece en función de una idea concreta de justicia, aterriza en críticas y justificaciones (Boltanski y Thévenot 1991). La activación de los principios de equivalencia fundará los diversos órdenes en los que se define la grandeza o la pequeñez de los actores, lo cual es importante para sostener el mundo social sin que este se vea alterado (régimen de rutina). Para poder salir de esta disputa serán necesarios acuerdos que permitan establecer nuevos ordenamientos en las relaciones, aunque estos no siempre se puedan lograr por la vía de la argumentación, y, por tanto, a través de este régimen se da paso, según el caso, a un nuevo régimen de acción.

### ***La disputa en violencia***

Tanto el régimen de rutina como el de justicia tienen un común denominador: en ellos están activos los principios de equivalencia que organizan a las personas en un determinado orden político. En el primer caso estas equivalencias funcionan tácitamente, en el segundo son confrontadas unas con otras visibilizando situaciones de “injusticia”. En el régimen de violencia, por el contrario, se desactivan las equivalencias, lo que implica que aquello que podría convertirse en un acuerdo pacífico atraviesa situaciones en las que se obvian los argumentos para imponer una posición.

La idea de desactivación de los principios de equivalencia implica que las personas que son parte de un determinado orden no son vistas en función del lugar que ocupan en este, sino que son tratadas como “cosas”.

Lo cierto es que, en la disputa violenta –a diferencia de lo que se observa en la disputa en términos de justicia–, el espacio en que se calcula la injusticia sigue siendo propio de cada uno de los participantes. Estos no convergen jamás en la búsqueda de un espacio de cálculo que les sea común, que comprenda los mismos objetos y las mismas relaciones, y que de ese modo permita un acuerdo previo sobre lo que importa en el diferendo y, en consecuencia, sobre la cuestión a la que puede referirse la disputa (Boltanski 2000, 118).

Como se ha indicado anteriormente, los regímenes de acción en los que se encuentran los actores pueden ser de corta o de larga duración, o bien pueden tener diferentes magnitudes. En el régimen de violencia esto es visible dado que las disputas sin argumentos pueden convertirse en una discusión, en una pelea callejera, o en

una guerra (lo cual no significa que estas puedan ser equiparables como, por ejemplo, entre la violencia del narcotráfico y la que proviene de la estandarización). En todo caso, lo que funda este es la condición de objeto a la que son subsumidos los actores al no existir entre ellos ninguna forma de equivalencia.

En el centro de La Tola esto es perceptible de muchas maneras, no solo porque el espacio mismo en el que se encuentran está lleno de situaciones violentas, sino porque aquellas se tornan visibles en medio de los espacios escolares. En el relato de una de las docentes de la escuela puede verse cómo opera el régimen, en el que, al desactivarse las equivalencias, ella misma se vuelve objeto y es empujada a buscar mecanismos para volver sobre un régimen de acción que sostenga la paz entre los actores.

Acá la gente es un poco agresiva, igual entre estudiantes. Los padres aquí son agresivos, groseros, ellos no venían a decir ¡permiso!, sino que iban entrando, pateando las puertas, insultando [...]. Ellos venían agresivos y todo, y yo no más observaba y observaba, y después (le digo para no alargar) ellos salían: ¡gracias profesora! Después de que venían agresivos y me querían agredir y todo, yo les hacía ver las cosas como son: que no era así como debían venir, ni de esa forma. Y les convenía, les hacía cambiar de mentalidad (entrevista a docente de Fe y Alegría, La Tola, agosto de 2019).

Cuando una persona llega a la escuela con el afán de agredir a una docente, sin lugar a dudas estamos frente a una situación en la que esa persona ha dejado de ser vista bajo el presupuesto de común humanidad en el que se fundamentan todos los órdenes de bien común y entra en un escenario de disputa que se intenta resolver por la vía de la violencia. Durante las diferentes visitas los relatos de situaciones similares fueron recurrentes entre los docentes, quienes manifestaban sentirse atemorizados. Muchas veces recibían amenazas por parte de los estudiantes, las cuales respondían, en cierta medida, a que sus padres se movían en contextos de marcada violencia, signados por el narcotráfico o el tráfico fronterizo de gasolina.

Esto no quiere decir, sin embargo, que solo existan estas situaciones de violencia, sino que son las más visibles y las que permitirán comprender con mayor profundidad a la violencia en cuanto régimen de acción. Siguiendo a Sémelin (1983), podría afirmarse que no existe una teoría capaz de explicar todas las formas de violencia que existen, que esta solo puede ser leída desde la comprensión de la realidad inmediata y, en este caso, desde las diversas tensiones que pueden visibilizarse en un espacio definido y en constante elaboración.

## El formato de estandarización frente a la complejidad de la violencia

Definida la violencia como un régimen de acción, cabe la pregunta sobre el modo en que esta no solo se vive en el interior de los espacios sociales, sino que se subvierte en función de otros regímenes. Instalados en un espacio rural en el que se han vivido situaciones complejas a nivel local, por ejemplo, la marcada presencia del narcotráfico en años anteriores que dejó a las personas del lugar “con la incertidumbre de que en cualquier momento puede pasar algo”, como riñas entre las personas y hasta disparos (diálogo con docente de Fe y Alegría, La Tola, agosto de 2019),<sup>13</sup> vale responder a aquella desde dos vías distintas: la de la estandarización, un formato totalizador, usualmente proveniente del Estado, y la de la contextualización, que surge desde dentro de la escuela y de sus discursos alternativos para ofrecer respuestas más situadas.

Por ejemplo, en medio de la escuela de La Tola un estudiante comienza a golpear y amenazar a uno de sus compañeros gritando que su padre guarda una pistola en la casa (régimen de violencia). El docente de dicho estudiante se enfrenta a una situación particular que debe ser solucionada de inmediato pese a no tener ni las funciones ni la preparación adecuada para el manejo de una situación tan compleja. En medio de esta incertidumbre tiene tras de sí la alternativa del estándar que le propone iniciar unos protocolos pensados por fuera de la realidad de La Tola, lo cual no solo alarga la solución, sino que la convierte en un caso más grande al incorporar muchos más actores al problema. Esta alternativa se convierte en una solución alejada del problema real, que no convence al educador, y que finalmente “limita su capacidad de gestión de lo imprevisto” (Mejía 2001).

Todo esto establece una tensión visible en el caso de la escuela que mantiene Fe y Alegría en La Tola, dado que el discurso que maneja la organización a la que esta pertenece es el de la educación popular (Fe y Alegría Ecuador 2016; Freire 2002; Vélaz 1967). Esto provoca que los docentes tengan que desempeñarse en un espacio controlado por el Estado, al tiempo que intentan incorporar los discursos de transformación y de pedagogía contextualizada a la que la organización le da una importancia particular (Calderón 2016). Es necesario aclarar que la estandarización no solo es una cuestión del Estado, puesto que se convierte también en la principal herramienta de gestión de la propia organización que, al tener presencia nacional, busca mecanismos de trabajo colectivo.

Por otro lado, los diferentes protocolos que llegan desde el Ministerio de Educación a las escuelas pueden terminar en la separación temporal o definitiva de los

13 En el taller del 2 de agosto de 2019 se escucharon unos disparos a lo lejos. Ante mi asombro, una docente respondió tranquila: “Ahh sí, sí. Siempre hacen no más así, uno escucha a veces en las fiestas, entonces ya no les da importancia” (testimonio de docente de Fe y Alegría, La Tola, 2 de agosto de 2019).

estudiantes cuando comenten faltas que se consideran graves. Volviendo sobre la tensión que todo esto genera en los educadores, cabe resaltar que la organización (Fe y Alegría) sobre la base de su identidad y de su misión consideraría completamente fuera de lugar una solución de este tipo. De ahí que esta tensión no es canalizada por la organización, sino que recae sobre los mismos docentes, quienes por tal razón expresan su inconformidad al hablar de “dos diferentes jefes”.

Por ello, al hablar de formato debe entenderse en este caso el ámbito “formal” desde el cual podrían definirse las diferentes lógicas de acción. Ha de comprenderse como aquellos mecanismos capaces de “dar forma” a la realidad, y en el caso de la estandarización a aquel por el cual el mundo social posee “plantillas estructurantes que circulan a través de canales materializados por técnicas” (Latour 2005, 279), técnicas de papel como el currículo oficial, constituido en norma pública de la vida escolar (Fumagalli 2015); y técnicas intelectuales, por ejemplo, aquellas que se orientan a establecer los dispositivos de medición de los conocimientos en la escuela.

Ahora, si bien es cierto que la estandarización es útil en muchos de los aspectos de la vida de un Estado, sobre todo porque facilita la eficiencia y la eficacia de las instituciones, es necesario indicar que en el ámbito de la educación la misma tiene consecuencias no siempre positivas dado que “la lógica de los números se filtra a variables cualitativas, forzando su cuantificación y derivando en un paradigma obediente a números, indicadores y estándares” (Molina 2017, 71), cuestión que no solo toca el ámbito de la gestión, sino que aterriza en los espacios en los que se desarrolla la práctica más pedagógica y didáctica.

De esta manera, el formato de estandarización intenta “normalizar” a los sujetos sobre la base de una norma ideal de conducta que premia a aquellos que la cumplen mejor y castiga a quienes no lo hacen gracias a diferentes dispositivos de control (Foucault 1981, 2009). “Estos constructos son elaborados y acordados entre personas con el conocimiento y autoridad para hacerlo” (Cassassus 1997, 2), por lo que son concebidos al margen de los contextos; cabe aclarar que en este caso también se dan al margen de los centros escolares y en la mayoría de las veces sin las voces de los estudiantes, docentes, autoridades y demás actores que existen en el espacio educativo.

Pese a todos estos límites que la estandarización establece en medio del espacio educativo, no todo está perdido. Si volvemos sobre la concepción de la acción que tiene la sociología pragmática, vale recordar que la misma se construye en medio de las situaciones y, sobre todo, es imposible de predecir de modo absoluto. Esto quiere decir que, aun en el caso en el que la estandarización pretende normar la vida cotidiana de las personas en los centros, esto solo ocurre si la acción que se desarrolla se corresponde con lo que el formato de estandarización espera de ella.

En esta línea, en investigaciones previas sobre la aplicación de políticas públicas

estandarizadas en el interior de los centros educativos, puede observarse lo siguiente: 1) para que los estándares no sean solamente letra muerta y tengan el efecto deseado necesitan un típico específico de usuario, 2) mientras más versátil es un estándar este se vuelve más estable y efectivo, 3) mientras más personas se identifican con un estándar en lo que dicen y hacen su efecto pasa más desapercibido, 4) a menudo su aplicación oscila entre un cambio de control entre el estándar y su usuario, 5) la capacidad de control se encuentra dentro de aquellos que trabajan con el estándar, no en quienes están detrás del mismo, y 6) lo que hace un estándar depende de qué y con quién se relaciona (Ceulemans 2017).

De este modo, es posible afirmar que, aunque la estandarización exista y busque dar forma a una realidad concreta, son en definitiva los actores los que la definen en la vida real. En la escuela de Fe y Alegría en La Tola, como en otras, existen innumerables actores que desarrollan sus tareas cotidianas utilizando sus propias perspectivas, aprendizajes y modos, desarrollando prácticas que aún hace falta explorar y comprender.

Muchos de ellos han sido formados en perspectivas discursivas afines a las miradas de dichas organizaciones y, por tanto, conocen la tensión entre el compromiso que los lleva a la búsqueda de la transformación y la política estandarizada que les obliga a seguir una serie de parámetros establecidos. Sin embargo, esta misma tensión favorece la existencia de nuevas lógicas de acción en el terreno propio del trabajo, pues las respuestas prácticas dependerán de cómo se asuma o no un estándar específico.

## Las capacidades críticas de los actores frente a la violencia

Se ha explicado que el formato de estandarización resulta un freno para enfrentar las situaciones cotidianas de violencia en La Tola, sobre todo porque lleva a los educadores a trabajar orientados por formatos y protocolos, aun cuando los mismos resulten limitados y muchas veces contradigan las lógicas que mueven a la organización. Ahora bien, ¿cómo cambiar este formato de cara a desarrollar dinámicas mucho más contextualizadas?, ¿cómo hacer que estas, a su vez, resulten en herramientas útiles para enfrentar las dinámicas de violencia que presenta el contexto en el que se ubica la escuela?

Volviendo sobre las prioridades que el centro educativo de La Tola había establecido respecto a su propio contexto (violencia, falta de valores), y los diferentes proyectos que desarrollaron las oficinas nacionales para, junto con ellos, intentar establecer mecanismos de acción, es importante decir que la sensación general era

que el proceso no había dado los resultados que esperaban, pues “lo que necesitaban los docentes eran insumos, herramientas más prácticas” (reunión con trabajadores del Centro de Formación Fe y Alegría, abril de 2018). Este fue el origen de un nuevo proceso, enfocado en fortalecer las capacidades de los docentes, que devino en el interés de estos en realizar contextualizaciones al currículo nacional con el fin de enfrentar en las aulas el régimen de acción de violencia.

Se comprende el hecho de que los docentes hayan decidido entrar por la vía del currículo oficial, en la medida que, al tratarse de un centro educativo, es la herramienta más próxima que tienen de cara a la acción. En varias ocasiones los docentes manifestaron que dicho currículo no les permite desarrollar un trabajo próximo a la realidad del centro educativo, y que los textos escolares los trasladan a contextos que para muchos de sus estudiantes son desconocidos. “A mí me gustaría trabajar sobre el cuidado del manglar, dado que en este lugar tenemos al manglar más grande del mundo, pero eso no lo podemos hacer con los libros del Ministerio”, explica uno de los docentes del centro educativo (entrevista a docente de Fe y Alegría La Tola, marzo de 2019).

En general, su intencionalidad es la de favorecer una mezcla de acciones sobre la violencia al tiempo que se fortalecen los valores comunitarios. Por esta razón, aunque no podría equipararse la violencia que les representa a los docentes la imposición de un currículo –aunque el mismo se presente como “abierto y flexible” (MINEDUC 2016)– respecto a la violencia que proviene del tráfico de gasolina –se trata de regímenes de acción de diversas magnitudes–, es importante señalar el uso que se hace de este mecanismo “estandarizado” para resolver problemas cotidianos vía “contextualización”.

Por ello, la “contextualización curricular” se convirtió en la herramienta por la cual los docentes de La Tola utilizaron sus propias capacidades de acción para buscar mecanismos que reduzcan la violencia, y al mismo tiempo para hacer frente a un posicionamiento exterior y estandarizado sobre la escuela misma y sobre la educación que debía impartirse en ella. Podría decirse que se trata del modo en que aquellos hicieron uso “de modo contrahegemónico y para fines contrahegemónicos de instrumentos o conceptos hegemónicos” (De Sousa Santos 2010, 30), modificando la norma estandarizada en función de sus propias realidades.

Con relación a esto se argumentan dos cuestiones importantes: la primera es que los actores, en medio de un contexto en el que el régimen de acción de violencia se torna común, pueden hacer uso de sus propias capacidades para enfrentar dicha violencia, por lo que la respuesta no necesariamente pasa por un plano “externo” resultante de lógicas de estandarización; la segunda es que la herramienta concreta de “contextualización curricular” tiene el potencial necesario para modificar las rela-

ciones de violencia en el espacio educativo al abordar la cuestión en el plano mismo de la acción educativa.

Dicha herramienta<sup>14</sup> da cuenta de que la mirada de los educadores sobre sus propios contextos requiere un acercamiento al modo en que ellos mismos interpretan sus realidades y desarrollan ideas para enfrentarlas. Ya en el plano práctico, esta se basa en un principio bastante simple, aunque complejo, en la medida en que comporta, como se ha mencionado, una postura contraria a la más extendida y normativa de la estandarización. Se trata de tomar los “objetivos” o las “destrezas con criterio de desempeño”<sup>15</sup> propuestas por el Ministerio de Educación y convertirlos en nuevos “estándares” ligados al contexto, es decir, a la propia realidad marcada por la violencia. De esta manera se conjuga en el resultado de la mixtura entre lo oficial y lo ideado por los actores, una propuesta que permite superar la tensión existente, al tiempo que se convierte en un mecanismo para hacer frente a la violencia con el uso de las capacidades críticas de los propios educadores.

Su elaboración inició con una reunión en marzo de 2019, de la que fui partícipe, entre el Centro de formación de Fe y Alegría a nivel nacional y la coordinación zonal, en la que estuvo presente el acompañante pedagógico del centro educativo. Frente a la solicitud de los docentes de contar con capacitación para el desarrollo de “estrategias educativas contextualizadas” vinculadas a las acciones contra la violencia, se decidieron algunas fechas para llevar a cabo la implementación de tales estrategias, las cuales tendrían que estar precedidas de destrezas curriculares vinculadas a la realidad de la zona.

Durante tres diferentes sesiones los docentes fortalecieron sus conocimientos en lo referente a currículo y estrategias pedagógicas; iniciaron el trabajo de contextualización curricular por áreas de aprendizaje en pequeños grupos; y tomaron algunas de estas líneas para desarrollar estrategias específicas de trabajo. Posterior a ello, el acompañante educativo continuó la elaboración de las estrategias con los docentes debido a su cercanía y a su presencia más constante en la escuela. A lo largo del proceso los docentes fueron vinculando las destrezas ya existentes en el currículo con diferentes situaciones que vivían en la cotidianidad, reflejando de esta manera la multiplicidad de violencias existentes en el lugar como un régimen de acción.

En la tabla 2 puede verse un ejemplo de un objetivo contextualizado y un plan de clase elaborado por los docentes de Fe y Alegría de La Tola siguiendo estas directrices.

14 Como dispositivo, la “contextualización curricular” se encuentra en constante construcción en el interior de los espacios educativos. El análisis no se desarrolla sobre una herramienta completa y cerrada, su construcción incluye tanto a los docentes como a los trabajadores de las oficinas regionales y nacionales.

15 El currículo ecuatoriano cuenta con objetivos y destrezas con criterio de desempeño (DCD) para cada una de las asignaturas que reciben los estudiantes. Una DCD es un conjunto formado por habilidades, contenidos y niveles de profundidad.



La lógica del plan de clase se basa en una metodología de educación popular, propia de la organización en Ecuador y que es denominada CORDIS: contextualización (CO), revalorización de saberes y experiencias (R), diálogo de saberes (D), innovación transformadora (I), y sistematización y socialización (S) (Fe y Alegría Ecuador 2016).

Tabla 2. Ejemplo de planificaciones de clase bajo la lógica de la contextualización curricular

<p>Objetivo correspondiente a la asignatura de Ciencias Naturales para EGB elemental (MINEDUC 2016):</p> <p>O.CN.2.5. Experimentar y describir los cambios y el movimiento de los objetos por acción de la fuerza en máquinas simples de uso cotidiano.</p> <p>Objetivo contextualizado por los docentes de Fe y Alegría, La Tola:</p> <p>Observar, experimentar y describir el movimiento de los objetos por acción de la fuerza, concretamente los triciclos en el transporte de personas y gasolina.</p> <p>Tiempo: Tres períodos Metodología: CORDIS</p> <p><b>Estrategia metodológica:</b></p> <p>CO. Hacer un recorrido alrededor de la cuadra de la escuela observando personas que utilicen máquinas simples. R. Preguntar en clase ¿cómo las personas utilizan los triciclos y otras máquinas como la bicicleta o la carretilla? D. Revisar información sobre máquinas simples - Hacer una lluvia de ideas sobre lo comprendido y relacionar el tema con el uso de dichos objetos en el plano de la violencia. - Observar un video educativo sobre el tema. I. Elaborar carteles con frases sobre el buen uso de máquinas simples y pegarlas en las paredes de la escuela. S. Elaborar la descripción creativa de una persona y su triciclo haciendo buen uso del mismo. Hacer un libro con las descripciones y colocarlo en un lugar visible de escuela.</p>	<p>DCD correspondiente a la asignatura de Lengua y Literatura para EGB media (MINEDUC 2016):</p> <p>LL.3.2.1. Escuchar discursos orales y formular juicios de valor con respecto a su contenido y forma y participar de manera respetuosa frente a las intervenciones de los demás.</p> <p>Objetivo contextualizado por los docentes de Fe y Alegría, La Tola:</p> <p>Escuchar discursos orales referentes al alcoholismo y drogadicción y formular juicios de valor sobre los mismos, respetando las intervenciones de los demás. Tiempo: Seis períodos Metodología: CORDIS</p> <p><b>Estrategia metodológica:</b></p> <p>CO. En la comunidad de La Tola muchos jóvenes consumen alcohol y droga en espacios como el puente, en el barrio la Olla o en el parque. R. Hacer una lluvia de ideas con las preguntas: ¿han observado o conocen a personas que consumen droga o alcohol?, ¿saben si esto es peligroso o no para la salud?, ¿conocen a personas que sufran enfermedades por causa del consumo de droga o alcohol? D. Leer información referente a las drogas y el alcohol: - Participar de un discurso sobre las consecuencias del consumo de drogas y alcohol por parte del subcentro de Salud y Policía. - Investigar en qué provincia el consumo de drogas y alcohol es más alto. I. Crear un discurso por grupos con el tema: drogas y alcohol y exponer en el aula a manera de ensayo. S. Manifestar el discurso a todos los estudiantes de la institución. - Crear un esquema mental sobre las drogas y el alcohol y compartir con las familias.</p>
--	---

Nota. Este ejemplo muestra un objetivo curricular y una DCD, desagregados como estrategias pedagógicas contextualizadas. Su planificación se llevó a cabo en el marco de un taller educativo que tuvo lugar el 26 de abril de 2019. Para comprender el primer objetivo en contexto: un triciclo es una bicicleta que tiene en la parte delantera un compartimento de carga.

Como puede verse en el ejemplo propuesto la contextualización curricular busca llevar al terreno de los propios actores aquello que el Estado mismo les propone como parte de su trabajo cotidiano en las aulas. Frente a una norma estandarizada que les exige trabajar el tema de las “máquinas simples de uso cotidiano”, los docentes de Fe y Alegría en La Tola se cuestionan en la medida en que esto les permite abordar un problema concreto, el cual es que los triciclos son utilizados sobre todo para la carga de productos factibles al tráfico.

Se ha manifestado en un momento anterior que la intencionalidad de los educadores es buscar mecanismos que les permitan enfrentar la violencia al tiempo que las vinculan con valores comunitarios. Por tanto, no valdría leer la experiencia de los educadores en relación con su trabajo de “contextualización curricular” como la creación de una herramienta de acción directa contra la violencia, sino, si se quiere, indirecta. Esta busca apuntar a un problema en la medida en que se vincula con una cuestión específica del aprendizaje normada en el currículo, por tal razón se manifiesta aquí que apunta a la acción y a la violencia como un régimen.

En este caso concreto, y para comprender el efecto de aquel, vale considerar que durante la noche los estudiantes “ruedan gas”<sup>16</sup> y utilizan diversas máquinas para transportar los tanques hasta el puerto, y reciben una paga por ello. Al día siguiente se muestran cansados y poco interesados en la escuela, ya que la misma no les deja ingresos inmediatos como puede hacerlo el tráfico en el que son introducidos muchas veces por sus mismos padres (diálogo con docente de Fe y Alegría, agosto de 2019). Por ello, el abordaje del problema por la vía de la escuela resulta significativamente pertinente, aunque parezca minúsculo.

Esto nos deja dos cuestiones que vale la pena acentuar: la primera es que los docentes comprenden que pueden desarrollar un trabajo en el interior de la escuela que les aporte las “herramientas prácticas” que tanto exigen a la organización; la segunda, es que en el marco de la tensión entre la estandarización y la posibilidad de contextualización es tan notable que se puede pensar una suerte de “estandarización contextualizada” en la medida en que los mismos actores hagan uso de sus propias capacidades críticas para resolver problemas cotidianos. La amplificación de estas capacidades en los actores podría influir en el desarrollo de otras múltiples herramientas y procesos relacionados para enfrentar la violencia como un régimen de acción.

16 La expresión “rodar gas” es utilizada por los docentes para referirse al modo en que los estudiantes llevan los cilindros de gas licuado, pateándolos desde sus casas hasta el puerto.

## Conclusiones

Lejos de querer explicar con minucia el proceso de producción de una herramienta concreta en el mundo de la educación, su funcionamiento y los resultados que este puede arrojar en un ámbito de trabajo concreto, lo que se ha buscado con este artículo es mostrar que las capacidades críticas que poseen los actores en medio de sus propias situaciones de violencia pueden aportar una respuesta pertinente a la resolución de los conflictos que estos viven día a día. La visión de la violencia como un régimen de acción ha permitido mostrar el acercamiento a este concepto complejo y al mismo tiempo ofrecer algunas luces sobre el contexto de la investigación.

Describiendo el caso de la escuela Fe y Alegría en La Tola, Ecuador se ha mostrado cómo los docentes desarrollan un trabajo interno que les permite enfrentar la violencia, entendida en cuanto régimen de acción, desde las herramientas que poseen en la vida diaria, es decir, el espacio escolar. En medio de un proceso que está evolucionando constantemente ha sido posible visibilizar el modo en que los docentes toman las normas estandarizadas y las adaptan para abordar, en los procesos pedagógicos, aquellos problemas que pueden resultar complicados. La idea que subyace en esta ejemplificación es que se requiere un trabajo que permita amplificar las capacidades críticas de los docentes en aras de construir un mejor espacio comunitario, dado que los dispositivos que desarrollan permiten disminuir los efectos negativos que puede tener la estandarización en el espacio escolar.

Esto nos deja dos cuestiones que vale la pena resaltar: la primera es que los docentes comprenden que pueden desarrollar un trabajo en el interior de la escuela que les aporte las “herramientas prácticas” que tanto exigen a la organización; la segunda es que en el marco de la tensión entre la estandarización y la posibilidad de contextualización se puede pensar una suerte de “estandarización contextualizada” siempre que los actores hagan uso de sus propias capacidades críticas para resolver problemas cotidianos. La amplificación de estas capacidades en los actores podría colocarse en la raíz de los procesos de politización, y, por tanto, en la búsqueda misma de la emancipación a la que apunta la misión de Fe y Alegría.

Por supuesto, para argumentar esto se debe comprender que una capacidad crítica implica un reposicionamiento de la crítica misma como una cuestión que portan los actores y las pueden utilizar en medio de determinadas situaciones, y no como una cuestión “profesional”, es decir, propia de los sociólogos que se acercan al terreno con una perspectiva “cenital” (Boltanski 2009), asumiendo cierto monopolio sobre el conocimiento del mundo. A este interés ha aportado el enfoque pragmático de la crítica, el cual ha servido de marco para el desarrollo de este trabajo y ha permitido explicar la lógica de la construcción de la investigación que la precede.

Recentrando la crítica, y volviéndola parte de la vida de los propios actores, podrá descubrirse cómo el hecho de haber pensado e iniciado la construcción de una herramienta concreta es ya un aporte poderoso para la lucha contra la violencia. Esta violencia que, en cuanto régimen de acción existe cotidianamente, nos invita a pensar y repensar los modos en que podemos seguir construyendo el mundo, oscilando entre diferentes dinámicas concretas, pero manteniendo la posibilidad de establecer cada vez más lapsos en los que la lógica de la acción no sea otra sino aquella que nos oriente a vivir en paz. En la medida en que seamos sensibles a los modos en que las personas en situaciones violentas enfrentan sus propios contextos se podrá aportar a la construcción de mecanismos para enfrentarla. Sea este un aporte en tal sentido.

## Bibliografía

- Barthe, Yannick, Damien De Blic, Jean-Philippe Heurtin, Eric Lagneau, Cyril Lemieux, Dominique Lindhardt, Cédric Moreau de Bellaing, Catherine Rémy y Danny Trom. 2017. "Sociología Pragmática: Manual de Uso". *Papeles de Trabajo* 11 (19): 261-302. <https://bit.ly/3wJcPFR>
- Boltanski, Luc. 1979. "Les Systèmes de Représentation d'un Group Social: Les 'Cadres'". *Revue Française de Sociologie* 20 (4): 631-667. <https://bit.ly/3LsWN7p>
- 1982. *Les Cadres*. París: Minuit.
- 2000. *El amor y la justicia como competencias. Tres ensayos de sociología de la acción*. Buenos Aires: Amorrortu Editores.
- 2009. *De La Critique. Précis de Sociologie de l'émancipation*. París: Éditions Gallimard.
- 2014. *De la crítica. Compendio de sociología de la emancipación*. Madrid: Ediciones Akal.
- 2017. "Un nuevo régimen de justificación: la ciudad por proyecto". *Entramados y Perspectivas* 7 (7): 179-209. <https://bit.ly/3IJgRRb>
- Boltanski, Luc, y Élisabeth Claverie. 2007. "Du Monde Social En Tant Que Scène d'un Procès". En *Affaires, scandales et grandes causes*, editado por Luc Boltanski, Élisabeth Claverie, Nicolas Offenstadt y Stéphane van Damme, 395-452. París: Stock.
- Boltanski, Luc, y Eve Chiapello. 1999. *Le nouvel esprit du capitalisme*. París: Gallimard.
- Boltanski, Luc, y Laurent Thévenot. 1991. *De La Justification. Les Économies de La Grandeur*. París: Éditions Gallimard.
- Brackelaire, Jean-Luc, Thomas Perilleux, Verónica Egas y Betty Espinosa. 2016. "Projet de Recherche Pour Le Développement (PDR). Renforcement Des Es-

- paces de Mediation Communautaire Des Jeunes Dans Les Situations de Violence et de Souffrance Psychosociales”. Bélgica.
- Calderón, Milton. 2016. “A la sombra del árbol: educación popular, desarrollo y Sur Global. Las Escuelas de Fe y Alegría en el Chad, África”. Tesis de maestría, FLACSO Ecuador.
- 2021. “Resistir a la crisis y la violencia: capacidades críticas de los actores en organizaciones educativas en Ecuador”. Tesis doctoral, Université catholique de Louvain.
- Cassassus, Juan. 1997. *Estándares en educación: conceptos fundamentales*. París: UNESCO.
- Ceulemans, Carliljne. 2017. “How to Move beyond the Trust - Control Dilemma? What Insight into the Work of Educational Standards Might Have to Offer”. *Studia Paedagogica* 22 (2): 33-51. <https://doi.org/10.5817/SP2017-2-3>
- Escuela Padre Aurelio Mera. 2016. *Informe del análisis de contexto*. Quito: Escuela Padre Aurelio Mera
- Espinosa, Betty. 2017. *Las redes de comercio justo. Interacciones entre el don y el intercambio mercantil*. Quito: FLACSO Ecuador.
- Fals Borda, Orlando. 1986. *Conocimiento y poder popular. Lecciones con campesinos de Nicaragua, México, Colombia*. Bogotá: Siglo XXI Editores.
- 1993. “La investigación participativa y la intervención social”. *Documentación Social. Revista de Estudios Sociales y de Sociología Aplicada*, 92: 9-21. <https://bit.ly/3Dn68eb>
- Federación Internacional Fe y Alegría. 1985. “Ideario Internacional de Fe y Alegría”. XVI Congreso Internacional, San Salvador.
- 2001. *El sistema de mejora de la calidad en Fe y Alegría*. Bogotá: Programa de mejora de la calidad de la Educación.
- Fe y Alegría Ecuador. 2016. *Horizonte pedagógico pastoral*. Quito: Fe y Alegría Ecuador. <https://bit.ly/3tNcZtV>
- Foucault, Michel. 1981. *Las mallas del poder*. Barcelona: Paidós Ibérica.
- 2009. *Vigilar y castigar. Nacimiento de la prisión*. Madrid: Siglo XXI Editores.
- Freire, Paulo. 2002. *Pedagogía del oprimido*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Fumagalli, Laura. 2015. “El currículum como norma pública”. Clase 2 del Diplomado superior en Currículum y prácticas escolares en contexto. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 27 de junio de 2016.
- Guerrero, Juan, y Hugo Ramírez. 2011. “La justicia, la crítica y la justificación. Un análisis desde la perspectiva de la sociología pragmática”. *Revista Colombiana de Sociología* 34 (1): 41-73. <https://bit.ly/3IUilM6>

- Hirai, Shinji. 2012. “¿‘Sigue los símbolos del terruño!’: etnografía multilocal y migración transnacional”. En *Métodos cualitativos y su aplicación empírica: Por los caminos de la investigación sobre migración internacional*, coordinado por Marina Ariza y Laura Velasco, 81-111. Tijuana: El Colegio de la Frontera Norte.
- Honneth, Axel. 2006. “El reconocimiento como ideología”. *Isegoría*, 35: 129-150. <https://doi.org/10.3989/isegoria.2006.i35.33>
- Latour, Bruno. 2005. *Reensamblar lo social. Una introducción a la teoría del actor-red*. Buenos Aires: Ediciones Manantial.
- 2012. “Qué es una controversia según Bruno Latour”. Video de YouTube. <https://bit.ly/3wUsT86>
- Lemieux, Cyril. 2018. *La sociologie pragmatique*. París: La Découverte.
- Mejía, Marco. 2001. *Educaciones y pedagogías críticas desde el Sur (Cartografías de la Educación Popular)*. Ciudad de Panamá: Consejo de Educación de Adultos de América Latina.
- MINEDUC (Ministerio de Educación del Ecuador). 2016. Currículo de los niveles de educación obligatoria. Quito: Ministerio de Educación del Ecuador.
- Molina, Eduardo. 2017. *La pedagogía Williams. Filosofía de una educación militante*. Guayaquil: Inédito. <https://bit.ly/3tR50MJ>
- Nardacchione, Gabriel, y Mariela Hemilse Acevedo. 2013. “Las sociologías pragmático-pragmatistas puestas a prueba en América Latina”. *Revista Argentina de Sociología* 9-10 (17-18): 87-118. <https://bit.ly/3wNCGN9>
- Sémelin, Jacques. 1983. *Pour Sortir de La Violence*. París: Les édition ouvrières.
- Sousa Santos, Boaventura de. 2010. *Refundación del Estado en América Latina. Perspectivas desde una epistemología del Sur*. La Paz: Plural Editores.
- Thévenot, Laurent. 2006. *L'action Au Pluriel*. París: La Découverte.
- Vélaz, José María. 1967. “Fe y Alegría, un experimento apostólico latinoamericano”. En *Colección de escritos del fundador*, editado por la Federación Internacional Fe y Alegría. Documento 67-01. Caracas: Federación Internacional Fe y Alegría.

## Diálogos y entrevistas

- Diálogo con docente de Fe y Alegría, La Tola, agosto de 2019.
- Diálogo con trabajadoras del Centro de Formación Fe y Alegría Ecuador, 2019.
- Entrevista a docente de Fe y Alegría La Tola, marzo de 2019.
- Entrevista a docente de Fe y Alegría, La Tola, agosto de 2019.
- Entrevista a exdirectora de Fe y Alegría en Esmeraldas, 2021.
- Reunión con docentes, julio de 2017.
- Reunión con trabajadores del Centro de Formación Fe y Alegría, abril de 2018.



# Construcción participativa de políticas públicas. Una propuesta metodológica a partir de un caso en Ecuador

## *Participatory construction of public policies. A methodological proposal from a case in Ecuador*

Andrea Ordóñez León\*, Verónica Muñoz-Sotomayor\*\*,  
Claudia Gabriela Costa-De los Reyes\*\*\*

Recibido: 04/05/2021 - Aceptado: 01/10/2021

159

### Resumen

La gestión territorial y la planificación urbana se ejecutan mediante políticas públicas construidas a través de procesos participativos que involucran a una serie de actores. El Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda del Ecuador propuso espacios participativos denominados “HUB en territorio” para la construcción de la Agenda del Hábitat Sostenible 2036. Por la emergencia sanitaria, dichos espacios se realizaron de manera virtual. En este artículo, se presenta una propuesta metodológica con base en una de las mesas técnicas desarrolladas como parte de dicho proceso; tales mesas contaron con tres fases: discusión, organización y análisis de información, y resultados. Se aplicaron técnicas de investigación cualitativa para llegar a una propuesta de líneas de acción, basada en la identificación de problemáticas y estrategias derivadas de la participación de los actores. Se evidencia la efectividad de la metodología planteada a fin de lograr que los resultados sean producto de un ejercicio colectivo.

**Palabras clave:** Agenda Hábitat 2036; metodología cualitativa; participación ciudadana, planificación territorial; procesos participativos; taller virtual.

\* Doctora en Urbanismo. Docente investigadora de la Escuela de Arquitectura Universidad Internacional del Ecuador ext. Loja. Grupo de Investigación Dinámicas Urbanas de la Ciudad intermedia (DUCI). Email: anordonezle@uide.edu.ec

\*\* Máster en Ciencias de la Información Geográfica. Docente investigadora de la Escuela de Arquitectura Universidad Internacional del Ecuador ext. Loja. Grupo de Investigación Dinámicas Urbanas de la Ciudad Intermedia (DUCI). Email: vemunozso@uide.edu.ec

\*\*\* Magíster en Construcciones. Docente investigadora de la Escuela de Arquitectura Universidad Internacional del Ecuador ext. Loja. Grupo de Investigación Arquitectura y tecnologías de la edificación sustentable (ARQ-TES) Email: clcostade@uide.edu.ec



## Abstract

Territorial management and urban planning are conducted through public policies built through participatory processes that involve a series of actors. The Ministry of Urban Development and Housing of Ecuador proposed participatory processes called “HUB in territory” for the construction of the Sustainable Habitat Agenda 2036. Due to the health emergency, these processes were held virtually. This article presents a proposed methodology for one of the technical discussion tables, which is developed in three phases: (1) discussion, (2) organization and analysis of information, and (3) results, through the application of qualitative research techniques. A proposal of lines of action is presented based on the identification of problems and strategies abstracted from the participation of the actors, highlighting the effectiveness of the proposed methodology to achieve results that are the product of collective action.

**Keywords:** Citizen participation, participatory processes, Habitat Agenda 2036, qualitative methodology, virtual workshop, territorial planning

## Introducción

En las últimas décadas, la participación de la sociedad en los asuntos públicos ha adquirido mayor relevancia. En el pasado, la participación se relegaba únicamente a los ciudadanos burgueses, quienes tenían disponibilidad de tiempo para informarse e involucrarse en la toma de decisiones (Font 2004). Actualmente, al hablar de participación ciudadana hay que considerar la opinión de una sociedad que no suele mostrarse interesada en ocupar parte de su tiempo en asuntos públicos, por falta de información o mecanismos de comunicación. A pesar de que se ha reivindicado el derecho, y la participación es exigible en procesos del Estado, resulta importante reflexionar sobre los mecanismos y herramientas que efectivizan la participación ciudadana.

Según Rhodes-Purdy (2017), los procesos participativos se inspiraron en teóricos como Rousseau, Mill, Plamenatz y Pateman, quienes sostuvieron que la participación directa en el autogobierno podría llevar a los ciudadanos a elevarse por encima de sus intereses particularistas y abrazar un tipo de política de espíritu público.

En América Latina, los nuevos formatos de gobernanza emergen en un particular contexto sociopolítico y de desarrollo institucional. Los procesos participativos para la planificación empiezan a plantearse como mecanismos democráticos sólo después de superarse las inercias de los regímenes antidemocráticos que se establecieron en la región (Zurbriggen 2011). El “giro a la izquierda” latinoamericano de gran parte de los Gobiernos durante el siglo XXI suscitó cambios radicales en el fondo y las formas democráticas (Stoessel 2014).

Hacia el 2008, once de los dieciocho países latinoamericanos eran gobernados por presidentes de centro-izquierda o izquierda, denominados progresistas. Los Gobiernos progresistas promueven la ampliación de los espacios de participación ciudadana para efectivizar el empoderamiento social –voz y capacidad de decisión– de diversos sujetos y colectivos, que se tradujeron en nuevas constituciones en países como Bolivia, Ecuador y Venezuela (Stoessel 2014; Gaudichaud, Webber y Modonesi 2019).

En este marco, la participación ciudadana se instaló transversalmente en el discurso de los actores políticos y se trasladó a las instituciones públicas y de Gobierno. Las formas y modelos de democracia son difusos y no necesariamente se traducen en mecanismos de participación ciudadana aplicables a la realidad donde se desenvuelven. Las posiciones más críticas ante esta participación ciudadana institucional manifiestan que hablar de democracia y participación se reduce a diseños institucionales restringidos a los elementos formales en los que gran parte de la población queda excluida de las decisiones (Contreras y Montecinos 2019).

El proceso de democratización no solo se relacionó con la implementación de un ambiente electoral competitivo, sino que también se asoció a nuevas formas de participación ciudadana en las políticas públicas (Zurbriggen 2011). En América Latina desde hace 25 años, se procura incluir en la gobernanza procesos de planificación participativos y multiescalares, de lo nacional a lo subnacional y a lo local. Se entiende, además, que esta gobernanza participativa involucra al Estado, a la sociedad civil y al sector privado en la resolución de los problemas identificados en el ámbito de sus competencias (Sandoval, Sanhueza y Williner 2015).

Las experiencias de participación ciudadana en distintos países han dado lugar a una serie de enfoques que se diferencian en función de una mayor o menor incidencia. Estos enfoques se pueden clasificar según niveles de participación partiendo desde el primer nivel, donde el Estado tiene el control absoluto y la participación se genera únicamente en procesos de planificación participativa técnica. En el nivel más alto de participación se encuentra la planificación participativa integral, cuyo alcance es construir planes de acción cogestionados (López-Sánchez et al. 2018). Además de los niveles de participación, también hay una diferenciación según los niveles de Gobierno, por ejemplo, dentro de lo local, la participación es más particularizada y próxima.

A la democracia participativa, como estado idílico de lo político, se le atribuye el nombre de democracia consensual (Rancière 1996). Sin embargo, numerosos autores sugieren que en un proceso participativo institucionalizado el consenso conseguido es cuestionable (Mejías Sandía y Henríquez Rojas 2012; Crespo-Sánchez 2019). En este sentido, Crespo-Sánchez (2019) sostiene que si, por un lado,

en el ejercicio de la participación ciudadana institucionalizada se preseleccionan a los sectores involucrados y a sus representantes y, por otro lado, a la convocatoria de estos procesos sólo acuden quienes tienen pleno conocimiento de la institución convocante y del tema a tratar, queda predefinida una perspectiva dominante que regirá la práctica y los resultados.

El desacuerdo o disenso, entendido como la ausencia de acuerdo y el disentimiento entre los agentes activos, se encarga de romper jerarquías para que la igualdad se instituya como principio fundamental (Rancière 1996). Por tanto, la mejora de los procesos participativos hacia modelos más abiertos requiere una reflexión sobre sus procedimientos, pues es muy común que los modelos consensuales se tornen impositivos. Las múltiples opiniones, el disenso más allá de dividir pueden originar propuestas que den soluciones más reales a los conflictos colectivos (Díaz Aldret 2017).

Lo que sí requiere todo proceso participativo es una metodología clara. Sin esta, el enfoque participativo puede diluirse fácilmente. Por ejemplo, si se desea un alto nivel de participación, se debe evitar limitar dicha participación únicamente al diagnóstico. El desarrollo metodológico en los procesos participativos debe planificarse convenientemente, y la elección de técnicas y herramientas dependerá del tipo de materias abordadas, el tiempo y los recursos disponibles, las características de la población participante y del territorio (López-Sánchez et al. 2018).

En el caso de Ecuador, aunque la participación ciudadana empezó a institucionalizarse a partir de la Constitución de 1998, fue en la Constitución de 2008 que esta se establece de manera sólida con base jurídica; en ese texto la participación forma parte de los derechos de la ciudadanía y constituye un principio de gestión de todos los niveles de Gobierno. Por ello el derecho de participación ha sido reconocido como una de las principales innovaciones de la Constitución de 2008 si se compara con la de 1998 (Carrera 2015). Así, la participación se ha convertido en una pieza fundamental de la gobernanza democrática, cuya aplicación se extiende al control, fiscalización y construcción de políticas públicas y también es parte de la planificación territorial, dependiendo de las modalidades de participación instauradas para cada país.

A pesar de que en Ecuador se cuentan ya más de 10 años de políticas de participación ciudadana, ni instituciones ni agentes poseen experiencia consolidada en el ejercicio participativo. Las entidades gubernamentales siguen aún un esquema de disciplinamiento (homogeneización, control social) por lo que existen dificultades para incorporar la particularidad local y los intereses heterogéneos de los actores (Christian Rojas 2021). Las metodologías participativas facilitan esa apertura hacia la heterogeneidad, sirven para conocer mejor los problemas y construir caminos de superación (Alonso et al. 2019).

En los procesos participativos los actores pasan a ser sujetos activos y protagonistas de un proyecto de transformación de su entorno y realidad más inmediatos. Con la ductilidad que se puede trabajar en los ámbitos de vida cotidiana, espacios de relación comunitaria, barrio, municipio, comarcas y en ámbitos regionales o incluso de un país (Bisio y Noboa 2019).

Por ello, con el presente trabajo se pretende aportar una metodología aplicada en un caso de planificación participativa para el proceso de los HUB en territorio, impulsados por el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda en Ecuador (MIDUVI). Este proyecto se realizó en cumplimiento de los compromisos asumidos a partir de la promulgación de los objetivos de desarrollo sostenible (ODS), el HÁBITAT III y el Acuerdo Nacional Ecuador 2030 con el fin de construir la Agenda Hábitat Sostenible del Ecuador 2036 (AHSE 2036). Para este propósito, el MIDUVI generó un espacio para la construcción colectiva de políticas públicas, denominado “HUB en territorio”.

El inicio de los HUB coincidió con el confinamiento por la pandemia por covid-19, por tanto, la mesa técnica se desarrolló en sesiones en línea. La Universidad Internacional del Ecuador (UIDE) fue invitada para participar como coorganizador de la Mesa Técnica 2 “Construcción de políticas de planificación territorial, uso y gestión de suelo”. Sin precedentes sobre el manejo de un proceso participativo virtual y contando solamente con las temáticas a tratar, el equipo académico de UIDE planteó una metodología para desarrollar las mesas de trabajo en línea, recoger y sintetizar las opiniones y comentarios de los actores. Con el objetivo de obtener resultados objetivos, se aplicaron técnicas de análisis cualitativo, que permitieron describir, analizar y sintetizar información proveniente de discursos y textos. Los resultados evidenciaron categorías similares y otras predominantes que fueron de gran utilidad para sistematizar de manera equitativa (sin omisión de opiniones) la información recogida en el proceso participativo, y que puede ser fácilmente aplicado en otros procesos de construcción de políticas públicas.

## La implementación de la participación ciudadana en Ecuador

La Constitución del Ecuador (2008), en el art. 85, establece que “en la formulación, ejecución, evaluación y control de las políticas y servicios públicos se garantizará la participación de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades”. Se instituyeron, entonces, dos funciones mediante las cuales la ciudadanía puede ejercer su derecho de participación: a) la promoción del ejercicio de los derechos de participación e iniciativas de la ciudadanía y b) el ejercicio del control social (MIDUVI

2015). Además, a partir de esta Constitución se institucionaliza el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS), una entidad autónoma cuya misión es promover el ejercicio de los derechos de participación y control social, cuyos mecanismos, dependiendo del propósito y función de la participación, se describen en la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, expedida en el año 2010.

Con todo este respaldo legal, Ecuador busca promover la participación de la ciudadanía como factor primordial en las decisiones del Estado y el control de su desempeño, involucrando especialmente a aquellos grupos tradicionalmente excluidos (Álvarez 2014). En el art. 100 de la Constitución (2008) se establece que todos los niveles de Gobierno conformarán instancias de participación. Uno de los propósitos de estas instancias es la elaboración de planes y políticas nacionales.

La planificación y gestión territorial urbana y rural es quizás uno de los ámbitos donde más se ha regulado y formalizado el proceso de participación ciudadana. Desde la publicación de la Constitución del 2008 y la expedición del Código Orgánico de Organización Territorial y Descentralización (COOTAD) en el 2010, los términos de referencia para las consultorías de elaboración de planes cantonales y parroquiales han establecido en su metodología que la participación ciudadana sea la columna vertebral de todo el proceso. Así, por ejemplo, el art. 38 de la Norma Técnica de contenidos mínimos para el registro de los Planes de Uso y Gestión de Suelo (PUGS) detalla el proceso de participación ciudadana (Consejo Técnico de Uso y Gestión del Suelo 2020). Dicho proceso inicia con el mapeo de los sectores que intervienen con sus correspondientes actores. Durante la formulación del plan, los actores participan en talleres que permitan recoger aportes que se registran en actas de acuerdos/desacuerdos. Los aportes específicos deben ser considerados, en caso de no serlo se debe justificar técnica y legalmente. Las actas junto con el registro de asistentes y el material fotográfico se anexan al Plan.

Aunque la metodología intenta ser específica para las consultorías de planes de desarrollo, finalmente lo que se evalúa es la lista con el número de actores y sectores de la sociedad que participan, dejando la selección de la metodología de recolección y análisis de la información en un segundo plano.

## **Ejercicio de la participación ciudadana en la elaboración de la Agenda Hábitat Sostenible del Ecuador 2036 (AHSE 2036)**

Entre el 17 y el 20 octubre de 2016, se celebró en Quito, Ecuador, la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre Vivienda y Desarrollo Urbano Sostenible, Hábitat III. El propósito de la conferencia fue reforzar los compromisos globales

para lograr un desarrollo urbano y una urbanización sostenible. También se enfocó en la implementación de la Nueva Agenda Urbana (NAU), la cual constituye un plan de acción para el desarrollo de ciudades y asentamientos humanos a ser implementado durante los próximos 20 años por los países miembros; en la NAU se propone un cambio de paradigma que oriente las políticas, programas y proyectos de los territorios hacia el desarrollo urbano sostenible (Naciones Unidas 2017a).

Según el Plan de Acción Regional (PAR) para la implementación de la NAU 2016 -2036, entre los desafíos a enfrentar en América Latina y el Caribe sobresale la desigualdad, que en las ciudades se expresa no sólo en términos de los ingresos y patrones de empleo de sus habitantes, sino también físicamente, en la segregación residencial, las estructuras espaciales de las ciudades y las brechas de la calidad urbanística y de acceso a vivienda y hábitat (Naciones Unidas 2017b). Para la puesta en marcha de la NAU, CEPAL y ONU-Hábitat elaboraron el PAR que propone un marco de acción estratégico de seis ejes:

- políticas nacionales urbanas
- marcos legales urbanos,
- planificación urbana y territorial, diseño urbano integrado,
- financiamiento de la urbanización,
- implementación local, y
- mecanismos de monitoreo, reporte y revisión.

A su vez tales ejes deben desarrollarse bajo cuatro principios rectores: a) ciudades inclusivas, b) economías urbanas sostenibles e inclusivas, c) sostenibilidad ambiental urbana, y d) gobernanza efectiva y democrática (Naciones Unidas 2017b). Con base en el principio cuatro –gobernanza efectiva y democrática– se recomienda que para enfrentar las desigualdades se realicen procesos transparentes, participativos y colaborativos durante la toma de decisiones y formulación de políticas públicas inclusivas que responden a las problemáticas de la ciudad y el territorio (Naciones Unidas 2017b).

De acuerdo con Fung (2007), la participación como mecanismo de gobernanza establece que los ciudadanos se involucran directamente para diseñar leyes y políticas que solucionan problemas comunes. En este sentido, la puesta en marcha de la NAU implica que los Estados deben implementar los mecanismos para la construcción de políticas públicas mediante procesos participativos, multiescalares (Sandoval, Sanhueza y Williner 2015).

En el caso de Ecuador la entidad rectora de la planificación en hábitat y vivienda es el MIDUVI que, en cumplimiento de los compromisos asumidos a partir de la

promulgación de los ODS, el HÁBITAT III y el Acuerdo Nacional Ecuador 2030, lidera la construcción de la AHSE 2036, esto implicó generar un espacio (Hub en territorio) para la construcción colectiva de políticas públicas (MIDUVI 2018, 2020).

Los HUB en territorio forman parte de los mecanismos para la implementación de la AHSE 2036 y se proponen como un espacio de articulación con una estructura abierta encaminados a la construcción participativa de políticas públicas, programas y proyectos prioritarios (MIDUVI 2020 ).

El MIDUVI sostiene que “la participación de actores de fuera del Estado debe ser vista no como un proceso de legitimización de las decisiones tomadas, sino de construcción misma de las categorías, conceptos y marcos referenciales que se emplearán” (2020, 41). En este sentido, el MIDUVI, con la participación de distintos actores –gobierno, academia, sector privado y sociedad civil– conformó los HUB en cada una de las ocho zonales de Ecuador, ocho espacios de participación, con el propósito de articular, transferir conocimientos y definir acuerdos alrededor de dos temáticas: 1) construcción de la política de vivienda sostenible para el Ecuador al año 2036, y 2) lineamientos y procedimientos orientados a mejorar la observancia de la normativa relacionada con el ordenamiento territorial, uso y gestión del suelo (MIDUVI 2020).

Los HUB se desarrollaron entre abril y agosto del 2020. El producto final de este proceso fue la AHSE 2036, que contiene las acciones para implementar políticas de desarrollo urbano sostenible y de gobernanza de las ciudades en el Ecuador.

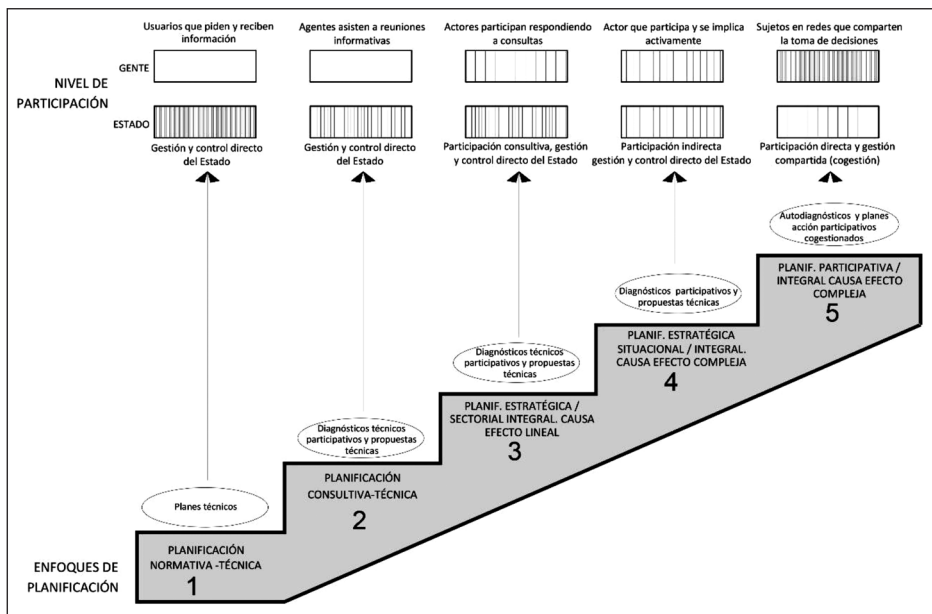
En las mesas técnicas de los HUB se trabajó bajo la guía de documentos base formulados por el MIDUVI, en estos se plantearon preguntas que debían debatirse en los talleres. El HUB debía entregar los resultados de la mesa junto con lineamientos para formular la política pública. Quienes participaron en las mesas pertenecían a la sociedad civil, la academia, Gobierno Nacional y Gobiernos locales .

En coordinación con el MIDUVI, el equipo académico de la UIDE desarrolló la Mesa Técnica 2 denominada “Construcción de políticas de planificación territorial, uso y gestión del suelo”. Para este proceso, y en ausencia de una metodología de análisis de la información, se ha planteado una metodología que se alinea a los objetivos de la construcción de la AHSE 2036 y del MIDUVI en relación con el protagonismo de la participación.

## Hacia la construcción participativa de políticas públicas

En la revisión de la literatura se encuentran distintos enfoques sobre la planificación en los que la participación ciudadana tiene mayor o menor prevalencia. Según López-Sánchez et al. (2018, 34), “la participación ciudadana y social se da en distintos niveles, desde la pseudoparticipación hasta la construcción de una ciudadanía activa e inclusiva”. La planificación versus la participación se puede relacionar en una escalera de cinco niveles (fig. 1). Al observar esta escalera, se evidencia que solo en los niveles cuatro y cinco, que corresponden a la planificación estratégica situacional y la planificación participativa, se incluye de manera activa a la comunidad. ¿En qué difieren tales niveles?: mientras que en el cuatro se llega a diagnósticos participativos y propuestas técnicas en los que el control del proceso lo lleva el Estado, en el nivel cinco, mediante procesos participativos directos se llega a generar autodiagnósticos que desembocarán en propuestas de acción cogestionadas entre Estado y sociedad (RED CIMAS 2015).

Figura 1. Relación entre enfoques de planificación y niveles de participación



Fuente: Adaptado de RED CIMAS (2015).

Para el desarrollo de procesos participativos existen una gran variedad de instrumentos de recolección de información, análisis y evaluación, además de que continuamente se generan nuevas técnicas (Pérez-Foguet 2004), como consta en la tabla 1.



**Tabla 1. Herramientas para el desarrollo de procesos participativos**

Herramienta	Objetivos y potencialidades	Enfoque	Virtualización
Sondeos	Encuesta para conocer las preferencias ciudadanas en relación con uno o varios temas. Los resultados son de carácter consultivo, contribuyen a tomar decisiones.	Cuantitativo	Sí
Cuestionarios	Conjunto de preguntas acerca de una o más variables sobre las que se quiere obtener información, aceptación o rechazo.	Cuantitativo	Sí
Paneles ciudadanos	Registro de tendencias de cambio en la opinión ciudadana a partir de la conformación de muestras aleatorias a las que se realizan consultas periódicas sobre temas de interés.	Cualitativo	
Photo Voice	Concientización a partir de materiales audiovisuales creados por grupos sociales; allí plasman su visión sobre la realidad tratada.	Cualitativo	Sí
Deriva o transecto	Recorridos de campo en los que participan profesionales y población, y donde se identifican informantes clave, lugares con riqueza informativa, etc.; la información se sistematiza en mapas o planos.	Cualitativo	
Matrices FODA	Análisis colectivo realizado por los involucrados en el proceso participativo sobre los aspectos positivos (fortalezas y oportunidades) y los negativos (debilidades y amenazas) con relación a un tema para formular estrategias.	Cualitativo	Sí
Grupo focal	Dinámica colectiva en grupos pequeños en la que se debate en torno a un tema, para pasar de problemas generales a específicos, así como localizar conflictos y elementos de consenso.	Mixto	Sí
Sociograma	Elaboración gráfica colectiva de la red de relaciones sociales entre los actores vinculados a un tema-problema; se identifican, entre otras cuestiones, conflictos y conjuntos de acción.	Cualitativo	
Flujograma	Análisis estratégico gráfico en el que se acuerdan colectivamente las múltiples cadenas de causa-efecto en torno a una situación de interés, distinguiendo entre problemas raíces y consecuencias de ellos.	Cualitativo	
Encuesta deliberativa	Mide los cambios de opinión respecto a una cuestión de interés público cuando se introduce información cualificada y diferentes perspectivas.	Cualitativo	Sí
Asamblea informativa, audiencia pública	Sesiones abiertas a la asistencia de toda la ciudadanía, en las que se dan a conocer diversos aspectos sobre asuntos públicos.	Cualitativo	Sí
Cartografías socioambientales	Identificación en el tiempo y el espacio de las problemáticas presentes en un contexto y que necesitan atención; los actores dibujan cartografías donde sitúan problemáticas sociales o del medio ambiente.	Cualitativo	
Panel de expertos	Fuente de información utilizada para elevar la discusión de un grupo sobre una temática. Permite transformar las apreciaciones individuales de los expertos en un juicio colectivo superior.	Cualitativo	Sí

Fuente: Elaborado a partir de López-Sánchez et al. (2018); Sandoval, Sanhueza y Williner (2015); Alberich et al. (2009); García Valdés y Suárez Marín (2013).

En procesos de construcción de planificación y construcción de políticas públicas sin participación (niveles 1 y 2, fig. 1), se realizan estudios de tipo cuantitativo, se utilizan estadísticas existentes o se realizan encuestas para recoger, analizar y presentar datos, sin embargo, estos instrumentos no permiten profundizar en el porqué de los fenómenos. Un enfoque cualitativo y participativo permite que los actores de forma individual o grupal tengan protagonismo, permite recoger opiniones e imágenes respecto a la realidad que se pretende conocer mediante talleres o grupos focales (Alberich et al. 2009).

Lo más relevante de un proceso participativo es que conlleva la devolución de la información a quienes participaron de dicho proceso para que con base en esta se reflexione, priorice y planifique estrategias propias (Centro para la Salud y Desarrollo Comunitario de la Universidad de Kansas 2021; Alberich et al. 2009). Esta acción en términos de investigación acción participativa (IAP) se conoce también como “devolución sistemática”; su propósito no es la autoafirmación de los resultados del proceso, sino generar un debate sobre estos en los participantes (Flores y Watkins 2019).

Es decir, un enfoque participativo en la planificación y toma de decisiones prioriza el desarrollo de talleres operativos y de construcción colectiva del conocimiento y de la acción; desde el inicio involucra a los actores importantes, pero también a los no escuchados. El enfoque participativo plantea utilizar distintos instrumentos para abordar un tema mediante herramientas tanto cuantitativas como cualitativas.

En los procesos de planificación participativa no existen técnicas predeterminadas, sino que se deben diseñar o adaptar según los objetivos que se quieran lograr, el tipo y cantidad de actores participantes, el tiempo disponible, el espacio en el que se van a realizar, etc. Dos condiciones importantes de las herramientas a utilizarse es que deben ser de fácil comprensión para los actores y deben permitir trabajo en equipo (Enet et al. 2008).

Enet et al. (2008) afirman que la participación activa de los actores con opiniones y sugerencias requiere de una buena comunicación, es decir, antes que las metodologías o herramientas utilizadas es fundamental que los participantes comprendan los temas a tratar y los objetivos, solo en este contexto serán capaces de implicarse y ofrecer respuestas que enriquezcan el resultado del proceso participativo.

## Procesos participativos y tecnologías digitales

El desarrollo tecnológico actual modifica las relaciones sociales, la cuarta revolución industrial ya está modificando la vida y las relaciones personales a través de recursos tecnológicos. En América Latina este desarrollo es muy desigual, lo cual ha implica-

do una discusión sobre las formas en que se podrían dar los procesos participativos (Flores y Watkins 2019, 94). Hasta inicios de 2020 el internet y las nuevas tecnologías en procesos de participación ciudadana se utilizaron principalmente como una estrategia para generar debate previo a que las instituciones desarrollen estos procesos y tomen decisiones (Castellanos Claramunt 2019).

En el marco de la pandemia por COVID-19, que inició en marzo de 2020, todos los países del mundo adoptaron una serie de restricciones para frenar la propagación del virus y evitar un colapso de los sistemas de salud, de ahí que la presencialidad y más aún la aglomeración se restringieron; en este sentido los espacios de encuentro físico quedan desactivados. Lo que antes se concebía como un ejercicio territorial en algunos casos se paralizó y en otros empezó a gestionarse en la virtualidad, utilizando tecnologías digitales (Asuntos del Sur 2020).

Aunque la tecnología tiene una alta penetración en la sociedad, su incidencia en los procesos participativos antes de la COVID-19 era poco sustancial; según Paisaje Transversal (2020) las aproximaciones pre-coronavirus a la participación desde lo digital, se realizaron habitualmente a través de cuestionarios, votaciones, a través de espacios donde dejar una opinión, como los chats, donde todo vale; ello derivó en pensamientos atomizados, sesgados, lejos de la deseable construcción colectiva de pensamiento crítico y de la búsqueda de soluciones compartidas.

Jose Castellanos Claramunt (2019) afirma que, si bien la evolución tecnológica de nuestras sociedades ha modificado los medios de participación democrática, lo primordial siempre será el hecho de participar, independientemente del modelo escogido. El propio autor recalca que no hay que hacer una gradación de los métodos participativos por su importancia e innovación, sino que lo fundamental es conseguir una participación lo más amplia, transversal e integradora posible.

Más que las metodologías utilizadas, sería la brecha digital la que frenaría un proceso participativo amplio. Por tanto, para desarrollarlos utilizando medios tecnológicos y en modalidad no presencial hay que tener la certeza de que el acceso a la tecnología (computador o dispositivo móvil y conexión a internet) no será una limitante. Con esta condición inicial un proceso participativo virtual “tiene la capacidad de extender los mecanismos que estructuran la representación a cualquier ámbito, creando comunidades que sin esta comunicación no existirían nunca” (Castellanos Claramunt 2019).

## Descripción de la Metodología

Tomando en cuenta la subjetividad y relatividad a la que se puede llegar dentro de un proceso participativo no estructurado, el equipo coordinador propuso una metodología cuya finalidad fue garantizar la efectividad del proceso desde dos aspectos que pueden verse vulnerados: la motivación para participar y la interpretación del discurso consolidado resultante (sin omisión de opiniones); estos dos aspectos se analizan como las variables dependientes. Se partió de la siguiente hipótesis: los mecanismos de comunicación y el análisis minucioso de los resultados garantizan el propósito de la participación ciudadana; así se plantearon como variables independientes los canales de participación (herramientas) y el análisis de toda la información recibida durante el proceso.

El desafío adicional al que se tributó con la presente metodología es la modalidad virtual. Aunque la emergencia sanitaria ha obligado la adopción de esta modalidad, la aplicación de diversos canales de comunicación y el análisis de resultados pueden ser replicados en otros procesos en el futuro.

La metodología planteada en cuanto a la motivación se enmarca en los fundamentos teóricos y procedimientos de la técnica de grupos focales, entendida como aquella que permite trabajar con espacios de opinión a través de discusiones grupales para posteriormente llevar a cabo el análisis de datos. Además, los grupos focales responden a una técnica reconocida de la investigación cualitativa, que posibilita conocer la percepción y la perspectiva de las personas a través de la interacción, facilita la discusión y logra una participación activa de los involucrados (Hamui-Sutton y Varela-Ruiz 2013). De acuerdo con McDermott (citado en Rodas y Pacheco 2020), es factible aplicar esta técnica a través de webcams, entornos virtuales y redes sociales.

Con el objetivo de plantear un proceso dinámico participativo, inclusivo y eficiente, se trazó una metodología en donde el conocimiento se obtiene a través de la comprensión, construcción y articulación de ideas que se generan dentro del diálogo. Para ello, se definieron y se estructuraron las acciones y herramientas a utilizar dentro de la Mesa Técnica 2 “Construcción de políticas de planificación territorial, uso y gestión de suelo”.

- **Determinación de los objetivos:** A partir de la problemática y necesidades identificadas dentro de una línea base que motiva un proceso participativo, resultó importante definir el objetivo claro de la sesión. Una vez establecido, se planificaron las actividades que se debían realizar para alcanzarlo.

En este caso, la intencionalidad del trabajo de la mesa se centró en determinar los lineamientos para la construcción de políticas de uso y gestión de suelo.

Por tanto, interesaba analizar, debatir y construir ideas colectivamente a fin de identificar acciones estratégicas que pudieran abordarse a mediano y largo plazo. Para esto, la mesa se estructuró en varias temáticas tratadas en diferentes sesiones virtuales (fig. 2).

Figura 2. Temáticas por sesiones de la Mesa Técnica 2

Sesión 1	Clasificación y subclasificación del suelo
Sesión 2	Delimitación de suelo rural de expansión urbana
Sesión 3	Enfoque lineamientos generales para la delimitación de centros urbanos
Sesión 4	Desafíos de la planificación territorial frente a la emergencia sanitaria

Elaboración propia.

- **Identificación de actores:** Con el propósito de decidir sobre la composición del grupo se llevaron a cabo reuniones de coordinación para definir quiénes deberían integrarse en el proceso según el objetivo de la mesa. Se establecieron además los protocolos para realizar la convocatoria a los actores que participarían en el proceso.

En el marco de los HUB en Territorio, la Mesa Técnica 2 se incluye en la escala subnacional y por la temática que aborda es de carácter técnico, por tanto, los actores que participaron pertenecen a Gobierno nacional, Gobierno local, academia, sociedad civil y sector privado (fig. 3). El desarrollo y trabajo de la mesa estuvo a cargo de docentes de la Facultad de Arquitectura de la UIDE-L en coordinación con el MIDUVI. La convocatoria a los involucrados se realizó a través de una carta de invitación por correo electrónico en donde se detallan los objetivos de cada una de las sesiones y se reforzó mediante un grupo de WhatsApp, en el que se incluyó a todas las personas involucradas. El desarrollo de la mesa en todas sus sesiones contó con una participación promedio de 30 personas.

Figura 3. Actores involucrados en el proceso



Elaboración propia.

- **Tiempos y recursos:** Con base en los propósitos de la mesa se estableció el calendario de actividades y los recursos, organizando los medios disponibles para que se desarrolle el proceso. Según Rodas y Pacheco (2020), el tiempo promedio para obtener la información y poder cumplir con los objetivos de este tipo investigación oscila entre los 90-120 minutos, condición muy importante en un proceso virtual.

El trabajo de las mesas se planteó en cuatro sesiones de dos horas y se realizó en ocho semanas. Para cada sesión se determinó una agenda y debido a la complejidad conceptual y técnica de los temas, cada sesión inició con un panel de expertos invitados que reflexionaban sobre las temáticas a tratar, lo que permitió enfocar y elevar el nivel de la discusión.

- **Herramientas:** La mesa se desarrolla en un entorno virtual en línea, por tanto, las herramientas utilizadas se adaptaron a esta modalidad y se seleccionaron de acuerdo con las fases y objetivos del proceso. Escoger adecuadamente las herramientas digitales permite recopilar la información de manera que luego pueda ser analizada y socializada con los involucrados (tabla 2).

Para la ejecución de la metodología, se determinaron fases que permiten llevar a cabo las actividades planificadas y organizar el trabajo de cada una de las sesiones a través de la (1) discusión, (2) organización y análisis de información, y (3) resultados, que puedan desembocar en la determinación de problemáticas, estrategias y líneas de acción respecto a las temáticas abordadas. Paralelamente a esta actividad, se realiza un seguimiento continuo al proceso para retroalimentar y corregir cualquier error.

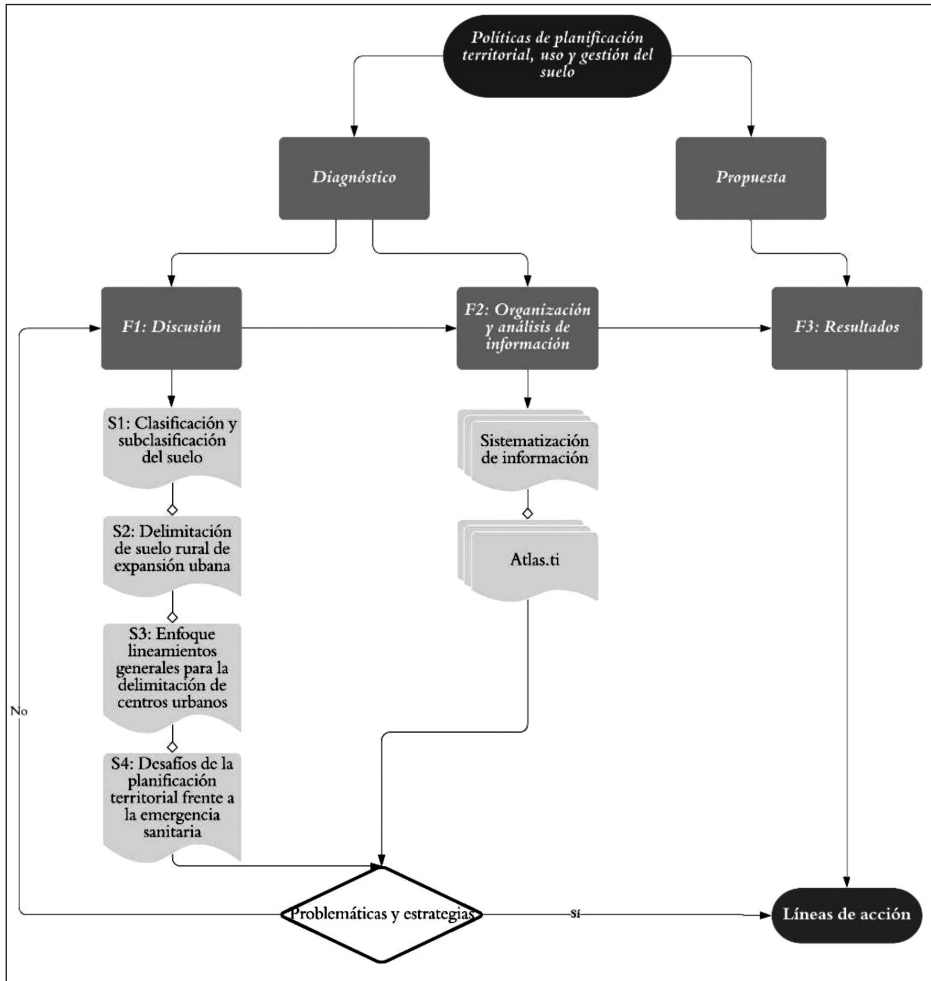
Es importante anotar que en una investigación cualitativa los diseños permanecen abiertos mientras se lleva a cabo la ejecución de esta, ya que pueden modificarse según los resultados que se obtengan y a medida que avanza el proceso (Prieto y March 2002). Por eso, se estableció un procedimiento flexible y ordenado que permitió estructurar el diagnóstico y la propuesta metodológica reflejando las relaciones entre las fases previstas, las actividades y los resultados esperados (fig. 4).

Tabla 2. Herramientas utilizadas dentro del proceso metodológico

Fase	Herramienta	Objetivo
Discusión	Flujograma	Organizar el proceso metodológico que se lleva a cabo en las mesas de trabajo
	Encuestas	Conocer la opinión de los actores respecto a los temas que se abordan en las mesas. Los resultados contribuyen a la identificación de problemas y planteamiento de estrategias
	Plataforma Mentimeter	Interactuar y hacer participar a los actores sobre las preguntas orientadoras que se trabajan en cada una de las mesas. Los resultados se pueden observar en tiempo real
	Plataforma AVAYA	Realizar la reunión virtual y que los actores tengan accesos desde cualquier dispositivo de su preferencia. Permite que todos los actores colaboren. Plataforma facilitada por la entidad organizadora MIDUVI
	Plataforma ZOOM	Realizar videoconferencias y reuniones permitiendo que los actores puedan participar e interactuar. Las sesiones se graban como respaldo del proceso que se lleva a cabo dentro de las mesas
Organización y análisis de datos	Microsoft Excel	Organizar y clasificar en matrices y fichas la información recopilada en las mesas de trabajo
	Microsoft Word	Recopilar los datos y desarrollar los informes de cada una de las mesas
	Atlas.ti	Analizar cualitativamente la información. Los resultados permiten identificar los principales puntos dentro de cada temática abordada
Resultados	Lucid .app	Crear diagramas para entender gráficamente los procesos de la metodología y resultados
	Adobe .pdf	Crear y visualizar los informes técnicos desarrollados en la mesa
	Microsoft Power Point	Realizar presentaciones para socializar la información y los resultados de las mesas

Elaboración propia.

Figura 4. Proceso metodológico propuesto



Elaboración propia.

- **Fase de discusión: Participación efectiva de los actores**

En la planeación de esta fase, para generar la discusión sobre las temáticas establecidas, se definieron preguntas orientadoras apoyadas en un documento informativo de cada sesión. Delimitar los roles dentro del equipo coordinador y facilitador de la mesa permitió operativizar el proceso metodológico (tabla 3).



Tabla 3. Detalle de roles del equipo coordinador del proceso

Un coordinador	Encargado de los convenios iniciales, de la coordinación del equipo, la convocatoria a reuniones previas de organización y de comunicar las decisiones del equipo a los directivos y técnicos de la institución organizadora MIDUVI.
Un equipo operativo	Conformado por tres docentes, encargados de la revisión de documentos base, identificación de puntos clave para la discusión, convocatorias y socialización de la dinámica de trabajo a los panelistas invitados, definición de agenda y roles para cada sesión. Además, se encargaron de la clasificación, categorización, análisis y síntesis de la información.
Un equipo de soporte	Conformado por tres estudiantes, encargados de la recopilación de la información, transcripción y registro de opiniones, sugerencias y comentarios.
Cuatro moderadores	Encargados de dirigir el diálogo, aclarar los propósitos en cada una de las sesiones y controlar los tiempos de participación conforme a la agenda.

Elaboración propia.

Para orientar la conversación y cumplir con los objetivos de la mesa se formularon 19 preguntas fundamentadas en documentos de MIDUVI para las cuatro sesiones, con las cuales se logró mayor especificidad sobre las temáticas. Las preguntas son compartidas con todos los involucrados a través de un formato de encuesta en la plataforma Mentimeter. Con ello se reflexionan los temas y se genera una discusión entre actores respecto a la problemática tratada en cada sesión, dentro de un proceso inclusivo que posibilita la construcción de acuerdos colectivos en cada reunión.

Las sesiones se realizan de forma virtual por medio de las plataformas AVAYA y Zoom. Con el objetivo de registrar las opiniones y el intercambio de ideas fue necesario grabar cada una de las sesiones y registrar la interacción en los chats como respaldo del proceso.

- **Fase de organización y análisis de información:**

En una investigación cualitativa la organización y análisis de datos constituye una fase crucial. Powell y Single (1996, citados en Escobar y Bonilla 2009) argumentan que para realizar el análisis de información dentro de este tipo de investigación es importante considerar la codificación y clasificación de la información y el análisis de la información original con la información conceptual transformada. Para ello se establecieron las siguientes actividades:

1. **Transcripción de información:** Todas las participaciones se transcribieron con el fin de mantener el contexto en el que se transmiten las ideas y evitar la distorsión de información, y así lograr la fiabilidad del análisis y posterior a ello de los resultados.

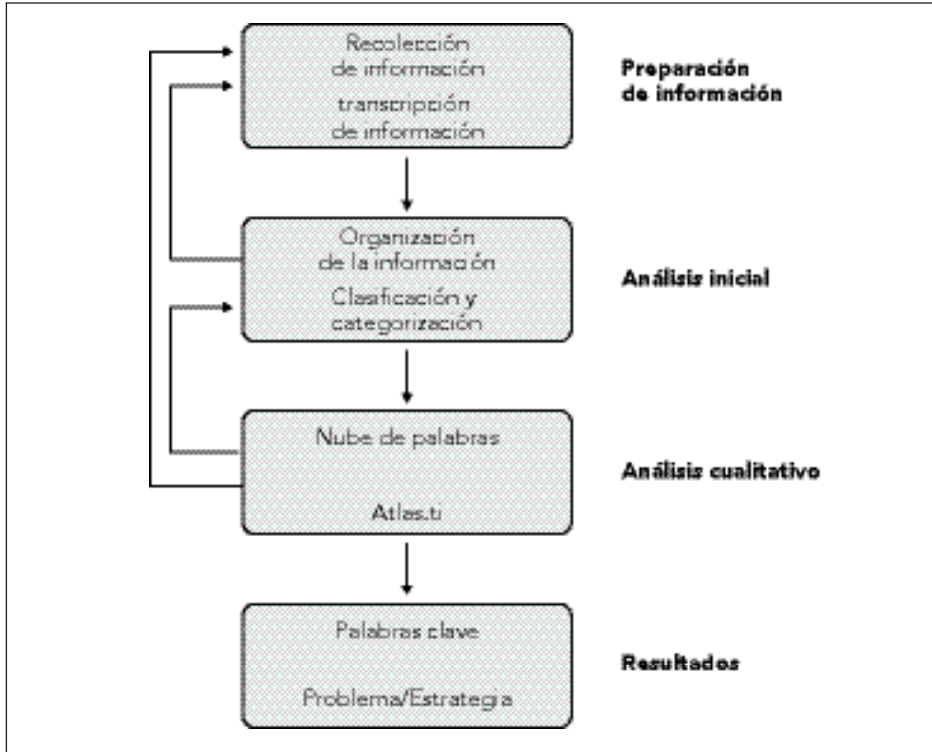
Luego de cada sesión se generó un informe de lo tratado. La recopilación y organización de la información fue realizada por estudiantes de la Facultad de Arquitectura que participaron en el proceso apoyados en las grabaciones y registros de las sesiones.

2. **Clasificación y categorización de la información:** Para llevar a cabo esta acción y considerando que el propósito del análisis consiste en canalizar la información recopilada, en función del objetivo principal (Rodas y Pacheco 2020), una vez finalizada la transcripción de información de las sesiones, el equipo coordinador y operativo analizó los resultados y se realizaron matrices en donde se agrupa y categoriza la información por tema, según la participación de  $n$  actor sugiere un problema o una estrategia (fig. 5).

Para realizar un análisis objetivo de la información recopilada y considerando que en el proceso se identifican un sinnúmero de respuestas y comentarios coincidentes, se utilizó el software Atlas.ti, programa adecuado para este tipo de análisis (Hamui-Sutton y Varela-Ruiz 2013) como recurso para el manejo de datos cualitativos que devela palabras claves a partir de la frecuencia de repetición de ideas y frases, agilizando el proceso de organización y sistematización de las opiniones.

Una vez obtenido el resultado del análisis cualitativo, es decir, luego de identificar los principales puntos tratados en las discusiones y de clasificarlos, se interpreta la información y se esquematiza en diagramas organizados por temática.

Figura 5. Organización y análisis de la información



Elaboración propia.

#### - Fase de resultados

En esta fase, a partir de los temas priorizados e identificados como problemáticas y las estrategias, se construyeron las líneas de acción que encaminen programas o proyectos a corto o largo plazo (tabla 4).

Tomando en cuenta los problemas identificados en las diferentes sesiones, en la tabla 5 se agrupan y sintetizan estrategias útiles para plantear líneas de acción que promuevan la aplicación de las mismas.

Tabla 4. Problemas identificados según las temáticas abordadas

Temáticas	Problemas
<p><b>Sesión 1: Clasificación y subclasificación del suelo</b></p> <p>Se plantean cinco preguntas orientadoras referidas a parámetros que se deben considerar para clasificar el suelo urbano, consolidado, de expansión y de protección.</p>	<p><b>Gestión de suelo</b>, referida a las herramientas de planificación y control que suelen no aplicarse o no cumplirse.</p>
	<p><b>Conflictos de la clasificación de suelo y los efectos en la expansión urbana sobre el suelo rural</b>, sin relación con las verdaderas demandas y sin considerar los efectos sobre el valor del suelo que implica un cambio de uso. En este sentido, el impacto del valor del suelo en la planificación.</p>
	<p><b>Capacidad municipal para ejercer la administración del territorio</b>, limitaciones que tienen municipios en el financiamiento y por ende falta de herramientas y tecnología para actualizar la información.</p>
<p><b>Sesión 2: Delimitación de suelo rural de expansión urbana</b></p> <p>Para llevar a cabo la sesión se plantearon preguntas orientadoras y complementarias relacionadas con la justificación técnica del crecimiento físico de las ciudades, la expansión urbana y las condiciones del hábitat.</p>	<p><b>Relaciones urbano-rurales</b>, referidas al fraccionamiento del suelo, la desvalorización de suelo agrario en las fronteras urbano-rurales y el suelo vacante.</p>
	<p><b>Valor de suelo</b>, la especulación que tiene el suelo en relación con la retención del suelo vacante</p>
<p><b>Sesión 3: Enfoque lineamientos generales para la delimitación de centros urbanos</b></p> <p>Las preguntas orientadoras que se plantean son 4 respecto a las ordenanzas y criterios para definir los centros urbanos</p>	<p><b>Rentabilidad de los centros urbanos</b>, debido a la falta de rigurosidad de las ordenanzas ocasiona que los centros se definan por las inversiones privadas y no por la planificación.</p>
	<p><b>Ausencia de claridad conceptual</b>, entre los términos centro urbano y centro histórico se evidencia desde las leyes (LOOTUGS) y confunde respecto al desarrollo del espacio dentro de su contexto.</p>
	<p><b>Falta de interrelación entre sociedad y gobierno</b>, los centros no propician la pertenencia y la relación entre los ciudadanos con el gobierno y administración. No se diseñan los espacios considerando la escala humana en las intervenciones.</p>
<p><b>Sesión 4: Desafíos de la planificación territorial frente a la emergencia sanitaria</b></p> <p>Las 6 preguntas orientadoras que se plantean respecto a las ordenanzas y criterios para definir los centros urbanos</p>	<p><b>Planes y ordenanzas</b>, no garantizan la aplicación operativa de lo que se planifica</p>
	<p><b>La pandemia como fenómeno global</b>, la “nueva normalidad” frente a las distintas realidades de desigualdad socioeconómica.</p>
	<p><b>Crisis de salud</b>, condiciones económicas y empleo, debido al control y políticas de confinamiento sin condiciones adecuadas de habitabilidad</p>
	<p><b>Movilidad urbana</b>, no garantiza el transporte de grandes flujos de personas con distanciamiento y seguridad.</p>

Elaborado con base en las sesiones de trabajo de la Mesa Técnica 2.

**Tabla 5. Estrategias resultado del análisis de la información recogida durante las sesiones**

<b>Estrategia 1</b>	
<b>Gestión de suelo (relacionada con herramientas de planificación y control, con la capacidad de gestión municipal y con una visión de desarrollo sostenible)</b>	
Líneas de acción	
Control del cumplimiento de políticas y ordenanzas	Regularización de planes de uso de suelo y penalización del uso inapropiado del mismo
Gestión de la información territorial	A fin de contrastar la información de planes ordenadores con información primaria de campo y que generen herramientas adecuadas como indicadores, cartografía actualizada, información georreferenciada de catastro y sistemas públicos de soporte
Claridad conceptual	Puntualizar la definición de los centros con base en criterios objetivos
Gestión de la información digital	Poner la información al servicio de la ciudadanía y a la difusión de la misma relacionada con acciones, planes y proyectos de los municipios
Planificación a escala de barrio	Capaz de garantizar el hábitat humano
Gestión fiscal	Capaz de asegurar una constante actualización catastral que permita recaudación más equitativa y real
Gestión de financiamiento municipal	Con el objetivo de contar con cobertura integral de servicios públicos
Participación de la sociedad en la generación de políticas	a través del involucramiento de los moradores de los barrios en temas políticos
<b>Estrategia 2</b>	
<b>Clasificación del suelo (uso del suelo rural, suelos de protección, desarrollo de zonas periféricas, definición y descentralización de centralidades)</b>	
Línea de acción	
Criterios para clasificación de suelos	<p>Establecer como prioridades la restauración vegetal, el planteamiento de proyectos estratégicos, el respeto y gestión de las zonas agrarias para garantizar la seguridad alimentaria y mejorar condiciones de habitabilidad de los sectores periurbanos considerando las aptitudes del mismo.</p> <p>Los criterios deben incluir una delimitación de centro histórico respecto a indicadores de movilidad y desplazamientos, al fortalecimiento y consolidación de los espacios públicos y al planteamiento de estrategias de actuación que promuevan la conservación del patrimonio.</p>
<b>Estrategia 3</b>	
<b>Expansión urbana (referida a la subutilización de suelo)</b>	
Línea de acción	
Generación de proyectos para el control de la expansión y la optimización del suelo urbano	Considerar la creación de cinturones verdes entre el límite urbano y rural, que promuevan la consolidación de suelo residencial a través de densificación y que sean rigurosos en la aplicación de tributos extrafiscales sobre suelo vacante. Además, analizar la factibilidad de expansión del límite urbano con criterios ambientales y en función del crecimiento demográfico.

mundos**plurales**

Tabla 5. (Continuación)

<b>Estrategia 4</b>	
<b>Control de valor y rentabilidad del suelo</b>	
Líneas de acción	
Análisis del valor del suelo	Realizar una actualización y regularización del valor del suelo con base en las dinámicas del mercado actual y considerar la aplicación de tributos sobre el suelo vacante para evitar las ganancias extraordinarias de venta del terreno por especulación.
<b>Estrategia 5</b>	
<b>Planificación en el contexto de pandemia y post pandemia (creación de planes de contingencia y adaptación de la movilidad en función de la salud pública)</b>	
Líneas de acción	
Generación de protocolos	Relacionados con la nueva realidad, que consideren el aspecto socioeconómico de la población y que motiven la gestión de suelo de forma efectiva. Se recomienda incentivar el uso de aplicaciones móviles y sistemas sin contacto físico para evitar la propagación del virus.
Cambios de movilidad	Tienen que ver con el diseño de circuitos de ciclovía y con el análisis y mejoramiento del espacio peatonal
Definición de plan de contingencia	Considerar el rediseño de infraestructura de uso público, frente a las disposiciones de distanciamiento por COVID-19

Elaborado con base en las sesiones de trabajo de la Mesa Técnica 2.

Para la presentación de los resultados, se consolidó la información en un informe técnico y presentación resumida que fue socializada con los involucrados a fin de obtener una retroalimentación, condición fundamental de un proceso participativo (Alberich et al. 2009; Flores y Watkins 2019). Finalmente, se determinaron 14 líneas de acción para la construcción de la AHSE 2036 y consecuentemente de las políticas públicas en materia de uso y gestión de suelo.

## Discusión

La crítica a la participación ciudadana institucionalizada tiene relación con la representatividad selectiva que algunos críticos reconocen como su debilidad pues es excluyente (Mejías Sandía y Henríquez Rojas 2012; Crespo-Sánchez 2019). Aunque la participación ciudadana como concepto es discutible, para que haya coherencia con su finalidad debe observarse el proceso con más atención, desde la convocatoria debe reconocer a todos los grupos y de distintas posiciones, intereses y temáticas desde abajo hasta llegar a la construcción de una política y no como una mera socialización.

En este estudio se adoptó la metodología frente a un proceso ya planificado que aún tiene esta visión institucional jerárquica (Rancière 1996). Sin embargo, la aplicación de la metodología desarrollada podría tener mejores resultados si se revisan las etapas previas del proceso y se plantean lineamientos para lograr convocatorias más abiertas que den paso a distintas posiciones como lo propone Díaz Aldret (2017).

A partir de la Constitución del 2008, Ecuador goza de una serie de mecanismos de participación. No obstante, en la mayoría de los procesos participativos en los que el Estado lleva el control, la participación efectiva de la sociedad resulta escasa. Siguiendo a López-Sánchez et al. (2018), esto se conoce como pseudoparticipación. En la construcción de la AHSE 2036 se ha dado un paso significativo al incluir a la academia en la coestión del proceso, pero es necesario reflexionar sobre la participación abierta de la sociedad, cómo se pueden organizar los procesos reduciendo hasta eliminar la jerarquía de la entidad que los requiere para así lograr una participación que incorpore las múltiples opiniones y visiones sobre un tema y dar lugar a propuestas que ofrecen soluciones reales a los conflictos colectivos (Díaz Aldret 2017).

Es importante mencionar las condiciones que favorecieron a que este proceso de participación haya involucrado a la academia. Primero, la temática de estas mesas era técnica, por ello, se requería que el perfil de los participantes sea afín a los temas abordados; en este escenario, la academia fue un ente clave para facilitar y orientar metodológicamente el proceso hacia una participación efectiva. Segundo, la escala de aplicación del proyecto de la AHSE 2036 es subnacional, esto permitió que las instituciones de educación superior puedan integrarse y dar cobertura a todas las zonas territoriales de planificación. Tercero, las universidades cuentan con la experiencia, especialistas y los recursos tecnológicos para responder a los objetivos del proceso.

Las condiciones de la COVID-19 determinaron el planteamiento de un proceso participativo en el que se adaptaron las herramientas tradicionales al entorno virtual. Por ello, se buscó plataformas colaborativas que permitan recoger respuestas y opiniones a través de una interacción en tiempo real, lo cual motiva y aumenta la participación. Como se ha mencionado en apartados anteriores, dentro de los procesos participativos la buena comunicación es fundamental (Enet et al. 2008), más aún en una modalidad virtual.

Los desafíos de la metodología de enfoque cualitativo aplicados a este proceso participativo se pueden sintetizar en dos aspectos. El primero fue lograr una participación activa y efectiva, ya que a través de medios virtuales la participación se vuelve impersonal y puede resultar escasa, de ahí que se buscaron plataformas que faciliten la participación, lo que a su vez implicó seleccionar e integrar diversas herramientas para la interacción grupal e individual en tiempo real (chat, cuestio-

narios, transcripciones, etc.). El segundo aspecto fue clasificar, categorizar y agrupar las opiniones y propuestas que provenían de diferentes fuentes y así finalmente analizar e interpretar la información respecto a los temas abordados. En este sentido, se consiguió que los resultados obtenidos sean producto de un ejercicio colectivo.

La diversidad de opiniones, acuerdos y desacuerdos que se generaron dentro de los diferentes espacios de interacción durante las sesiones grupales exigió un análisis del discurso para poder clasificar y categorizar las ideas, según expresaban una problemática o una estrategia. A partir de las estrategias identificadas, se determinaron líneas de acción, lo que permitió recoger diferentes posturas en la propuesta.

Se ha señalado que la clave de un proceso participativo es la devolución (Alberich et al. 2009; Flores y Watkins 2019). Se llevó a cabo una sesión específica para socializar los resultados y obtener una retroalimentación que permita validar el análisis e interpretación realizados. A partir de esta experiencia, se evidenció que esta fase presenta algunas debilidades que podrían ser corregidas a futuro: 1) esta sesión es menos activa que las sesiones precedentes, pues es una exposición de resultados, esto puede ser contraproducente para su validación; y 2) la devolución es la última de una serie de sesiones, en la cual la asistencia se vio reducida, por ende, la retroalimentación fue limitada. Además, el contacto con los actores participantes de la mesa subnacional se vio diluido en la presentación final de la AHSE 2036, lo cual amenaza con un escepticismo a la finalidad de participación, pues los actores esperan ver el impacto de su participación en el producto final y no solo en el resultado de una etapa.

Finalmente, el desarrollo de procesos participativos virtuales, más allá de herramientas suplementarias o emergentes, constituye un medio para evitar que la democracia quede en pausa (Asuntos del Sur 2020). Siguiendo a algunos expertos, que desarrollaron estos procesos pre-pandemia (Castellanos Claramunt 2019) y en pandemia (Paisaje Transversal 2020), y a la experiencia del equipo académico de UIDE en los HUB, se deducen algunos requisitos para su implementación:

- Un proceso participativo virtual puede desarrollarse con la certeza de que los actores tienen acceso a internet y a un computador o dispositivos móviles.
- El proceso debe procurar construir espacios digitales que permitan la discusión abierta con apertura a la aportación individual y a la colectiva.
- Los temas a desarrollarse en un proceso participativo deben planificarse dosificando los tiempos de reunión en línea, 120 minutos como máximo.
- En un proceso participativo desarrollado virtualmente se debe propender a humanizar el ambiente de reunión virtual, generando un espacio para conocer quiénes son los participantes, usando formatos taller donde es posible verse las



- caras y trabajar en grupos pequeños, etc.
- Darle especial cuidado a la comunicación, tanto en las fases previas del proceso participativo como durante el proceso. Comunicar el objetivo del proceso, el acceso y uso a las plataformas digitales y explicar las herramientas que se aplicarán en cada fase del proceso participativo.
  - De todas las herramientas disponibles para el desarrollo de procesos participativos, en el caso de un proceso virtual se deben escoger aquellas que permitan interacción colaborativa en tiempo real y sean accesibles a los actores.

## Bibliografía

- Alonso, Fernando, Rosmari Negrin y Leticia Pou. 2019. "Metodologías participativas en la construcción de agendas municipales de Cultura en Uruguay". En *Procesos y Metodologías participativas. Reflexiones y experiencias para la transformación social*, compilado por Pablo Paño Yáñez, Romina Rébola y Mariano Suárez Elías, 299-321. Montevideo: CLACSO / UDELAR.
- Álvarez, Carmita. 2014. "Mecanismos de participación ciudadana para la planificación y evaluación de la gestión pública en el Ecuador". *Margen*, 74: 1-9. <https://bit.ly/3rf35yR>
- Alberich, Tomás, Luis Arnanz, Manuel Basagoiti, Roberto Belmonte, Paloma Bru, Carmen Espinar, Néstor García, Sabina Habegger, Pedro Heras, Dolores Hernández, Concha Lorenzana, Pedro Martín, Manuel Montañés, Tomás R. Villasanté y Alicia Tenze. 2009. *Metodologías Participativas. Manual*. Madrid: Observatorio Internacional de Ciudadanía y Medio Ambiente Sostenible.
- Asuntos del Sur. 2020. "Participación ciudadana en el contexto de COVID-19: el momento para cuestionarlo todo". <https://bit.ly/33hr8oX>
- Bisio, Natalia, y Alejandro Noboa. 2019. "Algunas reflexiones sobre la construcción de la política en los procesos de Participación". En *Procesos y Metodologías participativas. Reflexiones y experiencias para la transformación social*, compilado por Pablo Paño Yáñez, Romina Rébola y Mariano Suárez Elías, 209-234. Montevideo: CLACSO / UDELAR.
- Carrera Calderón, Franz. 2015. "La participación ciudadana y control social en Ecuador". *UNIANDÉS EPISTEME: Revista de Ciencia, Tecnología e Innovación* 2 (1): 47-65. <https://bit.ly/31VJQlf>
- Castellanos Claramunt, Jorge. 2019. "Las imbricaciones políticas entre la participación ciudadana e internet". *UNED. Revista de Derecho Político*, 106: 167-197. <https://doi.org/10.5944/rdp.106.2019.26154>

- Christian Rojas, María Constanza. 2021. “Metodologías participativas”. <https://bit.ly/3rdZml1>
- Centro para la Salud y Desarrollo Comunitario de la Universidad de Kansas. 2021. “Enfoques participativos para planificar intervenciones comunitarias”. <https://bit.ly/34NV5xj>
- Consejo Técnico de Uso y Gestión del Suelo. 2020. Resolución n.º 0005, Norma Técnica Uso y Gestión de Suelo y Planes Urbanísticos de GADS. Registro Oficial 301 del 1 de octubre, última modificación 13 de noviembre de 2020. <https://bit.ly/31WVGf5>
- Constitución de la República del Ecuador. 2008. Registro Oficial N.º 449 de 20 de octubre. <https://bit.ly/3npK3EW>
- Contreras, Patricio, y Egon Montecinos. 2019. “Democracia y participación ciudadana: tipología y mecanismos para la implementación”. *Revista de Ciencias Sociales* 25 (2): 178-191. <https://bit.ly/33dX11D>
- Crespo-Sánchez, Carlos Alberto. 2019. “El disenso en los procesos de participación ciudadana. el rescate de espacios públicos como contexto”. *Bitácora Urbano Territorial* 29 (3): 101-108. <https://doi.org/10.15446/bitacora.v29n3.70146>
- Díaz Aldret, Ana. 2017. “Participación ciudadana en la gestión y en las políticas públicas”. *Gestión y Política Pública* 26 (2): 341-379. <https://bit.ly/3tENImn>
- Enet, Mariana, Gustavo Romero Fernández y Rosa Olivera Gómez. 2008. *Herramientas para pensar y crear colectivamente en programas intersectoriales de hábitat*. Buenos Aires: CYTED. <https://bit.ly/3qnV0bM>
- Escobar, Jazmine, y Francly Bonilla-Jiménez. 2009. “Grupos focales: una guía conceptual y metodológica”. *Cuadernos Hispanoamericanos de Psicología* 9 (1): 51-67. <https://bit.ly/34Syik5>
- Flores, Matías, y Juan Watkins. 2019. “Investigación acción participativa para millennials: desafíos ante las nuevas generaciones”. En *Procesos y metodologías participativas. Reflexiones y experiencias para la transformación social*, compilado por Pablo Paño Yáñez, Romina Rébola y Mariano Suárez Elías, 93-113. Montevideo: CLACSO / UDELAR.
- Font, Joan. 2004. “Participación ciudadana y decisiones públicas: conceptos, experiencias y metodologías”. En *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local*, editado por Alicia Ziccardi, 23-42. Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Fung, Archon. 2007. “Democratic Theory and Political Science: A Pragmatic Method of Constructive Engagement”. *American Political Science Review* 101 (3): 443-458. <https://doi.org/10.1017/S000305540707030X>.

- García Valdés, Margarita, y Mario Suárez Marín. “El método Delphi para la consulta a expertos en la investigación científica”. *Revista Cubana de Salud Pública* 39 (2): 253-267. <https://bit.ly/34D8o3o>
- Gaudichaud, Franck, Jeffery Webber y Massimo Modonesi. 2019. *Los gobiernos progresistas latinoamericanos del siglo XXI. Ensayos de interpretación histórica*. Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Hamui-Sutton, Alicia, y Margarita Varela-Ruiz. 2013. “La técnica de grupos focales”. *Investigación en Educación Médica* 2 (5): 55-60. <https://bit.ly/3qowUOI>
- López-Sánchez, María Pilar, Tomas Alberich, Dory Aviñó, Francisco Francés García, Ainhoa Ruiz-Azarola y Tomás Villasante. 2018. “Herramientas y métodos participativos para la acción comunitaria. Informe SESPAS 2018”. *Gaceta Sanitaria* 32 (1): 32-40. <https://doi.org/10.1016/j.gaceta.2018.06.008>
- Mejías Sandía, Carlos, y Pamela Henríquez Rojas. 2012. “La ciudadanía como co-construcción de espacios de participación en lo público”. *Sociologías* 14 (31): 192-121. <https://doi.org/10.1590/S1517-45222012000300009>
- MIDUVI. 2015. *Informe Nacional del Ecuador. Tercera conferencia de las Naciones Unidas sobre vivienda y el desarrollo urbano sostenible Hábitat III*. Secretaría de Hábitat y Asentamientos Humanos – SHAH. <https://bit.ly/3tYBiFO>
- MIDUVI. 2018. *Ecuador y la nueva agenda urbana. Construcción de la política de hábitat y agenda urbana nacional*. Quito: MIDUVI. <https://bit.ly/3AjphvG>
- MIDUVI. 2020. *Agenda Hábitat Sostenible del Ecuador 2036*. Quito: MIDUVI. <https://bit.ly/3HZNr19>
- Naciones Unidas. 2017a. *Nueva Agenda Urbana*. Quito: Naciones Unidas / Gobierno del Ecuador. <https://bit.ly/3noJHy9>
- Naciones Unidas. 2017b. *Plan de acción regional para la implementación de la nueva agenda urbana 2016-2036*. Santiago de Chile: Naciones Unidas. <https://bit.ly/3GpuiW4>
- Paisaje Transversal. 2020. “Metodologías y herramientas participativas para un escenario de pandemia global”, 8 de septiembre. <https://bit.ly/34DVF0o>
- Pérez-Foguet, Agustí, ed. 2004. *Proyectos de desarrollo y procesos. Intervenciones desde la ingeniería para la promoción del desarrollo humano*. Barcelona: Associació Catalana d’Enginyeria Sense Fronteres.
- Prieto Rodríguez, M. A., and J. C. March Cerdá. 2002. “Paso a paso en el diseño de un estudio mediante grupos focales.” *Atención Primaria* 29 (6): 366-73. [https://doi.org/10.1016/S0212-6567\(02\)70585-4](https://doi.org/10.1016/S0212-6567(02)70585-4).
- Rancière, Jacques. 1996. *El desacuerdo. Política y filosofía*. Buenos Aires: Ediciones Nueva Visión. <https://bit.ly/3qqVBtA>

- RED CIMAS. 2015. *Metodologías participativas. Sociopraxis para la creatividad social*. Madrid: Dextra Editorial.
- Rhodes-Purdy, Matthew. 2017. "Participatory Governance in Latin America: Promises and Limitations". *Latin American Politics and Society* 59 (3): 122-131. <https://doi.org/10.1111/laps.12029>
- Rodas Pacheco, Fabián, y Vicente Pacheco Salazar. 2020. "Grupos focales: marco de referencia para su implementación". *INNOVA Research Journal* 5 (3): 182-195. <https://doi.org/10.33890/innova.v5.n3.2020.1401>
- Stoessel, Soledad. 2014. "Giro a la izquierda en la América Latina del siglo XXI". *Polis Revista Latinoamericana*, 39: 1-22. <https://bit.ly/3FuF2kp>
- Sandoval, Carlos, Andrea Sanhueza y Alicia Williner. 2015. *La planificación participativa para lograr un cambio estructural con igualdad. Las estrategias de participación ciudadana en los procesos de planificación multiescalar*. Santiago de Chile: Naciones Unidas. <https://bit.ly/3A2JFRN>
- Zurbriggen, Cristina. 2011. "Gobernanza: una mirada desde América Latina." *Perfiles latinoamericanos* 19 (38): 39-64. <https://bit.ly/33A5pbH>



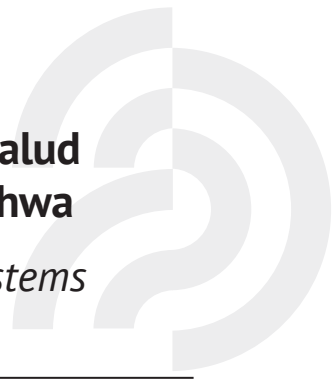
Informe





# Reconocimiento de sistemas de salud indígenas en la salud pública kichwa

## *Recognition of indigenous health systems in Kichwa public health*



Marwa Saleh\*, Michael Uzendoski\*\* y Ofelia Salazar\*\*\*

Recibido: 02/03/2022 - Aceptado: 29/03/2022

### Resumen

En este reporte resumimos la experiencia de una comunidad kichwa de Ecuador en el ámbito de la salud durante la pandemia por la COVID-19. A través de este caso enfatizamos conceptos cruciales que están surgiendo en las ciencias sociales y demostramos su correlación directa con la medicina clínica tal como la experimentan las parteras de salud tradicionales. Además, se pone el foco en el trabajo realizado durante la pandemia por la Asociación de Mujeres Parteras Kichwa del Alto Napo, un grupo conformado, justamente, por parteras y curanderas indígenas que brindan sus conocimientos ancestrales sobre medicina a toda aquella persona que los necesite.

**Palabras clave:** acción comunitaria; población indígena; salud global; salud pública.

### Abstract

In this case report we summarize the health experience of a Kichwa community, during the COVID-19 pandemic in the country of Ecuador. Through this case we emphasize crucial concepts that are emerging in the social sciences and demonstrate their direct clinical medicine correlation as experienced by traditional health midwives.

**Keywords:** Community action, global health, indigenous population, public health.

---

\* Médico especialista en medicina familiar y salud global. Estudiante en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales sede Ecuador, marwa096@gmail.com

\*\* Profesor investigador en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales sede Ecuador, mauzendoski@flacso.edu.ec

\*\*\* Partera y Presidente de la Asociación de Mujeres Parteras Kichwa del Alto Napo, amupakinachimamas@gmail.com



## Introducción

La pandemia por el virus SARS-CoV-2, declarada el 11 de marzo de 2020 por la Organización Mundial de Salud (OMS), continúa estimulando a la comunidad científica a producir nuevas investigaciones para responder preguntas esenciales y auto reflexionar acerca de la realidad de medicina y la salud pública a nivel mundial. Varios sistemas de medicina, como el sistema biomédico occidental, líder en la práctica de la medicina en salud global, y el Ayurveda, Unani y medicina China tradicional, han estado documentando y publicando sus avances en la lucha contra la pandemia (Mehrakhsh et al. 2020). Sin embargo, las publicaciones y estudios sobre los sistemas de salud indígenas desde la Amazonía del Sur de América son escasos (Sirén et al. 2020). La mayoría de estas publicaciones se han centrado en documentar estadísticas, como incidencia y mortalidad durante la pandemia, aunque también reclaman la necesidad de impulsar más investigaciones que aborden el estado de salud de las comunidades indígenas (Mallard et al. 2021; Ortiz-Prado et al. 2021; CONFENIAE 2021).

## Presentación del caso

En este breve trabajo compartimos la experiencia durante la pandemia de la Asociación de Mujeres Parteras Kichwa del Alto Napo (AMUPAKIN), un grupo de parteras y curanderas indígenas kichwa que residen en Archidona, un cantón amazónico del Ecuador.

Ecuador tiene una población aproximada de 17 millones de personas y fue uno de los países de la región sudamericana más impactados por la pandemia con una alta cifra de muertos, especialmente en los territorios ubicados en la costa (Ministerio de Salud Pública 2021). El pueblo de Archidona fue clausurado el 17 de marzo de 2020 tras la declaración nacional del estado de emergencia por la pandemia del virus SARS-CoV-2. El 20 de marzo se reportó en Archidona la primera sospecha de infección por el virus.

AMUPAKIN fue fundada en 1978 y ha sido el único centro de maternidad indígena privado e independiente en la provincia Napo que mantiene conocimientos ancestrales sobre técnicas de parto y curaciones de otras enfermedades. Entre sus miembros actuales se encuentran nueve parteras de distintas comunidades kichwa, las cuales trabajan de forma voluntaria debido a la falta de apoyo económico a la asociación. A pesar de esto más de mil bebés han nacido en el centro con la ayuda de estas mujeres, quienes, además, proporcionan servicios de atención prenatal y

posnatal al público. Ellas han realizado innumerables limpiezas (rituales de purificación) y otras curaciones. Además, utilizan la tierra amazónica que las rodea para preparar huertos donde siembran plantas alimenticias y medicinales de acuerdo con su conocimiento ancestral. Usando su conocimiento y plantas medicinales estas mujeres ofrecen servicios de parto natural y tratamientos para las dolencias populares conocidas en su comunidad mediante las plantas medicinales.

A pesar de no contar con la infraestructura ni los fondos necesarios para ampliar su respuesta en la comunidad ni para apoyar a más familias, durante la duración del toque de queda las parteras continuaron brindando atención individualmente en sus vecindarios. Cuando terminó el estado de emergencia nacional las parteras se reunieron a principios de julio para compartir las experiencias vividas durante la pandemia y contestar preguntas esenciales: ¿qué es esta nueva pandemia de COVID-19?, ¿con qué podemos tratar a las personas infectadas?, ¿cómo seguirá funcionando AMUPKAIN en esta pandemia?

La discusión establecida por estas mujeres dejó varias respuestas muy interesantes. En primer lugar, la pandemia de COVID-19 no es algo nuevo, sino que se trata de una experiencia semejante a la que vivieron sus bisabuelos a principios de la década de 1900 con la gripe española, y lo refieren como *Lumarizo o Eikulomarzo* (en el idioma kichwa). En segundo lugar, se elaboró una lista de plantas medicinales que pueden ser beneficiosas para tratar la enfermedad y se establecieron los métodos y cantidades para la preparación de estos remedios. También recomendaron acciones preventivas, incluida la nutrición, técnicas e ingredientes tradicionales de vaporización y medidas de distanciamiento social y bioseguridad aplicables en el centro AMUPAKIN. Tercero, AMUPAKIN acataría las regulaciones nacionales para cerrar, no atenderían partos en el centro, sino que prepararían medicamentos para ofrecer al público que buscaba plantas preventivas y curativas.

Hasta el 10 de marzo de 2021 las parteras habían preparado más de 500 frascos de medicamentos, los cuales fueron ofrecidos a quienes buscaban su ayuda. Además, han brindado educación en sus respectivas 10 comunidades sobre medidas preventivas discutidas, y han atendido –colectivamente como parteras en sus comunidades– a más de 90 pacientes enfermos con el virus SARS-CoV-2.

## Discusión

La experiencia de las curanderas parteras kichwa en la Amazonía de Ecuador durante la pandemia resalta temas esenciales que deben ser tomados en consideración tanto en la medicina como en la salud pública. Primero, su rol central para apoyar

194

sus comunidades, y especialmente al pueblo de Archidona, mostrando sus habilidades al responder a emergencias sanitarias independientes. Segundo, las parteras son un ejemplo de la resiliencia comunitaria que existe y surge de la comunidad misma y que puede estar incorporada a las respuestas nacionales y oficial del país, para que otras comunidades y países puedan aprovechar esta experiencia. Tercero, se evidencia la falta de apoyo en temas monetarios y de infraestructura a estas iniciativas comunitarias indígenas como la de las parteras. Esta problemática abre un debate sobre la atención de las instituciones centrales de salud en el país a las comunidades indígenas. Tanto la gobernación de salud nacional y provincial como las universidades de salud pública y de medicina deben reevaluar los modos de valorización de intervenciones de medicina indígena, sobre todo cuando aplica en las propias comunidades. Cuarto, la experiencia de las parteras AMUPAKIN pone énfasis en el derecho colectivo y en el derecho de acceso a la medicina tradicional señalado por la OMS, algo que todavía no se ha conseguido completamente.

Estos temas forman parte de una discusión más amplia en materia de salud global sobre el colonialismo persistente en la medicina que impide ambos: la participación comunitaria verdadera y la mejora de los sistemas de salud (Krumeich y Meershoek 2014). Los temas abordados ofrecen lecciones prácticas e ideas de métodos para mejorar y avanzar la medicina, especialmente en el contexto kichwa. Además, son un recordatorio de que no hay medicina sin el paciente y sin la comunidad.

Las parteras de AMUPAKIN continuarán resistiéndose a la extinción de su práctica ancestral de la medicina y mostrando cómo pensar en la comunidad mediante emergencias sanitarias a pesar de las dificultades económicas, políticas y ambientales que se plantean en su contexto local. El trabajo en su centro es una lucha por mantener vivos los principios esenciales del autocuidado, los remedios caseros, los partos tradicionales y la resiliencia comunitaria, los cuales son las principales inspiraciones para el trabajo de las parteras kichwa.

## Referencias

- CONFENIAE (Confederación de Nacionalidades Indígenas de la Amazonía Ecuatoriana). 2021 “Actualización de registros de COVID-19 y lanzamiento del portal interactivo para monitoreo del impacto de la pandemia en territorios Amazónicos”. <https://bit.ly/3DqQgHy>
- Mallard, Alistair, María Amalia Pesantes, Carol Zavaleta-Cortijo y James Ward. 2021. “An urgent call to collect data related to COVID-19 and indigenous po-

- pulations globally”. *BMJ Global Health* 6 (3): 1-5. <http://dx.doi.org/10.1136/bmjgh-2020-004655>
- Mehrbakhsh, Nilashi, Sarminah Samad, Salma Yasmin Mohd Yusuf y Elnaz Akbari. 2020. “Can complementary and alternative medicines be beneficial in the treatment of COVID-19 through improving immune system function?”. *Journal of Infection and Public Health* 13 (6): 893-896. <https://doi.org/10.1016/j.jiph.2020.05.009>
- Ministerio de Salud Pública. 2021. “Informe de situación COVID-19 Ecuador”. *Gobierno del Ecuador*, 12 de febrero. <https://bit.ly/36U6Blh>
- Ortiz-Prado, Esteban, Ismar A. Rivera-Olivero, Byron Freire-Paspuel, Rachel Lowe, Tannya Lozada, Aquiles R. Henríquez-Trujillo y Miguel Ángel García-Bereguiaín. 2021. “Testing for SARS-CoV-2 at the core of voluntary collective isolation: Lessons from the indigenous populations living in the Amazon region in Ecuador”. *International Journal of Infectious Diseases*, 105: 234-235. <https://doi.org/10.1016/j.ijid.2021.02.039>
- Krumeich, Anja, y Agnes Meershoek. 2014. “Health in global context; beyond the social determinants of health?”. *Global Health Action* 7 (1): 1-8. <https://doi.org/10.3402/gha.v7.23506>
- Sirén, Anders, Michael Uzendoski, Tod Swanson, Iván Jácome Negrete, Emil Sirén Gualinga, Andrés Tapia, Alex Dahua Machoa, Aymé Tanguila, Eugenia Santi, Dionicio Machoa, Dixon Andi y Daniel Santi. 2020. “Resiliencia contra la pandemia de Covid-19 en comunidades indígenas kichwa en la Amazonía ecuatoriana”. *Mundos Plurales. Revista Latinoamericana de Políticas y Acción Pública* 7 (2): 101-107. <https://doi.org/10.17141/mundosplurales.2.2020.4738>



Reseñas





Abhijit Banerjee y Esther Duflo.  
2020. **Buena economía para tiempos difíciles**. 1ª edición. Editorial Penguin Random House, Barcelona. 490 págs.

Abhijit Banerjee (1961) es economista hindú con un PhD en Economía otorgado por la Universidad de Harvard. Esther Duflo (1972) es economista francesa y obtuvo su PhD en Economía por el Massachusetts Institute of Technology (MIT). Ambos cofundaron el Abdul Latif Jameel Poverty Action Lab (J-PAL) en el año 2003. Banerjee y Duflo están casados y obtuvieron el Premio de Ciencias Económicas en memoria de Alfred Nobel “por su enfoque experimental para aliviar la pobreza global” en el año 2019. Actualmente ambos son profesores del MIT.

El libro fue editado en 2019, en idioma inglés, con el título *Good Economics for Hard Times*. La estructura del libro está compuesta por nueve capítulos: i) hagamos que la economía sea grande otra vez; ii) de la boca del tiburón; iii) los problemas del comercio; iv) me gustas, deseos y necesidades; v) ¿el fin del crecimiento?; vi) con el agua al cuello; vii) la pianola; viii) un gobierno legítimo; y, ix) dinero y cuidados.

El libro tiene una premisa fundamental hacia evidenciar de que a pesar de la dificultad de los momentos en los cuales se encuentra la economía a nivel global, existe un camino para que se desarrolle una “buena economía” y se alcance un mayor bienestar, con dignidad, de la población. En palabras de los autores, es “un libro sobre en qué han fallado las políticas económicas, cuándo nos ha cegado la ideología, en qué momento hemos ignorado lo obvio, pero también sobre dónde y por qué la buena economía es útil, especialmente en la actualidad” (p.11). En

este proceso se analiza lo que ha salido mal, en varios tópicos controversiales, y algunas posibles soluciones. El objetivo del libro, en palabras de los autores, es “compartir parte de ese conocimiento y reabrir un diálogo que aborde los temas más urgentes y divisivos de nuestra época” (p.18).

A lo largo del documento se presenta información del mundo desde distintas perspectivas y realidades. Existe información de países desarrollados como Estados Unidos, Francia, entre otros, y países en vías de desarrollo como China, India, entre otros. Los autores consideran que “la buena economía comienza con hechos problemáticos, hace algunas suposiciones basadas en lo que ya sabemos del comportamiento humano y en teorías que en otros lugares se ha demostrado que funcionan, utiliza datos para evaluar esas suposiciones, perfecciona (o altera de manera radical) su línea de ataque basándose en la nueva información y, con el tiempo y algo de suerte, llega a una solución” (p.21). En este punto, hay un mensaje de fondo hacia el uso de datos e información para derribar ideologías que no se sustentan en evidencia. Con ello, analizan la migración, el comercio, la discriminación, el crecimiento económico, el cambio climático, la desigualdad, el rol del Gobierno y las políticas sociales.

Los autores se consideran científicos sociales que presentan hechos y sus interpretaciones para aportar al debate. En esa línea, se resalta que es fundamental analizar los datos y tomar en cuenta los hechos ante los diversos temas. En esa línea, “los economistas no son científicos en el mismo sentido que los físicos, y a menudo tienen muy pocas certezas absolutas que puedan compartir...los economistas somos más como



fontaneros; resolvemos problemas con una combinación de intuición basada en la ciencia, suposiciones basadas en la experiencia y mucho ensayo y error...Sin embargo, lo peligroso no es equivocarse, sino estar tan enamorado de las ideas propias como para impedir que los hechos se interpongan. Para hacer progresos, tenemos que volver constantemente a los hechos, reconocer nuestros errores y continuar” (p.20-21).

En el libro se analiza la migración, como un tema de actualidad donde hay posiciones políticas en contra, como en Estados Unidos con Donald Trump y el Brexit, y se presentan hechos para denotar que sus niveles actuales no son una avalancha migratoria que cierta ideología intenta implantar dentro del imaginario social. En palabras de los autores “el alarmismo racista, motivado por el miedo a la mezcla de razas y el mito de la pureza, no presta atención a los hechos” (p.26). En el texto se indica que la migración mundial se mantiene alrededor del 3%, lo cual representa los mismos niveles de 1960 o 1990. En este punto, analizan los elementos que favorecen o impiden la migración y acertadamente demuestran que las leyes de oferta y demanda son muy simples para un fenómeno complejo. A su vez, en base a estudios experimentales, sostienen que la migración no tiene efectos contraproducentes y hasta puede ser beneficiosa, para trabajadores cualificados y no cualificados, debido a una complementariedad con los trabajadores locales. En esa línea, se recomienda políticas que apoyen a los migrantes hacia el desarrollo de redes de contacto y eviten la estigmatización.

En cuanto al comercio internacional, los autores sostienen que “ha sido mucho menos beneficioso de los que muchos esperaban”

(p.71). Como lo presagió David Ricardo en el siglo XIX, hay varias ganancias derivadas del comercio en base a las ventajas comparativas y la especialización productiva, lo cual ha generado diversos beneficios para los países. Sin embargo, la apertura comercial, a diferencia de lo predicho por el teorema Storper-Samuelson, no necesariamente ha aumentado el producto nacional ni ha reducido la desigualdad. Entre los motivos se encuentra que la economía es más rígida en la práctica que en la teoría, y el movimiento entre sectores ganadores y perdedores no es automático, donde las personas y empresas no son unas máquinas que se trasladan de un sector, lugar o clúster a otro fácilmente. En palabras de los autores, “el mensaje principal es que tenemos que abordar el dolor que conlleva la necesidad de cambiar, de desplazarse, de perder lo que uno entiende que es una buena vida y un buen trabajo” (p.126). En esa línea, se propone políticas que redistribuyan los beneficios del comercio y permitan compensar a los perdedores de una mayor apertura comercial.

En lo concerniente a las preferencias, los autores consideran que éstas se hallan influenciadas por los deseos personales y por el contexto en el cual se toman las decisiones. Esto lo afirman a diferencia de lo establecido por Becker y Stigler que mencionan que las preferencias son generalmente estables y coherentes. En este aspecto tiene relevancia los constructos sociales, la acción colectiva, las normas y reglas que se establecen en la comunidad, lo cual también puede generar una reacción colectiva hacia distintas costumbres. En esa línea, mencionan que hay tipos de discriminación como la estadística, la basada en el gusto, la autorrefirmente, donde las personas actúan desde varias

preferencias en base al contexto. El hecho está influenciado porque las personas tienden a relacionarse con otras como ellas y se termina “formando islas completamente separadas de gente similar” (p.161), lo que Cass Sunstein denomina “cámaras de eco”, las cuales tienden a reproducirse en redes sociales y generan mayor polarización. En esa línea, se plantean políticas que permitan una mayor integración social y que reduzcan la segregación.

En referencia al crecimiento económico, los autores consideran que las recetas de un crecimiento próspero y duradero en el tiempo no existen. El modelo de crecimiento de Robert Solow denota lo que se conoce y lo mucho que se desconoce del crecimiento económico, denominado modelo exógeno, en donde “el crecimiento de la productividad total de los factores es lo que queda después de que contabilicemos todo lo que podemos mensurar” (p.187). A su vez, el modelo de crecimiento endógeno, propuesto por Paúl Romer, donde tiene singular importancia las ideas, la tecnología y la innovación a través de efectos colaterales para la sociedad, tiene sus limitaciones ya que las empresas en la realidad no están dispuestas a compartir de forma gratuita sus patentes. Al mismo tiempo, no está totalmente claro el rol de las políticas e instituciones en el crecimiento, por lo que las recetas del crecimiento no existen en países en desarrollo ni en países desarrollados. Con ello, de forma relacionada, los autores consideran que el crecimiento se aleja de lo que representa el bienestar; en sus palabras, “el PIB es un medio, ni un fin. Un medio útil, sin duda, sobre todo cuando crea empleo, sube salarios o engorda el presupuesto del Gobierno para que pueda redistribuir más. Sin embargo, el

último objetivo sigue siendo el mejorar la calidad de vida de la persona media, y en especial de la persona cuya situación es peor” (p.253). En esa línea, se recomienda que las políticas sean hacia resultados concretos, programas específicos, hacia un mayor bienestar con mayor educación y salud.

En relación con el cambio climático, los autores están convencidos de que es real e injusto. Por un lado, es real ya que hay variaciones en las temperaturas globales, donde “la actividad humana es responsable del cambio climático y que la única manera de conseguir un cambio es reducir las emisiones de carbono” (p.257). Por otro lado, es injusto ya que la mayor contaminación de países desarrollados tendrá repercusiones devastadoras en los países en desarrollo, y dentro de los países los que más contaminan son los hogares de mayores recursos. En este proceso consideran que la evidencia científica es abrumadora y desafortunadamente tiene repercusiones en los ingresos, empleos, salud. En esa línea, se plantea que las políticas sean hacia una eficiencia energética, mercados de carbono, impuestos hacia hábitos dañinos para el ambiente y mejoras en el transporte público y privado.

En referencia a la desigualdad, los autores mencionan que existen factores coyunturales y estructurales que afectan la redistribución de la riqueza. En este proceso cada país tiene su propia evolución; por ejemplo, en Estados Unidos y Reino Unido la desigualdad de la riqueza y los ingresos se ha incrementado desde los años 80, en base a los hallazgos de Thomas Piketty y Emmanuel Saez, debido a varios factores entre los que se encuentran una reducción del tipo impositivo marginal máximo, algunos cambios estructurales, la globalización y

reformas tecnológicas. En este proceso, ha existido un dominio de gigantes compañías tecnológicas como “empresas superestrella”, lo cual determina diferencias salariales abismales entre las empresas y también hay una evasión notable de impuestos hacia paraísos fiscales. En esa línea, se plantea que las políticas propendan hacia impuestos que afecten a los ingresos muy altos y reducción de la evasión para alcanzar una mayor redistribución de los ingresos y de la riqueza.

En relación con el rol del Gobierno, los autores consideran fundamental que se logre una mayor legitimidad gubernamental que fortalezca su credibilidad, su accionar y sus relaciones con la sociedad en general. En este camino resulta esencial una adecuada tributación de la población que genere ingresos al Estado y un adecuado gasto hacia mejores condiciones de vida. En ese sentido, se plantea que el imaginario de corrupción e ineficiencia del gobierno no necesariamente es real ni único de lo público, por lo que las privatizaciones no son la panacea. Es decir, el “gobierno existe, en parte, para solucionar problemas que ninguna otra institución puede abordar de manera realista” (p.329). En esa línea, se recomienda que las políticas implementadas por el gobierno sean basadas en evidencia, con un manejo prudente de los recursos y un compromiso hacia la sociedad.

En cuanto a las políticas sociales, los autores mencionan que es fundamental propender hacia el respeto a la dignidad de las personas. En palabras de los autores “el objetivo de la política social, en estos tiempos de cambio y ansiedad, es ayudar a que las

personas asimilen los shocks que les afectan sin dejar que estos afecten a la percepción de sí mismas” (p.393). Para ello, es necesario diseñar políticas y evaluar sus efectos en el corto, mediano y largo plazo, pensando también en la universalidad o la condicionalidad en el acceso a las transferencias. Un ejemplo, son los programas de primera infancia, los cuales tienen resultados interesantes sujetos a la calidad de la intervención. En esa línea, se plantea que las políticas sociales incluyan una renta básica universal, para todo el mundo ya que pueden tener un trabajo y ser productivos, tratándolos como seres humanos con potencialidades, y se incluya transferencias mayores para los que se encuentran en extrema pobreza y se encarguen de las labores de cuidado y la educación de menores.

Por último, a manera de conclusión se puede indicar que la obra de Banerjee y Duflo es un llamado a desmoronar ideologías que sin ningún tipo de sustento generan confusión, segregación y discriminación. Esto se puede lograr mediante el uso de datos, información, evidencia y hechos; es decir, mediante la utilización de una *buena economía*. En este proceso, los gobiernos y sus políticas, el sector privado y la sociedad en general, tienen un rol crucial de acción hacia la construcción de un mundo mejor.

Jairo Rivera

Doctor en Políticas Públicas

Docente en la UASB-E

Alicia Girón. 2021. **Economía de la vida- feminismo, reproducción social y financiarización**. Ciudad de México. UNAM. 238p.

El libro de Alicia Girón presenta una recopilación de varios trabajos investigativos a través de los cuales la autora analiza la situación de las mujeres en la sociedad desde el feminismo, haciendo una revisión del papel que estas ejercen en la reproducción social y la manera en que han sido insertadas en el mercado laboral. Al no contar con condiciones adecuadas y políticas públicas que les garanticen una inserción en óptimas condiciones, han tenido que cargar con el trabajo no remunerado, informal o formal para responder como proveedoras del hogar.

Durante cada capítulo la autora resalta la necesidad de sostener políticas públicas con enfoque de género que garanticen los derechos de las mujeres y la importancia del empoderamiento económico para el desarrollo. Estos factores son explorados en algunas sesiones en países de América Latina y a nivel global, donde trata de abarcar un análisis de diferentes regiones sobre la situación de la mujer. Por lo tanto, en este texto me voy a enfocar en tres puntos que considero que la autora enfatiza a lo largo del libro:

1. En el primer punto hago énfasis en la manera en que la autora abarca la reproducción social y el trabajo no remunerado que hacen las mujeres y cómo este contribuye a profundizar las brechas de género. Para lo cual, explica cómo la reproducción social, al ser el más fuerte de los tres procesos de la fuerza de trabajo, se convierte en la base del capitalismo, al ser tareas elementales que necesita el tra-

bajador para su reproducción, y que en su mayoría son realizadas gratuitamente por las mujeres en el hogar, sirviendo a un sistema que se queda con ese excedente al ahorrarse el pago del trabajo del cuidado de la familia.

2. Otro tema que es importante en esta investigación es, cómo la autora percibe la financiarización a través del microcrédito para mujeres, y la manera en que las políticas de austeridad no permiten el avance de la igualdad de género. Llama la atención el análisis que hace desde la teoría feminista a los microcréditos otorgados por las instituciones microfinancieras, al no considerarlos como una herramienta óptima para la erradicación de la pobreza, ni para el empoderamiento femenino, sino como una forma de sobrevivencia de los pobres y utilización de las mujeres como un nicho para el crecimiento económico de las microfinancieras privadas, que obtienen grandes ganancias al cobrar altos intereses por dinero prestado a las mujeres.
3. El tercer punto que resalto del libro es, la importancia que deben de tener las políticas públicas con perspectiva de género, para el empoderamiento económico de las mujeres. En este aspecto la autora recalca la importancia del rol del Estado como garantista de derechos, en la creación de políticas que respondan en la mejoría de las condiciones para las mujeres, que les permitan liberarse del trabajo no remunerado e insertarse al mundo laboral y político en iguales condiciones que los hombres.

La reproducción social y el trabajo no remunerado como profundizadores de las brechas

de género, es analizado en el libro desde la teoría feminista. El trabajo no remunerado luego de la posguerra se reflejó como un eje importante en la reproducción social, cuando las mujeres empezaron a pasar al mercado remunerado ante la necesidad de aumentar los ingresos en la economía de producción. Al ser una actividad que por lo general eran realizadas por las mujeres, se fue quedando sin protección, por lo que luego de la post guerra se crea un Estado de bienestar que ayudó a ir cerrando las discrepancias entre el trabajo remunerado y el no remunerado.

Sin embargo, con la crisis de los 70 el estado de bienestar empieza a desdibujarse, ante la disputa por el aumento de la rentabilidad de los mercados financieros globales. Lo que conlleva de nuevo a la preocupación de la reproducción social, que recae en la familia y en particular en las mujeres. En donde el trabajo informal lleva la delantera generando más carga de la economía del cuidado para la mujer. Por lo tanto, para la incorporación de las mujeres en el mercado laboral, se demanda la equidad del salario laboral, división entre el trabajo remunerado y el no remunerado. Sin embargo, las brechas de género siguen siendo amplias ante un Estado que no cuenta con políticas públicas de género.

La autora también hace referencia sobre las horas dedicadas al trabajo no remunerado por las mujeres y por los hombres, y explica que a pesar de las luchas desde el feminismo por la equidad de género y la participación en el mercado laboral, las mujeres fueron absorbidas en el proceso de acumulación, siendo consideradas como mano de obra barata para la disminución de salarios y lograr la elevación de la renta del capital.

El segundo tema que quiero resaltar del libro es la financiarización de las mujeres

a través del microcrédito y su relación con las políticas de austeridad. La autora se refiere al microcrédito como una forma de finanza para los pobres, visto desde la feminización de la pobreza, puesto que muchas de las instituciones microfinancieras destinan préstamos para las mujeres pobres de países en desarrollo, que no cuentan con un perfil crediticio en los bancos; con el objetivo de provocar la inserción de las mismas en el ámbito empresarial. Sin embargo, por la misma situación de pobreza, estos préstamos sólo sirven para la subsistencia de la familia, aunque existen ciertas excepciones.

Para la autora, los microcréditos deberían ser otorgados por la banca pública y la banca de desarrollo, que son instituciones que están reguladas y que anteriormente aportaron en el desarrollo. No obstante, estos dejaron de funcionar para que instituciones privadas, muchas de ellas financiadas por ONG's, que no están sujetas a regularización sean quienes financian los microcréditos, en los cuales han encontrado una manera de generar cuantiosas ganancias por los altos intereses grabados en los préstamos realizados, en su mayoría a mujeres.

A nivel mundial existen este tipo de instituciones, siendo India uno de los países en donde las microfinancieras otorgan cerca del 100% de créditos a mujeres. Este nicho de mercado por parte de estas instituciones privadas, gana espacio ante la creación de políticas de austeridad implantadas en los 70, en las cuales el Estado se desliga de su responsabilidad de satisfacer las necesidades básicas como: salud, educación, servicios básicos y presupuesto para la reproducción social, que permita a las mujeres tener mayor facilidad de inserción en su desarrollo laboral.

El tercer punto a comentar es la importancia de las políticas públicas con perspectiva de género, para el empoderamiento económico de las mujeres. En este tema la autora pone mayor énfasis a lo largo del libro, ya que es considerado desde la teoría feminista como la base para lograr la equidad de género. Sin duda, el desarrollo económico de la mujer es parte del empoderamiento; por lo tanto, se busca que logre un acceso al mercado laboral, que sea garante de créditos, que la reproducción social no sea una carga más para la mujer, sino una tarea compartida y su costo lo asuma el Estado, todo esto con la creación de políticas públicas que garanticen la educación temprana y redes de cuidado para adultos mayores, personas enfermas y niños.

De acuerdo con estudios realizados en algunas regiones del mundo por el Banco Mundial entre 2009-2018, las políticas públicas con enfoques de género que existen en varias regiones del mundo son insuficientes para garantizar la equidad. Las regiones más comprometidas con leyes de remuneración igualitaria entre hombre y mujeres, y leyes de No discriminación basada en género, son Europa, Asia Central y África Subsahariana; y la región con escasa presencia de estas leyes es América del Norte. En cuanto a leyes de licencia de maternidad, entre el 2009-2017, son las que se presentan en mayor cantidad,

siendo Europa y Asia Central las que llevan la delantera, seguida de África Subsahariana, y en un tercer lugar, América Latina y el Caribe. Sin embargo, se espera que estas leyes sigan en aumento con el objetivo de romper el techo de cristal, donde las mujeres tengan una verdadera equidad laboral y participación política.

Finalmente, el libro hace referencia a la importancia de considerar las variables de clase, etnia y género en el establecimiento de políticas públicas de igualdad de derechos, ya que permiten entender los procesos de desarrollo de los diferentes países y el contexto social de las mujeres. De acuerdo con datos del Foro Económico Mundial, el empoderamiento económico es la segunda brecha más grande por cerrar, luego del empoderamiento político, ante lo cual la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible considera a los proyectos productivos liderados por mujeres, como un eje principal para el avance de la equidad de género, acompañados desde luego de políticas públicas que garanticen un buen entorno para su funcionamiento.

Amanda Poroza Méndez  
Mg. en Sociología Política  
FLACSO-Ecuador  
amanfabi@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.

1. 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