

# mundosplurales

Revista Latinoamericana de Políticas y Acción Pública • ISSN: 1390-9193  
Volumen 4 • Número 2 • noviembre 2017



Vol. 4 / N° 2

## Artículos

---

Os serviços ambientais e a natureza climatizada no Brasil  
*Fabrina Pontes Furtado*

La teoría del juego social de Carlos Matus y los estudios de políticas públicas: exploraciones teóricas  
*Juan Vieira Silva*

Gobernanza e instrumentos de política: un análisis de la política de turismo comunitario del Ecuador  
*Sayda Marlene Unkuch Saant y Carlos Miguel Rodrigues de Caires*

Petróleo, desarrollo y etnicidad: Ciudad del Milenio Dureno, Sucumbíos, Ecuador  
*Pablo Lagos*

## Diálogo

---

François Houtart. Una sociología de la liberación  
*Geoffrey Pleyers*

## Reseñas

---

La calidad de los Centros Infantiles del Buen Vivir en Ecuador  
Por María Caridad Araujo, Florencia López-Boo, Rafael Novella, Sara Schodt, Romina Tomé. División de Protección Social y Salud  
*Esteban Moreno-Flores*

Dinámicas de la negritud y africanidad. Construcciones de la Afrodescendencia en Ecuador  
Por Rocío Vera Santos  
*Dr. PHD Edizon León Castro*



**FLACSO**  
ECUADOR



# **mundosplurales**

---

Revista Latinoamericana de Políticas y Acción Pública  
Volumen 4, Número 2 - noviembre 2017



**FLACSO**  
ECUADOR



**mundosplurales**

Revista Latinoamericana de Políticas y Acción Pública

Volumen 4, Número 2, noviembre 2017

**Editores**

Betty Espinosa (FLACSO Ecuador)

André-Noël Roth (Universidad Nacional de Colombia)

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

**Comité Editorial**

Renato Dagnino (Universidad de Campinas)

Ana María Goetschel (FLACSO Ecuador)

Gloria Molina (Universidad de Antioquia)

Michael Uzendoski (FLACSO Ecuador)

Thomas Périlleux (Universidad de Lovaina)

David Post (Pennsylvania State University)

**Comité Asesor Internacional**

Jean De Munck (Universidad de Lovaina)

Leopoldo Múnera (Universidad Nacional de Colombia)

Robert Cobbaut (Universidad de Lovaina)

Javier Roiz (Universidad Complutense de Madrid)

Rolando Franco (FLACSO Chile)

**Cuidado de la edición:** Esteban Moreno Flores

**Diseño y diagramación:** FLACSO Ecuador

**Imprenta:** Editorial Ecuador

© De la presente edición

**FLACSO, Sede Ecuador**

La Pradera E7-174 y Diego de Almagro

Quito, Ecuador

Tel.: (593-2) 294 6800

Fax: (593-2) 294 6803

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

ISSN: 1390-9193

Quito, Ecuador 2017

1ª. edición: noviembre 2017



# **mundosplurales**

Revista Latinoamericana de Políticas y Acción Pública  
Volumen 4, Número 2 - noviembre 2017

## **Índice**

Introducción ..... 5-6

## **Artículos**

---

**Os serviços ambientais e a natureza climatizada no Brasil** .....9-31  
Fabrina Pontes Furtado

**La teoría del juego social de Carlos Matus y los estudios de políticas públicas:  
exploraciones teóricas** ..... 33-58  
Juan Vieira Silva

**Gobernanza e instrumentos de política: un análisis de la política de turismo  
comunitario del Ecuador.** ..... 59-83  
Sayda Marlene Unkuch Saant y Carlos Miguel Rodrigues de Caires

**Petróleo, desarrollo y etnicidad: Ciudad del Milenio Dureno,  
Sucumbíos, Ecuador.** ..... 85-108  
Pablo Lagos

## **Diálogo**

---

**François Houtart. Una sociología de la liberación** .....111-122  
Geoffrey Pleyers

## Reseñas

---

**La calidad de los Centros Infantiles del Buen Vivir en Ecuador . . . . . 125-128**

**Por María Caridad Araujo, Florencia López-Boo, Rafael Novella, Sara Schodt,  
Romina Tomé. División de Protección Social y Salud**

Esteban Moreno-Flores

**Dinámicas de la negritud y africanidad. Construcciones  
de la Afrodescendencia en Ecuador . . . . . 129-131**

**Por Rocío Vera Santos**

Dr. PHD Edizon León Castro

**Política editorial. . . . . 133-136**

# Introducción

---

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

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

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

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

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

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

Artículos







# Os serviços ambientais e a natureza climatizada no Brasil

## *Los servicios ambientales en la naturaleza climatizada en Brasil*

Fabrina Pontes Furtado\*

### Resumen

Este artículo pretende analizar la construcción, puesta en práctica y la legitimación de la lógica de servicios ambientales a través del Esquema de Incentivos a Servicios Ambientales (SISA) el estado de Acre, en la Amazonía brasileña y narrativas que justifican la importancia de las herramientas del mercado para resolver problemas ambientales. Analiza el concepto de servicios ambientales y la incorporación de valores indígenas en las políticas. También refleja sobre las implicaciones territoriales de proyectos privados de Reducción de Emisiones de la Deforestación y la Degradación de Bosques (REDD) a través de preguntas acerca de cómo los mecanismos del mercado están relacionados con ciertas suposiciones hechas y difundidas por el Estado sobre las comunidades, territorios y la relación con el medio ambiente. Ha planteado la hipótesis de que los efectos de la apropiación económica de la naturaleza es desigual, afectando más la población negra, indígena, agricultores/as y pueblos tradicionales.

**Palabras claves:** Cambio climático. Mercado. REDD. Servicios ambientales. SISA.

### Abstract

This article aims to analyze the construction, implementation and legitimation of the logic of environmental services through the Environmental Services Incentive System (SISA) of the state of Acre in the Brazilian Amazon and narratives that justify the importance of market instruments to solve the environmental problems. The concept of environmental services and the incorporation of indigenous values in the policies are analyzed. It also reflects on the territorial implications of private Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation (REDD) projects through questions about how market mechanisms are related to certain hypotheses established and disseminated by the State in relation to communities, territories and society's relationship with the environment. It is based on the hypothesis that the effects of the economic appropriation of nature is unequal, affecting mainly the black, indigenous, farmers and traditional populations.

**Keys words:** Climate change. Environmental services. Market. REDD. SISA.

---

\* Doutora em Planejamento Urbano e Regional pelo Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional (IPPUR) da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Pós-Doutoranda do IPPUR/UFRJ e pesquisadora do Laboratório Estado, Trabalho, Território e Natureza (ETTERN/IPPUR/UFRJ). Correo Electrónico: f.furtado7@gmail.com

## Os serviços ambientais e a natureza climatizada no Brasil

Não é este fogo da roçada que vai destruir a floresta da Amazônia. A gente nunca destruiu e sempre usamos fogo. O que destrói é o grande desmatamento da grande pecuária. É a inundação das grandes hidrelétricas [...] Os projetos de REDD despertam velhos problemas fundiários vividos na Amazônia, que ganham uma dimensão nova com essa tal de “economia verde” e REDD.  
 Osmarino Amâncio, seringueiro, Acre, 2013

### Introdução

Desde a assinatura do Protocolo de Quioto em 1997, tratado complementar à Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (mais conhecida como UNFCCC, sigla em inglês de *United Nations Framework Convention on Climate Change*), o mercado de carbono, definido então como um mecanismo de flexibilização, vem sendo promovido e utilizado como um dos principais instrumentos para enfrentar a problemática da mudança climática. A possibilidade de comprar o direito de emitir para além da meta quantitativa de emissões de moléculas de carbono estabelecida pela UNFCCC, de outra parte cujas emissões são inferiores a meta quantitativa fixada, tem demonstrado não só a incapacidade de reduzir emissões e enfrentar o problema climático como resultando em conflitos ambientais<sup>1</sup>. O chamado sistema meta & comércio ou *Cap-and-Trade*, em inglês, tem inclusive representado um fracasso econômico, conforme a crise do *Sistema* de Comércio de Emissões da União Europeia nos demonstrou. Investimentos em projetos que evitariam emissões ou garantiriam “economias de carbono”, denominado do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL) para compensar emissões ou a compra de créditos por parte de empresas simplesmente para conquistar “selos verdes” também vêm sendo questionados e deslegitimados. Estes mecanismos levaram à criação de iniciativas relacionadas como a Redução de Emissões Decorrentes do Desmatamento e da Degradação de Florestas (REDD+<sup>2</sup>), uma proposta de Pagamento de Serviços Ambientais (PSA) que também vêm gerando diversos conflitos. Neste caso a floresta é definida como estoque de carbono, anunciando que a conservação florestal é capaz de beneficiar econômica e politicamente os países do Sul global. REDD+ permite a remuneração daque-

- 1 Compreendido aqui como conflito em torno de formas diferenciadas do acesso, uso e apropriação do meio material e simbólico.
- 2 REDD e REDD+ serão utilizados de forma intercambiável, representando o mesmo mecanismo. A diferença entre REDD e REDD+ é que o último, além de incluir ações de redução de emissões provenientes do desflorestamento e da degradação florestal, envolve também o papel da conservação, do manejo sustentável das florestas e do aumento dos estoques de carbono das florestas.

les que mantêm suas “florestas em pé”, sem desmatar, para, com isso, evitar as emissões de gases de efeito estufa, associadas ao desmatamento e à degradação florestal.

A apropriação material e simbólica da natureza como uma solução à crise climática vem levando à criação de novas institucionalidades no Brasil baseadas na lógica mercantil. Enquanto a Estratégia Nacional de REDD+ é construída, com conflitos em torno da possibilidade ou não de gerar créditos a serem utilizados como instrumento de compensação internacional<sup>3</sup>, em nome do combate à crise climática são criadas instituições e práticas subnacionais como o Sistema de Incentivos a Serviços Ambientais do Acre (SISA). O Acre é um estado da Amazônia brasileira conhecido pela luta dos seringueiros que levou ao assassinato da liderança Chico Mendes. Outros estados também avançam com as suas políticas de clima que contemplam REDD+ e PSA como é o caso do Mato Grosso e do Pará.

Criado em 2010 no contexto da Política de Valorização do Ativo Ambiental Florestal (PVAAF), cujo objetivo é estabelecer uma economia de baixo carbono, o SISA, voltado para a manutenção e ampliação de ofertas de serviços e produtos ecossistêmicos no estado, vem servindo como subsídio para que o estado do Acre seja citado por organizações conservacionistas e governos de várias partes do mundo como referência de conciliação entre os objetivos do desenvolvimento econômico e de preservação ambiental. O Programa ISA-Carbono, primeiro dos seis programas a serem criados no SISA, é considerado o programa jurisdicional de REDD+ mais avançado do planeta, com potencial de proporcionar relevantes lições para outros regimes de REDD+ e de PSA. Além da política do Estado, existem atualmente cinco projetos privados de REDD+ sendo implementados e solicitando registro no SISA: Purus, Valparaíso, Russas, Envira e Jurupari.

No entanto, o SISA vem sendo questionado por gerar uma série de impactos sociopolíticos, econômicos e ambientais negativos, em especial sobre os territórios e as populações tradicionais. Em 2015, Relatório publicado pela Relatoria do Direito Humano ao Meio Ambiente da Plataforma de Direitos Humanos Econômicos, Sociais, Culturais e Ambientais apresentou denúncias em torno de diversas questões, em especial a violações do direito à terra e ao território e violações dos direitos das populações em territórios conquistados (Faustino; autor/a, 2015). Conflitos territoriais persistem e questionamentos em torno do uso dos recursos recebidos para implementação do Sistema e contradições metodológicos como a dupla contagem das reduções de emissões, foram levantados desde então.

---

3 O decreto 8.576 criando a estrutura de governança nacional de REDD+ publicado em novembro de 2015, proíbe a geração de créditos de carbono a partir de REDD+ e a possibilidade de compensação internacional. Com a imposição do governo de Michel Temer, este posicionamento sofre risco de ser modificado e/ou flexibilizado.

Considerando o contexto apresentado, o presente artigo busca analisar a construção, implementação e legitimação da lógica de serviços ambientais através do SISA e de narrativas que justificam a importância de instrumentos de mercado e técnicas para solucionar os problemas ambientais (Acsegrad, 2010). Isso é feito analisando o conceito de serviços ambientais (Milne & Adams, 2012); a perspectiva da apropriação da crítica (Boltanski & Chiapello, 2009) e da incorporação de populações e valores indígenas e tradicionais (Ulloa, 2014). Reflexões em torno das implicações territoriais do caso do Acre levantam questionamentos sobre como os mecanismos de mercado estão relacionados com determinadas hipóteses estabelecidas e disseminadas pelo Estado e proponentes dos projetos sobre as comunidades, os territórios e a relação com o meio ambiente. Indicam a multiplicação de conflitos territoriais e o aprofundamento da desigualdade levando à hipótese de que os efeitos da apropriação econômica da natureza recaem sobre uma determinada parcela da população, aquela negra, indígena, de agricultores e tradicionais.

O artigo é resultado de pesquisas de campo durante as quais foram empregadas entrevistas semi-estruturadas presenciais e não presenciais realizadas através do ambiente virtual e pesquisa em fontes secundárias. Analisando as distintas narrativas, linguagens e saberes, os diferentes interesses, motivações e estratégias que fundamentam a agenda política em questão, esperamos chegar a uma maior compreensão do sentido e implicações das políticas implementadas em nome do combate à mudança climática, considerando a hipótese de que, com frequência, os problemas, numa vertente empresarial, são construídos de modo a conter meios de sua solução. Para tanto, após esta introdução, a segunda parte analisará algumas narrativas de legitimação do SISA, em especial em torno do conceito de serviços ambientais e a apropriação de valores indígenas e tradicionais; e a terceira parte tratará das implicações territoriais da proposta a partir dos critérios utilizados para definir um projeto de PSA. Ao fim, apresentaremos algumas considerações finais.

## **SISA, o discurso de legitimação e o papel da crítica**

Devido à importância das atividades florestais para o governo do Acre e principalmente em decorrência dos debates sobre REDD+ no âmbito da UNFCCC e nacionalmente, em 2007, o mesmo instituiu as diretrizes da sua Política de Valorização do Ativo Ambiental Florestal (PVAAF), tendo como prioridade a criação de uma institucionalidade necessária a um Sistema de Incentivo a Serviços Ambientais – o SISA (Brasil, 2010). O principal objetivo do Sistema, definido na sua lei de 2010 é “fomentar a manutenção e a ampliação da oferta de serviços e produtos ecos-

sistêmicos” (Brasil, 2010, p.21). Os serviços ambientais identificados na lei são: o sequestro, a conservação, manutenção e o aumento de estoque e a diminuição do fluxo do carbono; a conservação da beleza cênica natural; a conservação da sociobiodiversidade; a conservação das águas e dos serviços hídricos; a regulação do clima; a valorização cultural e do conhecimento tradicional ecossistêmico; e a conservação e o melhoramento do solo. O Programa ISA-Carbono foi o primeiro a ser implementado e busca alcançar a meta voluntária de redução de emissões de CO<sub>2</sub> do governo do Acre. Como condições para projetos de incentivo ambiental os seguintes critérios foram determinados: (1) um serviço ambiental definido; (2) a voluntariedade do beneficiário (3) a voluntariedade de um financiador/contribuidor; (3) uma comunidade que fará papel de provedor/beneficiário.

Para garantir a “confiabilidade exigida pelo mercado e, ao mesmo tempo, não renunciar às diretrizes e aos princípios debatidos e pactuados com a sociedade” (Brasil, 2010, p. 8), o governo do Acre criou um sistema de governança que envolve as seguintes instâncias: Instituto de Mudança Climática e Regulação de Serviços Ambientais (IMC), que regula controla e monitora o SISA; Comissão Estadual de Validação e Acompanhamento (CEVA) para garantir controle social; Companhia de Desenvolvimento de Serviços Ambientais (CDSA), capta recursos financeiros e cria planos de ação e projetos e gere os ativos e créditos resultantes dos serviços e produtos; Comitê Científico; e, uma ouvidoria (WWF, 2013).

Para a fase inicial de institucionalização do SISA e em especial o Programa ISA-Carbono, o governo do Acre recebeu financiamento do Programa Global REDD *Early Movers* (REM) do Banco de Desenvolvimento KfW da Alemanha. Esta “primeira transação de remuneração por resultados em redução de emissões do Programa REM” estabelece um compromisso de quatro anos (2012-2016) no valor de 16 milhões de euros equivalente à 4 milhões de toneladas de CO<sub>2</sub> equivalentes de reduções de emissões. Um valor de 9 milhões de euros adicional foi repassado ao governo em 2014 referente ao “desempenho na redução adicional de emissões referentes ao ano 2013” (KfW, 2012, 2014).

O governo do Acre também recebeu financiamento da GIZ, WWF-Brasil, da União Internacional para a Conservação da Natureza (UICN) (WWF, 2013), e do Fundo Amazônia gerido pelo BNDES. Outras fontes incluem a empresa britânica de televisão Sky que, em parceria com a WWF-Brasil e WWF-UK, disponibilizou R\$ 3,8 milhões durante três anos, a partir de 2011. Esperava-se ainda garantir recursos do mercado de carbono oficiais e voluntários, o que ainda não ocorreu em grande parte em decorrência de incompatibilidade com a regulamentação nacional.

Segundo organizações da sociedade civil do Acre, em especial o Conselho Indigenista Missionário (CIMI), a Federação do Povo Huni Kui do Acre (FEPHAC),

o Movimento Indígenas Unificado (MIU) do Acre, o Núcleo de Pesquisa Estado, Sociedade e Desenvolvimento na Amazônia Ocidental (NUPESDAO), da Universidade Federal do Acre (UFAC) e o Sindicato de Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais de Xapuri (STTRX), o SISA, por seus desconhecidos e conhecidos efeitos, não só nos territórios, como também sobre as demais políticas de Estado e sobre a própria sociedade como um todo, exige uma análise mais aprofundada. Contudo, o debate e as reflexões sobre a problemática não teriam sido amplos, diversos e qualificados, não contando com a participação de grupos diretamente afetados por tais mecanismos, com exceção de algumas poucas lideranças indígenas próximas às grandes organizações conservacionistas envolvidas como WWF e Forest Trends (Cimi et. al. entrevista em 22 de set. e 23 de nov. 2013). A seguinte fala da então presidenta do STTRX revela essa preocupação:

a questão do crédito de carbono que é uma coisa que só ouvimos falar e compreendemos muito pouco. Participei de uma semana de curso para compreender essa questão do crédito de carbono e não consegui compreender. Era uma armação tão grande que qualquer questionamento era desafiado. Tinha um cidadão que entrava no meio para desviar o foco dos questionamentos. O objetivo era convencer as lideranças para entrarem nesta política de carbono, de vender carbono para poder garantir a redução do aquecimento global (Dercy Telles, entrevista em 21 de set. 2013).

Outra questão apresentada pelas organizações críticas ao SISA é a relação do mesmo com as leis e processos em andamento no nível federal e internacional. Primeiramente, a incidência das ações da lei sobre os territórios federais, como as terras indígenas, reservas e florestas públicas, indicaria a imposição de ações sobre territórios e populações cujo acompanhamento é de competência federal. Isto provocaria uma sobreposição de poderes, pondo em xeque a constitucionalidade da lei (CIMI et. al. entrevista em 23 de set. 2013). Ademais, as organizações levantam outras preocupações tais como: o receio de que, aos poucos, o SISA elimine a cultura extrativista, caso as comunidades sejam proibidas, sob o argumento do combate ao desmatamento, de realizar as atividades tradicionais de subsistência, como a extração de látex das seringueiras e as queimadas necessárias para seus roçados; e a privatização do meio ambiente, definido como bem de uso do povo (público) pelo artigo 225 da Constituição Federal, a partir da instalação da lógica de compra e venda dos chamados serviços ambientais. Além disso, pode haver incompatibilidade do SISA, que é uma Lei estadual, com os processos de regulamentação nacional e internacional, problemática atualmente em debate.

No entanto, a construção e implementação do SISA vêm sendo legitimada através de discursos que simplificam problemas territoriais complexos, produzindo e

“enquadrando” (*framing*) realidades locais, para assim, justificar e possibilitar este tipo de intervenção como solução (Milne; Adams, 2012). A construção discursiva das políticas está, por sua vez, relacionada também, com a questão da crítica. A crítica está presente no discurso de legitimação do SISA de diferentes formas, em especial, na tentativa de se distanciar da lógica mercantil, através do discurso da participação e da valorização da floresta e dos povos indígenas e tradicionais. Neste sentido, seguindo Boltanski e Chiapello (2009) para quem a crítica é um grande motor que dinamiza o espírito do capitalismo, fornecendo a sua justificativa moral, podemos argumentar que os promotores do SISA fazem um esforço para se antecipar e neutralizar a crítica, apropriando-se de discursos já conhecidos em torno de outros projetos similares. Desta forma, o governo do Acre apresenta hipóteses sobre diferentes questões –duas das quais serão analisadas a seguir, o conceito de serviços ambientais e a valorização dos povos indígenas e cultura extrativista– na busca de legitimar a sua intervenção através do SISA.

### **O conceito de serviços ambientais: conciliando o inconciliável?**

A origem do conceito de serviços ambientais está relacionada com os estudos fundamentados na ciência ocidental, em especial de biólogos e ecólogos dos países do Norte Global, que, em resposta à então chamada crise ambiental que deu origem à Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente de Estocolmo em 1972 e a identificação dos “limites do crescimento”, iniciaram estudos para valorar a natureza como forma de garantir a sua preservação. No final dos anos 1990, um grupo de economistas liderado pelo economista ecológico Robert Costanza consolidou a ideia de serviços ambientais na disciplina econômica estimando o valor anual dos mesmos entre US\$ 16 e US\$ 54 trilhões (Constanza et al. 1997; Sullivan, 2009). Costanza et. al. (1997) escreveram na revista *Nature*, que “produtos (como comida) e serviços (como assimilação de resíduos) ecossistêmicos, representam os benefícios que as populações humanas derivam, direta ou indiretamente, das funções ecossistêmicas” (p.254, tradução nossa). A partir desta e outras publicações em revistas científicas como *Science*, a Avaliação Ecosistêmica do Milênio, coordenada e financiada pelas Nações Unidas, a Fundação Packard e o Banco Mundial, entre outros, e envolvendo mais de 1360 autores, foi elaborada, atribuindo aplicabilidade e legitimidade política ao conceito científico (MEA, 2005).

Um dos fundamentos teóricos dos serviços ambientais encontra-se no artigo “A Tragédia dos Comuns” do biólogo estadunidense Garret Hardin (1968). O artigo



é centrado na ideia de que os “recursos” naturais, se mantidos em áreas de uso comum, tendem a se esgotar como resultado da tendência “natural” dos indivíduos de sobre-explorar os mesmos. A proposta de Hardin é a privatização. Como estes serviços não são prestados por indivíduos ou grupos sociais, os defensores de PSA argumentam pela necessidade de estabelecer o direito à propriedade para garantir a manutenção dos mesmos. A determinação de um fornecedor/vendedor e um comprador dos serviços, estabelece um mecanismo de mercado que exige a transformação das funções em unidades quantificadas, bens comerciáveis ou certificado, título ou ativos (Kill, 2014; WRM, 2012).

O conceito atual está fundamentado na ideia de que, primeiro, existe algo lá fora, como os ecossistemas, a natureza, florestas...; segundo, que este algo fornece uma coisa como recursos, bens, produtos e serviços; terceiro, estas coisas são úteis para a sociedade em termos de saúde, das espécies, porque estabiliza o clima...; e, que estas coisas deveriam ser valoradas, em termos monetários.

A principal lógica desta monetarização tem como base a economia neoclássica no sentido de que a conservação será garantida se os benefícios forem maiores que os custos da sua destruição. Alguns documentos, por exemplo, fazem referência à teoria de escolha da economia (Samuelson; Nordhaus, 1948), que assume que indivíduos racionais escolherão maximizar a utilidade. Como os projetos são comunitários, o objetivo do PSA é então, incentivar financeiramente as comunidades a escolherem racionalmente a conservação. O conceito econômico de compensar por custos de oportunidade –pela madeira não vendida em decorrência da escolha pela conservação, por exemplo– também é evocado. Como calcular, no entanto, o custo da produção da água, a cultura tradicional de um povo que vive da floresta, ou a formação da beleza cênica de um rio? (Milne; Adamas, 2012; Kill, 2014).

Trata-se de um processo que dá ideia da existência de uma natureza externa, separada da influência humana e serviços, uma atividade que deve ser paga. Ocorre assim, uma apropriação das interações sujeitos sociais e meio ambiente pela lógica mercantil e o sistema financeiro (Kull et. al., 2015). Sujeitos de direitos tornam-se fornecedores de serviços. Frequentemente caracterizado como a mercantilização e financeirização do meio ambiente, ou como aqui escolhemos caracterizar, ambientalização das finanças, ou seja, apropriação por parte de bancos e financistas, de justificativas ditas ambientais aos seus atos e procedimentos, para criar bens e serviços ambientais, essa lógica que tem fundamentado a apresentação política para a sociedade da importância da biodiversidade e de valores ambientais assegurados através da valoração econômica e transações de mercado. A Lei do SISA afirma:

o Acre está iniciando a implantação de um inovador sistema de incentivo a serviços ambientais baseado em princípios e objetivos internacionalmente cons-truídos para o fortalecimento de um **mercado para “floresta em pé”** e para a preservação dos diversos **serviços e produtos ecossistêmicos** (BRASIL, 2010, p.3, grifo nosso).

O PSA é assim um produto do pensamento neoliberal e da modernização ecológica, uma resposta político-administrativa que tem como base a suposição de que a crise ecológica pode ser superada através da inovação tecnológica e processual, de instrumentos de mercado, da colaboração e da construção do consenso. Isso não significa, no entanto, que o PSA seja um instrumento de mercado, determinado assim de forma simplista, pois, o exemplo do Acre demonstra como envolve a atuação ideológica, financeira e jurídica do Estado e contém efeitos políticos e sociais que vão além do seu funcionamento enquanto mercado *per se* (Milne; Adams, 2012). É assim, também, um discurso que comunica determinadas ideias sobre a sociedade e a relação sujeito e meio ambiente.

Uma das questões que é ao mesmo tempo um dos fundamentos e uma das consequências do PSA é a simplificação da complexidade social e ecológica da biodiversidade. A expansão da lógica dos serviços ambientais e ecossistêmicos envolve a redução de sistemas complexos de processos ecossistêmicos em serviços identificáveis e mensuráveis que são reduzidos à valores monetários. A partir do processo de abstração de algo chamado “natureza”, funções complexas da floresta como o armazenamento e a produção de água, ganham preço sendo transformadas em serviços prestados que podem ser quantificados dependendo da “sofisticação” do esquema (WRM, 2012). No Relatório de monitoramento do SISA, por exemplo, o governo do Acre afirma que “nesta política, a floresta é um provedor de produtos e serviços ambientais” (Brasil, 2014a, p.2).

Esta natureza é então apresentada como uma entidade separada e distinta dos sujeitos e portanto das relações sociais que com ela interagem e dissolvida no formato de produtos e serviços. Ela precisa ser convertida e encapsulada. Este processo seria necessário para corrigir uma deficiência na alocação de capital que requer que os investidores saibam exatamente o que, ou quanto, está sendo comercializado. Argumenta-se assim, que o “problema ambiental” não é decorrente da lógica do atual sistema e sim da sua operacionalização, das suas formas organizacionais e institucionais; internalizando as externalidades através da valoração da natureza (Arsel; Buscher, 2012).

O discurso da internalização das externalidades ambientais se fundamenta também na possibilidade de conciliar o crescimento econômico e a conservação através do consenso. Segundo o governo do Acre,

Para que a redução das emissões possa realmente mitigar os efeitos das mudanças climáticas, sem que isso esteja em detrimento da qualidade de vida das populações, esta tem que estar aliada ao estabelecimento de um novo modelo econômico pautado no **uso eficiente do território e dos recursos naturais, promovendo assim a conciliação entre desenvolvimento econômico e conservação ambiental** (Brasil, 2014a, p.13, grifo nosso).

Pretende-se, desta forma, **regulamentar** duas realidades com dinâmicas bastante distintas: uma esfera estritamente financeira, que segue **regras de mercado, de natureza privada e essencialmente capitalista, representada pelo mercado de carbono**; e uma esfera primordialmente **pública**, cujas políticas seguem padrões de **consenso político**, essencialmente social, representada por políticas públicas debatidas com a sociedade (Brasil, 2010, p.11, grifo nosso).

Ocultam-se as relações sociais subjacentes ao processo de produção e o conflito de interesses econômicos e sociais sobre a apropriação e uso do meio ambiente e dos territórios. Trata-se pois, não de uma entidade, natureza separada das relações sociais, mas sim de práticas espaciais e portanto sociais que operam interações entre sujeitos sociais e processos biofísicos.

### **Povos indígenas e a cultura extrativista: valorização ou apropriação?**

Se por um lado a construção da problemática climática como questão global e a articulação das lutas indígenas em torno do meio ambiente, têm sido estratégica abrindo espaço para a atuação dos mesmos, como novos atores na ecopolítica transnacional, por outro, este processo tem tido implicações sociais, culturais, econômicas e políticas negativas sobre as suas conceitualizações e seus territórios. A temática situa os povos indígenas, seus territórios e “recursos” como centrais ao debate. Os territórios indígenas são reconhecidos pela sua contribuição à biodiversidade, mas a produção de conhecimento fundamentado no conhecimento científico ocidental, branco e masculino, nega, nas elaborações conceituais e nas políticas públicas que dele surgem, os territórios, os povos indígenas e suas representações ao mesmo tempo em que os incorpora aos novos mercados climáticos (Ulloa, 2004, 2014).

Neste sentido, a institucionalidade do SISA contempla um arranjo voltado para a questão: está inserida no Programa ISA-Carbono e o governo criou um Grupo de Trabalho (GT) indígena. Em decorrência desta priorização, uma parte do apoio da KfW –R\$ 1,5 milhão para 2014 e o mesmo montante para 2015– foi destinada para projetos em áreas indígenas. O objetivo deste apoio específico é “contribuir à

manutenção dos serviços ambientais, à redução e à prevenção do desmatamento em terras indígenas [...]” e os beneficiários são, “comunidades indígenas que contribuam voluntariamente com os objetivos do SISA” (Brasil, 2014b, p.7). Entre os critérios de elegibilidade para o recebimento de recursos estão o alinhamento com os objetivos do SISA e alinhamento com os objetivos do projeto REM/KfW.

As políticas voltadas para o incentivo aos serviços ambientais, no entanto, fundamentadas em uma concepção da natureza como indômita ou necessitada de proteção, a natureza “climatizada” que precisa ser conquistada ou protegida, geram processos de controle sobre os povos indígenas e seus territórios que como argumenta Ulloa (2004, 2014) reproduzem relações colonialistas. É o que a autora denomina de ecogovernamentalidade climática, processo gerador de novas relações de poder articuladas com práticas, discursos e políticas territoriais ambientais, centrado em uma racionalidade particular sobre a natureza e o desenvolvimento, ou seja, da floresta como estoque de carbono, da economia de baixo carbono, da redução de emissões de CO<sub>2</sub> e REDD+, que situa os povos indígenas novamente em relações desiguais.

Neste sentido, vale ressaltar a fala de uma liderança indígena do povo Yawanawa que apoia a construção do SISA, em reunião do GT indígena, revelando a incorporação de outras concepções sobre a natureza.

Se podemos ter recebimento por um serviço ambiental, nada mais justo, pois temos muitas demandas por combustível, munição, barcos, alimentos, remédios e outras necessidades. Um exemplo é o Tio Jorge que está lá na aldeia preservando e colecionando plantas medicinais, não é para ele é para o bem do mundo, nada mais justo de receber por esse tão importante serviço ambiental (2011 apud. Brasil, 2011, pp.5-6).

Assim, a produção de conhecimento sobre a mudança climática, reforça percepções sobre a natureza que levam às propostas de mercado e que reproduzem dualidades, desigualdades e relações de poder. Definindo a redução das emissões do desmatamento como uma das soluções da mudança climática, que pode compensar as emissões industriais, e apresentando os indígenas como protetores da floresta, mas que precisam do apoio técnico para “gerir” seus próprios territórios, a proposta de REDD+ está inserida na definição do problema, deixando pouco espaço para questionamentos sobre seus riscos e benefícios. A definição da problemática ambiental como uma problemática global e comum a todos, transforma os territórios indígenas em territórios comum, sobre os quais se devem implementar mecanismos ambientais de gestão, pelo bem da luta contra a crise climática e a sobrevivência

da Humanidade. Seus saberes são ao mesmo tempo, excluídos e apropriados; os direitos sobre os territórios são negados, enquanto são, junto com os “recursos” materiais e simbólicos, incorporados na lógica mercantil. De acordo com Ulloa (2014), estes processos impõe novas concepções sobre a natureza e a cidadania sobre os territórios, reconfiguram paulatinamente ordenamentos territoriais, e desfazem os processos de reconhecimento da autonomia e autodeterminação dos povos, em nome da causa do “desenvolvimento, progresso, oportunidades econômicas ou controle territorial” (p.290).

Utilizando-se da lógica da natureza “climatizada”, o Estado e seus colaboradores, como é o caso das grandes organizações conservacionistas, impõem sobre os indígenas, a noção de que a natureza requer controle e a gestão por parte de especialistas, portanto é necessário que os mesmos façam cursos de formação sobre etnodesenvolvimento, gestão ambiental, mudança climática... Parte dos recursos do KfW para o Acre, por exemplo, foi voltado para a formação de agentes indígenas agroflorestais. *Para o coordenador regional do CIMI no Acre, gestão neste caso significa “fazer o que alguém de fora considera o bom uso ambiental do seu território”*. Desta forma,

ocorre um processo de reversão; a natureza que sempre esteve presente e da qual os indígenas dependeram, passa a depender dos indígenas. Com a lógica da gestão, a natureza que era livre para produzir e reproduzir, depende de nós. O pagamento de serviços ambientais aparece como plano para ajudar a natureza. Os agentes agroflorestais aparecem para ensinar a natureza como ela tem que agir. Este processo coloca os indígenas no patamar de interferência, ora como parte da natureza, mas sem significação simbólica. O PSA e o REDD+ representam a apropriação do território material e simbólico através dessa reversão (Lindomar Padilha, entrevista em 23 de set. 2013).

Outras lideranças indígenas do Acre revelam receio de que, aos poucos, a implementação do SISA elimine a cultura dos povos indígenas do Acre, tendo como base o que vem ocorrendo em outros projetos de REDD pelo mundo e no Brasil (Kill, 2015).

O Brasil está violando a Convenção 169, porque os povos indígenas não foram consultados sobre REDD e ele está se movendo para a frente. O segundo impacto de REDD é que dividiu os líderes indígenas, que antes estavam unidos em defesa dos territórios. Um terceiro impacto é que resultou na cooptação de alguns líderes que aceitaram dinheiro e eles nem sequer sabem onde esse dinheiro é, e o que significa. Outro impacto é que o governo do Brasil, porque está abrindo suas portas a este mecanismo de compensação de carbono, é que ele é evisceração das leis e do quadro

legal sobre os direitos dos povos indígenas e as garantias que foram consagrados para proteger os nossos direitos de nossos territórios (Kaxinawá, 2014 apud. Redd-Monitor.org, 2014).

A liderança indígena, presidente da Federação dos Povos Huni Kui do Acre, também argumenta que os projetos de REDD+ que existem atualmente em terras indígenas pelo mundo, impedem comunidades de pescar e praticar a agricultura em seus territórios e afirma que “os líderes estão sendo criminalizados por se opor ao projeto, e as comunidades são informadas de que os serviços prestados para a educação ou transporte ou de saúde será suspenso se eles se oporem ao projeto” (Kaxinawá, 2014 apud. Redd-Monitor.org, 2014).

## **Crítérios para a definição de um projeto de PSA: O que dizem as comunidades?**

21

O impacto dessas políticas é a perda de todos os direitos que os povos têm como cidadão. Perdem todo o controle do território. Não podem mais roçar. Não podem mais fazer nenhuma atividade do cotidiano. Apenas recebem uma bolsa para ficar olhando para a mata, sem poder mexer. Aí, tira o verdadeiro sentido da vida do ser humano (Dercy Telles, entrevista em 21 de set. 2013).

O Projeto Purus foi o primeiro projeto privado de incentivo a serviços ambientais protocolado no IMC, em junho de 2012. É também a primeira experiência de REDD+ no estado do Acre. Este Projeto como também os projetos Russas e Valparaíso que são trabalhados de forma conjunta, estão em processo de registro no Programa Isa Carbono do SISA aguardando resolução de pendências na documentação apresentada, em especial em torno da questão territorial (Brasil, 2013).

Segundo os documentos dos projetos, escritos pela mesma pessoa, Brian MacFarland da *CarbonCo LLC* (2013abc), um dos proponentes dos projetos, os mesmos estão localizados em áreas privadas. Além da *CarbonCo LLC*, de Brian MacFarland, subsidiária da *Carbonfund.org Foundation* (Maryland/Estados Unidos), a *Carbon Securities*, sob responsabilidade do empresário Pedro Freitas, também é um dos proponentes internacionais dos projetos (CarbonCo LLC, s/d). No caso de Purus, o proponente local é a empresa Moura e Rosa Empreendimentos Imobiliários Ltda, dos fazendeiros Normando Sales e Wanderley Rosa. Em Russas está a ISRC Investimentos e Assessoria LTDA de propriedade do fazendeiro Ilderlei Cordeiro, e em Valparaíso, Manoel Batista Lopes.

Os projetos envolvem famílias que habitam a localidade por mais de trinta anos. Seriam ex-seringueiros que praticam atividades de subsistência como agricultura, caça, pesca e pecuária utilizando carvão e lenha para cozinhar (CarbonCo, LLC, 2013abc).

A lógica que fundamenta os projetos é que a geração de serviços ambientais –redução do desmatamento e preservação da biodiversidade– permitirá a criação de oportunidades econômicas para as comunidades e a implementação de projetos sociais. Segundo os proponentes isso resultará em melhorias nos meios de subsistência das comunidades, o que, por sua vez, reduzirá a pressão sobre a floresta e o desmatamento.

A partir da análise de fontes secundárias e de reuniões com as comunidades, no entanto, foi possível identificar: preocupações pela falta de entendimento sobre o projeto por parte da comunidade; divisão da comunidade e acirramento de conflitos; receio de realizar uma série de atividades importantes para a subsistência, sob pena de criminalização; previsão de incremento mínimo na renda será, se de fato, ocorrer, para quem participa como voluntário do projeto; e, ainda, a questão de que as ações sociais propostas são, na verdade, de responsabilidade do Estado e representam direitos constitucionais da população, que não podem estar, portanto, associados e muito menos condicionados à execução do projeto. Além disso, como pano de fundo, existe um conflito de terra entre os supostos proprietários das áreas privadas e os posseiros, que vêm gerando insegurança territorial para as comunidades.

Foi possível identificar nos depoimentos dos agricultores, agricultoras e seringueiros entrevistados no Acre, que a apropriação dos projetos aparece de forma distinta daquela apresentada pelos proponentes e pelo governo do Acre, em especial no que diz respeito ao processo de participação e a voluntariedade dos mesmos. Como afirmou um agricultor:

Eles disseram muita coisa. A primeira coisa que eles fizeram –vou mostrar pra vocês o documento que mandaram eu assinar sem eu entender nada– chegaram com documento aqui para eu assinar e eu perguntei que documento era este e se ia me prejudicar e eles disseram que não. Então eu assinei, um documento sem eu saber de nada (Afetado/a pelo projeto Purus, entrevista em 28 de nov. 2013).

Por outro lado, a realidade colocada pelos entrevistados, colabora com as ideias centrais da lógica do PSA que tornam tais projetos possíveis. Primeiramente, as comunidades, aqui percebidas como grupos sociais construídos que compartilham relações e formas de vivenciar o território, cultura e saberes, são transformadas discursivamente, com impactos sobre as suas práticas, em provedoras de um serviço;

como provedor/beneficiária. Para participarem do Projeto, as comunidades precisam ser representadas, como ator individual das negociações e dos contratos como se fossem entidades homogêneas que nascem naturalmente. Ao mesmo tempo, os serviços prestados precisam ser identificados e definidos de forma mensurável.

Definindo a comunidade, como ator individual, o processo revela um problema também com relação à participação. A definição das estruturas e metodologias de participação e representatividade escolhidas pelos proponentes dos projetos, como a falta ou manipulação das informações, o tratamento individual, e, a escolha de indivíduos mais próximos para convencer os outros, acaba fortalecendo estruturas de poder comunitárias ou locais ou acirrando conflitos preexistentes.

A ideia de que um projeto seja realizado com base na voluntariedade de uma comunidade acaba sendo problemática pois homogeniza as diferentes opiniões como também os processos de coerção para que a comunidade chegue à definição a favor do projeto, através da chamada participação. Essa coerção pode se dar através de promessas de políticas, projetos e emprego ou de ameaças. As ameaças vão desde afirmações de que todos da comunidade já estão de acordo, de que a comunidade ficará sem o território ou do convencimento de que a comunidade está cometendo um crime ambiental (Milne; Adams, 2012). Como afirma um dos documentos de projeto,

Como o agente do desmatamento são os pequenos agricultores e não o próprio proprietário, este desmatamento não é planejado. Este desmatamento é tecnicamente ilegal pois esses agentes de desmatamento não têm permissão para converter florestas em pasto ou terras agrícolas; no entanto, este desmatamento raramente é processado por autoridades (CarbonCo, LLC, 2013c, p.4, tradução nossa).

Esta última questão está relacionada com a definição da comunidade como agente do desmatamento e, após entrarem no projeto, como conservacionistas, que o escolhem voluntariamente. Isto é necessário para definição do critério de um serviço ambiental definido: o desmatamento evitado pelos agentes do desmatamento. Assim, responsabilizam as comunidades, pelos problemas ambientais, ocultando o papel dos fazendeiros e do Estado. Ao mesmo tempo, as comunidades também são responsabilizadas pelos processos internos, sejam eles conflitos ou a criminalização de determinados membros que não cumprem com os acordos do projeto, pois escolheram participar deles, de forma voluntária.

Além de definir a comunidade, como fornecedora de um serviço, os “compradores” também definem o serviço que será comprado de forma mensurável. Assim,



o critério de que existe um serviço ambiental definido, gira em torno da ideia do “desmatamento evitado”; solução de um problema previamente formatado, sem o envolvimento das comunidades, de tal forma a garantir esta solução. Predomina o simplismo de um determinado conhecimento ocidental e portanto uma definição sobre o que é a floresta, quais são as ameaças à biodiversidade e, como se dão as relações sociais subjacentes, para que este serviço seja percebido em contraposição às perspectivas tradicionais dos seringueiros e/ou agricultores familiares, neste caso. O processo de quantificação e monetarização elimina a complexidade, não só dos conceitos de biodiversidade e floresta, mas também sobre o modo de sustento e de vida dos grupos sociais definidos como provedores/beneficiários (Milne; Adams, 2012; Kill, 2014).

Assim sendo, a mercantilização dá-se não apenas, na criação da *commodity* –emissões evitadas– que são comercializadas no mercado de carbono, de provedores que fornecem esta mercadoria, que, gerando um ativo, será inserida no mercado financeiro, mas também na introdução de relações mercantis, nas relações comunitárias. O mercado passa a ter um papel de maior importância na vida das comunidades e na relação dos comunitários com seus territórios através, neste caso, da atribuição de um preço às emissões evitadas. A sociedade de mercado expande-se, para as relações sujeitos-ambiente, onde as leis do mercado subordinam, controlam e dirigem outra substância fundamental da sociedade e, a relação sujeitos sociais-meio ambiente, passa a ser outro acessório do sistema econômico (Polanyi, 2012). Além disso, os conflitos de terra nos casos analisados refletem as características da mercantilização: possibilidades de privatização da terra, e o controle sobre a “*commodity*” criada, as emissões evitadas; individuação, abstração funcional e espacial e valoração, pois, o ativo criado, a partir das emissões evitadas, ao qual é atribuído um preço, poderá ser comprado por uma empresa industrial de outra localidade, de um país do Norte, em troca das suas emissões, como compensação; e, por fim a fetichização, onde as emissões evitadas, são caracterizadas como uma coisa, excluindo do processo a relação dos seringueiros com seu território e o que, significa para o mesmo, deixar de realizar as suas queimadas para garantir a sua atividade de subsistência (Castree, 2003).

Esta mercantilização, também é um esforço discursivo, algo construído e atribuído. Nos casos em questão, a presença de categorias, metas e cálculos, como o número de hectares protegidas por ano, por exemplo, são formatadas e utilizadas de tal forma, a convencer as comunidades a pararem com as suas formas tradicionais de subsistência, primeiro, pelo discurso da criminalização e depois da compensação monetária. Podemos argumentar isso a partir da percepção de que membros das comunidades, acabam adotando conceitos e lógicas anteriormente desconhecidas,

como a ideia de que estão cometendo um crime ambiental, como explícito em frases como “sei que estamos errados...”; ou recebendo uma compensação por algo não realizado, ou seja, o desmatamento, na frase “se me pagarem fico deitado na rede sem fazer nada”; introduzindo assim, relações mercantis onde antes, elas não existiam. Além disso, em algumas das falas, os posseiros não se identificaram como sujeitos de direitos sobre a terra, o território e políticas sociais, quando expressavam “os donos daqui falam...”.

Também podemos relacionar o que ocorre nos projetos privados com o que Castree (2008) denomina de ajuste ambiental: medidas onde a natureza torna-se um meio para o fim da acumulação de capital, neste caso, sob a argumentação da conservação. Pela análise dos projetos, parece haver um esforço para garantir a retirada dos seringueiros das suas terras, ou de fazer com que os mesmos, sirvam como mão de obra assalariada para os proprietários gerarem renda. Ou seja, os posseiros mantêm a natureza conservada em troca de um salário, e os fazendeiros vendem a mercadoria criada a partir desta conservação. No processo, o que deveria ser direito coletivo torna-se direito privado e o modo de vida tradicional dos seringueiros é eliminado. Os seringueiros, agricultores e agricultoras, não podendo mais garantir suas práticas de subsistência, terão que recorrer ao mercado; estarão mais disponíveis, desejosos e necessitados do capital e do mercado (Virgínia Fontes, comunicação oral, 02 de fevereiro, 2012).

Sendo assim, a definição de critérios para a participação em projetos de PSA como também, a forma como são implementados, em especial, a formatação do processo de participação e o monitoramento, pelos proponentes dos projetos e do Estado, simplifica relações sociais complexas. Além disso, elimina a possibilidade de agenciamento local e dissenso, despolitiza o processo e oculta não só as responsabilidades pelo desmatamento e degradação ambiental, como também os conflitos em torno do acesso, apropriação e significação do meio ambiente. Como fundamento e resultado dos modelos de PSA, está a definição de uma determinada natureza, que deve ser salva, porque, como e por quem. Este processo tem efeitos discursivos e práticos sobre as comunidades, a percepção dominante, na sociedade, de como a natureza e as relações sociais com a mesma são e como deveriam ser, as políticas ambientais, como também, nas estruturas de poder e desigualdades estabelecidas.

## Considerações finais

A partir dos Relatórios do Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (mais conhecido pela sua sigla em inglês, IPCC de *Intergovernmental Panel on Cli-*

*mate Change*), estabeleceu-se um consenso científico e político em torno da pertinência de se considerar a existência de uma crise climática. As soluções apresentadas para este novo enredo de crise não consideram nenhuma vinculação entre o fenômeno das mudanças climáticas e o funcionamento ideológico, político, econômico e cultural do sistema capitalista. Ao nível dos governos, são propostas ações mitigadoras, através da criação de novas institucionalidades, práticas e linguagens, todas elas compatíveis com a lógica hegemônica de apropriação de matéria e energia pelos projetos ditos “de desenvolvimento”, tais como o mercado de carbono, o Pagamento de Serviços Ambientais e ajustes tecnológicos, gerando um aprofundamento dos mecanismos e lógicas de mercado.

Portanto, buscamos analisar a implementação de políticas baseadas na lógica dos serviços ambientais, configuradas em nome do enfrentamento da referida crise. Preocupou-nos analisar as instituições, discursos, práticas e agentes envolvidos na promoção e implementação de políticas que, em nome do clima, ampliam os mecanismos, as lógicas e os valores de mercado, favorecendo o que entendemos ser um processo de despolitização da problemática ambiental e climática. Esta análise foi realizada a partir de do Sistema de Incentivos aos Serviços Ambientais do Estado do Acre (SISA) e dos projetos privados de Redução de Emissões do Desmatamento e a Degradação (REDD+) naquele estado.

O Acre é apresentado como referência de uma instância estadual que, através do SISA, entre outras políticas como o Manejo Florestal Sustentável, promove uma harmonia entre crescimento econômico e conservação ambiental, valorizando, ao mesmo tempo, o histórico e a cultura dos povos da floresta. Com promessas de superar a crise do extrativismo, conter o desmatamento e a crise climática, e estimular o crescimento e o desenvolvimento, o governo do Acre, no entanto, estabeleceu um conjunto de medidas que busca a continuação da exploração madeireira, a construção e implementação de instrumentos de mercado, relacionados ao PSA e a sua legitimação, através da incorporação de comunidades tradicionais no processo. Trata-se de uma iniciativa governamental que expande a lógica do mercado de carbono, contemplando as florestas como sumidouros de carbono e provedoras de outros serviços ambientais.

Através deste estudo de caso, pudemos perceber que este processo de apropriação da questão ambiental e climática pela lógica capitalista não se dá apenas como instrumento de mercado, de operações de compra e venda, ou de sua inclusão nos mecanismos financeiros. O processo é, ao mesmo tempo, um esforço discursivo; algo construído. A lógica dos serviços ambientais não surgiu do nada; não é uma ideia totalmente nova e nem foi resultado apenas de avanços na ciência ambiental. Também é apenas uma resposta à crise ambiental e climática. São ideias relacionadas a

um processo social e político já previamente em andamento, relativo ao predomínio historicamente estabelecido na conjuntura dos anos 1980/1990, da perspectiva do capitalismo neoliberal e da modernização ecológica. Ou seja, uma perspectiva propulsionada por uma elite de políticos, especialistas e cientistas que impõem suas definições do problema e as suas soluções, partindo do pressuposto de que a degradação ambiental é uma externalidade, uma falha do mercado, reduzindo o problema à falta de mercado e de direitos de propriedade. Considerada uma externalidade, a solução da questão é reduzida à “internalização dos custos ambientais”, ao processo de produção e à precificação de algo não econômico, onde o mercado prevalece sobre o não mercantil. A natureza deve ser valorada e incorporada pela economia e os mecanismos de mercado. Elimina-se a consideração dos conflitos sociais, de raça, gênero e etnia e as diferenças em torno da escolha das problemáticas, de distintos posicionamentos sobre um determinado problema, como também de projetos e trajetórias.

Uma das práticas centrais deste processo é a incorporação de comunidades tradicionais e outros sujeitos importantes para atribuir legitimidade às iniciativas. Isso ocorre tanto em termos de narrativas, que evocam a necessidade de valorizar a participação da sociedade civil e as populações da floresta, como na prática. No Acre, vimos a institucionalização da questão indígena no SISA, o financiamento de projetos e a inclusão de seringueiros e agricultores e agricultoras em projetos de REDD+, fundamentado pela geração de renda e garantia de direitos.

Discutir as implicações políticas, socioambientais e culturais destas novas institucionalidades, revela como a ciência dominante do clima e os mecanismos de mercado resultantes refletem algo sobre a sociedade e, ao mesmo tempo, tem efeitos materiais e não materiais sobre a mesma. No processo de aprofundamento da sociedade de mercado e no caminho em direção à universalização da forma mercadoria, não são apenas as leis ou as instituições que são transformadas, mas também as mentalidades. A inserção da chamada natureza e das políticas ambientais na lógica do mercado, amplia esta transformação, pois não apenas determina que os instrumentos do mercado serão mais eficientes no cumprimento destas políticas, mas redefine sua representação e objetivos. Quando instituições e práticas tais como o SISA tornam-se instrumentos da expansão do capital e de garantia da preservação ambiental, estes tornam-se também instrumentos da reestruturação da percepção de que temos da natureza e de como nos relacionamos com ela.

Cria-se assim uma nova “natureza” que transforma subjetividades, identidades e práticas sociais, reorientadas em direção à reprodução e legitimação do desenvolvimento capitalista. O seringueiro se torna “manejador” e o indígena “agente agroflorestal”. Assim, vão incorporando nas suas linguagens e práticas uma lógica de mercado que antes não existia.

A apropriação de uma linguagem relacionada ao processo de ambientalização das finanças e o potencial de geração de conflitos ambientais percebido a partir dos depoimentos das comunidades afetadas pelos projetos privados de REDD+ no Acre, em especial, fornece subsídios para considerar que a produção e o domínio de conhecimento subjacente a estes instrumentos de mercado reforça dualidades, desigualdades e relações de poder. As noções utilizadas, como a de serviços ambientais apresentam a imagem de uma natureza externa, separada e independente da ação dos sujeitos sociais. Considera-se que para inserir-se no mercado, a natureza, com sua complexidade, interconexão e diversidade deve ser expressa através de valores aplicado a serviços e produtos. Esta natureza é primeiramente definida como entidade separada da sociedade, para depois ser dissolvida no formato de um produto ou de serviço. As noções retiram a problemática ambiental e climática dos seus contextos espaciais e sociais, inserindo-a nas relações capitalistas que ocultam os conflitos sociais e legitimam as relações sociais envolvidas na produção do capitalismo.

As populações que habitam os territórios de onde supõe-se deverem providor os serviços ambientais devem inserir-se nessa lógica como agentes de proteção ambiental e sujeitos beneficiários, ao colaborar com a preservação desses serviços, por exemplo, deixando de realizar práticas que, em tese, os prejudicam, recebendo remuneração por isto. A partir dessa lógica, produz-se um determinado ordenamento do território, assim como a distribuição dos “direitos e deveres” e dos benefícios econômicos e sociais da política geral. Assim, a criação e mercantilização de *commodities* ambientais e a ambientalização do capital financeiro mostram-se como projetos conectados ao processo produtivo, e garantem, a inclusão de “recursos” ambientais e humanos, que até então estavam fora do mercado, à lógica mercantil.

Portanto, não se trata apenas de uma ideologia verde, ou de uma “lavagem verde” (*greenwashing*); nem apenas uma questão de acumulação capitalista. Trata-se também da manutenção de um sistema de valores com influência sobre as mentalidades e práticas sociais. Este processo exclui do imaginário não só a possibilidade de políticas e valores próprios, mas de considerar o que já existe e que é deslegitimado ou caracterizado como “atrasado” como práticas que devam ser valorizadas, fortalecidas e promovidas.

## Referências

Acselrad, Henri. 2010. “Ambientalização das lutas sociais - o caso do movimento por justiça ambiental”. *Estudos Avançados*. São Paulo 24:68. Disponível em:<[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-40142010000100010](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142010000100010)>. Acesso em: abr. 2011.

- Aferado/a pelo projeto purus. **Depoimento sobre projeto de REDD+**. Manoel Urbano, 28 de nov. 2013. Entrevista concedida à Relatoria do Direito Humano ao Meio Ambiente.
- Arsel, Murat; Buscher, Bram. 2012. "Nature™Inc. Changes and continuities in neoliberal conservation and market-based environmental policy". **Development and Change**. International Institute of Social Studies. Oxford: Blackwell Publishing. 43: 1: 54-78.
- Boltanski, Luc; Chiapello, Ève. 2009. **O novo espírito do capitalismo**. São Paulo, Martins Fontes, 701 p.
- Brasil. Acre. 2015. **Memória de Reunião Grupo de Trabalho Interinstitucional, referente à construção do Sub Programa Indígena**. Rio Branco, 2011a. Disponível em: <<http://www.imc.ac.gov.br/wps/wcm/connect/d46bb30040bf0cdfb-3f9f39f690f3b4c/Memoria-GTIndigena-19.03.2011.pdf?MOD=AJPERES>>. Acesso em: maio, 2015.
- 2014a. **Relatório de Autoavaliação dos Cumprimentos de Salvaguardas Socioambientais do SISA e do Programa ISA-Carbono do Estado do Acre**. Rio Branco. Disponível em: <[http://www.ac.gov.br/wps/wcm/connect/6889388045b3843588e2dff6d5b2b192/Relatorio\\_+Monitoramento\\_+Resumo+Executivo\\_Salvaguardas\\_011014.pdf?MOD=AJPERES](http://www.ac.gov.br/wps/wcm/connect/6889388045b3843588e2dff6d5b2b192/Relatorio_+Monitoramento_+Resumo+Executivo_Salvaguardas_011014.pdf?MOD=AJPERES)>. Acesso em: nov. 2014.
- 2014b. **Edital n.11 286**. Diário Oficial. Rio Branco.
- 2013. **Nota sobre Projeto Purus. Parecer sobre a situação atual de pré-registro do Projeto Purus**. Rio Branco.
- 2010. **Lei n. 2.308, de 22 de outubro de 2010**. Cria o Sistema Estadual de Incentivos a Serviços Ambientais - SISA, o Programa de Incentivos por Serviços Ambientais-ISA Carbono e demais Programas de Serviços Ambientais e Produtos Ecológicos do Estado do Acre e dá outras providências. Rio Branco. Disponível em: <<http://www.al.ac.leg.br/leis/?p=8269>>. Acesso em mar. 2017.
- CarbonCo LLC. 2013a. **Projeto Purus: um projeto de conservação da floresta tropical no Acre, Brasil**. Maryland.
- 2013b. **Projeto Russas: um projeto de conservação da floresta tropical no Acre, Brasil**. Maryland.
- 2013c. **Projeto Valparaíso: um projeto de conservação da floresta tropical no Acre, Brasil**. Maryland.
- Castree, Noel. 2003. "Commodifying what nature?" **Progress in Human Geography** 27: 3: 273-297.
- 2007. "Neoliberalising nature: the logics of deregulation and reregulation". **Environment and Planning A**: 40: 13-152.

- Conselho Indigenista Missionário et. al. **Depoimento sobre economia verde e o SISA no Acre**. Rio Branco, 22 de set e 23 de nov. 2013. Entrevista concedida ao autor/a.
- Faustino, Cristiane; autor/a. 2015. **Economia Verde, Povos das Florestas e Territórios: violações de direitos no estado do Acre**. Curitiba: Plataforma Dhesca. Disponível em: [http://www.plataformadh.org.br/files/2015/08/economia\\_verde\\_relatorio.pdf](http://www.plataformadh.org.br/files/2015/08/economia_verde_relatorio.pdf)
- Fontes, Virgínia. 2012. O papel do Estado. In. Oficina de Formação do Jubileu Sul Brasil. Rio de Janeiro: Jubileu Sul Brasil. **Comunicação oral**.
- Hardin, Garret. 1968. "The Tragedy of Commons". *Science*, 162: 1243-1248.
- Kill, Jutta. 2014. **Economic valuation of nature**. Bruxelas: Rosa-Luxemburg-Stiftung.
- 2015. **REDD: uma coleção de conflitos, contradições e mentiras**. Montevideo: Movimento Mundial pelas Florestas Tropicais. Disponível em: <<http://wrm.org.uy/pt/livros-e-relatorios/redd-uma-colecao-de-conflitos-contradicoes-e-mentiras/>>. Acesso em: março, 2015. 75 p.
- KfW. 2012. **Contrato de Contribuição Financeira entre KfW e o Estado do Acre**. Rio Branco.
- 2014. **Contrato de Contribuição Financeira entre KfW e o Estado do Acre**. Rio Branco.
- Kull, Christian; Arnaud de Sartre, Xavier; Castro-Larrañaga, Monica. 2015. "The political ecology of ecosystem services". *Geoforum*, v. 61: 122-134.
- MacDonald, Kenneth Iain. 2013. "Grabbing "Green": cynical reason, instrumental ethics and the production of the green economy". *Human Geography*. Vol. 6, no. 1:46-63.
- Millenium Ecosystem Assessment. 2005. **Ecosystems and Human Well-being: a framework for assessment**. Disponível em: <<http://www.millenniumassessment.org/en/Framework.html>>. Acesso em: mar. 2015.
- Milne, Sarah; Adams, Bill. 2012. "Market Masquerades: Uncovering the Politics of Community-level Payments for Environmental Services in Cambodia". **Development and Change**. Vol. 43, n. 1: 133-158. Oxford: Blackwell Publishing, International Institute of Social Studies.
- Padilha, Lindomar. 2013. **Depoimento sobre economia verde e o SISA no Acre**. Rio Branco. Entrevista concedida ao autor/a.
- Polayni, Karl. 2012. **A Grande Transformação: as origens de nossa época**. Rio de Janeiro: Elsevier Editora Ltda.
- ReddMonitor.org. 2014. **REDD+ on trial: "As long as nature is seen as property in law, there can be no justice for communities, the climate or nature"**. Lima.

- Disponível em: <<http://www.redd-monitor.org/2014/12/11/redd-on-trial-as-long-as-nature-is-seen-as-property-in-law-there-can-be-no-justice-for-communities-the-climate-or-nature/>> Acesso em: jan. 2014.
- Representante de Terra Firme de Baixo. 2013. **Depoimento sobre projeto de REDD+**. Cruzeiro do Sul. Entrevista concedida à Relatoria do Direito Humano ao Meio Ambiente.
- Representante de Terra Firme de Cima. 2013. **Depoimento sobre projeto de REDD+**. Cruzeiro do Sul. Entrevista concedida à Relatoria do Direito Humano ao Meio Ambiente.
- Representante de três bocas. 2013. **Depoimento sobre projeto de REDD+**. Cruzeiro do Sul. Entrevista concedida à Relatoria do Direito Humano ao Meio Ambiente.
- Samuelson, Paul; Nordhaus, William. 1948. **Economics**. Columbus: McGraw-Hill Education.
- Sullivan, Sian. 2013. “Banking Nature: On the Spectacular Financialisation of Environmental Conservation, with Marx and Foucault”. **Antipode**. Vol. 45, n.1:198-217.
- Telles, Dercy. 2013. **Depoimento sobre economia verde e o SISA no Acre**. Rio Branco. Entrevista concedida ao autor/a.
- Ulloa, Astrid. 2014. “Diferencias de género y etnicidad en las políticas globales-nacionales-locales de cambio climática”. **Crítica y Emancipación** 12:227-294.
- 2004. **La construcción del nativo ecológico: complejidades, paradojas y dilemas de la relación entre los movimientos indígenas y el ambientalismo en Colombia**. Bogotá: Instituto Colombiano de Antropología e Historia (ICANH).
- WWF. 2013. **O Sistema de Incentivos por Serviços Ambientais do Estado do Acre**. Lições para políticas, programas e estratégias de Redd jurisdiccional. WWF: Brasília.





# La teoría del juego social de Carlos Matus y los estudios de políticas públicas: exploraciones teóricas

## *The Game Social Theory by Carlos Matus and Public Studies: Theoretical Explorations*

Juan Vieira Silva\*

### Resumen

¿Es posible pensar la Teoría del Juego Social (TJS) como teoría de políticas públicas? Este artículo responde positivamente esta pregunta a partir de la indagación en dos sentidos: por los componentes principales de la TJS, y por algunos aspectos históricos y teóricos de los Estudios de Políticas Públicas (EPP), para finalmente ponerlos en discusión, resaltando los fundamentos que comparte la primera con la segunda como el punto de partida para su consideración como teoría de políticas. La respuesta afirmativa se sustenta en: a) la constatación de que la TJS cumple con los requisitos básicos de una teoría, b) que cumple con los criterios que normalmente se aplican a las principales teorías de políticas, y c) que los factores explicativos a los cuales recurren éstas para dar cuenta del proceso de las políticas pueden encajar en la TJS.

**Palabras claves:** Ciencias de políticas, Estudios de Políticas Públicas, Políticas Públicas, Teoría del Juego Social, Teoría de políticas públicas.

### Abstract

Is it possible to consider the Social Game Theory (SGT) as a public policy theory? This article responds positively to this question from a two-way inquiry: by looking at the main components of the SGT, and by looking at some historical and theoretical aspects of the Public Policy Studies (PPS), to finally put them into discussion, highlighting the fundamentals shared by the former with the latter as the starting point for its consideration as a policy theory. The affirmative answer is based on: a) the finding that the SGT meets the basic requirements of a theory, b) that it meets the criteria that normally apply to major policy theories, and c) that the explanatory factors used by these to account for the policy process may fit into the SGT.

**Keys words:** Policy Sciences, Policy Studies, Public Policy, Social Game Theory, Public Policy Theory.

\* Doctorando en Estudios Políticos y RRII-UN Colombia. Magister en Políticas Públicas Comparadas FLACSO México. Politólogo-UN Medellín, Colombia. Correo electrónico: juangvieira@gmail.com

Desde 1990 la expansión de los Estudios de Políticas Públicas (EPP) en Latinoamérica ha sido continua e ininterrumpida. A nivel de posgrado, por ejemplo, es evidente la proliferación de maestrías, y la creciente oferta doctoral<sup>1</sup>, sin embargo, aún falta para que se pueda hablar de un campo consolidado; hay falencias en el reconocimiento de los desarrollos propios de este campo a nivel mundial, desconocimiento sobre su historia y usos conceptuales básicos, por no mencionar la falta de producción teórica propia. Es tal vez en éste último aspecto donde los EPP muestran mayor rezago, no hay teorías latinoamericanas para pensar la realidad del proceso de las políticas regional.

Éste artículo intenta avanzar en el sentido mencionado, analizando los aportes teóricos de un autor latinoamericano, Carlos Matus (1930-1998), contenidos en su última obra, *Teoría del Juego Social (TJS)* (Matus 2007c) especialmente pensada para darle sustento a sus trabajos previos en el ámbito de la Planificación Estratégica Situacional (PES) y las ciencias y técnicas de gobierno. No obstante, aquí se evidencia que sus aportes tienen potencial para el análisis de políticas públicas.

Este documento lo orienta la pregunta ¿es posible pensar la TJS como teoría de políticas públicas? El camino para responderla toma dos derivaciones, una que indaga por los fundamentos y componentes principales de la TJS, y otra por algunos elementos de los EPP, para finalmente ponerlos en discusión, buscando sentar las bases y la justificación para una exploración posterior de la TJS como teoría de políticas. Debido a que la presentación que hace Matus de su teoría no es del todo clara y sistemática<sup>2</sup>, y a que no se conoce una elaboración sucinta de la misma, que pueda orientar su uso académico, este trabajo hace una propuesta de ordenamiento, inspirada en la discusión sobre qué es una teoría, y en particular sobre los elementos que definen las teorías en el campo de los estudios de políticas públicas (Sabatier and Weible 2014; Weible and Sabatier 2017) y de los factores explicativos que más usan (John 2012)

El artículo se estructura de la siguiente manera. La primera parte presenta la concepción de Matus de las políticas públicas, que suscita, por un lado, la necesidad de discutir la relación entre éstas y la planificación como eje de la obra de Matus, y por el otro, la obligación de indagar por los orígenes y evolución de los EPP, lo cual se hace en la segunda parte, en donde al final se plantean las bases sobre las cuales se mira la TJS, específicamente en torno a tres aspectos, la definición de teoría, los aspectos definitorios de las teorías de políticas públicas y los factores explicativos que

1 Existen alrededor de 60 posgrados (cerca de 45 maestrías y 15 doctorados) que incluyen en su denominación la expresión políticas públicas (PP). Rastreo en internet de maestrías y doctorados con la expresión "políticas públicas" en su denominación, realizado en 2016.

2 Las ideas están desperdigas por todo el libro.

más utilizan. En la tercera parte se presenta la estructura conceptual de la TJS. En la cuarta se evidencian los puntos de encuentro entre la TJS y los EPP que fundamentan la posibilidad de analizar la TJS como teoría de política pública, y finalmente se responde positivamente la pregunta por la posibilidad de usar la TJS como teoría de políticas, teniendo en cuenta que además de compartir elementos fundantes de los EPP, puede ser considerada una teoría, no solo porque cumple con los elementos básicos de algunas definiciones, sino también porque presenta cercanía con los factores explicativos usados por las teorías de políticas públicas.

## Matus, políticas públicas y planificación

Matus es reconocido fundamentalmente por sus aportes en el ámbito de la planificación, en donde desarrolló su propuesta de Planificación Estratégica Situacional, dirigida en gran medida al mejoramiento de la acción gubernamental en Latinoamérica. Sin embargo, la preocupación por la planificación hacía parte de un interés mayor, que llamó ciencias y técnicas de gobierno, en donde la primera se concibe como un “poderoso instrumento de gobierno”, entre otros, que ayudan a mejorar y hacer más eficiente el proceso gubernativo. El interés por las ciencias de gobierno provenía a su vez de un diagnóstico desalentador, mientras las ciencias acumulan más y más conocimiento más crecen los problemas sociales, es decir la política y la ciencia se desconocen entre sí.

Con su TJS intenta construir el puente “... que debería existir entre las ciencias y la acción práctica en el ámbito público (2007c, 31).” En sus palabras: “Se necesita una teoría de la práctica social (2007c, 31)”. Una teoría que fundamente “la política práctica en una nueva disciplina horizontal que podemos llamar ciencias y técnicas de gobierno (Matus 2007c).” “La tarea de construir una *ciencia social horizontal* es la base para reconstruir una teoría del gobierno capaz de fundamentar los *métodos de gobierno*<sup>3</sup> (2007c, 38).”

## Matus y las políticas públicas

Si bien toda la obra de Matus es sobre mejorar el gobierno, logró rehuir de forma llamativa la discusión sobre la relación entre éste y las políticas públicas, teniendo en cuenta que paralelo a su obra se desarrollaba en el mundo anglosajón el sub-campo de las políticas públicas.

---

3 Todas las cursivas son del propio Matus.

Para entender la primera referencia de Matus a las políticas públicas es necesario empezar a introducir algunos de los ejes de su obra. La primera sesión del libro de Matus se titula “¿hay ciencias para gobernar?” Pregunta fundamental para justificar la necesidad de su propuesta teórica (TJS) que busca sustentar las ciencias del gobierno o ciencias de la acción. Pero indefectiblemente esto remite a la discusión sobre qué tipo de ciencias existen y qué tipo de ciencias son las ciencias de gobierno. La distinción central inicial en la propuesta de Matus es que hay: 1) ciencias verticales, en donde caben las ciencias tal y como tradicionalmente son enseñadas en las universidades, que según argumenta son insuficientes para entender la práctica social, y 2) las ciencias horizontales, que para poder dar cuenta de esa práctica están obligadas a cruzar las especialidades verticales, puesto que “los problemas sociales tienen un contenido transdepartamental (Matus 2007c, 29).”

No existe aún una ciencia horizontal como la propone Matus, sin embargo, reconoce que “hay dos esfuerzos de teorización horizontal”: “el *análisis de sistemas*<sup>4</sup> y las llamadas *políticas públicas* (2007c, 37).” Respecto al primero arguye y concluye:

“Desde su inicio, fue muy influido por las ciencias naturales clásicas, de modo que ignoró la incerteza como regla general y no reconoció la influencia del observador humano, mucho menos del actor, en la explicación de los procesos. Tampoco se preocupó por la relación de la teoría con los problemas propios de la práctica. Por consiguiente, (...) quedó limitado a un esfuerzo horizontal inadecuado para captar la complejidad del proceso social y de la intervención sobre el mismo (2007c, 38).”

Por su parte, respecto a las políticas públicas dice que surgieron como una alternativa anglosajona a la planificación, alternativa parcial, pero “menos comprometedora y más aceptable a la mentalidad cientificista (2007c, 38).” Y continúa:

“En la práctica, es una deficiente alternativa a la planificación, aunque permite tratar con más flexibilidad los problemas de toma de decisiones que el enfoque de la planificación tradicional. Así, se ganó en flexibilidad y se perdió en visión global. (...) Se trata de un esfuerzo horizontal que se diferencia del análisis de sistemas en que no tiene pretensiones globales y se concentra en problemas concretos de la gestión pública. Se diferencia también de nuestra propuesta sobre *ciencias y técnicas de gobierno* en que se limita a enfoques parciales y limitados y, por consiguiente, es útil para iluminar cortes y aspectos específicos de la gestión pública, pero impotente para abordar en profundidad los problemas que plantea el gobierno en el juego social. Es un enfoque sin teoría global. (...) bajo el con-

4 Se refiere al análisis de sistemas relacionado con la investigación de operaciones.

cepto de políticas públicas, y también de su pariente *policy sciences*, se aportan análisis teóricos de muy desigual calidad según seas sus autores. (...) el problema teórico sugerido en esta obra no se refiere a un problema *de políticas*. Apunta a un problema mucho más complejo: el de la *teoría social* capaz de fundamentar las políticas, pensar el diseño de sistemas y proyectos sociales y abordar la diversidad posible de *estilos de gobierno*. En síntesis, el enfoque de políticas públicas tiene, en general, el sesgo de la antiplanificación, de la atomización de los problemas de políticas (...). Sin embargo, en algunos autores como Dror, las *policy sciences* han sido innovadoras y hecho aportes notables a la teoría social. Se aproximan bastante a lo que podríamos llamar una ciencia horizontal capaz de sustentar la relación de la teoría con la práctica (2007c, 38).”

Y más adelante manifiesta:

“Para participar activa y creativamente en la construcción del futuro se requiere planificación. La teoría de la planificación tiene que ser reconstruida a partir de la visión de los actores en un *juego libre de final abierto*. En eso consiste el PES. No basta con las llamadas *políticas públicas*, que eluden la mayoría de los problemas teóricos que reclama la teoría de la praxis. Detrás de las políticas públicas no hay ciencia horizontal. Solo hay fragmentos de trazos horizontales, carentes de visión global. Son la negación de la teoría general del juego social y están restringidas al simple análisis parcial interdisciplinario. (...) El enfoque de las *políticas públicas* es la negación de la teoría general del juego social. Renuncian a la visión global del proceso social y eluden el problema de fondo de las ciencias horizontales (2007c, 50).”

Parece un detalle menor que el modo de Matus referirse a las políticas públicas sea “las llamadas políticas públicas”. El párrafo citado expresa una opinión, con cierto sesgo, tal vez muy válida desde la TJS y las pretensiones del autor, pero que deja muchos vacíos, respecto a qué se le aplica ese juicio. Alaba las *policy sciences* de Dror, pero ataca las políticas públicas, a ambas las trata de parientes, pero no define ninguna de las dos, no establece sus diferencias, ni las razones que las apoya. Toda la crítica es desde su proyecto de TJS.

## Planificación y políticas públicas

Cualquier intento de buscar relaciones entre la TJS y los EPP pasa por considerar la relación entre planificación y políticas públicas, y mirar qué tan cierto es que las políticas públicas son anti-planificación.

Según Matus:

“Planificar significa pensar antes de actuar, pensar con método, de manera sistemática; explicar posibilidades y analizar sus ventajas y desventajas, proponerse objetivos, proyectarse hacia el futuro, porque lo que puede o no ocurrir mañana decide si mis acciones de hoy son eficaces o ineficaces. La planificación es la herramienta para pensar y crear el futuro. Aporta la visión que traspasa la curva del camino y limita con la tierra virgen aun no transitada y conquistada por el hombre, y con esa vista larga da soporte a las decisiones de cada día, con los pies en el presente y el ojo en el futuro. Se trata, por consiguiente, de una herramienta vital. O sabemos planificar o estamos obligados a la improvisación. Es la mano visible que explora posibilidades donde la mano invisible es incompetente o no existe (Huertas 1996).”

38

La planificación “se refiere al cálculo que precede y preside la acción en cualquier ámbito del juego social (Huertas 1996, 5)”, “... no es otra cosa que el intento del hombre por gobernar su futuro, por imponer la razón humana sobre las circunstancias (Huertas 1996, 5)”, es “... intentar someter a nuestra voluntad el encadenado de acontecimientos cotidianos que, al final, fijan una dirección y una velocidad al cambio que inevitablemente experimente un país a causa de nuestras acciones (Matus 1987, 1).” Muy pocos cultores de las políticas públicas, si alguno, estarían en desacuerdo con las definiciones de Matus aplicadas al diseño de políticas públicas.

El diseño racionalista de políticas públicas propone: 1) Verificar, definir y detallar el problema, 2) Establecer criterios de evaluación, 3) Identificar alternativas, 4) Evaluar políticas alternativas, 5) Mostrar alternativas y distinguir entre ellas, y 6) Monitorear políticas implementadas (Patton, Sawicki, and Clark 2013). ¿No es esto un “cálculo que precede y preside la acción”, una forma de pensar antes de actuar, una forma de intervenir el futuro o un intento de encadenar los acontecimientos? En últimas, tanto la planificación como el análisis de políticas son “un prerequisite para la acción” (Quade 1989), seguramente en algunos casos la diferencia es de perspectiva, estando en muchos casos las políticas enfocadas como dice Matus en problemas más concretos de la gestión pública, pero nada impide que “se levante la mirada”, o se piense en metapolíticas (Dror 1986, 102, 212–19).

Las políticas suelen ser planes, los planes son políticas y conjuntos de políticas, mirados operativamente o desde el punto de vista de la intervención concreta; pero los EPP, que no solo tienen que ver con intervenir la realidad, sino también entenderla, cuando pasan al nivel de la abstracción entienden que las políticas públicas son conglomerados de decisiones, unas intencionales y racionales como algunos planes, y otras no tanto, incluso irracionales, que demarcan el espacio de acción de

quienes actúan sobre un problema. Así, la política educativa, no está en un solo documento, en algunos casos ni siquiera en muchos, porque también implica prácticas y costumbres o reglas de uso enraizadas en el tiempo. Las políticas se remiendan, se descomponen y se recomponen, algunas veces hay cambios de gran impacto que las re-direccionan en sus ejes centrales, otras veces solo ajustes marginales.

Las políticas públicas, como los planes, tampoco son solo reactivas, también pueden ser proactivas y elegir futuros deseados, o basarse en el aprovechamiento de las oportunidades (Lindblom 1991, 13) que abre el juego social. No obstante, aunque por largos periodos prima el gobierno adaptativo, la estabilidad y el incrementalismo (Lindblom 1959; Baumgartner and Jones 1993), el horizonte siempre está abierto para intervenir el futuro con propuestas novedosas o que rompen relativamente con el pasado. Como se verá con Matus, todos los jugadores del juego social (el presidente, por ejemplo) disponen de capacidades creativas.

### **Policy Sciences y políticas públicas: orígenes y evolución de los EPP**

Las políticas públicas como ámbito sistemático de indagación dentro de las ciencias sociales nacieron como *policy sciences*. Fue el término que propuso Lasswell desde 1943 (Lasswell 2003), y que consolidaría entre 1951 y 1971 (Lasswell 1951, 1971, 1968). Las *policy sciences* incluían: “las ciencias sociales y psicológicas, todas las ciencias que proveen hechos y principios de importancia directa para la hechura de decisiones importantes de gobierno, de negocios o en la vida cultural (Lasswell 2003).” “Podemos utilizar el término *policy sciences* a fin de designar el contenido específico que la “orientación hacia las políticas” alcanza en un momento determinado (Lasswell 1992, 81).” En síntesis las *policy sciences* incluyen:

1. “Los métodos de investigación del proceso de la política,
2. Los resultados de los estudios de las políticas y
3. Los descubrimientos de las disciplinas que pueden aportar contribuciones importantes para las necesidades de inteligencia del momento. [...] resulta esencial aplicar y mejorar los métodos mediante los cuales se lleva a cabo la investigación en las ciencias sociales y psicológicas (1992, 81)”.

En palabras del propio Lasswell, esa nueva orientación hacia las políticas “atraviesa todas las especializaciones establecidas (Lasswell 1992, 80).” Afirmación similar a la de Matus cuando dice que “la práctica pública cruza horizontalmente todas las especialidades (2007c, 28)”. La orientación hacia las políticas “tiene una doble



dimensión: por una parte se interesa por el proceso de la política y por otra en las necesidades de inteligencia de este proceso (Lasswell 1992, 80)”, bipartición que Lasswell sintetizó como conocimiento de y conocimiento en (1971). Para Lasswell las *policy sciences* son para mejorar la práctica de la democracia (*policy sciences of democracy*), no obstante, es una de las dimensiones no cumplidas del proyecto lasswelliano (deLeon and Weible 2010).

La presentación de las *policy sciences* en su versión de 1951 se completa con sus elementos distintivos o características definitorias<sup>5</sup>: orientación a problemas, perspectiva multidisciplinaria, y orientación hacia valores (deLeon 2006, 40–41) características que también pueden contribuir a buscar puntos de encuentro dentro de la finalidad de éste artículo.

Pero sería Dror, tan citado por Matus, el que daría un mayor espaldarazo a las *policy sciences*. El profesor israelí trata las *policy sciences* como una supradisciplina “preocupada por las contribuciones del conocimiento sistemático, la racionalidad estructurada y la creatividad organizada para mejorar la formulación de políticas (Dror 1971, 1).” Las asume como una revolución que requiere nuevos paradigmas en las ciencias, por lo que también (al igual que Matus) empieza cuestionando la estructura de las ciencias de su momento. En síntesis, la propuesta de Dror es:

“El establecimiento de las *policy sciences* como una nueva supra-disciplina implica una revolución científica que requiere innovaciones profundas en los paradigmas básicos. Particularmente esenciales son: (1) Integración entre diversas disciplinas, y especialmente de las ciencias sociales con enfoques analíticos de decisión; (2) puente entre la dicotomía “pura” versus “aplicada”; (3) la aceptación del conocimiento tácito como recurso científico; (4) cambios en la interfaz entre la ciencia y los valores; (5) amplias perspectivas temporales; (6) centrarse en las meta-políticas; (7) compromiso con la mejora de la formulación de políticas; y (8) la preocupación por los procesos extra-rationales e irracionales, como la creatividad (Dror 1970, 135).

Tanto Lasswell como Dror coindicen en unas *policy sciences* que contribuyen más allá de sí mismas, a mejorar la democracia y la dignidad humana (caso Lasswell), y la dirección social y la condición humana (caso Dror), lo que ratifica su orientación a valores. Por lo que las consideran un verdadero aporte al mundo, una revolución, como evidencia la cita anterior. En gran medida una visión que comparte Matus con su TJS, y que hace pensar que es posible ligar el proyecto matusiano con el de *policy sciences*.

5 Otros autores hablan de cinco: orientación a problemas, multidisciplinaria, metodológicamente sofisticadas, teóricamente sofisticadas y orientación a valores (Smith and Larimer 2013, 30).

Como se puede ver hasta acá las políticas públicas como indagación sistemática están ligadas al proyecto de *policy sciences*, que tenía aspiraciones de alto calado, en cuanto intentaba no solo comprender la acción pública, sino también enriquecerla con los últimos desarrollos científicos, sin importar el departamento disciplinar, además reconocía mucho más que el mismo proyecto científico, el papel de la extra-racionalidad, los valores, entre otros.

## ¿Qué ha pasado con las *policy sciences*?

En línea con la tradición de *policy sciences*, éste artículo no separa de ellas las políticas públicas. *Policy sciences* es el término sombrilla para los grandes desarrollos que se han dado en políticas públicas. Pero dada la confusión que genera su traducción al español, se propone el uso de Estudios de Políticas Públicas como sinónimo de *policy sciences*, incluyendo sus objetivos originales más una cierta intención de “cientificidad”.

La primera evolución de las *policy sciences* fue compartimentalizarse gracias al predominio del enfoque heurístico, que dividió el proceso de las políticas públicas en un ciclo, compuesto por diferentes etapas: formación de agenda, formulación, decisión, implementación, evaluación y terminación. Cada una tomó vida propia alejándose en gran medida de la totalidad del ciclo de que hacía parte. Se encuentran cantidades importantes de literatura para cada una de ellas, en muchos casos desligadas de las otras. A este primer paso se le suma la primacía de una racionalidad económica tecnocrática e instrumental en las formas de análisis y metodologías, que empezaron a socavar la intencionalidad original de las *policy sciences*, puesto que muchos análisis se mantuvieron aislados en los compartimientos de las disciplinas y aplicados a problemas particulares.

El enfoque heurístico ha cumplido funciones dobles en varios niveles, visto en conjunto provee síntesis y orden en un proceso sumamente complejo y enmarañado, pero, como se mostró, la evolución de sus partes terminó de alguna forma desencajando la totalidad. También ha servido prescriptivamente para quienes en el día a día trabajan en la elaboración de políticas en los gobiernos, y analíticamente para quienes pretenden estudiar las políticas. Sin embargo, de la década de 1990 hacia adelante se ha llamado la atención sobre la debilidad teórica que implica analizar siguiendo el ciclo, y esto a su vez impacta sobre su valor prescriptivo para los elaboradores de políticas.

Entre los esfuerzos recientes por volver a considerar que los EPP tienen un hilo común está el trabajo de Smith y Larimer (2013, 2017), que reconociendo la fragmentación y balcanización de los EPP, muestra que es posible elevar la mirada y ver

esos compartimentos como partes de un todo mayor, el campo de los EPP. Según su propuesta los EPP se componen de siete sub-campos: 1) Policy and politics, 2) Policy process, 3) Policy analysis, 4) Policy evaluation, 5) Policy design, 6) Policymakers and policymaking institutions, y 7) Policy implementation (Smith and Larimer 2017, 19–20).

Cada uno de los cuales tiene sus preguntas de investigación y marcos conceptuales, evidenciando que los EPP sí han avanzado en el aspecto teórico, que es una de las críticas académicas que más se les hacen. La presentación de Smith y Larimer es importante porque muestra a qué se han dedicado los EPP, y por tanto podría relacionarse con el estado actual de las *policy sciences*, si bien entendidas con variaciones respecto a la idea original.

De la década de 1990 para acá, ha habido un cambio relevante en los EPP, enfocado en el desarrollo teórico, con dos corrientes principales, las que mantienen una perspectiva positivista-neopositivista, buscando teorías para explicar el pasado, buscando quasi-generalizaciones, etc., recogidas en *Theories of the policy process* (Sabatier 1999, 2007; Sabatier and Weible 2014; Weible and Sabatier 2017), con excepción del enfoque de construcción social y diseño de políticas (Schneider and Ingram 1997); y por otro lado el desarrollo de propuestas post-empiricistas y de marco de referencia interpretativo, que reconocen el papel de las narrativas, los argumentos, la deliberación, los valores y los discursos, además de aspectos extra-rationales, entre otros (Fischer and Gottweis 2012; Fischer et al. 2015).

En el primer grupo destacan perspectivas como: corrientes múltiples (Kingdon 1984; Zahariadis 2014), equilibrio interrumpido (Baumgartner and Jones 1993; Baumgartner, Jones, and Mortensen 2017), coaliciones promotoras (Sabatier 1988; Sabatier and Jenkins-Smith 1993), retroalimentación de políticas (Mettler and Soelle 2017; Pierson 1993), el marco de las narrativas de políticas públicas (Jones, Shanahan, and McBeth 2014; Shanahan et al. 2017), el marco de análisis y desarrollo institucional (Ostrom 1999), entre otras más o menos positivistas, que si bien presentan diferencias considerables entre sí comparten los criterios defendidos por Sabatier para ser incluidas en su libro.

El primer criterio es que se ajusten a la definición de teoría, si bien hay muchas definiciones, la propuesta enfatiza los siguientes elementos:

“... el término “teorías” se define genéricamente como una gama de enfoques que especifican el alcance de la investigación, establecen supuestos, proporcionan un vocabulario compartido entre los miembros de un equipo de investigación y definen y relacionan claramente los conceptos en forma de principios e hipótesis comprobables y proposiciones (Weible 2014, chap. 1).

A lo que otros han agregado la concepción de individuo subyacente a la teoría (Schlager 2007; Cairney and Heikkila 2014). El segundo es demostrar que hay un programa de investigación activo con aplicaciones empíricas del enfoque en cuestión. Y el tercero que su marco sea tan amplio como para ocuparse de una parte considerable del proceso de las políticas públicas.

El planteamiento anterior tiene sentido para perspectivas teóricas relativamente desarrolladas, no tanto para enfoques nuevos, para los cuales se puede resaltar la importancia de la estructura conceptual, como lo han enfatizado diversas definiciones de teoría, que tienen su punto de encuentro en lo que Turner (1989, 5) llamó los bloques básicos de la teoría<sup>6</sup>: los conceptos. Así lo resalta la definición de Strauss y Corbin (1994, 278) para quienes la teoría “consiste en relaciones plausibles que se generan entre conceptos y conjuntos de conceptos”, con el fin de entender y explicar diversos fenómenos. Conceptos a partir de los cuales se construyen las proposiciones que, por ejemplo, resalta la definición de Lune y Berg (2017, 23), que conciben una teoría “como un conjunto general y más o menos completo de afirmaciones o proposiciones que describen diferentes aspectos de algún fenómeno.”

Las dos definiciones anteriores sirven de guía para la organización de los planteamientos de Carlos Matus, buscando evidenciar que hay unos conceptos importantes en su TJS y que se establecen algunas relaciones entre ellos, que podrían dar cuenta de los aspectos tradicionalmente utilizados por las teorías de políticas públicas para explicar el proceso de las políticas. Si la TJS cumple con los aspectos mencionados puede responderse positivamente la pregunta de partida de éste artículo, y abrirse un segundo nivel de indagación al respecto de la posibilidad de usar la TJS como teoría de política pública.

Varias de las perspectivas incluidas en el texto de Sabatier, son denominadas por John (2003, 2012) como teorías sintéticas puesto que en sus marcos dan cuenta, en diferentes grados, de lo que considera son los cinco grandes procesos o factores explicativos más usados en la ciencia política: las instituciones, los grupos y redes, los factores exógenos, los actores racionales y las ideas. Si bien es claro, que unas enfatizan en unos u otros factores, la fortaleza de una teoría mejora al incorporarlos todos para explicar el proceso de las políticas.

En línea con la propuesta de John está la de Cairney y Heikkila (2014) que comparan las teorías de políticas públicas, por su tratamiento de 6 elementos centrales del proceso de las políticas: actores que hacen elecciones, instituciones, redes y subsistemas, ideas y creencias, contexto y eventos. La única diferencia con John es la categoría de eventos. Estos procesos son objeto y factor explicativo dentro de

---

6 Basic building blocks of theory.

muchas de las teorías de política pública, y una buena forma de vislumbrar la posibilidad de uso como teoría de política pública para la TJS sería indagar por estos factores a partir de su entramado conceptual.

## La teoría del juego social

En esta parte se intenta presentar ordenada y sucintamente el corazón del andamiaje de la TJS. Hay varias teorías dentro de ella, o así las llama Matus, y alrededor de estas hay cerca de 70 conceptos, casi todos con un uso particular dentro de la TJS. No obstante, hay unos más importantes e imprescindibles, que son los que se subrayan a continuación. El proceso de selección de los conceptos resaltados obedece al interés por presentar una estructura relativamente lógica, de la cual, si se quita una de las partes, se evidencia un desnivel desde el punto de vista de las relaciones entre ellas y de los factores explicativos mencionados anteriormente.

Matus usa expresiones como teoría de la acción, teoría de la acción social, teoría de la acción de gobierno, teoría de la práctica, teoría de la acción pública, en gran medida de forma intercambiable. Todas estas acepciones se mencionan intencionalmente para resaltar que se trata, en primer lugar, de una teoría de la acción, aplicada al gobierno, y, en segundo lugar, a la acción gubernamental.

¿Qué teoría de la acción usa Matus? No responde con claridad, por lo que aquí se juntan referencias para entenderlo. Su punto de partida es la praxeología, al parecer en la perspectiva de Kotarbinski<sup>7</sup>, del cual cita un artículo, una sola vez. También como se mencionó al iniciar, la justificación de todo el texto y de la TJS es que hay un distanciamiento creciente entre la teoría y la práctica, entre el conocimiento y la atención de los problemas sociales, a partir de lo cual se hace las siguientes preguntas para empezar:

1. “¿Por qué las ciencias sociales tradicionales aportan tan poco a la política y al proceso de gobierno?”
2. ¿Por qué la práctica política se hace sin teoría?
3. ¿Por qué hay un divorcio entre la universidad y los gobiernos? (2007c, 31–32)”.

Propone terminar ese divorcio, desarrollando una teoría que fundamente la práctica política en una nueva ciencia horizontal, denominada ciencias y técnicas de gobierno, y que a su vez apunta al que según Matus es el principal problema latinoamericano: la falta de capacidad de gobierno (Matus 2008, chap. 2, 2007b).

<sup>7</sup> Autor del libro: Praxiology: an introduction to the sciences of efficient action (Kotarbinski 1965).

Los problemas sociales están más allá de la esfera de intervención de las disciplinas tradicionales, son problemas transdepartamentales, y la práctica pública que se encarga de ellos, o al menos pretende hacerlo, es una práctica horizontal, que no solo se satisface con la interdisciplinariedad (que Matus critica por ser un diálogo entre especialistas, cada uno desde su ángulo y su marco conceptual), sino que requiere una nueva disciplina: las ciencias y técnicas de gobierno.

La práctica social horizontal transpone las ciencias en dos sentidos: 1) genera relaciones trans-disciplinares que obligan al análisis del intercambio de problemas, y 2) produce problemas comunes, inherentes a la misma práctica, que solo distingue problemas y no ciencias. En este segundo punto se concentra la teoría de la práctica, puesto que la forma de gestionar esos problemas implica nuevos retos: “apreciar situaciones y procesar problemas, hacer apuestas bajo incertidumbre, lidiar con las sorpresas, manejar crisis, hacer análisis estratégico, formular y evaluar planes, estudiar los actores del juego social (2007c, 30),” entre otras.

Así pues, la teoría de la acción que trata de desarrollar Matus es un marco de referencia que parte del reconocimiento de una nueva realidad para la que las ciencias y universidades no están preparadas. Los problemas de las ciencias son desafíos cognitivos, los problemas de las ciencias horizontales, son desafíos para la acción, he aquí el meollo de su teoría de la acción. Por ello no es extraño que más de la mitad del libro esté dedicada a la discusión sobre las ciencias.

La presentación de la TJS consta de nueve conceptos. El orden en que se presentan pretende indicar importancia, pero es difícil establecerlo así, debido al carácter exploratorio de éste artículo. Los conceptos a tratar son: 1) Juego Social, 2) Teoría de las situaciones, 3) Teoría de la producción social, 4) Actor social, 5) Teoría del intercambio de problemas, 6) Teoría del indeterminismo, 7) Cálculo interactivo y razón tecno-política, 8) Teoría de la planificación, y 9) Teoría de las macro-organizaciones.

### **1) El juego social**

El juego social es arena y es proceso, como arena o escenario es donde “ocurre la práctica política y se ejercita el gobierno (2007c, 59)”, entendido no sólo políticamente, y como proceso dinámico es “una trayectoria de situaciones (2007c, 174)”, es un juego sin principio, y sin final, con historia y con futuro.

“El sistema social es un gran juego, complejo, nebuloso y de final abierto (2007c, 292)”, compuesto de nueve juegos (Ver tabla 1) representando 9 ámbitos de lo humano (los mundos del hombre), que se superponen unos a otros, y cuyas fronteras

están solamente demarcadas por las lógicas de juego que operan en cada uno, y no por fronteras claras de tipo organizacional, legal o espacial (2007c, 292). El juego social está mediado por la competencia y la cooperación incesante entre los participantes, que buscan, mediante jugadas, poder dentro de su juego “más cercano”, o expandir su poder en un juego a los demás juegos.

Se denomina lógica de un juego “al conjunto de fuerzas y criterios que determinan su funcionamiento de acuerdo a sus reglas específicas (2007c, 300).” Cada lógica tiene una estructura: una fuerza dominante, un modo de explicación, un criterio de validación, problema dominante y criterio de éxito, como se evidencia en el siguiente cuadro, donde se presenta cada uno de los juegos con sus elementos estructurales.

Tabla 1. Los 9 juegos que componen el juego social y sus lógicas

Juego	Fuerza dominante (poder)	Modo de explicación	Criterio de validación de la explicación	Problema dominante	Criterio de éxito
Político	Político	Apreciación situacional	Aceptabilidad de propuestas	Necesidades políticas	Acumulación de poder
Económico	Económico	Apreciación situacional	Acierto en las previsiones	Necesidades económicas	Rentabilidad, peso en Mercado
De la vida cotidiana	Comunitario	Apreciación situacional	Aceptabilidad de propuestas	Necesidades comunitarias	Calidad de vida
Personal	Personal	Apreciación situacional	Cumplimiento expectativas	Ambiciones insatisfechas	Posición personal
Comunicacional	Comunicacional	Apreciación situacional	Validación actos de habla	Incomunicación	Efectividad de la comunicación
Macro-organizativo	Burocrático - institucional	Apreciación situacional	Acierto en las previsiones	Inefectividad	Eficiencia y eficacia organizacional
De los valores	De las convenciones y emociones	Examen de las convicciones	Juicio de auto evaluación	Contradicción de valores	Satisfacción ética, estética y emocional
De las ciencias	Cognitivo	Diagnóstico científico	Verificación científica	Desafíos cognitivos	Acumulación cognitiva
De la naturaleza	De la naturaleza	Apreciación situacional	Verificación leyes naturales	Desequilibrio ecológico	Armonía sociedad naturaleza

Fuente: Carlos Matus (Matus 2007c, 300).

Los nueve juegos se agrupan en cuatro tipos, de acuerdo a las funciones que cumplen, los tres primeros se denominan juegos terminales o de resultados, en ellos se expresan los resultados más inmediatos del juego social. El juego 4 se denomina juego personal, y se sitúa en la unidad básica del juego social, el individuo. Los juegos 5 y 6 se nombran como juegos intermedios, en ellos se compite por el control de medios y herramientas necesarios para el funcionamiento de los demás juegos, y finalmente los juegos 7, 8, y 9 denominados juegos de capital o de base, que tienen la función de conservar y crear el acervo de capital cognitivo, de valores y natural, contra el cual giran recursos los demás juegos (2007c, 315-16).

En el juego social predomina el juego político, que de algún modo es transversal a los demás. Es un juego regido por el indeterminismo, la creatividad y la modificación permanente, debido a que cada jugada cambia el juego, y prima la acción estratégica, teniendo en cuenta la relación dialéctica del yo y el otro, ambos actores sociales creativos y estratégicos, actuando en busca de la creación de futuros favorables para sí mismos.

El juego social tiene 7 características principales:

1. Es un gran juego de nueve juegos que se desarrolla en planos paralelos interceptados (2007c, 302).
2. La historia del juego hace actores a unos y seguidores a otros, y los reparte entre juegos. Cada jugada es una apuesta, y cada una implica la inversión de recursos (políticos, económicos, cognitivos, organizativos) (2007c, 302).
3. Cada momento del juego es una situación, variable según el jugador (2007c, 303).
4. Es un gran juego recursivo y multidimensional [...] Un sistema de juegos paralelos (2007c, 304).
5. Es un juego difuso, que hace muy difícil calcular riesgos. Se lidia con incertidumbre dura a través del cálculo situacional (2007c, 304).
6. Entre los juegos hay relaciones de intercambio: recursos, productos, resultados, problemas, valores (2007c, 304-5).
7. Es un juego difuso y nebuloso, con ingredientes de incertidumbre: ignorancia, creatividad, reacciones humanas, opacidad del lenguaje, entre otros (2007c, 305-6).

El juego social implica 4 cambios cognitivos importantes: pensar desde el actor social como parte del proceso social, superar el concepto de diagnóstico y asumir el de situación, aceptar la unidad horizontal del proceso social, teorizar sobre la práctica, superar la noción de objetividad y explicitar las subjetividades del proceso social (2007c, 59).



## 2) *La teoría de las situaciones*

“Una situación es una distinción hecha por un actor en relación con su acción en el juego social (2007c, 178).” Cada actor está “situado” en una posición particular dentro del juego, y desde allí observa física y mentalmente. Su observación y por tanto sus explicaciones de la realidad que observa, dependen de su “torre de observación”, como cada jugador está en su propia torre, es claro que pueden haber muchas explicaciones dentro del juego. De ahí que el análisis de situaciones se base en la identificación de las explicaciones existentes, pero también de sus autores (2007c, 273). La teoría de las situaciones se contrapone a la noción científica de diagnóstico, en donde hay un observador externo que analiza una realidad de arriba hacia abajo, con la noción de situación se propone responder a la pregunta ¿cómo explicar desde adentro?

La apreciación situacional es un diálogo entre un actor y los otros actores, cuyo relato asume uno de los actores de manera enteramente consciente del texto y el contexto situacional que lo hace cohabitante de una realidad conflictiva que admite otros relatos. Mi explicación es un diálogo con la situación en que coexisto en cooperación o conflicto con el otro (2007c, 173).

La situación así definida constituye un espacio de producción social donde nosotros jugamos un papel al igual que nuestros oponentes... en ese espacio todo lo que ocurre depende de nosotros y ellos, en interacción con el entorno que nos envuelve a ambos (2007c, 178). Las explicaciones situacionales son asimétricas (2007c, 182), por el simple hecho de la primacía de las desigualdades en el juego social.

Para cada actor social la realidad en que habita es una situación diferente. La realidad no es igual para todos, de ella no se realzan las mismas cosas. La teoría de la acción exige una teoría de las situaciones. Una teoría de la explicación contaminada, motivada, comprometida (2007c, 168). Como ya se dijo la situación es un espacio de producción social, es allí donde se crea gran parte de la realidad, en la que participan todos los jugadores del juego.

## 3) *La teoría de la producción social*

“Todo, excepto la naturaleza bruta intocada por la práctica social, ha sido creado por el hombre... todos son componentes de la realidad resultante de un proceso de producción social muy complejo que reclama una teoría general (2007c, 248).” Esta teoría, como el centro de las ciencias de la acción, cumpliría la función de alimentar en la práctica las disciplinas, métodos y técnicas capaces de elevar la calidad de la práctica horizontal.

La noción de producción social condensa las interacciones entre los actores sociales en relación a sus jugadas estratégicas productoras de realidad, jugadas realizadas en juegos regidos por la incertidumbre, el indeterminismo y la complejidad. La interacción de jugadas y sus intercambios terminan produciendo los productos sociales, los productos del hombre. Todos los actores son productores, en cuanto participan de los juegos sociales en busca de construirse futuros deseados o aumentar su poder. Las políticas públicas como acciones que intervienen la realidad, todas son parte de la producción social.

“La palabra producción debe ser precisada, el mundo que nos rodea se compone de elementos y cosas que existen sin que las hayamos producido en el sentido usual de la palabra. Hay productos de la combinación de trabajo y materiales. También hay creaciones intelectuales inmateriales (lenguaje, ideas, etc). Pero también hay productos de nuestra creación intelectual sin que medie un proceso tradicional de producción. Podemos producir cosas con palabras (...) No siempre, pero a veces la palabra dicha por el actor adecuado es un recurso de producción social. Todos esos flujos de producción se suman a la naturaleza para producir la realidad. (...) al lado de los hechos brutos de la naturaleza, están los hechos humanos y los hechos sociales (p. 248-249).”

Todo viene de lo existente, haciendo uso de recursos de diversos tipos, en diversas “cantidades”, políticos, económicos, conocimientos, capacidades organizativas, tiempo, entre otros (2007c, 259). “Las jugadas o movimientos que realizan los jugadores constituyen en cada momento del juego la producción del sistema (2007c, 260).”

Los juegos y la producción social se rigen por reglas previas, que los mismos juegos han creado, y que se modifican en el mismo proceso de producción social. Cada nueva jugada cambia el juego. “Los productores producen jugadas que cambian la realidad del juego, y las jugadas cambian a los productores en un proceso creativo incesante (2007c, 263).”

“Una ciencia horizontal exige una teoría global de la producción social que explique toda la creación del hombre y no se limite a una teoría parcial de la producción encerrada en cada departamento vertical de conocimiento (2007c, 248).” El proceso de “producción social conjuga muchos actores que *no responden a un mismo mando*. La estructura social no es jerárquica, y no es el mando de un jefe el que hace coherente el proceso (2007c, 259).” En cuanto juego, es no jerárquico, lo que no implica que es un juego entre iguales: “la abolición de las relaciones de jerarquía no significa la abolición de las desigualdades (2007c, 259).”

#### 4) Actor social

El actor social está situado (teoría de las situaciones), es el centro de la producción social (teoría de la producción), y es la unidad básica de análisis en el juego social. La TJS contrapone al concepto de agente de la economía el concepto de actor social, entendido como un actor “comprometido con una posición en el juego social (2007c, 39)”, un “actor que lucha por su proyecto de cambio de la realidad (2007c, 71-72)”, “con metas que exigen resultados del juego, en una relación interactiva con otros jugadores y otras jugadas (2007c, 54)”, un actor empujado “por la razón, la pasión, la suerte, el compromiso y el conflicto (2007c, 54).” En el concepto de actor social se reconoce que “las visiones subjetivas existen”, que el actor expresa su pasado, sus prejuicios, sus incongruencias, pero también sus motivaciones, intereses y planes de ganancia dentro del juego social.

El actor interviene en el juego con jugadas, (apuestas, estrategias), que se cruzan con las apuestas de los otros actores, reconfigurando permanentemente las situaciones del juego social. Si bien “el actor elige sus planes, (...) no puede elegir las circunstancias en que debe realizarlos (Huertas 1996, 15)”, de ahí la importancia del cálculo interactivo.

Detrás de toda jugada, o estrategia hay “un cálculo de interacción social que toma conciencia de la existencia del otro para alcanzar el resultado perseguido. Una jugada contribuye a un resultado, no lo determina (Matus 2007c).” La noción de actor social es central a la TJS, los actores son quienes llevan a cabo la acción práctica dentro del juego, desde sus posiciones, en interacción permanente, dando como resultado las dinámicas de producción social.

#### 5) Teoría del intercambio de problemas

Toda acción produce efectos, unos esperados y otros inesperados. El remedio puede ser peor que la enfermedad dice el refranero popular, expresando, en parte, la idea de Matus respecto al intercambio de problemas. “La idea de solución de un problema esconde el contra-balance de los efectos colaterales indeseables (2007c, 43).” “El acto de intervención no es limpio, genera otros problemas. Hacer política es intercambiar problemas (2007c, 43)”. “El proyecto de gobierno es una oferta de intercambio de problemas (2007c, 408).” La dinámica de los 9 juegos está entrelazada por el intercambio permanente de problemas entre ellos.

## 6) Teoría del indeterminismo

Ante un futuro borroso, incontrolable, los actores del juego social se enfrentan unos a otros en un marco de incertidumbre e impredecibilidad que le agrega nuevos elementos al juego. “La certeza y las predicciones tienen un lugar muy pequeño en el juego social. El juego es creativo, atormentado por la incertidumbre sobre el futuro, el pasado y el mismo presente. Los jugadores apuestan y calculan sobre un futuro nebuloso que no conocen ni pueden conocer (2007c, 80).”

“Los *indeterministas*, (...), sostienen que los hombres se comportan de un modo muy distinto que las cosas (...), ya que está de por medio la mente humana, la conciencia, las pasiones, los valores, el juicio analítico, el juicio intuitivo y el prejuicio de las tradiciones (2007c, 125).” La situación de los jugadores cambia con cada jugada propia y ajena, redefinen sus jugadas y afectan los flujos de producción y por tanto las dinámicas generales del juego social.

## 7) Cálculo interactivo y razón tecno-política

El concepto de cálculo interactivo asume a plenitud el concepto de acción social como relación entre actores en un juego. Se fundamenta en el reconocimiento del otro. En el cálculo interactivo se pierde el control de eficacia de las jugadas propias para depender de la dialéctica del juego (2007c, 147).

“Es necesario desarrollar el juicio analítico horizontal de las ciencias de la acción y complementarlo con el juicio intuitivo. Esa combinación produce un juicio cuasi-racional que hemos llamado juicio tecno-político o razón tecno-política (2007c, 235)”. Razón que sustenta el cálculo interactivo.

## 8) Teoría de la planificación

Matus propone una planificación que se hace teniendo en cuenta que la realidad está mediada por la incertidumbre, que planea dentro de los sistemas, a partir del concepto de situación y orientada a problemas cuasi-estructurados, multicausales y multifectos. Una planificación que tiene en cuenta el contexto, y la flexibilidad para redefinirse ante futuros inciertos.

## 9) Teoría de las macro-organizaciones

“La acción en el juego social es individual sólo por excepción. En la inmensa mayoría de los casos es de organizaciones, de instituciones que tienen vicios y diseños de organización (Matus 2007a). Organizaciones que participan de un juego macro-organizativo sin cabeza visible que controle todas las organizaciones que están en el juego, el cual se ordena en torno a algunas reglas que determinan su espacio de posibilidades (Matus 2007b, chap. 4).

Por la fuerza de sus conceptos, y la estructuración de sus relaciones, entre otros aspectos el aporte de Matus llama la atención, pero no se queda ahí, presenta muchos más que de alguna forma apoyan su propuesta, a nivel teórico y operativo. Por su número y complejidad es imposible tratarlos aquí.

### La teoría del juego social y los estudios de políticas públicas

Lo expuesto hasta ahora permite vislumbrar más fundamentos comunes de los inicialmente esperados entre la TJS y los EPP. Esta cercanía facilita pensar la TJS como teoría de políticas.

1. Ambas propuestas comparten un espíritu supra-disciplinar. En Lasswell una especie de nodo, en Dror una supra-disciplina, y en Matus una ciencia horizontal. Aunque los tres son cultores de la ciencia, se desligan del discurso científico dominante, al proponer las *policy sciences* (Lasswell y Dror) y una nueva ciencia horizontal (Matus).
2. Aunque hay diferencias en la formulación y fundamentación, las dos propuestas coinciden en que se ocupan de prácticas sociales horizontales, o problemas públicos que no se pueden compartimentalizar, porque son transdepartamentales.
3. Ambas propuestas son retadoras del dominio científico tradicional, mezclando tanto el interés por el conocimiento en sí, como por acercarlo a los problemas agobiantes de la democracia o el gobierno.
4. Ambas se destacan por su compromiso con el presente y sus problemas, Lasswell habló de las ciencias de políticas de la democracia para elevar o conservar la dignidad humana, y Matus de unas ciencias y técnicas de gobierno para mejorar la evidente incapacidad de los gobernantes latinoamericanos.
5. Si los tres elementos definitorios de las *policy sciences* son su multidisciplinariedad, su orientación a problemas y la importancia del contexto, la TJS los incluye con claridad. El primero cuando habla de transdepartamentalidad o cuando

crítica la interdisciplinariedad sin plataforma común, el segundo cuando Matus habla de que su motor es el desarrollo de métodos y ciencias de gobierno que mejoren la eficiencia del gobierno, reconociendo que los problemas normalmente no hacen parte de un área de conocimiento particular, o cuando habla de intercambio de problemas, y la tercera, es aún más evidente, las políticas no se planean e implementan en el vacío, su contexto es dinámico e interactúan con éste en modificaciones permanentes.

6. Uno de los puntos problemáticos a superar en la transformación de la TJS en una teoría de políticas públicas para por que la primera está orientada a la planificación, sin embargo, como ya se arguyó, en palabras de Quade (1989), tanto las políticas públicas, como la planificación son un prerrequisito para la acción, lo que también significa que a éste nivel tampoco hay una distancia insalvable entre ambas propuestas.
7. Finalmente, ambas propuestas están más allá de la discusión básico – aplicado, cuantitativo – cualitativo, derivado de los planteamientos epistemológicos relacionados con su visión del papel de las ciencias y la necesidad de reformarlas, así como de su compromiso con los problemas sociales del día a día, que desbordan la idea de enfrentar los problemas desde métodos preconcebidos, y no desde los problemas mismos mirando qué métodos dan mejor cuenta de ellos.

### **A modo de conclusión ¿Es posible pensar la TJS como teoría de políticas públicas?**

Sí, tanto a partir de los fundamentos que comparte con los EPP, como en el marco de las dos definiciones de teoría planteadas en éste artículo. Efectivamente es un conjunto de conceptos, y un conjunto de relaciones entre esos conceptos, del que eventualmente podrían derivarse proposiciones teóricas e hipótesis demostrables, en el caso de que la TJS pueda convertirse en una teoría de corte positivista.

También parece encajar en los criterios definitorios de las teorías de política pública, el sistema conceptual y el entramado de relaciones entre ellos es un *sine qua non* para poder ser consideradas teorías, pero siguiendo a Heikkila y Cairney (2017) además de éstos es importante definir el alcance y niveles de análisis, hacer explícitos los supuestos principales y evidenciar al modelo del individuo sobre el que se construye la teoría.

Los conceptos y sus relaciones, como primer tamiz para la TJS, es superado perfectamente. En relación con los niveles de análisis, si por ejemplo se habla de niveles micro (individual), meso (actores grupales al nivel de sub-sistemas) y macro (ins-

tuciones, cultura), como el Marco de Análisis Narrativo (Shanahan et al. 2017), a partir de lo expuesto sobre la estructura de la TJS hay varias pistas al respecto. Para la TJS el individuo es “la unidad básica del juego social”, pero “la acción en el juego social es individual sólo por excepción. En la inmensa mayoría de los casos es de organizaciones, de instituciones.” Entre el nivel micro y macro-institucional o macro-organizacional, están los diversos juegos en los que participan los individuos, las estrategias y jugadas de los actores, las intervenciones del gobierno como parte de la producción social, entre otros aspectos. Este otro tamiz parece superable.

Respecto al modelo del individuo, también la respuesta es esperanzadora, no solo por lo dicho en el párrafo anterior, sino también por la descripción que se hizo del “actor social”, concepto contrapuesto al de agente de la economía, refiriéndose a un actor guiado “por la razón, la pasión, la suerte, el compromiso y el conflicto”, muy parecido a la idea de individuo que comparten varias de las teorías expuestas en el libro de Sabatier, a su vez elaborada sobre las ideas de racionalidad limitada de Simon (1957). También un tamiz superable.

Y finalmente, ¿cómo encaja en la TJS la noción de proceso de políticas públicas? ¿puede la TJS dar cuenta del papel de los actores que hacen elecciones, de las instituciones, las redes y los subsistemas, las ideas y creencias, el contexto y los eventos dentro del proceso de las políticas o qué parte del proceso de las políticas podría abarcar? Este sería el tamiz más importante para considerar la TJS como teoría de política pública.

1. La noción de actor social, claramente incluye la noción de actores que toman decisiones, sean individuales o colectivos.
2. Si bien la noción de instituciones que prima en la actualidad es la del neo-institucionalismo, y es ésta la que suelen compartir las teorías de política pública, Matus utilizó el concepto más en términos organizacionales. Un pendiente, para el análisis de la TJS es cómo da cuenta de las instituciones como reglas y prácticas formales e informales.
3. Sobre las redes y la categoría de sub-sistemas nada impide entender que los actores se agrupan por diversas razones, ya sea por temas coyunturales o por que comparten una tradición o forma de ver y entender los problemas públicos, y que en el juego social, es más común de lo que aparece que las estrategias y jugadas provengan de unidades colectivas con diferentes niveles de coordinación y consolidación a los que pueden aplicársele conceptos como éstos u otros, por ejemplo el de coaliciones, también muy común en políticas públicas.
4. En relación a las ideas y las creencias, para el caso de la TJS, su uso es claro en la noción de actor social, son éstas el motor de las estrategias que maquinan

los actores convirtiéndose en últimas en el centro del dinamismo del juego social.

5. El contexto es clave también en la TJS, como ya se dijo, es modificado por las jugadas de los actores del juego social, y a su vez influye sobre éstos y sus jugadas. La categoría de indeterminismo también da cuenta de la comprensión del contexto para Matus.
6. Con la noción de eventos, sucede algo parecido a la de instituciones, que ha tenido una evolución reciente, en parte posterior a Matus, por lo que es necesario una revisión más detallada para establecer si la TJS da cuenta o no de los eventos. En políticas públicas normalmente se habla de éstos como rutinarios o anticipados (elecciones que siguen un calendario electoral predefinido), los cuales pueden generar cambios de política pública o la llegada de nuevos actores al juego político; o eventos inesperados (crisis, desastres naturales o descubrimientos científicos) (Heikkila and Cairney 2017, 303). Dada la diferencia entre eventos, el problema no suele ser cómo se incluyen sucesos que no se sabe si van a suceder, si no como los marcos teóricos están abiertos para incluir algunos eventos como factores explicativos en determinados ámbitos de política pública. Desde esta perspectiva, nada impide que la TJS también incorpore la noción de eventos.

## Bibliografía

- Baumgartner, Frank R., and Bryan D. Jones. 1993. *Agendas and Instability in American Politics*. 1st ed. Chicago: University of Chicago Press.
- Baumgartner, Frank R., Bryan D. Jones, and Peter B. Mortensen. 2017. "Punctuated Equilibrium Theory: Explaining Stability and Change in Public Policy-making." In *Theories of the Policy Process*, 4th ed. Boulder, Colo.: Westview Press.
- Cairney, Paul, and Tanya Heikkila. 2014. "A Comparison of Theories of the Policy Process." In *Theories of the Policy Process*, edited by Paul A. Sabatier and Christopher M. Weible, 3rd ed., 363–89. Westview Press.
- deLeon, Peter. 2006. "The Historical Roots of the Field." In *The Oxford Handbook of Public Policy*, edited by Michael Moran, Martin Rein, and Robert E Goodin, 1st ed., 39–57. Oxford University Press.
- deLeon, Peter, and Christopher M. Weible. 2010. "Policy Process Research for Democracy: A Commentary on Lasswell's Vision." *International Journal of Policy Studies* 1 (2): 23–34.
- Dror, Yehezkel. 1970. "Prolegomena to Policy Sciences." *Policy Sciences* 1 (1): 135–50.
- 1971. *The Design for Policy Sciences*. 1st ed. New York: American Elsevier Publishing Company, Inc.



- Dror, Yehezkel. 1986. *Policymaking Under Adversity*. 1st ed. Transaction Books.
- Fischer, Frank, and Herbert Gottweis, eds. 2012. *The Argumentative Turn Revisited: Public Policy as a Communicative Practice*. 1st ed. Du: Duke University Press.
- Fischer, Frank, Douglas Torgerson, Anna Durnová, and Michael Orsini. 2015. *Handbook of Critical Policy Studies*. Edward Elgar Publishing. <https://doi.org/10.4337/9781783472352>.
- Heikkila, Tanya, and Paul Cairney. 2017. "Comparison of Theories of the Policy Process." In *Theories of the Policy Process*, 4th ed., 301–28. New York: Westview Press.
- Huertas, Franco. 1996. *El Método PES: Planificación Estratégica Situacional. Entrevista a Carlos Matus*. 2nd ed. La Paz: CEREB.
- John, Peter. 2003. "Is There Life After Policy Stream, Advocacy Coalitions, and Punctuation: Using Evolutionary Theory to Explain Policy Change?" *Policy Studies Journal* 31 (4): 481–98.
- 2012. *Analyzing Public Policy*. 2nd ed. Abingdon, Oxon; New York: Routledge.
- Jones, Michael D., Elizabeth A. Shanahan, and Mark K. McBeth, eds. 2014. *The Science of Stories: Applications of the Narrative Policy Framework in Public Policy Analysis*. 1st ed. New York: Palgrave Macmillan.
- Kingdon, John W. 1984. *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. 1st ed. Boston: Little, Brown and Company.
- Kotarbinski, Tadeusz. 1965. *Praxiology: An Introduction to the Sciences of Efficient Action*. 1st ed. New York: Pergamon Press.
- Lasswell, Harold D. 1951. "The Policy Orientation." In *The Policy Sciences: Recent Developments in Scope and Method*, edited by Daniel Lerner and Harold D. Lasswell, 1st ed., 3–15. Stanford University Press.
- 1968. "Policy Sciences." *International Encyclopedia of the Social Sciences*. Macmillan.
- 1971. *A Pre-View of Policy Sciences*. 1st ed. New York: American Elsevier Publishing Company, Inc.
- 1992. "La Orientación Hacia Las Políticas." In *El Estudio de Las Políticas Públicas*, edited by Luis F. Aguilar, 1st ed., 79–103. México D. F.: Porrúa.
- 2003. "On the Policy Sciences in 1943." *Policy Sciences* 36 (1): 71–98.
- Lindblom, Charles E. 1959. "The Science of Muddling Through." *Public Administration Review* 19 (2): 79–88.
- 1991. *El Proceso de Elaboracion de Políticas Públicas*. 1 (Español. Ministerio para las Administraciones Públicas MAP).
- Lune, Howard, and Bruce L Berg. 2017. *Qualitative Research Methods for the Social Sciences*. 9th ed. Harlow, England: Pearson.

- Matus, Carlos. 1987. *Política, Planificación y Gobierno*. 1st ed. Caracas: Fundación ALTADIR.
- 2007a. “Las Ciencias y La Política.” *Salud Colectiva* 3 (1): 81–91.
- 2007b. *Los Tres Cinturones Del Gobierno*. 1st ed. Universidad Nacional de La Matanza, Fundación CIGOB, Fundación Altadir.
- 2007c. *Teoría Del Juego Social*. 1st ed. Lanús: Ediciones Universidad Nacional de Lanús.
- 2008. *El Líder Sin Estado Mayor*. 1st ed. Universidad Nacional de La Matanza, Fundación CIGOB, Fundación Altadir.
- Mettler, Suzanne, and Mallory Sorelle. 2017. “Policy Feedback Theory.” In *Theories of the Policy Process*, 4th ed., 103–34. Boulder, CO: Westview Press.
- Ostrom, Elinor. 1999. “Institutional Rational Choice: An Assessment of the Institutional Analysis and Development Framework.” In *Theories of the Policy Process*, 1st ed., 35–72. Boulder, CO: Westview Press.
- Patton, Carl V., David S. Sawicki, and Jennifer J. Clark. 2013. *Basic Methods of Policy Analysis and Planning*. 3rd ed. Pearson.
- Pierson, Paul. 1993. “When Effect Becomes Cause: Policy Feedback and Political Change.” *World Politics* 45 (4): 595–628. <https://doi.org/10.2307/2950710>.
- Quade, E. S. 1989. *Analysis for Public Decisions*. 3 Revised. Prentice Hall.
- Sabatier, Paul A. 1988. “An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy-Oriented Learning Therein.” *Policy Sciences* 21: 129–168.
- , ed. 1999. *Theories Of The Policy Process*. 1st ed. Boulder, Colo.: Westview Press.
- , ed. 2007. *Theories of the Policy Process*. 2nd ed. Boulder, Colo.: Westview Press.
- Sabatier, Paul A., and Hank C. Jenkins-Smith, eds. 1993. *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*. 1st ed. Boulder, Colo.: Westview Press.
- Sabatier, Paul A., and Christopher M. Weible, eds. 2014. *Theories of the Policy Process*. 3rd ed. Boulder, Colo.: Westview Press.
- Schlager, Edella. 2007. “A Comparison of Frameworks, Theories, and Models of Policy Processes Theory.” In *Theories of the Policy Process*, edited by Paul A. Sabatier, 2nd ed., 293–319. Boulder, Colo.: Westview Press.
- Schneider, Ann, and Helen Ingram. 1997. *Policy Design for Democracy*. 1st ed. Lawrence: University Press of Kansas.
- Shanahan, Elizabeth A., Michael D. Jones, Mark K. McBeth, and Claudio M. Radaelli. 2017. “The Narrative Policy Framework.” In *Theories of the Policy Process*, 4th ed., 173–2013. Boulder, Colo.: Westview Press.
- Simon, Herbert A. 1957. *Models of Man*. 1st ed. New York: John Wiley.
- Smith, Kevin B., and Christopher W. Larimer. 2013. *The Public Policy Theory Primer*. 2nd ed. Boulder, Colo.: Westview Press.

- Smith, Kevin B., and Christopher W. Larimer. 2017. *The Public Policy Theory Primer*. 3rd ed. Westview Press.
- Strauss, Anselm, and Juliet Corbin. 1994. "Grounded Theory Methodology: An Overview." In *Handbook of Qualitative Research*, 3rd ed., 273–85. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- Turner, Jonathan H. 1989. *Theory Building in Sociology: Assessing Theoretical Cumulation*. 1st ed. Newbury Park, CA: SAGE.
- Weible, Christopher M. 2014. "Introducing the Scope and Focus of Policy Process Research and Theory." In *Theories of the Policy Process*, edited by Paul A. Sabatier and Christopher M. Weible, 3rd ed., 3–24. Westview Press.
- Weible, Christopher M., and Paul A. Sabatier, eds. 2017. *Theories of the Policy Process*. Fourth edition. Boulder, CO: Westview Press.
- Zahariadis, Nikolaos. 2014. "Ambiguity and Multiple Streams." In *Theories of the Policy Process*, edited by Paul A. Sabatier and Christopher M. Weible, 3rd ed., 25–58. Westview Press.

# Gobernanza e instrumentos de política: un análisis de la política de turismo comunitario del Ecuador

## *Governance and Policy Instruments: an Analysis of the Ecuador's Community-Based Tourism Policy*



Sayda Marlene Unkuch Saant\*  
Carlos Miguel Rodrigues de Caires\*\*

### Resumen

Este artículo tiene por objetivo analizar la política de turismo comunitario del Ecuador. A partir de una perspectiva instrumental, se argumenta que el reglamento para normar los centros de turismo comunitario constituye un instrumento de “bloqueo” que impide el despliegue de los otros instrumentos, es inconsistente con un objetivo central de la política y contradice la práctica del turismo comunitario. Estos problemas serían consecuencia de la interacción desplegada en torno a la política entre diferentes lógicas y modos de gobernanza, particularmente de la imposición de un modo de gobernanza jerárquico en la concepción y el diseño del mencionado reglamento.

**Palabras claves:** Diseño de políticas; Ecuador; gobernanza; instrumentos de políticas; turismo comunitario.

### Abstract

This article aims to analyze the Ecuador's community-based tourism policy. From an instrumental perspective, it is argued that the regulation for control community-based tourism centers constitutes a “blockade” instrument that prevents the deployment of other instruments, is inconsistent with a central objective of the policy and contradicts the practice of community-based tourism. These problems would be a consequence of the interaction developed around the policy between different logics and modes of governance, particularly of the imposition of a hierarchical way of governance in the conception and design of the mentioned regulation.

**Keys words:** Community-based tourism; Ecuador; governance; policy design, policy instruments.

\* Becaria del Departamento de Asuntos Públicos de FLACSO Ecuador. Ingeniero en Administración Turística y Hotelera (Universidad Técnica Particular de Loja), cursante de la Maestría de Investigación en Políticas Públicas (FLACSO Ecuador).  
Correo electrónico (publicable): saydaunkuch@gmail.com

\*\* Becario del Departamento de Asuntos Públicos de FLACSO Ecuador. Politólogo (Universidad Central de Venezuela), cursante de la Maestría de Investigación en Políticas Públicas (FLACSO Ecuador).  
Correo electrónico (publicable): cmrc1884@gmail.com cmrodriguesdefl@flacso.edu.ec

## Introducción

El turismo se ha consolidado como una de las principales actividades económicas a nivel global. En las últimas décadas, han proliferado las actividades turísticas “alternativas”, caracterizadas por ofrecer servicios más “auténticos”, dirigidos a visitantes “conscientes” y “responsables”. En esta categoría se inscriben modalidades turísticas diversas como el ecoturismo, el turismo indígena, el etnoturismo y el turismo comunitario (Ruiz y Solís 2007).

Ecuador ha destacado en el ámbito específico del turismo comunitario debido a la relevancia cuantitativa y cualitativa de sus experiencias. Los primeros emprendimientos en el país surgieron gracias a la iniciativa de comunidades indígenas y campesinas establecidas en zonas de alta biodiversidad, en ocasiones asociadas con operadoras privadas y en algunos casos con el apoyo de organizaciones no gubernamentales (ONG), organismos internacionales y agencias de cooperación internacional (Solís 2007; Roux 2013).

La intervención estatal se produciría mucho después, en la medida en que las experiencias fueron ganando visibilidad, estableciendo una identidad propia y consolidándose como componentes de la oferta turística nacional. En 2002, la Ley de Turismo reconoció a las comunidades como actores diferenciados del sector, desatando desde entonces un proceso complejo y disputado de diseño de la política de turismo comunitario.

En este proceso, ha marcado un hito la reglamentación emitida para regular la conformación y legalización de los denominados centros de turismo comunitario (CTC). Lejos de facilitar la expansión de la actividad turística comunitaria, objetivo establecido en los planes nacionales y sectoriales, este instrumento de autoridad se ha constituido en un factor de obstrucción del despliegue de la política y, por tanto, del desarrollo del subsector.

Este trabajo tiene por objetivo explicar esta “inconsistencia” a la luz de la noción de gobernanza. En términos generales, se argumenta que el reglamento atiende a una gobernanza jerárquica, contradictoria con las lógicas de cogobernanza y autogobernanza en las que se inscriben los objetivos de la política, otros de sus instrumentos y la propia trayectoria práctica del turismo comunitario. En ese sentido, el reglamento opera como un instrumento de “bloqueo”, que obstruye una adecuada interrelación entre el Estado, el mercado y el sector comunitario, impide el despliegue de los demás instrumentos de la política y refuerza la brecha existente entre las experiencias concretas de turismo comunitario y la política pública establecida en este subsector.

A nivel metodológico, el trabajo constituye un estudio de caso. A partir del enfoque de los instrumentos, se utiliza la taxonomía NATO (Hood y Margetts 2007) para

caracterizar la política. De igual modo, atendiendo a los aportes teóricos de Kooiman (2005), se intenta desentrañar los modos de gobernanza articulados en torno a la política. La información utilizada es fundamentalmente secundaria y proviene de documentos institucionales, normas jurídicas e investigaciones académicas previas.

El artículo está organizado en cinco partes. En la primera, se repasa brevemente la literatura temática sobre turismo comunitario. En la segunda, se precisan las nociones básicas sobre instrumentos de políticas y su vinculación con los modos de gobernanza. En la tercera, se recoge a modo de antecedentes la trayectoria del turismo comunitario en Ecuador. En la cuarta, se caracteriza la política de turismo comunitario a través de sus instrumentos. Finalmente, en la quinta sección, se analiza el reglamento de CTC como instrumento específico, discutiendo su relación con los objetivos e instrumentos de la política, así como con la práctica comunitaria.

### **El turismo comunitario: evolución práctica y discusión teórica**

El turismo irrumpió como ámbito particular durante el siglo XX gracias a la consolidación del ocio y el desarrollo de los transportes (Velazco 2011). De acuerdo con el World Travel and Tourism Council (WTTC), la actividad turística fue responsable del 9,8% del Producto Interno Bruto (PIB) y del 9,5% del empleo a nivel global en el año 2015. Se prevé que, para 2026, esta proporción se incremente al 10,8% y 11% respectivamente (WTTC 2016).

El fenómeno turístico es amplio y complejo. No solo es intrínsecamente diverso, sino que involucra a una gran cantidad de actores (visitantes, comunidad receptora, empresas turísticas, otras empresas vinculadas, entes gubernamentales en sus distintos niveles, ONG, organismos internacionales) y extiende sus efectos sobre una heterogénea gama de ámbitos (economía, entorno natural, infraestructura, población residente y visitante).

En efecto, la categoría “turismo” tiene unos límites imprecisos. A este respecto, Quintero (2014) identifica hasta siete definiciones distintas del vocablo, cada una caracterizada por enfatizar un atributo diferente. En términos generales, el fenómeno turístico implica: i) desplazamientos humanos; ii) con fines diversos; iii) a sitios diferentes al lugar habitual de residencia; y iv) por períodos limitados.

Incentivados por la acelerada expansión de la actividad, los estudios sobre turismo proliferaron a partir de la década de los setenta. Las primeras investigaciones relevantes se concentraron en analizar las influencias económicas y sociales de la actividad en las comunidades receptoras, así como las dinámicas de intercambio entre visitantes y anfitriones. Estas primeras aproximaciones sociológicas y antro-

pológicas fueron complementadas, desde inicios de los noventa, por estudios provenientes de disciplinas tan diversas como la psicología, la geografía, la economía y los estudios del desarrollo (Morales 2014).

En torno al análisis específico de los efectos del turismo en los territorios de implantación es posible discernir dos grandes posturas: una que destaca los beneficios del turismo, especialmente para el desarrollo socioeconómico, y otra que cuestiona sus efectos perversos en términos de mercantilización cultural, conflictividad social y dominación política (Mantecón 2008). Si bien el fenómeno turístico es intrínsecamente ambivalente y genera tanto beneficios como costos, hay un creciente consenso en que el turismo de “masas” o convencional, al sostenerse “en una óptica de consumidor depredador [...] [e] ignorar los efectos socioculturales y ambientales, [...] mostró su carácter insostenible para mantener los equilibrios dinámicos de los entornos en los que actúa” (Maldonado 2006, 3).

En efecto, a partir de los ochenta y a la luz de la emergencia del paradigma de la sustentabilidad, las prácticas y estudios sobre el turismo fueron convergiendo en torno a formas “alternativas” al turismo masivo (Orgaz 2013). Estas innovaciones fueron en gran medida impulsadas por el cambio en las corrientes turísticas globales, expresado en una creciente demanda de experiencias “auténticas”, “responsables” y con efectos “sostenibles” (Maldonado 2005).

El turismo comunitario, también conocido como *community-based tourism*, emergió como práctica y concepto en este contexto. Su primera conceptualización fue formulada por Murphy (1985). Al igual que la noción general de turismo, se trata de una categoría marcada por las imprecisiones, derivadas tanto de la heterogeneidad de prácticas que reivindican dicha denominación como de su superposición con otras nociones afines como la de ecoturismo y turismo sustentable.

Un eje fundamental de disenso se relaciona con el carácter del turismo comunitario, específicamente en cuanto a su condición de producto turístico o de modo de gestión. Desde esta última perspectiva, establecida como dominante, lo distintivo del turismo comunitario es su forma de organización –comunitaria, no mercantil ni estatal– la cual puede desarrollarse en función de la prestación de diversos productos o servicios (Ruiz y Solís 2007). En esto coincide Maldonado, para quien el turismo comunitario abarca:

Toda forma de organización empresarial sustentada en la propiedad y la autogestión de los recursos patrimoniales comunitarios, con arreglo a prácticas democráticas y solidarias en el trabajo y en la distribución de los beneficios generados por la prestación de servicios turísticos, con miras a fomentar encuentros interculturales de calidad con los visitantes. (Maldonado 2005, 5)

El turismo comunitario constituye un fenómeno multidimensional, dialógico e híbrido (Ruiz y Solis 2007). Sus objetivos y principios derivan del cruce entre desarrollo sustentable y desarrollo local. En ese sentido, su actividad estaría orientado a lograr, articulada y simultáneamente, la viabilidad económica (productividad y mejora de la distribución del ingreso), la solidaridad social (cohesión comunitaria), el enriquecimiento cultural (preservación de las expresiones culturales) y la responsabilidad ambiental (protección de los ecosistemas y su biodiversidad) de las comunidades locales (Maldonado 2005, 2006). A estos impactos se sumaría un efecto político, en tanto esta modalidad turística estaría orientada a reforzar la posición de las minorías étnicas, estimular su organización y ofrecerles una oportunidad para hacer presencia en el Estado.

En general, la práctica y la investigación sobre el turismo comunitario se han movido de manera paralela. La proliferación de experiencias en contextos sociales e institucionales muy diversos ha estimulado el desarrollo de estudios de caso. Orgaz (2013) identifica estudios empíricos realizados en países tan diversos como Bolivia, Ecuador, El Salvador, Costa Rica, Estados Unidos, Canadá, Kenia, Japón y Camboya, entre muchos otros. Los enfoques aplicados también han sido heterogéneos. Lyall (2011) da cuenta de la utilización de los espacios turísticos comunitarios como objetos de investigación de problemáticas teóricas relativas a la identidad cultural, la globalización, la organización y participación local, el desarrollo, la ecología política, y el rol del Estado.

Un asunto analítico central ha sido el relativo a los factores de éxito de las iniciativas de turismo comunitario. Mediante una investigación aplicada a nueve experiencias ecuatorianas, Ruiz y Fedriani (2009) identificaron cinco factores claves que, al articularse entre sí y reforzarse mutuamente, determinan la solidez de las iniciativas. Para estos autores, el éxito de los proyectos dependería de la existencia de organización comunitaria; un sólido liderazgo dentro de las comunidades; la intervención oportuna de agentes externos (estatales o no estatales); una fuerte apropiación de las comunidades sobre sus recursos naturales y culturales; y una controlada inserción del emprendimiento en el mercado. Reinterpretando estos hallazgos, puede decirse que la efectividad de las experiencias depende de una adecuada interacción entre la comunidad, el mercado y el Estado, es decir, de un apropiado arreglo de gobernanza.

## **Gobernanza y políticas públicas: algunas precisiones**

Los fenómenos turísticos han sido principalmente abordados desde la sociología, la antropología y los estudios del desarrollo, no tanto así desde el análisis de políticas



(Prieto 2011). Esto podría explicarse por la limitada relevancia asignada a la intervención estatal, teniendo en cuenta que la actividad ha sido impulsada principalmente desde el mercado (turismo de masas) o por las comunidades, con el apoyo ocasional de agentes no estatales (turismo comunitario) (Maldonado 2007; Estrella 2007).

En este trabajo, se abordan las políticas públicas como problemas de gobernanza. En particular, se argumenta que la lógica y modo de interacción entre los actores estatales y no estatales es determinante del diseño e instrumentación de las políticas (Córdova 2017). El foco en los instrumentos permite desentrañar los procesos mediante los cuales las intenciones políticas se convierten en acciones administrativas (Brujin y Hufen 1998).

Los instrumentos de políticas no son meros dispositivos técnicos sino que poseen una dimensión socioinstitucional. Esto implica que, por un lado, expresan una representación particular de la relación entre gobernantes y gobernados, es decir, una forma particular de regulación y control social, mientras que, por el otro, portan una lógica institucional específica, a la luz de la cual proyectan valores, condicionan los comportamientos y distribuyen de manera diferenciada capacidades y recursos (Lascoumes y Le Galès 2007).

El diseño de políticas puede ser entendido como el proceso de selección y ajuste de los instrumentos de una determinada política. Se trata de un proceso complejo, caracterizado por el despliegue de esfuerzos constreñidos para hacer coincidir los componentes de políticas (objetivos y medios) dentro y entre distintos niveles de abstracción (macro, meso y micro) (Howlett 2009). A este respecto, el “éxito” del diseño dependería del cumplimiento de tres condiciones: i) La coherencia de los objetivos en todos sus niveles; ii) La consistencia entre los niveles instrumentales; y iii) La congruencia entre los objetivos y medios de cada nivel.

Los modos de gobernanza aparecen como el marco más abstracto del diseño de las políticas y se manifiestan en los propósitos generales y las preferencias globales de implementación. Para Howlett (2009), estos modos tienden a perdurar en el tiempo y consolidarse en conjuntos de objetivos e instrumentos que tienden a aplicarse de manera sistemática en muy diversos contextos y sectores de políticas, constriñendo a los diseñadores en sus procesos de toma de decisiones (tabla 1).

La noción de gobernanza ha estado en el centro del debate político y académico al menos desde inicios de la década de 1990. En su origen, se concibió como un nuevo enfoque para la dirección de la sociedad, más apropiado a las nuevas condiciones políticas, económicas y sociales de la segunda mitad del siglo XX (Aguilar 2008). Sin embargo, su uso ha sido muy heterogéneo y difuso. Al respecto, Rhodes (2005) identifica al menos siete aplicaciones del vocablo: Estado mínimo; gobernanza corporativa; nueva gestión pública; buena gobernanza; sistema sociocibernético; y redes autoorganizadas.

**Tabla 1. Modos de gobernanza: objetivos generales y preferencias de implementación**

Modo de gobernanza	Propósito general de gobernanza	Preferencia de implementación
<b>Gobernanza legal</b>	Legitimidad y cumplimiento a través de la promoción de la ley y el orden en las relaciones sociales	Sistema legal: legislación, ley y reglas, regulaciones
<b>Gobernanza corporativa</b>	Tasas controladas y equilibradas de desarrollo socioeconómico a través de la gestión de los principales actores sociales organizados	Sistema estatal: planes y negociaciones de nivel macro
<b>Gobernanza de mercado o mercantil</b>	Eficiencia costo/beneficio y control a través de la promoción de empresas pequeñas y medianas y la competencia	Sistema de mercado o mercantil: subastas, contratos, subsidios e incentivos y penalidades fiscales
<b>Gobernanza en red</b>	Cooptación de actores sociales disidentes y autoorganizados a través de la promoción de la actividad organizacional interactores	Sistema de red: colaboración y actividad y prestación de servicios asociativa voluntaria

Fuente: elaborado a partir de Howlett 2009, 77.

Para Peters y Pierre (2002, 433), la gobernanza consiste en “el proceso mediante el cual las acciones y recursos públicos y privados son coordinados y se le da una dirección y un significado comunes”. En el mismo sentido, Mayntz (2001, 1) la concibe como “una forma de gobernar más cooperativa [...] [en la cual] las instituciones estatales y no estatales, los actores públicos y privados, participan y a menudo cooperan en la formulación y la aplicación de políticas públicas”.

Desde una perspectiva más amplia, Kooiman (2005) reconoce que, en las sociedades actuales, marcadas por la diversidad, la complejidad y el dinamismo, la gobernanza constituye una combinación de diversas actividades y estructuras de dirección y coordinación. Asumiendo como unidad de análisis la interacción, entendida como “una relación mutuamente influyente entre dos o más entidades” (Kooiman 2005, 62-63), el autor identifica tres diferentes tipos de gobernanza.

La autogobernanza se caracterizaría por interacciones muy fluidas, propias de sistemas autónomos y cerrados. La cogobernanza, por su parte, incorpora formas horizontales de gobierno, en las cuales las entidades renuncian a parte de su autonomía para cooperar, coordinar o comunicarse con otras sin la presencia de un actor dominante. La gobernanza jerárquica, finalmente, abarca interacciones muy formalizadas, organizadas de acuerdo a responsabilidades y tareas de supra-subordinación.

A pesar de esta diferenciación analítica, el autor admite que la resolución de problemas y el aprovechamiento de oportunidades en las sociedades contemporáneas suelen demandar modos mixtos, en los que diversos actores reúnan y ejerzan capa-

cidad de iniciativa y de coordinación. Bajo esta perspectiva, es posible caracterizar la política de turismo comunitario del Ecuador a partir de sus instrumentos y analizar la aparente inconsistencia entre ellos como una consecuencia de la existencia de diferentes y contradictorios modos de gobernanza.

## El turismo comunitario en Ecuador

Aunque la primera norma sectorial data de 1930, el turismo se convirtió en objeto de la acción pública en Ecuador a mediados del siglo XX (MINTUR 2007a). Desde entonces, este sector de políticas se ha desplazado en la institucionalidad estatal en distintas direcciones, articulándose con ámbitos tan diversos como ambiente, información, e industria y comercio (Prieto 2011). En 1992, bajo la presidencia de Sixto Durán Ballén, el turismo adquirió rango ministerial, aunque sería solo en abril de 2000 cuando, de manera definitiva, se consolidaría la existencia del Ministerio de Turismo (MINTUR) como entidad independiente (MINTUR 2007a).

En su revisión de la literatura producida en el país sobre el tema, Prieto (2011) identifica la existencia de dos momentos o fases en el desarrollo de las políticas turísticas. La primera etapa, desplegada entre las décadas de los cincuenta y los ochenta, se caracteriza por el énfasis en el turismo internacional y su articulación a unos pocos destinos específicos (Galápagos y Otavalo, principalmente). La operación turística fue en esta fase fundamentalmente privada, mientras que el Estado asumió la responsabilidad de subvencionar la infraestructura y la promoción.

En un segundo momento, iniciado en la década de los ochenta, se desarrolló de modo importante el turismo interno, se ampliaron los destinos y productos turísticos (Quito y la Amazonía), se involucraron nuevos actores (ONG, comunidades, gobiernos locales) y se plantearon nuevos asuntos de agenda, entre los que destaca la sustentabilidad, asociada al ecoturismo y al turismo comunitario. En esta fase, se complejizaron los roles del Estado, incluyendo su participación en alianzas público-privadas, la descentralización de competencias, la acreditación de servicios y el diseño de sistemas de información.

En efecto, entre las décadas de los ochenta y noventa emergieron diversas e importantes iniciativas comunitarias que consolidaron al Ecuador como país pionero del turismo comunitario en América Latina (Ruiz y Solís 2007). Las primeras experiencias respondieron al malestar causado entre las comunidades por el control que ejercía el sector privado sobre las operaciones y los ingresos (Cabanilla 2004). Además, algunas iniciativas se inscribieron en las luchas de los movimientos indígenas por afianzar sus culturas y participar en la vida nacional (Solís 2007).

Cabanilla (2016) identifica tres etapas en el desarrollo de la actividad en el país, cada una determinada por la presencia y el rol jugado por los actores territoriales, nacionales y externos. En una primera fase “preoperativa”, desarrollada entre 1980 e inicios del siglo XXI, el turismo comunitario se desarrolló a la sombra del ecoturismo, bajo el impulso de organizaciones indígenas y campesinas, ONG y entidades internacionales, y con el apoyo disperso e intermitente de diversas entidades estatales.

La segunda fase, de “institucionalización y fortalecimiento”, se inició en 2001 y concluyó en 2006, con la emisión del primer reglamento de CTC. Esta etapa implicó la activación de una política para el subsector, la consolidación del MINTUR como ente rector, la multiplicación de agentes involucrados y el avance en la organización gremial de los actores comunitarios a través de la creación de la Federación Plurinacional de Turismo Comunitario del Ecuador (FEPTCE).

Finalmente, la tercera etapa, denominada de crecimiento y normalización, se ha caracterizado por la incorporación del subsector a las estrategias y planes nacionales y sectoriales. A pesar de este avance institucional, se ha registrado un comportamiento irregular en el desempeño de los emprendimientos, a la vez que se han producido tensiones y conflictos recurrentes entre los actores del ámbito.

En efecto, la expansión práctica del turismo comunitario ha seguido un patrón irregular y desigual. Para el 2007, la FEPTCE identificaba en operación 30 centros turísticos comunitarios, ubicados principalmente en la Sierra y la Amazonía (Vinueza y Yucta 2007). En 2013, se calculó la existencia de 158 operaciones, de las cuales 121 eran socias de la FEPTCE; estos emprendimientos atraerían anualmente a unos 56 800 visitantes (Roux 2013). En 2016, Cabanilla (2016) identificó 231 emprendimientos, de los cuales, sin embargo, solo 99 permanecían activos.

Si bien se identifica un conjunto de desafíos básicos comunes,<sup>1</sup> estas experiencias varían significativamente en términos de su posicionamiento en el mercado, capacidad organizativa, y grado de aprovechamiento de los recursos naturales y culturales. En su investigación, Ruiz y Fedriani (2009) clasificaron las nueve iniciativas estudiadas en tres categorías: consolidadas; con potencialidad de desarrollo; y de evolución incierta. Bajo un criterio similar, la FEPTCE agrupó 135 operaciones clasificadas en 2013 de la siguiente manera: 44 consolidadas; 61 en proceso; 23 en fase de iniciación; y 7 colapsadas o estancadas (Roux 2013). En términos de su capacidad de atracción de visitantes, las brechas son reveladoras: mientras que Agua Blanca y Salinas de Guaranda reciben entre 15 y 20 mil visitantes anuales, muchas iniciativas no alcanzan las 500 visitas al año (Roux 2013).

---

1 Entre los desafíos, Solís (2007) destaca: la calidad; la conectividad; la dotación de servicios básicos; la diversificación de los productos ofertados; y el acceso a mercados y conocimientos.

Esta diversidad ha sido interpretada como una consecuencia del propio modo de desarrollo del sector, en particular del hecho de que las iniciativas han provenido de las propias comunidades, en una dinámica *bottom-up* (García 2016). También se ha puesto el énfasis en el voluntarismo y la carencia de adecuados estudios de viabilidad como causas del fracaso (Torre 2010).

En tanto las experiencias antecedieron a las regulaciones, y el turismo comunitario se desarrolló como práctica antes que como política, se consolidó una concepción fundada en la lógica comunitaria y en un modo de gobernanza autónomo. Esta peculiaridad, como se intenta evidenciar, abriría un eje de tensión y disputa en el diseño de la política.

La concepción comunitaria está expresada en la definición que ofrece la FEPT-CE del turismo comunitario, entendido como:

La relación entre la comunidad y sus visitantes desde una perspectiva intercultural, en el contexto de viajes organizados, con la participación consensuada de sus miembros, garantizando el manejo adecuado de los recursos naturales, la valoración de sus patrimonios, los derechos culturales y territoriales de las nacionalidades y pueblos, para la distribución equitativa de los beneficios generados. (Vinueza y Yucta 2007, 80)

Cinco atributos distinguirían el turismo comunitario desde esta perspectiva: i) La presencia de un sujeto colectivo, regido por sus valores, prácticas e instituciones; ii) El establecimiento de estructuras y prácticas democráticas solidarias, fundadas en la reciprocidad, la confianza, la solidaridad y la cooperación; iii) La atribución de un objetivo sociocultural, concretado en la mejora de las condiciones de vida y la afirmación de la identidad cultural; iv) La organización con fines productivos, basado en la propiedad y gestión colectiva de los recursos y el reparto equitativo de la riqueza; y v) La participación activa de los miembros de la comunidad, basados en reglas organizativas internas (Vinueza y Yucta 2007).

Bajo esta concepción, la acción de los agentes comunitarios ha estado orientada a la defensa del protagonismo de las comunidades, la protección frente al intervencionismo estatal y la mercantilización, y el fortalecimiento de los servicios sin afectar la sostenibilidad ambiental y la identidad cultural (García 2016). En los términos más avanzados, esta lógica se expresa como compromiso de resistencia y consolidación de la comunidad en tanto sujeto político, capaz de movilizar sus recursos y capacidades para fortalecer su posición frente a las influencias estatales y mercantiles (Ruiz y Hernández 2010). Las tensiones abiertas entre esta lógica comunitaria, la lógica estatal y la mercantil se consideran precisamente determinantes de la inconsistencia en el diseño de la política.

## **La política de turismo comunitario del Ecuador: breve caracterización a partir de sus instrumentos**

El turismo comunitario constituye un subsector de política, integrado a la política de turismo. Por ello, los límites entre ambos dominios no son del todo claros. A los efectos de la caracterización, es útil proceder mediante la identificación de los instrumentos (tabla 2).

La necesidad de establecer un marco regulatorio para las actividades del turismo comunitario se hizo evidente a comienzos de la década del 2000, debido al auge de experiencias prácticas y a las demandas del sector privado, interesado en intensificar la explotación de dicho “producto” (Ruiz et al. 2008). En este marco, en 2001, la Organización de Estados Americanos (OEA) financió la elaboración de la primera base de datos de emprendimientos (García 2016).

A la luz de su creciente potencial económico, se impulsó la formulación de una nueva Ley de Turismo, ampliamente discutida con el sector privado y finalmente sancionada en el año 2002. En esta norma, la actividad comunitaria es reconocida y protegida de manera diferenciada. La participación comunitaria figura como un principio de la actividad turística (art. 3) y su reconocimiento e impulso se establece como un objetivo de la política estatal (art. 4). Además, la participación de las comunidades locales en la prestación de servicios y proyectos turísticos es reconocida en igualdad de condiciones, aunque sin derechos de exclusividad (art. 12, 15). Para efectos de la formulación de políticas, un representante de la FEPTCE es incluido como miembro del Consejo Consultivo (art. 14).

A partir de este marco, se abrió un período de disputas y desacuerdos entre las autoridades ministeriales y los representantes de la FEPTCE con respecto a la reglamentación específica del subsector (Solis 2007; Garrido, Villacís y Cabanilla 2016). Esta disputa fue procesada a través de la firma de un convenio entre el MINTUR y la FEPTCE, en el que se acordó elaborar conjuntamente el reglamento e incorporar al subsector en la planificación turística nacional a través del Plan Estratégico de Desarrollo del Turismo Sostenible (PLANDETUR 2020) (Estrella 2007).

El reglamento para los CTC, sancionado en 2006, se constituyó en el instrumento clave de la política. Su inestabilidad, evidenciada en las reformas del 2008 y 2010, revela las divergencias con respecto a sus disposiciones y la insatisfacción con sus efectos. Por otro lado, la Constitución de 2008, al reforzar los derechos de los pueblos y nacionalidades y ampliar el reconocimiento de la economía popular y solidaria, en el marco de los principios y valores del Buen Vivir, afianzó los fundamentos normativos del turismo comunitario.

En el mismo ámbito de la autoridad, el desarrollo del turismo comunitario en los planes y programas nacionales y sectoriales ha sido desigual. En general, el turismo ha sido incorporado en los Planes Nacionales del Buen Vivir (2009-2013 y 2013-2017) en el marco de la estrategia de diversificación y transformación productiva, bajo una perspectiva marcadamente economicista.

A nivel sectorial, el PLANDETUR, al incluir un enfoque de sostenibilidad y contar con la participación protagónica de la FEPTCE en su formulación, dio gran relevancia al turismo comunitario, concibiéndolo como una de las nueve líneas de productos turísticos (MINTUR 2007b). Entre sus objetivos, políticas y estrategias, destaca la coordinación de los esfuerzos públicos, privados y comunitarios, bajo un sistema de gobernanza turística.

El plan contempla 22 programas, de los cuales al menos dos se refieren específicamente al turismo comunitario. En particular, el programa denominado “desarrollo y fortalecimiento del turismo comunitario para el turismo de Ecuador” incluye una estrategia integral de intervención, abarcando, entre otros aspectos, la dotación de servicios; la gestión del territorio; el fortalecimiento de la identidad cultural; el desarrollo organizativo; la ampliación del marco legal; la profesionalización y capacitación; el acceso a financiamiento; y la comercialización de los productos. Estos ámbitos de intervención son además operacionalizados a nivel de metas de gestión, con perspectivas al 2020 (MINTUR 2007a).

Estos proyectos fueron, sin embargo, escasamente implementados, en tanto el reglamento se constituyó en un factor de bloqueo de la política y el PLANDETUR fue concluido anticipadamente en el año 2014. En cambio, el MINTUR optó por la formulación de nuevos planes por componentes turísticos, en los cuales el turismo comunitario se ubicó como un producto singular.

En el marco de esta reorientación de la concepción planificadora, conviene mencionar tres instrumentos. En primer lugar, en el Plan Integral de Marketing Turístico de Ecuador (PIMTE) (2010-2014), el turismo comunitario fue identificado como un “producto de consolidación”, cuyo desarrollo y promoción se considera estratégico. En particular, el producto aparece asociado a proyectos de sensibilización y formación (MINTUR 2009). En el mismo sentido, el turismo comunitario es identificado como un componente del Programa Nacional de Capacitación Turística (Cevallos 2013). Finalmente, en los programas nacionales para la Excelencia Turística (2014-2017) y Destinos Turísticos de Excelencia (2014-2017), si bien el tratamiento del turismo comunitario es secundario y fragmentado, se apuesta por incrementar la oferta turística mediante el desarrollo de diversos destinos, incluyendo algunos territorios asociados a experiencias comunitarias.



En estos diferentes instrumentos, la intervención, sea en los ámbitos de promoción, capacitación o infraestructura, se limita a experiencias reconocidas y legalizadas como CTC. En ese sentido, el despliegue de los instrumentos se concibe como posterior a la aplicación del reglamento, lo que restringe el alcance de la acción estatal y limita su capacidad de lograr el objetivo de la expansión de la actividad.

Si bien los instrumentos de autoridad son fundamentales en esta política, también se combinan en ella instrumentos de nodalidad, tesoro y organización. En cuanto a la nodalidad, el registro de turismo y las encuestas de turismo constituyen los principales mecanismos de captación de información (sobre la oferta y la demanda, respectivamente) por parte del MINTUR. Otra fuente clave de información es la FEPTCE, la cual, sin embargo, solo alcanza a las experiencias afiliadas. De igual modo, se cuenta con mecanismos de difusión de información, como es el caso del sistema “Turismo en Cifras”, de fácil consulta para los actores del sector y el público en general.

En cuanto al tesoro, la Ley de Turismo estuvo concentrada en la provisión de incentivos fiscales y mecanismos de financiamiento a la oferta turística, tanto privada como comunitaria. Para el sector comunitario, sin embargo, el alcance de estos instrumentos se restringe a CTC legalizados, creándose así un efecto circular negativo: los emprendimientos necesitan en general inversiones para poder legalizarse, pero solo pueden acceder a financiamiento una vez han sido legalizados. Los recursos presupuestarios asignados al MINTUR para infraestructura, capacitación o comercialización también sufren una similar restricción, en tanto solo pueden ser dirigidos a destinos, proyectos y experiencias legalmente reconocidas.

Finalmente, en lo relativo a la organización, el MINTUR se ha consolidado como ente rector de la política, incrementando su relevancia por medio de dos estrategias: la desconcentración territorial del ministerio, en tensión con la descentralización de competencias a favor de los gobiernos seccionales; y el afianzamiento, frente a los sectores privado y comunitario, del Ejecutivo Nacional como planificador y decisor. Esta misma dinámica ha debilitado las posibilidades de integrar la cooperación de las ONG y organismos internacionales en el marco de la política (Carpentier 2016).

Por el contrario, la FEPTCE, principal entidad de representación del sector comunitario, ha seguido una trayectoria irregular. Luego de una etapa de fuerte influencia en la política, entre los años 2004 y 2006, durante la cual ejerció funciones de codecisión junto al MINTUR, ha perdido relevancia y se ha debilitado su propia capacidad de acción, en parte debido a las diferencias políticas que atravesaron las relaciones entre el gobierno de Rafael Correa y la dirigencia del movimiento indígena (García 2016; Cabanilla 2016; Carpentier 2016).



Tabla 2. Instrumentos de la política de turismo comunitario del Ecuador

Nodalidad	Autoridad	Tesoro	Organización
[Base de datos] Registro de Turismo Turismo en cifras FEPTCE.	[Normas supralegales] Constitución del Ecuador (2008) Código Ético Mundial para el Turismo (1999)	[Financiamiento para inversión] Fondo Mixto de Promoción Turística (FMPT) Sistema de Inversión Pública (proyectos turísticos) Créditos preferenciales (BANRED; Corporación Financiera Nacional; Banco del Estado; Banco Nacional de Fomento) Organismos internacionales (BID, GTZ, AECID)	[Entes públicos] MINTUR (ente rector). Departamentos de Turismo (GAD provinciales y cantonales)
[Encuestas] MINTUR (Encuesta Nacional sobre Turismo Interno)	[Normas legales] Ley de Turismo (2002) COPCI (2010) COOTAD (2010) Ley de Economía Popular y Solidaria (2012)	[Presupuesto] MINTUR (Presupuesto Nacional) GAD (Presupuesto de gobiernos seccionales)	[Entes comunitarios] FEPTCE Redes de Turismo Comunitario CTC
[Campañas informativas] All You Need is Ecuador Feel Again	[Normas sublegales] Decreto Ejecutivo 1424 (2001)	[Entidades consultivas] Consejo Consultivo de Turismo Consejo Ciudadano Sectorial Comités de turismo	[Entidades consultivas] Consejo Consultivo de Turismo Consejo Ciudadano Sectorial Comités de turismo
[Informes diagnósticos] Tourism & Leisure Advisory Services CAF, BID, GIZ OMT	Reglamento General de Aplicación de la Ley de Turismo (2004) Reglamento de CTC (2006) Reglamento para el registro de CTC (2008) Reglamento para los CTC (2010) Instructivo para Registro de CTC (2009)  [Mecanismos de registro y control] Registro de Turismo LUAF  [Planes y programas] PNBV (2009) PNBV (2013) Estrategia para el Cambio de la Matriz Productiva PLANDETUR (2007) PIMTE (2009) Programa Nacional de Capacitación Turística. Programa Nacional para la Excelencia Turística (2013) Programa Nacional Destinos Turísticos de Excelencia (2013)	[Sector privado] Cámaras turísticas  [Organismos internacionales y no gubernamentales] Cooperación internacional (GIZ). Organismos multilaterales (BID, CAF). Organismos internacionales (OMT). Fundaciones y ONG (ArcoIris).	[Sector privado] Cámaras turísticas  [Organismos internacionales y no gubernamentales] Cooperación internacional (GIZ). Organismos multilaterales (BID, CAF). Organismos internacionales (OMT). Fundaciones y ONG (ArcoIris).

Fuente: Elaborado a partir de Hood y Margetts (2007).

Finalmente, el sector privado ha mantenido incidencia en la política, en tanto las cámaras, gremios y operadoras han intentado –con éxito– evitar que los emprendimientos comunitarios reciban un tratamiento diferenciado y derechos de exclusividad sobre la actividad turística en determinadas zonas (Solís 2007). Además, agencias y operadoras turísticas privadas de distintas dimensiones han continuado fungiendo de instancias de contacto, coordinación y promoción de los servicios turísticos comunitarios.

### **El reglamento de los centros de turismo comunitario: un instrumento de bloqueo**

La Ley de Turismo dispuso en su artículo 12 la sanción de reglamentos para normar la prestación de servicios turísticos por parte de “las comunidades locales organizadas y capacitadas”. Bajo el criterio de que el turismo comunitario constituye una actividad con requerimientos y estándares específicos, el reglamento general emitido en 2004 no reguló el tema. La discusión de la norma específica fue objeto de desencuentros y tensiones entre las autoridades ministeriales y los voceros de la FEPTCE. La primera versión fue sancionada en 2006, bajo cuestionamientos del gremio comunitario (Cabanilla 2016; García 2016).

Este reglamento de CTC incorporó una regulación mínima. La actividad turística comunitaria fue definida de modo genérico como la ejercida por las comunidades legalmente organizadas y capacitadas. Se establecieron dos instancias de registro y control: el Registro de Turismo y la LUAF. Los requisitos para el registro –único requerimiento para acreditarse como CTC– eran pocos: documentos que acrediten la personalidad jurídica; el nombramiento del representante legal; el acta de asamblea que autoriza al representante legal a realizar el registro; y documentos que demuestren que los responsables del servicio han recibido capacitación o formación profesional en turismo (art. 2). El pago único establecido fue de 80 dólares.

Si bien este primer reglamento incorporaba exigencias mínimas para el registro, dejaba abierta la noción de turismo comunitario, sin incorporar atributos fundamentales como la protección de la identidad cultural y la preservación de la biodiversidad, así como sin precisar sus ámbitos de actuación en el proceso turístico. En este sentido, la categoría, tal como estaba definida, era susceptible de incorporar formas organizativas y de gestión de los ingresos puramente mercantiles.

La primera reforma del reglamento fue oficializada en febrero de 2008. Esta versión avanza en dos direcciones contradictorias. Por un lado, incrementa los requisitos para el registro y legalización de las iniciativas comunitarias; por el otro, precisa parcialmente la singularidad del turismo comunitario.

En el artículo 1, se explicita que la actividad turística comunitaria implica el ejercicio “directo” por las comunidades legalmente organizadas y capacitadas de todos los tipos de servicios turísticos reconocidos en la ley. En los requisitos exigidos se agrega un informe técnico emitido por la Secretaría de Pueblos, Movimientos Sociales y Participación Ciudadana o por la FEPTCE, en la que se acredite la calidad comunitaria del proyecto.

Esta disposición, si bien buscaba evitar la invasión del subsector por iniciativas de carácter privado, terminaría complicando el registro, al obligar a las comunidades a tramitar en una instancia diferente un aval adicional. Además, dio pie a la aplicación de una concepción burocrático-formal restrictiva de “comunidad”, que ha operado como instrumento de veto y exclusión discrecional (Ruiz et al. 2008). Sin embargo, por otro lado, esta norma reforzaría la posición de la FEPTCE como entidad de agremiación, en un intento por evitar la dispersión de la representación sectorial y el consecuente debilitamiento de su capacidad de negociación.

Adicionalmente, junto a los requisitos previos, se incluyó la solicitud del registro único de contribuyentes (RUC) de la persona jurídica, cuyo objeto debía corresponder a la prestación de servicios turísticos comunitarios. Con ello, se buscaba evitar que empresas dedicadas a otras actividades tramitaran el registro como CTC para sacar ventajas de este estatuto. Finalmente, las comunidades también estaban obligadas a elaborar un documento en el que determinaran los servicios a brindar y la zona geográfica de funcionamiento; esto, con miras a facilitar el control y la supervisión estatal sobre su operación.

Basado parcialmente en el manual de calidad elaborado por la FEPTCE en 2007 (Yucta y Noboa 2007), en abril de 2009 el Ministerio de Turismo aprobó el Instructivo para el Registro de los CTC. El manual original asumía la calidad del servicio turístico como un componente del bien vivir de las comunidades. A partir de una concepción ambiciosa del turismo comunitario y con el objeto de servir de referencia a las experiencias en desarrollo, el documento incluyó estándares organizativos y de gestión territorial, cultural, natural y productiva. En la sección específica sobre el producto turístico comunitario, se especificaron parámetros para la infraestructura, la prestación del servicio y las relaciones personal-cliente. Estos estándares, si bien reflejaban criterios turísticos generales, revelaban intentos por adaptarlos a las peculiares realidades comunitarias.

Por su parte, justificado en la necesidad de “elevar los estándares en la prestación de los servicios turísticos” en los CTC, el instructivo para el registro estableció la obligación del Estado de inspeccionar los emprendimientos y avalar o negar su carácter de CTC, en una lógica clara de control jerárquico previo, sustentada en el principio de la calidad. Esta norma incorporó en su artículo 3 una definición de

CTC que si bien abarca los principales atributos distintivos del turismo comunitario, restringe a su vez su incidencia a los servicios turísticos más convencionales (alojamiento y alimentación). El centro es así concebido como:

El espacio turístico dentro del territorio comunitario que ofrece servicios de alojamiento, alimentos y bebidas, basados en una organización comunitaria que promueve un desarrollo local justo, equitativo, responsable y sostenible; basado en el rescate de su identidad, costumbres, tradiciones a través de un intercambio de experiencias con visitantes con la finalidad de ofertar servicios de buena calidad y mejorar las condiciones de vida de las comunidades. (Instructivo para Registro de CTC 2009, art. 3).

Este instrumento incorporó además un amplio listado de “estándares mínimos” que deben ser cumplidos para el registro de los CTC, y que refieren a aspectos como instalaciones, señalización, áreas comunes, ambientación, decoración, cultura, servicios de alimentos y bebidas, guianza, transporte, servicios de información y seguridad e higiene. A diferencia del manual de la FEPTCE, estos parámetros fueron aplicados solo a los servicios turísticos, transmitiendo una noción de calidad convencional, más exigente y ajena al universo global de las prácticas comunitarias.

Además, el instructivo detalló por vez primera el proceso de registro. De acuerdo con la norma, luego de recibida la documentación, funcionarios ministeriales deben realizar una “evaluación del establecimiento”, en la cual deben determinar la actividad, capacidad y grado de cumplimiento de los estándares. Una vez emitido el informe, se realiza el registro y se procede a la cancelación del monto (los 80 dólares más el uno por mil de los activos fijos), emitiéndose el certificado con el cual se tramita la LUAF. A pesar de su detalle, no se contempla procedimiento alguno de subsanación para el caso de los centros que no cumplan con los estándares, ni hay precisión sobre un instrumento objetivo a ser aplicado por los funcionarios encargados de la evaluación.

El instructivo, al establecer un concepto “convencional” de calidad del servicio, propio del sector privado, y asociarlo a un mecanismo de supervisión y control previo, profundizó las brechas entre la práctica y la política de turismo comunitario. Bajo esta misma lógica, una nueva reforma del reglamento, oficializada en marzo de 2010, elevó aún más los estándares regulatorios. Si bien se avanzó a reconocer la prerrogativa de los CTC de prestar los diversos servicios turísticos (incluyendo su comercialización) y se precisó que la gestión de las actividades corresponde a las comunidades, obligando a los establecimientos privados o familiares a someterse a las normas comunitarias (art. 5), la operación de los emprendimientos se restringió

explícitamente a los límites territoriales de la comunidad, los cuales también son objeto de reglamentación legal (art. 2).

Aunque en esta última versión del reglamento se establece que el MINTUR fomentará el desarrollo de los CTC (art. 6), particularmente mediante la provisión de capacitación técnica y profesional para sus miembros (art. 13), los requisitos para acceder a tales prestaciones son ampliados. A este respecto, se precisa que la capacitación turística acreditada por los responsables de los servicios no debe ser menor a 40 horas y se exige la entrega de un documento de estructura orgánica, a la vez que la calificación como iniciativa comunitaria se remite exclusivamente a la Secretaría de Pueblos, Movimientos Sociales y Participación Ciudadana, excluyendo de esta labor a la FEPTCE (art. 8). Además, se incorpora un capítulo de sanciones para el control de la actividad.

Por otro lado, a partir de una concepción más amplia del turismo comunitario y en función de impedir su perversión por intereses privados, el reglamento vigente incorpora disposiciones específicas como la prohibición del uso del calificativo por parte de servicios privados (art. 16), el deber de incorporar a la oferta de los CTC el respeto por los recursos naturales y la preservación de la identidad cultural (art. 15 y 17) y la responsabilidad de la empresa privada de coordinar con las comunidades la utilización de los recursos naturales ubicados en sus territorios (art. 18).

Como se evidencia en esta evolución, el reglamento, luego complementado con el instructivo, no solo ha sido central para la política, sino que su diseño ha estado marcado por las tensiones entre al menos tres lógicas diferentes, correspondientes a tres diferentes modos de gobernanza. Este conflicto explica su configuración como instrumento de bloqueo de la política.

En primer lugar, la concepción comunitaria se ha expresado en la defensa de la autogobernanza como modo de gestión del sector. En ese sentido, se defiende una regulación mínima y diferenciada, que permita a las comunidades desplegar sus propios modos de planificación, gestión y control de los servicios turísticos, en respeto de sus tradiciones culturales y su peculiar relación con los recursos naturales. Si bien se admite el concepto de calidad, se lo inscribe en el marco del bien vivir comunitario como objetivo superior del turismo comunitario. Del Estado se busca la protección frente a la injerencia privada y la dotación de recursos esenciales (infraestructura, finanzas, capacitación, comercialización), pero sin afectar la autonomía comunitaria.

Sin embargo, más allá de esta postura básica, existen diferencias importantes en el seno del sector comunitario. Por un lado, las experiencias consolidadas, agremiadas en la FEPTCE, parecen defender una evaluación de “calidad” previa a la legalización, que salgarde su estatus;<sup>2</sup> por el otro, otras comunidades con potencial

2 Esto se revela en el contenido del manual de la FEPTCE (Yucta y Noboa 2007).

turístico, carentes de voz, tienen un interés lógico en la reducción de los requisitos para la legalización, asumiendo la construcción de “calidad” como un proceso posterior y progresivo, acompañado desde el Estado mediante los recursos de la política (Unkuch 2018).

En segundo lugar, la concepción mercantil del sector privado se expresa en la defensa de la cogobernanza del sector. Desde esta perspectiva, se rechaza el tratamiento diferenciado del turismo comunitario y se aboga por una regulación que facilite la interacción entre el sector privado y las comunidades en función de la dinamización del mercado y la mejora de la calidad convencional del servicio. Esta perspectiva ha tenido poca incidencia en el diseño del instrumento, como se revela no solo por la existencia de una reglamentación singular sino por la progresiva consolidación del turismo comunitario como ámbito peculiar, bajo control de las comunidades, protegido de los intentos del mercado por explotar su nombre, territorios o recursos. Aun así, en la práctica del subsector resulta innegable el rol determinante del mercado y la forma de inserción de las comunidades en los procesos mercantiles (Ruiz 2017).

Finalmente, en tercer lugar, la concepción estatal se expresa en un modo de gobernanza jerárquico. Esta perspectiva se ha consolidado y vuelto dominante en la medida en que las relaciones entre el MINTUR y la FEPTCE se han debilitado, con lo cual la instancia ministerial ha podido desplegar con menores restricciones su concepción del subsector. El énfasis está colocado en la reglamentación, el control y la supervisión, fundado en una noción de calidad del servicio muy similar a la del turismo convencional. Bajo esta lógica, el Estado es responsable de controlar y sancionar el incumplimiento de las normas y estándares. Por ello, la legalización (el reconocimiento formal) aparece como la instancia inicial de relación entre Estado y comunidades; el registro constituye el requisito técnico y operativo para el seguimiento y la supervisión. Una vez legalizados los emprendimientos comunitarios, se activan los demás instrumentos de políticas orientados a atender demandas fundamentales del sector: financiamiento, capacitación, comercialización, etc.

Así, el bloqueo ocurre precisamente por la propia inconsistencia entre, por un lado, el reglamento, particularmente su concepción de calidad y el consecuente establecimiento de la legalización como punto de acceso a la condición de “turismo comunitario” y a las prestaciones de la política,<sup>3</sup> y, por el otro, la práctica, los objetivos y los instrumentos de la política. El reglamento atiende a una lógica propia de la gobernanza jerárquica; la práctica, tal como ha sido desarrollada por las comunida-

---

3 Esto sin mencionar la concepción igualmente restrictiva de comunidad, que se configura como punto de bloqueo al derecho de las comunidades a ser reconocidas como tales y, por tanto, a conformarse en CTC para el desarrollo de actividades turísticas.

des, a un modo de autogobernanza; los objetivos y demás instrumentos, finalmente, demandan para su despliegue efectivo de un modo de cogobernanza.

En primer lugar, es incoherente con la práctica, teniendo en cuenta que el turismo comunitario ofrece una experiencia “auténtica” y “cercana” a la vida cotidiana de las comunidades, ajena a los estándares del turismo de masas. Además, se trata de experiencias de desarrollo endógeno de las comunidades, caracterizadas por su construcción a partir de lógicas de organización y gestión comunitarias: imponer estándares únicos centralizados, concebidos desde la institucionalidad pública, rompe con el sentido descentralizado y diverso de la actividad.

En segundo lugar, en la política se revelan dos objetivos en tensión. Uno, cuantitativo, de ampliación de las experiencias, mediante el surgimiento de nuevos emprendimientos, y el otro, cualitativo, de consolidación de los proyectos existentes. Evidentemente, una vez legalizados, los CTC pueden acceder a recursos para su progresiva consolidación, pero la disposición secuencial de la política termina frenando la expansión de la experiencia y convirtiendo al turismo comunitario en un modelo de gestión cerrado y excluyente. En ese sentido, la instauración del registro legal como primer paso en la vida del CTC es contradictorio con el objetivo de convertir al turismo comunitario en una alternativa de desarrollo sustentable para las comunidades, a la vez que consolidar a Ecuador como destino turístico megabiobiodiverso e intercultural.

Finalmente, en tercer lugar, el reglamento es inconsistente con los otros instrumentos de la política, en tanto impide que ellos se desplieguen, abarquen un ámbito de acción mayor y realicen sus objetivos. Si bien se han diseñado instrumentos para facilitar el financiamiento, la capacitación, la comercialización y la mejora de infraestructuras de los emprendimientos, estos solo aplican a los CTC legalizados, lo que refuerza la dinámica de desarrollo concentrado de la actividad. En cambio, diversas comunidades con potencial turístico, demandantes de estos instrumentos, no pueden acceder a ellos por no cumplir los requisitos de legalización.

## Conclusiones

En este artículo se propone un análisis del turismo comunitario como subsector de política desde la perspectiva de su gobernanza. Bajo esta perspectiva, se interpreta el problema del turismo comunitario en Ecuador, particularmente la brecha existente entre la práctica desarrollada y la política establecida y dentro de la política, entre objetivos e instrumentos y entre distintos instrumentos, como expresión de las contradicciones abiertas entre tres lógicas de gobernanza que concurren en torno

a la arena: la jerárquica-gubernamental, la mercantil y la comunitaria. En efecto, la incapacidad de lograr una interacción satisfactoria entre estas lógicas y modos de gobernanza ha conducido a un diseño inconsistente e incoherente.

El análisis instrumental ha permitido identificar el reglamento de CTC (complementado con el instructivo) como el instrumento clave que ha bloqueado el despliegue de los otros instrumentos. Su concepción y diseño bajo una lógica de gobernanza jerárquica, fundada en la tríada reglamentación-supervisión-control, se ha expresado en la adopción de un concepto convencional de calidad, así como en el posicionamiento de la legalización como paso previo al acceso a los recursos de la política.

Este diseño contradice no solo la práctica del turismo comunitario sino también un objetivo central de la política y los supuestos de operación de los demás instrumentos. Esto ha conducido a la consolidación de un diseño cerrado y excluyente, que amenaza con abrir más –hasta separar totalmente– la brecha entre la práctica efectiva del turismo comunitario (desarrollada principalmente a través de emprendimientos en desarrollo o frágiles, demandantes de apoyo estatal) y la propia política (que concibe la calidad como requisito y no resultado).

Si bien se enfatiza la concepción “oficial” de la calidad turística como elemento determinante del “bloqueo” de la política, este planteamiento no niega sino que complementa el rol similar que juega la concepción “oficial” de comunidad. En efecto, en la literatura se evidencia que la concepción restrictiva de comunidad, dominante en el ámbito burocrático-estatal, ha operado como criterio discrecional de exclusión de iniciativas comunitarias en materia de turismo comunitario (Ruiz et al. 2008; Ruiz y Hernández 2010; Roux 2013; Cabanilla 2016; Ruiz 2017).

La brecha abierta entre el estándar legal y la realidad socio-antropológica de la comunidad, un producto también de la lógica jerárquica de regulación y control que domina la política, ha despojado a diversas comunidades realmente existentes de reconocimiento jurídico, lo que ha impedido su posterior consagración como CTC y su concomitante acceso a las prestaciones de la política (Unkuch 2018). Este artículo pretende completar estos hallazgos con un énfasis especial en la calidad del servicio, un factor que, siendo igualmente relevante en la realidad empírica, no ha gozado de la misma atención analítica.

## Referencias

Aguilar, Luis. 2008. *Gobernanza y gestión pública*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.



- Brujijn, Hans de y Hans Hufen. 1998. "The traditional approach to policy instruments". En *Public Policy Instruments: Evaluating the Tools of Public Administration*, editado por Guy Peters, 11-32. Cheltenham / Northampton: Edward Elgar Publishing.
- Cabanilla, Enrique. 2004. *El turismo comunitario en el Ecuador: situación y tendencias actuales*. Quito: Universidad de Especialidades Turísticas / OIT / FEPTCE.
- 2016. "La configuración socio espacial del turismo comunitario, caso República del Ecuador". Tesis doctoral, Universidad Nacional del Sur.
- Carpentier, Julie. 2016. "Tourisme communautaire et identité culturelle : entre revendications, instrumentalisations et mises en scène. Acteurs, enjeux et stratégies en Amazonie équatorienne". Tesis doctoral, Universidad de Paris Oeste Nanterre La Defense.
- Cevallos, Renato. 2013. "Programa Nacional de Capacitación Turística". Documento técnico del Ministerio de Turismo.
- Córdova, Marco. 2017. "La incidencia de los modos de gobernanza en la efectividad de las políticas de seguridad ciudadana. Análisis comparado entre Bogotá y Quito (1995-2014)". Tesis doctoral, FLACSO Ecuador.
- Estrella, Mateo. 2007. "La incidencia jurídica en el turismo comunitario en Ecuador". En *Turismo Comunitario en Ecuador: desarrollo y sostenibilidad social*, coordinado por Esteban Ruiz y Doris Solis, 51-75. Quito: Abya-Yala / Universidad de Cuenca.
- García, Carlos. 2016. "Turismo comunitario en Ecuador: ¿Quo vadis?". *Estudios y Perspectivas en Turismo* 25 (4). [http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S185117322016000400011&lng=es&nrm=iso](http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S185117322016000400011&lng=es&nrm=iso)
- Garrido, Carlos, Cristina Villacís y Enrique Cabanilla. 2016. "Turismo comunitario en el Ecuador: un análisis sobre su crisis". En *Paradigmas del Turismo en Ecuador*, compilado por Efrén Mendoza Tarabó, 34-45. Guayaquil: Centro de Investigación y Desarrollo Ecuador / Universidad Estatal Península de Santa Elena.
- Hood, Christopher y Helen Margetts. 2007. *The Tools of Government in the Digital Age*. Nueva York: Palgrave MacMillan.
- Howlett, Michael. 2009. "Governance modes, policy regimes and operational plans: a multi-level nested model of policy instrument choice and policy design". *Policy Sci* 42: 73-89.
- Instructivo para Registro de Centros Turísticos Comunitarios. 2009. Acuerdo Ministerial 24. Registro Oficial Suplemento 565 del 07 de abril.
- Kooiman, Jan. 2005. "Gobernar en gobernanza". En *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, coordinado por Agustí Cerrillo i Martínez, 57-82. Madrid: INAP.

- Lascoumes, Pierre y Patrick Le Galès. 2007. "Introduction: Understanding Public Policy through Its Instruments. From the Nature of Instruments to the Sociology of Public Policy Instrumentation". *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions* 20 (1): 1-21.
- Ley de Turismo. 2002. Registro Oficial Suplemento 733 del 27 de diciembre.
- Lyall, Angus. 2011. "Estado y turismo comunitario en la sierra". En *Espacios en disputa: el turismo en Ecuador*, coordinado por Mercedes Prieto, 65-98. Quito: FLACSO Ecuador.
- Maldonado, Carlos. 2005. "Pautas metodológicas para el análisis de experiencias de turismo comunitario". Serie Red de Turismo Sostenible Comunitario para América Latina 73. Documento de trabajo. Ginebra: OIT.
- 2006. "Turismo y comunidades indígenas: impactos, pautas para autoevaluación y códigos de conducta". Serie Red de Turismo Sostenible Comunitario para América Latina 79. Documento de trabajo. Ginebra: OIT.
- 2007. "Fortaleciendo redes de turismo comunitario". *Local.Glob* 4: 8-14.
- Mantecón, Alejandro. 2008. *La experiencia del turismo. Un estudio sociológico sobre el proceso turístico-residencial*. Barcelona: Icaria.
- Mayntz, Renate. 2001. "El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna". *Revista del CLAD Reforma y Democracia* 21. <http://siare.clad.org/revistas/0041004.pdf>
- MINTUR (Ministerio de Turismo). 2007a. "Diseño del Plan Estratégico de Desarrollo de Turismo Sostenible para Ecuador (PLANDETUR 2020)". Informe final.
- 2007b. "PLANDETUR 2020. Plan Estratégico de Desarrollo de Turismo Sostenible para Ecuador".
- 2009. "Plan Integral de Marketing Turístico de Ecuador 2010-2014".
- Morales, Samuel. 2014. "La Sherezade del desarrollo. Redes y actores en la construcción del entramado turístico en el espacio rural. Dos casos de estudio en Perú y Argentina: el Valle del Colca y Tafi del Valle". Tesis doctoral, FLACSO Argentina.
- Murphy, Peter E. 1985. *Tourism: A community approach*. Londres: Methuen.
- Orgaz, Francisco. 2013. "El turismo comunitario como herramienta para el desarrollo sostenible de destinos subdesarrollados". *Nómadas Revista Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas* 38 (2). [http://dx.doi.org/10.5209/rev\\_NOMA.2013.v38.42908](http://dx.doi.org/10.5209/rev_NOMA.2013.v38.42908)
- Peters, Guy y Jon Pierre. 2002. "La gobernanza en niveles múltiples: ¿un pacto fáustico?". *Foro Internacional* 42 (3): 429-453.
- Prieto, Mercedes. 2011. "Los estudios sobre turismo en Ecuador". En *Espacios en disputa: el turismo en Ecuador*, coordinado por Mercedes Prieto, 9-28. Quito: FLACSO Ecuador.

- Quintero, José. 2014. "Reflexiones acerca de la investigación científica en turismo". *Res Non Verba* 4 (1): 28-42.
- Reglamento de Centros Turísticos Comunitarios. 2006. Acuerdo Ministerial 2006-0014. Registro Oficial 316 del 19 de julio.
- Reglamento para el registro de Centros Turísticos Comunitarios. 2008. Acuerdo Ministerial 130. Registro Oficial 266 del 6 de febrero.
- Reglamento para los Centros Turísticos Comunitarios. 2010. Acuerdo Ministerial 16. Registro Oficial 154 del 19 de marzo.
- Rhodes, R.A.W. 2005. "La nueva gobernanza: gobernar sin gobierno". En *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, coordinado por Agustí Cerrillo i Martínez, 99-122. Madrid: INAP.
- Roux, Fanny. 2013. *Turismo comunitario ecuatoriano, conservación ambiental y defensa de los territorios*. Quito: FEPTCE.
- Ruiz, Esteban y Eugenio Fedriani. 2009. "Un análisis comparativo para el turismo comunitario: de la etnografía al grafo". En *Cultura, comunidad y turismo: ensayos sobre el turismo comunitario en Ecuador*, coordinado por Esteban Ruiz y María Augusta Vintimilla, 433-457. Quito: Abya-Yala / Universidad de Cuenca.
- Ruiz, Esteban y Macarena Hernández. 2010. "Tourism that Empowers? Commodification and Appropriation in Ecuador's Turismo Comunitario". *Critique of Anthropology* 30 (2): 201-229.
- Ruiz, Esteban, Macarena Hernández, Agustín Coca, Pedro Cantero y Alberto del Campo. 2008. "Turismo comunitario en Ecuador. Comprendiendo el *community-based tourism* desde la comunidad". *Pasos Revista de Turismo y Patrimonio Cultural* 6 (3): 399-418.
- Ruiz, Esteban y Doris Solís. 2007. Introducción a *Turismo Comunitario en Ecuador: desarrollo y sostenibilidad social*, coordinado por Esteban Ruiz y Doris Solís, 11-26. Quito: Abya-Yala / Universidad de Cuenca.
- Solís, Doris. 2007. "De la resistencia a la sostenibilidad: el proceso histórico del Turismo Comunitario en Ecuador y sus retos actuales". En *Turismo Comunitario en Ecuador: desarrollo y sostenibilidad social*, coordinado por Esteban Ruiz y Doris Solís, 29-50. Quito: Abya-Yala / Universidad de Cuenca.
- Torre, Stella de la. 2010. "Turismo Comunitario ¿Otro sueño inalcanzable?". *Polemika* 5: 34-39.
- Unkuch, Sayda. 2018. "Análisis de la implementación de los instrumentos de la política de turismo comunitario del Ecuador: el caso de las comunidades Shuar del cantón Gualaquiza". Tesis de maestría, FLACSO Ecuador.
- Velazco, María. 2011. "La política turística. Una arena de acción autónoma". *Cuadernos de Turismo* 27: 953-969.

- Vinueza, Carlos y Patricio Yucta, eds. 2007. *Guía de Turismo Comunitario del Ecuador*. Quito: FEPTCE.
- WWTC (World Travel and Tourism Council). 2016. "Travel & Tourism. Economic World Impact 2016". <https://dossierturismo.files.wordpress.com/2016/04/informe-wttc-turismo-2016.pdf>
- Yucta, Patricio y Patricio Noboa. 2007. *Manual de Calidad para la Gestión del Turismo Comunitario del Ecuador*. Quito: FEPTCE.



# **Petróleo, desarrollo y etnicidad: Ciudad del Milenio Dureno, Sucumbíos, Ecuador**

*Oil, development and ethnicity:  
Millenium City of Dureno,  
Sucumbíos, Ecuador*



---

Pablo Lagos\*

## **Resumen**

En base a una metodología etnográfica se identifican y analizan visiones de diferentes actores frente al proyecto urbanístico Ciudad del Milenio en la comunidad A'I Cofán Dureno, provincia de Sucumbíos, en un relato sobre las condiciones políticas, sociales y territoriales, ordenadas en tres momentos socio-históricos, que avanzan desde el inicio de la actividad petrolera en la Amazonía norte ecuatoriana, hasta la actualidad. A raíz de estos acontecimientos interesa presentar las consecuencias del extractivismo y de las políticas de desarrollo ligadas a él, tales como la Ciudad del Milenio Cofán Dureno.

**Palabras claves:** Amazonía, ciudades del milenio, desarrollo, extractivismo, indígenas.

## **Abstract**

Using an ethnographic methodology, this article will identify and analyze the visions of various stakeholders regarding the Ciudad del Milenio urban development project, located in Dureno, province of Sucumbíos. This will be related to the political, social and territorial conditions, which are ordered into three socio-historical moments that progress from the beginning of the oil activity in the northern Ecuadorian Amazon, to the present. As a result of these events, of important interest is the consequences of extractivism and the development policies linked to it, such as the Millenium City Cofán Dureno.

**Keys words:** Amazon, millennial cities, development, extractivism, indigenous.

---

\* Antropólogo, Universidad de Concepción. Chile. Estudiante Maestría Investigación en Antropología FLACSO, sede Ecuador.  
Correo electrónico: pablolagos01@gmail.com

## Introducción

Este artículo presenta, en primera instancia, una revisión teórica sobre diferentes conceptos que se articulan para comprender la trayectoria de las relaciones entre la comunidad A'I Cofán Dureno y el extractivismo petrolero, tales como desarrollo, representación del espacio, apropiación del territorio y el mismo extractivismo.

La discusión teórica es seguida por una descripción del contexto político y económico presentado en tres periodos socio-históricos: primero, la llegada del extractivismo a la zona de estudio, seguido por una etapa de respuesta y organización para la defensa del territorio A'I Cofán, y finalmente un periodo de retorno del extractivismo, esta vez bajo un modelo estatal de redistribución de los excedentes de la renta petrolera.

El argumento central de este artículo es que el proyecto urbanístico Ciudad del Milenio Cofán Dureno involucra transformaciones territoriales, las cuales repercuten en las condiciones de acceso a recursos y en las condiciones de apropiación del territorio en el propio asentamiento de Dureno. De forma simultánea, los discursos de desarrollo han funcionado como mecanismos para obtener aprobación sobre la ampliación de la frontera extractiva en la Amazonía norte.

## Objetivo general

Analizar las transformaciones territoriales y estrategias políticas de la comunidad A'I Cofán frente a procesos de extractivismo y políticas de desarrollo, desde la década de 1970 hasta la actualidad, en Dureno, provincia de Sucumbíos, Ecuador.

## Objetivos específicos

1. Comparar las prácticas comunitarias de apropiación territorial y de creación de lugares en Dureno, con la reconfiguración del territorio a partir de bloques petroleros que involucran la creación de espacios para la extracción y el transporte de mercancías.
2. Caracterizar el posicionamiento estratégico de los actores principales en cuanto al acceso a los recursos, en relación a los discursos de desarrollo promovidos por el Estado y las expectativas que producen en Dureno.
3. Analizar de qué manera la representación del espacio incide en transformaciones de la cotidianidad y en las formas de interacción entre habitantes con el territorio.

## Marco teórico-conceptual

### Territorio y Amazonía

Para pensar el territorio voy a tomar los planteamientos de Enrique Leff (2003), quien propone el concepto de *territorio región* al analizar lugares soporte para la reconstrucción de identidades, enraizadas en prácticas culturales y racionalidades productivas sustentables. De una forma similar, Luis Tapia (2004) contextualiza un foco de análisis para el territorio amazónico describiendo dos características: *territorio vivido* y *territorio organizado*. El primero es escenario de reconocimiento cultural y de intersubjetividad en tanto lugar de representación y de prácticas cotidianas. El segundo es el ámbito de la planificación y el desarrollo y sus niveles de expresión en lo local (comunitario y cantonal), lo micro regional, lo provincial y regional. De forma complementaria, utilizo el análisis de Enrique Dussel (1991) para relacionar al territorio las poblaciones locales y el acceso a recursos. El autor articula tres conceptos: posesión, propiedad y apropiación. Define como *posesión* el uso, el efecto material con la cosa, es decir, el uso objetivo de la tierra. Define como *propiedad* al derecho subjetivo o la costumbre del derecho, el trabajo subjetivo. Y como *apropiación*, el resultado del uso objetivo más el derecho subjetivo de la tierra (Dussel 1991, 44).

Pedro García (2004) describe la relación entre el valor del territorio, pueblos indígenas y Amazonía, poniendo hincapié en que los pueblos indígenas se insertan en una base territorial, y esta vinculación común a la tierra de sus antepasados es uno de los presupuestos que orientan sus procesos organizativos, en donde la gestión del territorio cumple un rol fundamental. Al describir el territorio amazónico se basa en usos de las poblaciones locales, destacando que el bosque vale por el recurso forestal y por la vida silvestre que fluye en sus diferentes estratos ecológicos, ya que la fertilidad desde el suelo depende de la cubierta forestal. En este sentido, la no alteración del bosque es lo que le da su vigor, incluso más que el trabajo producido en él. Por otra parte, la delgada capa de suelo fértil es un bien secundario desde el punto de vista económico. Asimismo, el trabajo humano no individualiza la propiedad; los frutos industriales y los productos no son el resultado de una explotación intensiva del suelo. Por lo tanto, si los pueblos indígenas se ven obligados a intensificar el uso agrícola de su territorio para defender jurídicamente sus dominios, sus propiedades irán perdiendo valor y los bosques su verdadero potencial.

Judith Kimerling (1993) se refiere a los antiguos bosques ecuatorianos que se asientan en la cabecera del río Amazonas, tales como los que habitan la nacionalidad A'I Cofán, que juegan un papel importante en el control de la erosión e inun-



daciones. Kimerling toma las palabras del ecologista Norman Meyers para señalar que la parte occidental del Amazonas es la zona más biótica de la tierra y que es un epicentro de la biodiversidad (Kimerling 1993, 7).

## Extractivismo

Para analizar el extractivismo tomo el análisis de Gudynas (2016), quien lo describe como articulación del territorio a los flujos económicos a partir de la venta de materias primas en mercados internacionales. El rol de la naturaleza es fundamental, principalmente por su explotación y desarticulación. Martínez Alier resalta el protagonismo de las externalidades de los procesos extractivos desde una perspectiva de metabolismo de la sociedad. El autor propone una economía ecológica que considere aspectos biológicos, físicos, químicos y también sociales (Martínez Alier 2008, 18). En ese sentido, las externalidades no son fallos del mercado o de la acción gubernamental, sino que tienen un carácter sistémico inevitable. El extractivismo analizado desde esta perspectiva es un sistema que funciona mediante el consumo de biomasa, de combustibles fósiles y minerales. Al mismo tiempo se ocupan espacios, destruyendo ecosistemas, produciendo conflictos ecológicos-distributivos (Martínez Alier 2008, 25), en los cuales los perjudicados son especies no humanas y también grupos humanos de escasos recursos.

Gudynas (2016) argumenta que el territorio contiene un conjunto de elementos, vivos o no vivos, que podrían tener utilidad actual o futura, por lo tanto, las especies y ecosistemas son vistos como objetos que pueden ser propiedad de los humanos. En este sentido, Alimonda (2011) y Machado (2015) se refieren a la naturaleza como espacio, un subalterno, factible de ser explotado, modificado y devastado según las reglas de los regímenes de acumulación vigentes (Vallejo 2016, 283). Al centrar su análisis en la Amazonía ecuatoriana, Vallejo (2016) resalta que los territorios, la naturaleza y las poblaciones están integrados a los procesos socioeconómicos nacionales, los cuales –a su vez– están articulados al flujo de commodities para el mercado internacional, en lo que ella denomina la *emergencia paradójica de la nueva Amazonía*.

## Desarrollo

El desarrollo es descrito por Martínez (2015) a partir de sus dos connotaciones principales. La primera es de índole económica, como un proceso de transición a economías modernas, tales como los procesos de industrialización; la segunda

se refiere a las condiciones de vida y al desarrollo entendido como un proceso de mejoras de la calidad de vida, de bienestar y de erradicación de la pobreza. El autor recoge las definiciones de Victor Bretón sobre el discurso del desarrollo, descrito como una utopía civilizatoria de la modernidad. Siendo una posibilidad real, necesaria, planificable e ineludible de continuar alimentando un paraíso de necesidades ilimitadas, asumibles mediante una expansión infinita de un sistema de consumo a gran escala (Martínez 2015, 13). Éste funciona como un juego de espejos, ya que para que existan *desarrollados* deben existir *subdesarrollados*, entonces se genera una clasificación entre nosotros (occidentales) versus los *otros*, los mismos otros que han sido clasificados como *atrasados*, como sociedades tradicionales y como poblaciones en vías de desarrollo.

Arturo Escobar plantea que el desarrollo ha servido para la producción económica social y cultural del tercer mundo, operando mediante la profesionalización del desarrollo y la institucionalización del mismo, de acuerdo a los conceptos capitalistas sobre la tierra (Escobar 2005, 18). El autor cuestiona la forma en que América Latina ha sido construida como necesitada de desarrollo y propone avanzar en otra dirección, sobre la noción de post-desarrollo, para evidenciar que el desarrollo no debe ser propuesto únicamente bajo la mirada de occidente, sino que se puede revalorar por las culturas indígenas, construyendo así mundos cultural y ecológicamente sostenibles. Las formas para mostrarlo son dos: primero, enfocándose en adaptaciones que las comunidades locales realizan a las intervenciones de desarrollo; y, segundo, destacando las estrategias alternas producidas por los movimientos sociales cuando se encuentran con proyectos de desarrollo (Escobar 2005, 20).

## Representación del espacio

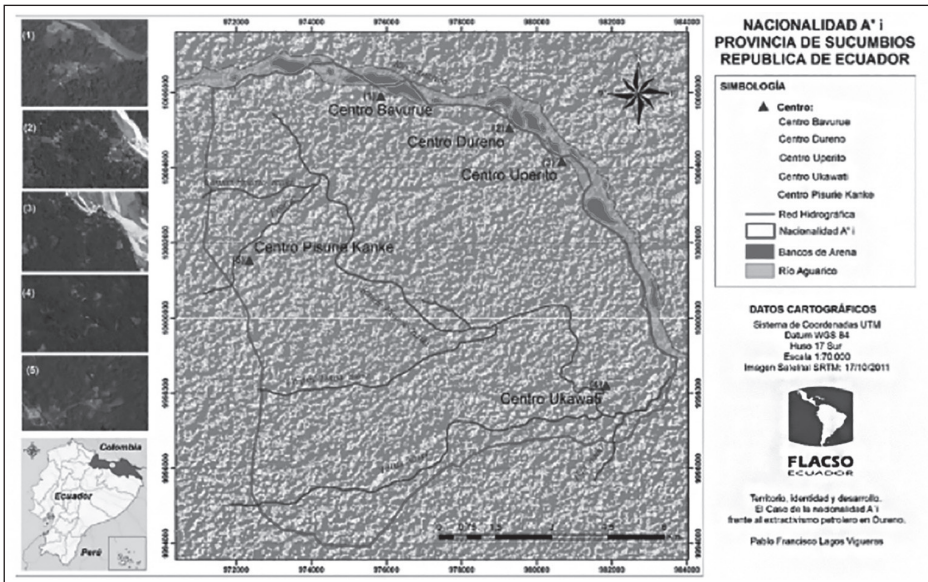
La representación del espacio es analizada por Lefebvre (1974) en su trabajo sobre la producción del espacio, para poner en contexto las formas de materializar imaginarios de desarrollo y las consecuencias de la reorganización espacial de la comunidad. La representación del espacio es provista por la ciencia, es la herramienta que manejan los técnicos, urbanistas, proyectistas, administradores. Se convierte en instrumento discursivo para el capitalismo cuando éste interviene en la administración de los suelos para convertirlos en espacios inmobiliarios. El autor especifica que la representación del espacio está determinada por relaciones de poder y producción, que es ideología disfrazada de ciencia y que se presume basada en saberes fundamentados.

## Caracterización del área de estudio

La provincia de Sucumbíos, ubicada al noreste de Ecuador, es una región amazónica con actividad petrolera activa desde la segunda mitad del siglo XX. Su trayectoria petrolera responde a diferentes modelos de desarrollo experimentados a través de la historia de la provincia, desde el extractivismo internacional hasta el extractivismo estatal o neo-extractivismo.

La comunidad A'I Cofán Dureno se ubica 23 kilómetros al este de la ciudad de Lago Agrio, en la parroquia Dureno. La comunidad se localiza en el área de drenaje de las cuencas del río Napo y del río Aguariño, y entre tramos de otros ríos tales como Aguas Blancas, Cuyabeno, Teteye, Pisurie. La comunidad A'I Cofán Dureno tiene una superficie de 9.574 hectáreas y cinco centros poblados en los cuales habitan quinientas personas, esta comunidad se organiza en la década de 1940 y que se caracteriza por tener propiedad colectiva de la tierra.

Imagen 1. Mapa de cinco centros poblados de la comunidad A'I Cofán Dureno



Fuente: imagen satelital de Google Maps (2017).

La comunidad A'I Cofán Dureno está conformada por los habitantes de cinco centros poblados: Ukavati, Duvuno, Pisurie Kanke, Dureno y Uperito.

## Periodos socio-históricos y transformaciones territoriales en Dureno

Como resultado de la investigación fueron definidos y caracterizados tres momentos en la configuración histórico-territorial de Dureno. Estos periodos se encuentran marcados por transformaciones políticas y sociales, producidas tanto por la interacción entre los actores en el territorio como por los modelos de desarrollo implementados.

### Inicios de la actividad extractiva (1968-1998)

En este periodo se inician las actividades petroleras en el territorio A'I Cofán, bajo la acción de petroleras transnacionales, está marcado por el extractivismo convencional, por la contaminación del territorio y la precarización de la vida de las comunidades. Como contexto nacional, la década de 1970 estuvo marcada por el crecimiento económico gracias al primer impacto de la industria petrolera: en este periodo el Estado creó estrategias para nacionalizar la exportación de crudo y aumentó su presupuesto de forma nunca antes experimentada, estas condiciones permitieron financiar proyectos públicos.

En Dureno, la actividad industrial comenzó durante la segunda mitad de la década de 1960, cuando la empresa Shell inició actividades sísmicas y la empresa Texaco (Texas Petroleum Company) comenzó actividades de perforación. Durante el año 1967 se identifica petróleo en el pozo Lago Agrio 1, esto repercute en la perforación de más pozos a lo largo del río Aguarico. En 1972 se perfora el pozo Dureno 1, que se ubica dentro de los territorios de la comunidad Dureno, el que forma parte de la plataforma petrolera Guanta 12 y que es el tercer pozo petrolero en instalarse en la Amazonía ecuatoriana. Cuando Texaco abrió el pozo Dureno 1 no tomó contacto con las poblaciones locales, tampoco hubo procesos de consulta o restitución por los daños ecológicos y sociales causados.

En ese momento Dureno no se organizó para oponerse a la actividad extractiva. Las dificultades de la comunidad para establecer acciones frente a Texaco se fundamentan en que los A'I cofanes no hablaban español. Asimismo, en Dureno no se conocía sobre la legalización de los territorios bajo legislaciones como la Ley de Comunas que data de la década de 1920. Las comunidades no estaban al tanto de lo que estaba sucediendo a gran escala (concesiones de campos petroleros a Texaco, de las cuales el pozo Dureno era solo una de tantas) y las repercusiones y las dimensiones que esto tendría en un futuro no tan lejano.

Los pozos Dureno 1 y la plataforma Guanta 12 han sido focos importantes de contaminación en toda su zona de influencia, los constantes derrames de crudo

afectaron sistemáticamente el suelo y el agua del río Pisurie, el cual atraviesa todo el territorio A'I Cofán y es donde se practican las actividades de pesca y caza de peces y mamíferos. La contaminación tuvo impacto en el acceso a recursos básicos para la vida; limitó el acceso de agua limpia para el regadío y para el consumo, y esto se tradujo en problemas de salud, enfermedades y muertes.

## Defensa del territorio

La presencia de empresas petroleras y la colonización descontrolada comenzaron en gran escala desde el comienzo de la extracción comercial en 1972 (Cepek 2012, 36). Estos dos fenómenos significaron niveles de riesgo para los A'I cofanes, por eso la comunidad organizó estrategias de poblamiento en los límites del territorio, creando cinco centros habitados con el fin de frenar el avance de los colonos, quienes estaban comenzando a ocupar las tierras de Dureno con el argumento de ser zonas despobladas. Los puntos más álgidos de conflicto fueron las tensiones producidas por episodios de cacería comercial que realizaban los colonos dentro de Dureno. Frente al avance de la colonización y el extractivismo, la comunidad planificó una estrategia de legalización de sus tierras, con el liderazgo de Randy Borman, un miembro de la comunidad descendiente de misioneros estadounidenses del Instituto Lingüístico de Verano, quien participó en acciones para presionar al Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria y Colonización (IERAC) para que fuera reconocido el territorio A'I Cofán reclamado. Finalmente, el día 18 de febrero del año 1978, el IERAC otorgó a la comuna cofán Dureno la posesión de 9.571 hectáreas.

En temas productivos, la dictadura militar de Rodríguez Lara crea la Ley de Hidrocarburos en 1972, basada en un modelo de sustitución de importaciones. Esta ley permitió que el Estado pudiera controlar el 80% de las áreas petroleras concesionadas hasta ese momento (Oleas 2013, 33). En 1973, Ecuador se unió a la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP). Un año antes, en 1972, creó la Corporación Estatal Petrolera Ecuatoriana (CEPE), la cual posteriormente, en 1989, pasa a ser la Empresa Pública de Hidrocarburos del Ecuador y es nombrada Petroecuador EP, una empresa con capacidad para explorar, explotar y comercializar hidrocarburos.

Ya en la década 1980 se termina el primer boom del petróleo y se viven los efectos de la deuda externa. El Estado realiza medidas de ajustes económicos y recorta gastos sociales con el objetivo de ser competitivo en mercados internacionales. En este periodo aumenta la economía de extracción de recursos, privilegiando la venta de petróleo. Laura Rival describe que los ajustes económicos de esta década impli-

caron la liberalización de importaciones y la desregulación y privatización de las empresas controladas por el Estado (Rival 2009, 154).

### **Institucionalización del activismo (1998-2011)**

Bajo el concepto de crear comunidad, los A'I cofanes se reorganizaron con un plan que les permitió sobrevivir. Durante este periodo, la nacionalidad amazónica se unió para adaptarse a la modernidad, la dirigencia se constituyó como una ONG para articular redes de cooperación internacional. Fortaleciendo su rol como agentes de conservación mundial, fueron capaces de negociar con el Estado ecuatoriano la administración de tierras y bosques. Al mismo tiempo, la comunidad puso en marcha un plan para forzar el cese de actividades petroleras en su territorio.

Como respuesta a la actividad extractiva permanente en Dureno, se visibilizaron procesos de respuesta por parte de las comunidades locales, quienes respondieron evidenciando el conflicto a nivel nacional e internacional. La campaña para la expulsión de las petroleras nació en Zábalo, fueron ellos quienes se organizaron durante la década 1990. Randy Borman ocupó el cargo de presidente de la Federación de la Etnia A'I Cofán desde 1994 hasta 1996.

En el año 1998 y después de 26 años de actividades extractivas en Dureno, los A'I cofanes comenzaron la lucha frente a la actividad del pozo Dureno 1. Los fundamentos fueron terminar con los niveles de contaminación y también revertir la ausencia de beneficios económicos o sociales durante las operaciones de Texaco. Los efectos de la contaminación fueron socializados con más fuerza en la década de 1990, cuando operaba Petroecuador en el territorio. Texaco cambia de dueños en 1992, formándose el consorcio Texaco-Gulf. Durante el año 2001 la empresa fue adquirida por Chevron.

### **Políticas de institucionalización del activismo**

Luego de cerrar los pozos petroleros la comunidad generó políticas territoriales, educativas y de conservación orientadas hacia la autodeterminación y soberanía de la nacionalidad y su territorio, tales como estructuras de conservación comunitaria, operaciones de ecoturismo, alianzas con proyectos educativos de academias occidentales, manejos con ONG urbanas, que son formas de institucionalizar el activismo (Cepek 2012, 102). Las acciones organizativas y el trabajo se centraron en tres áreas principales: políticas de conservación, de manejo y de educación.

Al mismo tiempo se constituye la Federación Indígena Cofán del Ecuador (FEINCE), la cual trabajó en conjunto con la Fundación para la Supervivencia Cofán (FSC) en políticas ambientales. La FEINCE tuvo un precedente en la década de 1980 bajo el nombre de Cangungo, una organización política formada por Toribio Aguinda y Santiago Vargas, de Dureno y Duvuno respectivamente, este último sería el primer presidente de la organización. Cangungo formaba parte de la Confederación de Nacionalidades Indígenas Amazónicas del Ecuador (CONFENIAE). En la primera mitad de la década del 90, Cangungo se transformó en la Organización Indígena de la Nacionalidad Cofán del Ecuador (OINCE). En el año 2001 se articula FEINCE, organización destinada a desarrollar políticas para toda la nacionalidad A'I Cofán. En ese periodo trabajaron en conjunto con la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) y con fondos de conservación internacionales. La Fundación para la Supervivencia Cofán fue aliada estratégica de FEINCE, en apoyo técnico y financiero.

Borman, en su calidad de director de la FSC y director territorial de la FEINCE, llamó a negociar al Estado ecuatoriano durante el año 2002. Éste finalmente aceptó la demanda cofán y otorgó el título de 55.000 hectáreas de bosque amazónico y de territorios al pie de los Andes que incluían a cuatro comunidades A'I cofanes y la reserva ecológica Cofán Bermejo (Cepek 2012, 110). La principal misión de la dirigencia fue pelear por la tierra, por eso fue importante el trabajo realizado para obtener los títulos de propiedad comunitarios.

En el año 1998, la nacionalidad decidió sobre los títulos de tierras, definiendo que cada comunidad posee el control colectivo de la tierra como un bien patrimonial. Para lograr esto, el modelo es el control y la gestión colectiva de la tierra, por lo tanto, no se puede vender ni cercar la tierra de forma individual. La gestión del territorio implicó alianzas entre la nacionalidad A'I Cofán y el Ministerio del Medioambiente con el fin de co-administrar y proteger el área de la reserva Cofán Bermejo. Las tierras fueron legalizadas por decreto ministerial, asimismo, la nacionalidad recibió fondos para comenzar acciones de protección. La propiedad es indígena, pero además es considerada patrimonio para todos los ecuatorianos, en ese sentido, la administración A'I Cofán reconoce las leyes y poder del Estado en el territorio.

## **Activismo del siglo XXI e inserción en el aparato de desarrollo**

En la década de 1990, las ONG se convirtieron en las principales impulsoras de las intervenciones en el medio rural. Todas estas ONG planteaban diferentes modelos de desarrollo, pero que en el fondo eran lo mismo, desde el “capital social” hasta



el “etnodesarrollo”, pasando por todas las versiones imaginables de intervenciones “sostenibles”, con “enfoque de género” y “espíritu empoderativo” (Kay 2008 en Bretón y Martínez Novo 2015, 27). El modelo de las agencias de desarrollo corresponde a una respuesta del establishment neoliberal por encausar algunas demandas indígenas, mediante lo que Hale (2005) define como “multiculturalismo neoliberal”. En sus relaciones con las plataformas *indianistas* se siguió tres principios: 1) asumir y apoyar, incluso a través de modificaciones constitucionales, determinadas demandas de carácter cultural (derechos al reconocimiento y visualización de la diferencia); 2) dejar en un segundo plano (o simplemente obviar) aquellos planteamientos que pudieran poner en entredicho la lógica del modelo de acumulación; y 3) profundizar en paralelo la vía asistencialista (proyectista) de intervención sobre las comunidades de base.

En lo político, Bretón y Martínez Novo dan cuenta de que la imagen construida por las luchas indígenas en Ecuador hizo que la *indianidad* fuera un imán para atraer recursos internacionales. Con el tiempo, las organizaciones indígenas perdieron el perfil de plataformas de lucha y se convirtieron en aliadas de agencias de desarrollo. Parafraseando a Silvia Rivera Cusicanqui, el ideal del “indio permitido” (Bretón y Martínez Novo 2015, 31-32).

### Gobierno de la Revolución Ciudadana y neoextractivismo (2011-2017)

Éste es un periodo de respuesta del Estado ecuatoriano. El gobierno de la Revolución Ciudadana transforma el extractivismo convencional en un nuevo paradigma denominado *neoextractivismo*.

El año 2007, Rafael Correa asume la presidencia del Ecuador. Su proyecto político forma parte de un cambio anti neoliberal. Ecuador se suma a una serie de países que desde América Latina plantearon el socialismo del siglo XXI, de características anti neoliberales y que rechazan la hegemonía de Estados Unidos. El carácter posneoliberal del gobierno ecuatoriano se manifestó en políticas que buscaban un papel más prominente para el Estado en la economía y en la sociedad: la protección de los mercados nacionales contra la competencia internacional; el control de los movimientos del capital; y el aumento del uso de fondos públicos para obras sociales (Bretón y Martínez Novo 2015, 35). La Revolución Ciudadana renegoció contratos con petroleras extranjeras, mejorando los niveles de ingreso de estas actividades extractivas para el Estado.

A partir del gobierno de la Revolución Ciudadana se implementó un nuevo modelo para la industria petrolera, el neoextractivismo. Se planteó como un enfoque



político posneoliberal en el que el Estado ejerce una fuerte regulación sobre la apropiación de los recursos y sobre su exportación. Estas regulaciones corresponden a la estatización de las empresas y a las nuevas negociaciones contractuales aplicadas en cánones aduaneros e impuestos. El objetivo de este modelo era que a partir de estas regulaciones se pudieran levantar estructuras promotoras del desarrollo (Burchardt et al. 2016, 57). El neoextractivismo se planteó como un proyecto de desarrollo que se subordina a un interés nacional, el cual argumenta que la explotación de recursos naturales (en este caso petróleo) garantizará el desarrollo nacional, reducirá la pobreza, fortalecerá procesos de participación social, dará dinamismo a las economías locales y dará estabilidad política (Burchardt et al. 2016, 57). Según los autores, las características del modelo son la intensificación de extracción y exportación de bienes primarios; el fortalecimiento del Estado en la apropiación de rentas; la distribución de rentas para reducir la pobreza y las desigualdades sociales; y el apoyo político al modelo de desarrollo (Burchardt et al. 2016, 29). El control sobre las economías extractivas permitió generar ingresos y destinarlos a proyectos nacionales de desarrollo, los que han estado marcados fuertemente por las teorías de la modernización y que se basan en lograr el desarrollo a partir del crecimiento económico promovido por el Estado. Así, la extracción de materias primas se convierte en un aporte a otras ramas productivas (Burchardt et al. 2016, 58).

El Estado ha llevado acciones de centralización en la toma de decisiones sobre extracción de recursos naturales, las que a su vez están causando la reducción de la autonomía de movimientos indígenas y choques con sus organizaciones debido a que importantes recursos naturales están localizados en territorios étnicos (Bretón y Martínez Novo 2015, 28). En Dureno, la reapertura del pozo Dureno 1 durante 2014, da cuenta de cómo se está profundizando el extractivismo bajo nuevas formas. Petroamazonas planteó un modelo de relacionamiento comunitario que está amparado en las políticas de redistribución del Estado. Estas son características de un Estado redistributivo, que asegura crecimiento económico, pero a la vez reasigna los ingresos petroleros a obras y proyectos sociales, destinados a las poblaciones económicamente vulnerables del país y también a las poblaciones que viven en las zonas de influencia de actividades extractivas.

## Ciudad del Milenio

La Ciudad del Milenio nace como una política estatal de compensación por los impactos producidos por la reapertura de pozos petroleros. Surge a raíz de una negociación iniciada por Petroamazonas y el gobierno en el año 2014, que concluyó

con la aprobación de la reapertura de Dureno 1 y la ampliación de la plataforma Guanta 12 en territorio A'I Cofán. Ambas iniciativas comenzaron a implementarse a partir del año 2014, y en mayo de 2015 el gobierno central, a través de Ecuador Estratégico, inició la construcción de la Ciudad del Milenio con una inversión inicial de US\$ 6.000.000. Ecuador Estratégico es la empresa estatal responsable de la planificación y ejecución de políticas sociales relacionadas a temas productivos y económicos, siendo la encargada de aplicar las políticas gubernamentales de desarrollo a través de proyectos concretos. También es la institución encargada de las estrategias de socialización de proyectos, de las relaciones con la sociedad ecuatoriana y de la vinculación entre los diferentes actores, ya sean empresas, instituciones locales y sociedad civil.

La institución promociona a la ciudad destacando su diseño con carácter cultural, es decir, resaltando aspectos del diseño que están relacionados a las costumbres de los A'I de Dureno, por ejemplo, las casas son construidas con materiales ecológicos (caña gádua) y con diseños no occidentales. El diseño está basado en dos ideas centrales, la primera es el respeto por las formas de vida de los habitantes y la segunda es presentar a la ciudad como un punto de atracción turística. La infraestructura concibe espacios destinados a la creación de servicios y productos ligados al ecoturismo, el cual será un pilar de la economía local, eso significa que el turismo se convertirá en el motor de la ciudad. La Ciudad del Milenio considera a 450 beneficiarios, para ello la obra comprende la construcción de 108 viviendas ordenadas en grupos de seis, las cuales incluyen sistema de agua potable y alcantarillado, electrificación, senderos, mobiliario urbano, mitigación ambiental, escuela del milenio, calles pavimentadas, centros turísticos, lugares de comercio, canchas de fútbol y biblioteca.

La Ciudad del Milenio está planteada como un conjunto habitacional compuesto por barrios y manzanas. Se supone que en cada casa vivirá una familia nuclear y cada tronco familiar tendrá derecho a ocupar una manzana, conformando pequeños barrios, unos cercanos a otros. Por ejemplo, las familias Aguinda, Criollo y Mendúa tendrán cada una un barrio de esta nueva ciudad. El diseño corresponde a un modelo centralizado de urbe, el cual agrupará a la población de los cinco centros en uno solo. Ecuador Estratégico, organismo estatal a cargo del proyecto, argumentó que los costos de construir cinco comunidades del milenio dentro del territorio serían demasiado altos y dificultaría la puesta en marcha del proyecto.

## Resultados

### *Expectativas de desarrollo*

El discurso de Ecuador Estratégico respecto a la implementación de proyectos de desarrollo en Dureno se fundamenta en la falta de inversión en el territorio por parte de gobiernos anteriores, en la ausencia de políticas de desarrollo en Sucumbíos y en la desprotección sufrida por los AI cofanes, quienes han sido invisibilizados, reducidos en número y relegados de su territorio. El argumento central es que el gobierno hace justicia con las comunidades donde se ha extraído petróleo, para mejorar la calidad de vida mediante obras de calidad, considerando que los gobiernos anteriores no tuvieron presente a los pueblos y nacionalidades de la Amazonía, especialmente de Sucumbíos.

En una declaración emitida en su sitio web en agosto de 2015, Ecuador Estratégico se refirió así a las expectativas de la población local frente al proyecto urbanístico:

Los pobladores del sector mantienen amplias expectativas por este proyecto que se convertirá en un referente turístico y cultural del cantón Lago Agrio, permitirá la conservación de sus tradiciones y servirá como fuente de ingresos económicos a través de la visita de turistas locales y nacionales<sup>1</sup>.

Los directivos de Ecuador Estratégico y un segmento de los socios de la comunidad se refieren de forma similar al proyecto, especialmente en lo relativo a los futuros aportes de la Ciudad del Milenio a Dureno. A pesar del discurso progresista y descentralizado de la estrategia territorial nacional, podemos develar que las ciudades del milenio son concebidas como un intento de acercar a las comunidades indígenas al desarrollo, traducándose en un esfuerzo civilizatorio y modernizante de las poblaciones locales. La propaganda de Ecuador Estratégico hace alusión a la redistribución de los recursos del petróleo, al acceso a viviendas dignas y a expectativas de turismo en la comunidad. A su vez, los discursos estatales generan expectativas de desarrollo a partir del turismo, generando nuevas necesidades y deseos. Las promesas de vivienda y trabajo para la comunidad fueron utilizadas por la dirigencia de ese periodo para otorgar la aprobación a la construcción de la Ciudad del Milenio Cofán Dureno en el año 2014.

1 Fuente: <http://www.ecuadorestrategicoep.gob.ec/15-notefp/1218-gerente-de-ecuador-estrategico-verifico-construccion-de-comunidad-de-milenio-en-sucumbios>

## Ciudad del Milenio y representación del espacio en Dureno

Al pensar la Ciudad del Milenio desde esta perspectiva, puedo encontrar algunas de las mismas características que funcionan como materialización de los discursos del desarrollo en territorios de la Amazonía norte, como espacio de representación y acción del capitalismo. La disposición espacial de la Ciudad del Milenio plantea un movimiento de concentración de la población, mediante el cual la totalidad de comunidades que conforman Cofán Dureno (es decir: Pisurie Kanke, Bavure, Uperito y Ukawati) se van a agrupar en la comunidad central, Dureno. Los argumentos de Ecuador Estratégico para esta transformación territorial fueron de índole económica, y es que la construcción y mantenimiento de un solo núcleo urbano reduciría los costos de implementación del proyecto.

Sin embargo, el mismo movimiento de concentración de la población responde a otro interés, más permanente, que es despoblar las comunidades satélites de Dureno para ampliar la cantidad de pozos petroleros en el territorio. En esta línea, Wilson y Bayón (2017) coinciden en que las ciudades del milenio Playas de Cuyabeno y Pañacocha intentan vaciar el territorio para construir otras relaciones sociales, creadas por urbanistas y controladas por el Estado. Volviendo a Dureno, el movimiento de concentración de población va en el sentido opuesto a las estrategias A'I cofanes para proteger su territorio del extractivismo y la colonización que comenzó en los años 80, tales como la apropiación del territorio mediante la formación de cinco comunidades, la presencia de familias habitando los límites de la comunidad, la legalización de la propiedad y la gestión comunitaria del territorio.

Las transformaciones territoriales que plantea la Ciudad del Milenio se evidencian en el repliegue demográfico: al concentrarse todas las familias en Dureno centro, el flujo de personas transitando de comunidad en comunidad va a disminuir, por lo tanto, existe menor presencia de A'I cofanes en los límites de la comunidad y riesgos de despoblamiento en el resto del territorio, el cual queda desprotegido. Este despoblamiento es funcional porque no existirían tantos obstáculos, en cuanto a impactos sociales, para la apertura de nuevos pozos petroleros en Dureno. Wilson y Bayón (2017) establecen nexos entre el movimiento de concentración de la población y los recursos petroleros. Estiman que para acceder a la naturaleza se requiere de la desposesión de las poblaciones que viven donde se sitúan los recursos. En ese sentido, las ciudades del milenio han sido efectivas para obtener aceptación para la reactivación de actividades petroleras en Dureno, considerando que esta comunidad tiene una reconocida trayectoria de lucha en oposición al extractivismo de Texaco.

Analizada como representación el espacio, la ciudad es una materialización de las lógicas desarrollistas, es el modelo de construcción de una *Nueva Amazonía*. La Ciudad del Milenio se construye durante los años en que se reactiva la actividad petrolera en Dureno, el proyecto es presentado como una política de redistribución de la renta petrolera, sin embargo, ha funcionado como un mecanismo para asegurar la permanencia del extractivismo en el futuro.

### Condiciones de apropiación del territorio

En la perspectiva de Dussel (1991), las condiciones de apropiación del territorio pueden ser develadas mediante el análisis de las características de posesión y propiedad del territorio, en este caso Dureno. Propiedad y posesión analizadas en conjunto dan claves para pensar las evidencias en el cruce del derecho y de los usos cotidianos del territorio. Primero, la comunidad es propietaria del territorio desde que se articularon procesos de legalización en conjunto con el IERAC, la propiedad de 9.574 hectáreas es colectiva y permite que Cofán Dureno tenga las condiciones para administrar sus recursos de forma comunitaria, en el sentido de organizarse como grupo humano para el acceso al territorio. No obstante, la infraestructura petrolera es de propiedad de Petroamazonas, así también el petróleo y los recursos subterráneos del territorio.

Las condiciones de posesión de la tierra se manifiestan en los usos reales y cotidianos de la misma. En la práctica, los usos del territorio son particulares, entre ellos se encuentra la delimitación de lugares, tales como la zona de conservación para la reproducción de especies, la cual asegura la existencia de insumos para mantener un estilo de vida ligado al bosque y a todo lo que él provee. Actualmente, la posesión de la tierra ha sido restringida para los miembros de la comunidad debido a la actividad petrolera, áreas destinadas a las plataformas y pozos, particularmente Dureno 1 y Guanta 12. En dichos espacios no está permitida la acción ni presencia de los comuneros, en definitiva, son espacios regulados, etiquetados y restringidos en su acceso. La Ciudad del Milenio analizada desde esta perspectiva es el resultado de un proceso transformativo de posesión del territorio; el movimiento de concentración demográfica que propone la ciudad transforma el uso cotidiano de las comunidades satélites, las cuales pasan de ser de utilización como lugares residenciales a un uso esporádico, menos frecuente que antes, ya que sus habitantes abandonarán las viviendas. La ciudad opera transformando usos del territorio, permitiendo las condiciones para usos comerciales del territorio, con movimiento de commodities.

## Desarrollo y redistribución de la renta petrolera en la Amazonía norte

Los territorios de la Amazonía han sido centrales para el crecimiento económico de Ecuador, y al mismo tiempo han sido históricamente regiones donde el Estado no ha invertido en servicios públicos ni infraestructura. Así, la Amazonía norte políticamente se ubica en los márgenes del Estado. Los A'I cofanes, quienes son habitantes de estos territorios, han sido marginalizados sistemáticamente de las políticas del Estado ecuatoriano, sin embargo, ellos viven donde están ubicadas las reservas de petróleo que han financiado a los gobiernos nacionales desde la década del 70. El petróleo se mueve desde las periferias hasta los centros de poder. Cepek advierte que el resto de ciudadanos del mundo ocupa petróleo de tierras A'I cofanes como recursos esenciales para la vida. No obstante, los A'I cofanes son habitantes marginalizados del mundo (Cepek 2017, 24). Ecuador ocupa un lugar periférico en el sistema mundial, al mismo tiempo que los territorios amazónicos del país son periféricos en relación a los centros urbanos, como Quito o Guayaquil.

Las ciudades del milenio se financian con recursos que se obtienen a partir de las medidas de redistribución de la renta petrolera. Consisten en medidas de redistribución enfocadas en la Amazonía norte. En el caso de Dureno, los argumentos desde la Vicepresidencia de la República se basaron en la compensación por los perjuicios al territorio que causó Tëxaco. Cepek (2017, 19) se remite al hecho de que la inversión fiscal ha sido mayor que en todos los gobiernos anteriores a la Revolución Ciudadana, y también ha sido mayor que la inversión de todos los aliados medioambientales de la nacionalidad A'I Cofán. El gobierno destinó millones de dólares para proyectos sociales, educativos y médicos en la Amazonía. En Dureno invirtió en casas de US\$ 45.000 con sistemas de alcantarillado y agua potable.

La antropóloga Laura Rival (2009) analiza las dificultades para reconciliar el desarrollo petrolero, la biodiversidad y los derechos territoriales indígenas. A raíz del caso Huaorani, la autora explica el rol que ha tomado el Estado, el cual no ha sido un árbitro imparcial, sino que un actor central en los conflictos socioeconómicos. En Dureno específicamente, el gobierno financió el proyecto Ciudad del Milenio, y esto implica presión política, porque dificulta una posible negociación de la comunidad hacia futuras incursiones petroleras, es decir, disminuye la autonomía política local. En esta relación con el Estado, la dirigencia A'I Cofán se ha convertido en beneficiaria de proyectos de desarrollo y, a la vez, en aliada estratégica. Sin embargo, al aceptar la construcción de la Ciudad del Milenio se complejiza la postura de la dirigencia y de la comunidad en general en relación a temas extractivos, ya que queda implícita la acción de no poder negarse al petróleo en el futuro. Cepek (2017, 20) se refiere a este hecho como un choque de fuerzas desigual, de una inequidad

política extrema, porque condiciona el futuro de la comunidad. Frente a las actividades extractivas, los A'I cofanes esperan que se mejoren la tecnología y los sistemas de control de derrames, pero ya no piensan en negarse a futuros pozos petroleros. A partir de las negociaciones con Petroamazonas, BGP y Ecuador Estratégico, se generan procesos de dependencia económica hacia recursos obtenidos por la actividad petrolera, también hacia a las negociaciones por estudios sísmicos o actividades de extracción, y dependencia al flujo de commodities y de dinero.

## Políticas de reconocimiento a las nacionalidades indígenas

Joao Pacheco de Oliveira (2006) se refiere al desarrollo como política pública, teoriza a partir del análisis sobre políticas del Banco Mundial hacia pueblos indígenas en Brasil. En esta investigación caracteriza a la ética intercultural como una nueva modalidad del colonialismo y sostiene que existen dos posiciones opuestas para pensar en los proyectos de desarrollo que son destinados a sociedades indígenas: una es la preservación de la singularidad cultural y la otra plantea la aculturación como una forma de inclusión en los beneficios del desarrollo nacional. El autor considera que la primera es una postura integradora porque incluye a los beneficiarios del desarrollo a partir de las diferencias, mientras que la segunda es una postura asimilacionista, ya que incluye a los beneficiarios al desarrollo a partir de la homogenización de los patrones culturales de la población dominante. Ambas posturas son insuficientes para resolver problemas de fondo porque los procesos de desarrollo deben fomentar el respeto por la dignidad, los derechos humanos y la singularidad cultural de las sociedades indígenas.

Pacheco de Oliveira destaca la importancia que tiene la participación en los procesos de toma de decisiones, y advierte que, si no se toman determinadas precauciones, tales iniciativas pueden vaciarse completamente, convirtiéndose, en el mejor de los casos, en simulacros de participación, y, en el peor, en canales de imposición y cooptación (Pacheco de Oliveira 2006, 192). Para que no se produzcan estos simulacros de participación se necesita tomar las precauciones para que el diálogo se realice en condiciones de simetría de los actores, y que este diálogo sea vinculante para la aplicación de políticas que respondan a las necesidades reales de las poblaciones beneficiarias. Por esta razón, el autor defiende la opción de las comunidades de negarse a la implementación de proyectos de desarrollo, y también resalta la importancia de los procesos de consulta previa.

Para analizar cuáles son las formas políticas de relacionamiento entre el gobierno de la Revolución Ciudadana y las nacionalidades indígenas tomo las ideas de Car-

men Martínez Novo (2014), quien se enfoca en políticas respecto de los indígenas que ha realizado el gobierno. La autora enfatiza en que existe una intención de construir a los indígenas como receptores de políticas gubernamentales, sin que ellos tengan capacidad de incidencia en las decisiones. Describe al modelo como un tipo de indigenismo que permite esta exclusión política de los indígenas, que incrementa la intolerancia, la represión, cooptación y racismo. Bretón y Martínez Novo (2015) coinciden en que este modelo político intenta situar a la etnicidad en un plano políticamente correcto, y esto va en contra del potencial revolucionario de las organizaciones indígenas en cuanto a la defensa de su autonomía política. Las lógicas neoindigenistas (Bretón y Martínez Novo 2015, 33) pretenden promover la pluriculturalidad, el plurilingüismo y la plurinacionalidad, pero al mismo tiempo el modelo asegura que se no atente contra la lógica de acumulación capitalista neoliberal. Es decir, se acepta al indígena como parte de la nación, se le otorgan derechos en la Constitución tanto a las nacionalidades indígenas como a la madre tierra, sin embargo, en ella no existen mecanismos vinculantes que permitan defender los intereses de las comunidades indígenas, ni tampoco están aseguradas las cuotas de representación en la asamblea legislativa o de participación en las instituciones de gobierno.

Martínez Novo (2014) concluye que Ecuador ofrece reconocimiento simbólico limitado y redistribución focalizada, separando a los indios permitidos de los indios recalcitrantes y usando los recursos de forma clientelista para fortalecer a las dirigencias que apoyen al régimen. La autora hace referencia a una regresión en los derechos de nacionalidades, comparado con el indigenismo de corte más participativo que se originó alrededor de los años 80 y que era típico del periodo neoliberal, con el neoindigenismo paternalista que caracterizó un periodo anterior de estados fuertes, de regímenes populistas y sustitución de importaciones. El nuevo indigenismo paternalista posneoliberal no va acompañado, como el anterior, por un discurso explícito de mestizaje, sino que la nación ahora se presenta como diversa. Sin embargo, se contrasta a la población ecuatoriana con los indígenas, como si los últimos no fueran ecuatorianos y los primeros representaran la nación. La representación de las nacionalidades indígenas se muestra como parte del pasado tanto en los discursos benignos, donde se les llama *ancestrales*, como en los estigmatizantes, donde se les llama *trogloditas*, dando muestras del retorno de las lógicas del indigenismo clásico.



## Motivaciones y contradicciones locales frente al extractivismo y los proyectos de desarrollo

El proyecto urbanístico Ciudad del Milenio se pudo gestar en Dureno gracias a la acción de la dirigencia que asumió el año 2011, con la presión que esta ejerce para conseguir recursos que corresponden a un convenio de restitución de daños que se acordó después del cierre del pozo Dureno 1 y que no fue cumplido por los gobiernos posteriores a 1998. El convenio consideraba la entrega de tierras a la comunidad A'I Cofán Dureno. Sin embargo, las tierras ofrecidas fueron ocupadas por colonos y en el 2013 ya no existían terrenos disponibles para anexar a la comunidad Dureno. Tampoco fue posible recibir retribuciones económicas directas. La opción que ofreció el ministro de Sectores Estratégicos fue la construcción de una ciudad del milenio que finalmente fue concesionada el año 2014.

Entre las motivaciones de la dirigencia puedo destacar el énfasis en la búsqueda de prestigio y reconocimiento a los liderazgos, lo que está ligado a la capacidad de generar proyectos y de apalancar recursos, y que se demuestra con la generación de redes de cooperación y con habilidades de negociación. En ese sentido, la capacidad para atraer un proyecto de US\$ 6.000.000 hacia Dureno fue un incentivo para la dirigencia, sumado al argumento de redistribución de renta petrolera y teniendo en cuenta que Dureno había sido excluido de políticas de inversión social.

Las contradicciones más importantes para los miembros de la comunidad Dureno frente al avance inminente del capitalismo giran en torno a los modos de reproducción de la cotidianidad en un mundo cambiante y violento, considerando en ella a las prácticas culturales y los valores que las inspiran. En el contexto actual, el capitalismo se alza como un sistema mundial que ordena las economías de países de acuerdo a posiciones jerárquicas, y Ecuador ocupa un lugar en este sistema como exportador de combustibles fósiles, como un proveedor de petróleo para los mercados internacionales. El capitalismo hoy es capaz de llegar a todos los rincones del planeta, por más periféricos que sean. En Dureno, esto se ha evidenciado en los cambios en el territorio provocados por el movimiento de grandes volúmenes de crudo mediante actividad industrial, porque el petróleo que está en tierra A'I Cofán va a ser extraído y vendido. Las contradicciones del capitalismo confrontan a las formas de apropiación del territorio A'I Cofán. Laura Rival (2009, 159) pone el foco del análisis en las formas de articular la visión de territorialidad propia y de lo que significa la *buena vida* en este nuevo contexto, donde el dinero se vuelve una necesidad. Para esta encrucijada no hay solamente una respuesta, debido a que las comunidades A'I cofanes no son homogéneas, tampoco Dureno. Aquí me refiero a las formas de vivir la subalternidad en los términos en que lo explica Florencia Mallón (2009), como formas estratificadas

de la política, de la cultura y de las estrategias políticas. Durante ese periodo, las visiones y proyectos sobre el futuro de la comunidad se expusieron en asambleas. En esas instancias, una parte de los socios manifestó su oposición al retorno de las petroleras, a la construcción de la ciudad y a la dirigencia de ese momento, haciendo referencia a la trayectoria de lucha de la nacionalidad contra Texaco, que los hizo convertirse en referentes a nivel nacional. Las personas que sostuvieron esta postura fueron socios ligados a ONG socioambientales.

Mallón (2009) enfatiza en que ninguna identidad subalterna puede ser pura y transparente, que la mayoría de los subalternos son dominados y dominadores, y que esto depende de las circunstancias y ubicación de los actores, las posiciones se juegan en referencia a otros actores. Las dirigencias A'I cofanes intermedian entre las empresas y la comunidad en general, ejerciendo un rol clave y contradictorio a la vez. La dirigencia que asumió el año 2015 empezó su periodo en un contexto de ejecución del proyecto urbanístico, con los contratos firmados con Petroamazonas.

### **Etnicidad contemporánea, imagen A'I Cofán para el mundo**

Cada pueblo indígena llega a la actualidad mundial con antecedentes singulares y debates que corresponden a sus realidades nacionales particulares, los que hacen diferentes sus indigenidades, tal como las características de la política contemporánea y sus consecuencias en el orden social y ecológico (Merlan 2007). Esto se pone en juego dentro de la ambivalencia de vivir la etnicidad en el mundo contemporáneo. En actualidad política, la Revolución Ciudadana tomó al neoextractivismo como un modelo productivo y político, en el cual las actividades extractivas van de la mano con proyectos de desarrollo, mediante la construcción de una nueva Amazonía. Primero, en un escenario económico de bonanza y alza de precios petroleros, que coincide con la planificación de las ciudades del milenio, y posteriormente, en medio de una crisis de los precios del crudo que se intensificó el año 2015 y que afectó a los sectores estratégicos de la economía ecuatoriana.

En este contexto, el balance político para los A'I cofanes es complejo. Michael Ceppek (2017) defiende la idea de que los A'I cofanes se posicionen como supervivientes al petróleo y no como víctimas, como un pueblo vivo, con lenguaje propio, con una cultura que se adapta a la modernidad, y con prácticas propias ligadas y regidas por los valores culturales. En este sentido, mantenerse con esa imagen es un desafío, porque si el pueblo A'I Cofán cambia un poco su discurso va a ser visto como una reliquia del pasado; si cambian el mensaje hacia la dirección opuesta serán vistos como indígenas vendidos al capital del petróleo.

## Conclusiones

Las dirigencias A'I cofanes entablaron relaciones con Petroamazonas y Ecuador Estratégico. Con la petrolera negociaron contratos de corta duración que no incluyeron beneficios que duraran la misma cantidad de tiempo que el pozo petrolero, por lo tanto, no resolvieron las necesidades a largo plazo de la comunidad. En las negociaciones con la Vicepresidencia de la República y Ecuador Estratégico, el tema central fue la Ciudad del Milenio, proyecto que se planificó y ejecutó con la visión de profesionales, quienes incluyeron elementos culturales en el diseño de las viviendas, pero no consideraron formas locales de ocupación y apropiación del territorio, por lo tanto, cambiaron las maneras propias de ocupar el territorio a partir de cinco centros poblados anteriores.

Pretendo dar cuenta del carácter asimétrico de las negociaciones, específicamente en la toma de decisiones políticas entre las dirigencias y las instituciones y empresas del Estado. Las negociaciones se plantearon en escenarios desiguales, en donde la única decisión permitida para las dirigencias locales era aprobar o rechazar los proyectos, sin la opción de realizar modificaciones. Por lo tanto, no existe el derecho a incidir en las decisiones técnicas, en las maneras de aplicar proyectos, y en la inclusión de saberes y prácticas locales en la implementación de los mismos. La falta de estas garantías se tradujo en proyectos que no solucionan problemas cotidianos de las comunidades beneficiarias.

Sin duda, el hecho de negociar con el Estado y sus instituciones puede ser interpretado por observadores externos como una acción de pérdida de autonomía por parte de los A'I cofanes. El derecho a participar y a beneficiarse genera reacciones adversas. Sin embargo, considero que no se debe estereotipar a los pueblos indígenas, y en este caso, no posicionar a la comunidad de Dureno como víctima del petróleo, tal como muestran la prensa o los activistas. También rechazo la figura estereotipada de los indígenas como grupos homogéneos, *buenos* por naturaleza, ecológicos, solo por el hecho de ser pueblos indígenas. Cepek (2017) se refiere al encasillamiento que los no-indígenas hacen de los pueblos indígenas, afirmando que los occidentales demandan mucho de los nativos contemporáneos: quieren verlos como símbolos trágicos de los peores crímenes, asumiéndolos como vacas sagradas que ofrecen un superior y auténtico modo de vida. La nacionalidad A'I Cofán lleva cinco décadas viviendo con el petróleo, durante la trayectoria han aprendido y olvidado lo que la industria petrolera ha hecho a sus cuerpos, a sus tierras y a sus vidas (Cepek 2017, 19). Pero, aunque su vida se desarrolla en una isla rodeada por el petróleo y por poblaciones de colonos, los A'I cofanes han tenido la capacidad de manejar el ambiente, cazar, pescar, mantener tradiciones valóricas, tener un sentido de ellos mismos que se mantiene fuerte.

## Bibliografía

- Burchardt, Hans-Jürgen, Rafael Domínguez, Carlos Larrea y Stefan Peters, eds. 2016. *Nada es para siempre. Neo-extractivismo tras el boom de materias primas*. Quito: Abya-Yala.
- Bretón Solo de Zaldívar, Víctor y Carmen Martínez Novo. 2015. «Políticas de reconocimiento neoliberales y posneoliberales en Ecuador: continuidades y rupturas». *Quaderns de l'institut català d'antropologia serie monografics*, N° 31: 25-50.
- Ceppek, Michael. 2017. *Life in oil: surviving disaster in the petroleum fields of Amazonia*. San Antonio, Texas: University of Texas at San Antonio, One UTSA Circle.
- 2012. *A future for Amazoní. Randy Boreman and Cofán enviromental politics*. Estados Unidos: University of Texas Press.
- Dussel, Enrique. 1991. *La producción teórica de Marx. Una introducción a los Grundrisse*. Ciudad de México: Siglo XXI.
- Escobar, Arturo. 2005. «El postdesarrollo como concepto y práctica social». En *Políticas de economía, ambiente y sociedad en tiempos de globalización*, coordinado por Daniel Mato, 17-31. Caracas: Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, Universidad Central de Venezuela.
- Kimerling, Judith. 1993. *Crudo amazónico*. Quito: Abya - Yala.
- Lefebvre, Henri. 1974. *La production de l'espace social*. Barcelona: Anthropos.
- Leff, Enrique. 2003. «La ecología política en América Latina: un campo en construcción». Texto presentado en una reunión del Grupo de Ecología Política de CLACSO realizada en Panamá, 17-19 de marzo.
- Mallón, Florencia. 2009. «Promesa y dilema en los estudios subalternos. Perspectivas a partir de la historia latinoamericana». En *Repensando la subalternidad: miradas críticas desde sobre Latinoamérica*, compilado por Pablo Sandoval, 159-206. Lima: Instituto de Estudios Peruanos (IEP).
- Martínez, Javier. 2015. *El paraíso en venta. Desarrollo, etnicidad y ambientalismo en la frontera sur del Yasuní*. Quito: Abya Yala.
- Martínez Alier, Joan. 2008. «Conflictos ecológicos y justicia ambiental». *Papeles de relaciones ecosociales y cambio global* 103: 11-27.
- Martínez Novo, Carmen. 2014. «El regreso del indigenismo y el ataque a los derechos indígenas en el Ecuador posneoliberal». En *Nuevas violencias en América Latina. Los derechos indígenas ante las políticas neoextractivistas y las políticas de seguridad*, coordinado por Laura Raquel Valladares, 336-344. México: UAM - Iztapalapa.
- Merlan, Francesca. 2007. «Indigeneity as relational identity: the construction of australian land rights». En *Indigenous experience today*, editado por Marisol de la Cadena y Orin Starn, 125-150. New York: Berg Publishers.

- Oleas, Julio. 2013. *Ecuador 1972-1999: del desarrollismo petrolero al ajuste neoliberal*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, sede Ecuador, programa de Doctorado en Historia.
- Pacheco de Oliveira, Joao, ed. 2006. *Hacia una antropología del indigenismo. Estudios críticos sobre los procesos de dominación y las perspectivas políticas actuales de los indígenas en Brasil*. Lima: Contra Capa.
- Rival, Laura. 2009. *The Yasuni-ITT initiative: oil development and alternative forms of wealth making in the ecuadorian Amazon*. Oxford: Queen Elizabeth House, Universidad de Oxford.
- Surrallés, Alexandre y Pedro García, eds. 2004. *Tierra adentro: territorio indígena y percepción del entorno*. Lima: IWGIA.
- Tapia, Luis. 2004. *Territorio, territorialidad y construcción regional amazónica*. Quito: Abya-Yala.
- Vallejo, Ivette, Natalia Valdivieso, Cristina Cielo y Fernando García. 2016. «Ciudades del milenio: ¿Inclusión o exclusión en una nueva Amazonía?». En *Nada es para siempre. Neo-extractivismo tras el boom de materias primas*, editado por Hans-Jürgen Burchardt, Rafael Domínguez, Carlos Larrea y Stefan Peters, 281- 331 Quito: Abya-Yala.
- Wilson, Japhy y Manuel Bayón. 2017. *La selva de los elefantes blancos. Mega proyectos y extractivismos en la Amazonía ecuatoriana*. Quito: Abya-Yala.

Diálogo





# François Houtart. Una sociología de la liberación

## François Houtart. A sociology of liberation



---

Geoffrey Pleyers\*

### Resumen

Para François Houtart, el compromiso religioso y el compromiso social no podían ser disociados, como tampoco podían serlo el análisis de la realidad social y las luchas sociales por transformarla. Era al mismo tiempo teólogo, sociólogo y militante global. Este artículo analiza los principales ejes de las contribuciones de François Houtart a las ciencias sociales contemporáneas a partir de las convicciones que guiaron su compromiso como sociólogo junto a los actores sociales. La primera parte hace un breve recorrido de su trayectoria y su contribución a la teología de la liberación. La segunda enfatiza el rol precursor de François Houtart en las ciencias sociales en particular en el diálogo con las epistemologías del Sur que invita a analizar el mundo, los mecanismos de opresión y los proyectos de emancipación desde las perspectivas de los actores sociales y de los oprimidos del Sur del planeta siguiendo el enfoque de “otra mundialización”.

### Abstract

For François Houtart, a theologian, a sociologist and a global activist, the religious and the social commitments cannot be dissociated, neither way the analysis of social reality with the social struggles for its transformation. This article analyzes the main axes of François Houtart's contributions to the contemporary social sciences, since the convictions that guided his compromise as sociologist with the other social actors. The first part is a briefing of his career and his contribution to the theology of liberation. The second part emphasizes the forerunner role of François Houtart in the social sciences. Particularly, in the dialogue with the epistemologies of the South while he invite us to analyze the world, the mechanisms of oppression and the emancipations projects from the perspectives of the social actors and the oppressed of the planet, according to the "other globalization" approach.

---

\* Investigador FNRS y Profesor en el CriDIS, Universidad Católica de Lovaina. Es vice-presidente de la Asociación Internacional de Sociología (ISA). Correo electrónico: geoffrey.pleyers@uclouvain.be



## François Houtart. Una sociología de la liberación

Sacerdote comprometido y sociólogo de renombre, François Houtart falleció el 6 de junio del 2017, en la Fundación Pueblo Indio del Ecuador, donde había fijado su residencia desde hace siete años. Profesor de la Universidad Católica de Louvain desde 1958, fundador del Centro Tricontinental y doctor Honoris Causa de la Universidad de Notre-Dame (Estados Unidos, 1966) y de la Universidad de La Habana (2008), fue el autor de unos sesenta libros y de innumerables artículos.

Profesor de sociología, François Houtart se caracterizaba por un humanismo anclado en la fe cristiana y por su implicación junto a los movimientos sociales. Para él, el compromiso religioso y el compromiso social no podían ser disociados, como tampoco podían serlo el análisis de la realidad social y las luchas sociales por transformarla. Era al mismo tiempo teólogo, sociólogo y activista.

## Sociólogo de la religión, teólogo y actor de la renovación de la Iglesia

Nacido en 1925 en Bruselas, nieto de un ex primer ministro de Bélgica y el mayor de una familia de 14 hijos, François Houtart fue ordenado sacerdote en 1949. Después del seminario, inicia estudios de sociología de las religiones y de sociología urbana en Louvain y más tarde en la universidad de Chicago en 1952 y 1953. Inicia su carrera de sociólogo poniendo su sociología urbana al servicio de la Iglesia de Bélgica, a través de una larga encuesta consagrada a las parroquias de Bruselas publicada en 1952. Desde el inicio, considero la investigación como una actividad científica que tiene un propósito práctico: dar mejores herramientas a la acción social y, en particular al inicio de su carrera, a la acción pastoral, para “contribuir al rol emancipador que tiene la iglesia en el mundo moderno” (Sahabandhu, 2005).

Houtart fue nombrado presidente de la Federación Internacional de Institutos de Investigación Sociorreligiosa, asume la dirección en 1960 de la revista *Social Compass*, hasta 1999 y la convierte en una de las principales referencias internacionales en esa especialidad. En su sociología de la religión, François Houtart buscaba explicar el rol de la religión en la sociedad y como contribuye a construir culturas y la sociedad en general. Promovió una sociología de las religiones que se niega a replegarse en sí misma. Por un lado, impulsa el diálogo entre las religiones y los análisis de varias religiones. Dedicó su tesis de doctorado al budismo en Sri Lanka (Houtart, 1974) y desde los años 1970 acentúa la dimensión ecuménica de la “teología de la liberación”, poniendo de relieve las orientaciones y las prácticas similares en el islam, el budismo, el hinduismo o el judaísmo (Houtart, 2000). Por el otro

lado, inscribe la sociología de las religiones en un diálogo constante con el análisis crítico del capitalismo, la sociología política y del desarrollo y las epistemologías del Sur (Houtart, 2001a, 2005a).

Su relación estrecha con América latina tuvo un impacto decisivo en su manera de entender el mundo. Apoyándose en la red de la Juventud Obrera Cristiana en la cual estaba activo, recorre casi todos los países latino-americanos en los años 1950. Entre 1958 y 1962, coordina los equipos que redactaron 43 tomos sobre la Iglesia en América latina. El Cardenal brasileño Helder Camara le solicitó en aquel momento, la redacción de un resumen de esta extensa obra que sería distribuido a todos los obispos participantes en el Concilio Vaticano II (1962-1965) y lo invita más tarde a participar activamente en este Concilio en calidad de miembro experto del Consejo Episcopal Latinoamericano. Desempeñará un papel muy activo en la redacción de la constitución pastoral *Gaudium et Spes* (Alegría y Esperanza) “sobre la Iglesia en el mundo de estos tiempos” que fue uno de los principales documentos emanados del concilio (Gigacz, 2017).

François Houtart siempre afirmó claramente elegir “la opción preferencial para los pobres” que se sitúa en el centro de lo que su amigo Gustavo Gutiérrez llamará en 1970 la “teología de la liberación”: vivir la fe, y analizar la sociedad y transformarla partiendo del punto de vista de los pobres trabajando con ellos para transformarla. Para François Houtart, el mensaje del Evangelio es radical: luchar por la emancipación de los oprimidos y contra la raíz de la opresión del sistema capitalista.

Muy implicado en la orientación de los trabajos de los estudiantes y los jóvenes investigadores que pasaban por la Universidad de Lovaina, Houtart fue el profesor y el amigo de Camilo Torres, sacerdote católico fundador de la facultad de sociología en la Universidad de Colombia y que después de muchas tentativas para transformar la sociedad colombiana particularmente desigual, eligió juntarse a la guerrilla. François Houtart y Jaime Caycedo (2010) le dedicaron un libro de homenaje y análisis, centrado en el concepto de “amor eficaz”<sup>1</sup>.

François Houtart fue toda su vida fiel al impulso espiritual y social del Concilio Vaticano II. Inscibió sus luchas en el seno de la Iglesia católica, promoviendo la visión del Evangelio al servicio de los pobres. Con el auge de los conservadores dentro de la Iglesia romana y el cuestionamiento de algunas orientaciones del Concilio, François Houtart y los teólogos de la liberación estarían cada vez más en contradicción con la doctrina conservadora de la Iglesia, sobre todo a partir de la llegada de Juan Pablo II (Houtart, 2005b). Karol Wojtila había sido un amigo personal de

1 Video de la intervención de François Houtart en el coloquio dedicado a Camilo Torres en la Universidad Católica de Lovaina y en el Instituto de Altos Estudios sobre América latina en París (IHEAL, Universidad París 3) <https://www.youtube.com/watch?v=F7LAKTNTHeY>

François Houtart desde 1947. Lo recibía en su casa en Bruselas durante las vacaciones de verano en la época en que estudiaba en el seminario y colaboraron luego en la misma comisión en el Concilio Vaticano II. Pero como pontífice, el sacerdote polaco veía en las experiencias progresistas en Vietnam y Nicaragua la amenaza de un comunismo ateo y en las comunidades de base y en la teología de la liberación la simiente de una división de la Iglesia.

### **El compromiso sociológico: arraigar las luchas en el análisis de la realidad social**

Su mensaje en la homilía que pronunció en la misa de la fiesta de la Universidad de Lovaina el 2 de febrero 2003 define claramente el sentido de su compromiso como sociólogo: “Nunca antes ha tenido la humanidad tantos medios materiales y conocimientos científicos, y nunca antes tantos seres humanos han sufrido hambre y miseria” (Houtart, 2005a:166). Las fuentes y causas de la miseria no se encuentran en los problemas materiales o de producción, sino en las relaciones sociales, aspecto que se debe analizar con rigor.

La necesidad de anclar las luchas sociales en el marco de un análisis sólido y riguroso de la situación y del sistema era el verdadero leitmotiv de François Houtart. Este era el sentido de su trabajo como sociólogo, de sus innumerables intervenciones en las universidades y en las juntas de actores sociales.

Como sus colegas latinoamericanos de la teología de la liberación, Houtart consideraba la teoría marxista como la mejor herramienta para analizar la sociedad y el sistema económico. No se trataba de un marxismo ateo y dogmático, sino una perspectiva analítica que permite entender la realidad social vivida por los pueblos del Sur. No se podía cambiar su condición sin atacar las raíces de la opresión que identificaba en el seno del sistema capitalista, hallando a su vez en el marxismo la base intelectual de su análisis, recalcando que el capitalismo no es solamente un sistema económico, sino sobre todo una relación social que somete a los seres humanos y a la naturaleza a la lógica de la acumulación (Houtart, 2005a). El sistema capitalista se basa en una ideología, un conjunto de valores y una visión del mundo, a los que atribuía toda su importancia como sociólogo de la religión. Para Houtart, se trata de articular la crítica del sistema a análisis de las experiencias en curso de la transición hacia una sociedad post-capitalista, ya sea por el análisis de la acción de los gobiernos progresistas (en Vietnam y en Nicaragua en los años 1980, y luego en diferentes países latinoamericanos a partir del año 2000) o de las resistencias y las alternativas de los movimientos sociales.

Hasta el final del siglo XX, sus análisis sociológicos se basaban en análisis cuantitativos de datos que recolectaban en diversos países. A comienzos de los años 2000, regresó al poblado vietnamita de Hai Van donde había estudiado cuantitativamente la transición hacia el socialismo en los años 1980 y analiza una segunda transición en el mismo pueblo, esta vez del socialismo al capitalismo. Lo publica en un libro (Houtart, 2004) que queda como una de las mejores ilustraciones de la metodología que aplicó en tantos estudios de casos: una sólida base cuantitativa que se combina por un lado con lo que aprendió en la experiencia vivida con los habitantes y la manera como ellos la percibían y por el otro con un análisis sistémico donde la perspectiva global y la experiencia local no son desconectadas.

## **Cambiar el mundo**

François Houtart no fue solamente un analista de la evolución de la sociedad y de los movimientos sociales. Fue ante todo un protagonista del cambio. Desde los años 1960 insistió en la necesidad de lograr la confluencia de las luchas sociales, tanto entre países como que entre diferentes sectores en lucha, una perspectiva que encontró su mayor encarnación en el Foro Social Mundial, que François Houtart contribuyó a impulsar. También se distinguió por su apoyo a diferentes gobiernos progresistas que consideraba como actores del cambio social.

## **Convergencias y mundialización de las resistencias**

Desde los años 1960, François Houtart no cejó en su empeño de luchar contra la fragmentación de las luchas. La necesaria convergencia de las luchas y de los sectores progresistas hasta conseguir la unidad popular fue un sueño que compartió con su estudiante y amigo colombiano Camilo Torres. Juntos explicaban que “Necesitamos la unión por encima de los grupos”.

A finales del siglo XX, esta convergencia resultó más urgente frente a la globalización capitalista. “Mientras que las bases materiales de la reproducción del capital (...) se sostienen cada vez más a nivel global, las resistencias son aun esencialmente locales” (Houtart, 2001b: 65). Contra la mundialización neoliberal, él planteaba oponer “La mundialización de las resistencias y de las luchas” (Houtart & Amin, 2002). Este fue el objetivo de la anti-cumbre alter mundialista “El otro Davos” (Houtart & Polet, 1999) que organizó en Suiza con su amigo el economista crítico Samir Amin, y luego del Foro Social Mundial (FSM) que se fijara como objetivo articular la crítica

del sistema en torno al surgimiento de alternativas y hacer converger las luchas que se llevaban a cabo en todos los continentes. François Houtart fue un actor importante de los Foros sociales mundiales desde el 2001 y uno de los protagonistas mayores del Consejo Internacional del FSM donde logró relacionar a los actores de las luchas sociales que había conocido tanto en los diferentes países donde llevó a cabo sus investigaciones y como cuando había participado como de profesor invitado.

### **Las experiencias de los gobiernos progresistas**

Como lo resume Nicolás Herrera Farfán (2017), François Houtart promovió y se apasionó por la construcción del poder popular y la organización de los de “abajo y a la izquierda”, François Houtart nunca fue un anti-estadista. Al contrario, mantuvo su escepticismo frente a las perspectivas que proponían “cambiar el mundo sin tomar el poder” (Holloway, 2002) y estimaba que “desconocer la importancia de la esfera política es pura ilusión” (Houtart, 2005a: 195). La llegada al poder de gobiernos progresistas es necesaria para “promover alternativas y realizar cambios sociales” (Houtart, 2005a: 158). En 1955, la conferencia de Bandung (Indonesia) en 1956, el primer gran encuentro de los países recientemente independientes y “no alineados” (ni con el comunismo soviético, ni con el capitalismo norte-americano) impulsado por los presidentes progresistas de Egipto (Gamal Abdel Nasser), India (Jawaharlal Nehru) e Indonesia (Sukarno). El proyecto Pacífico, en contra del neocolonialismo e impulsando una cooperación Sur-Sur impregnó profundamente en François Houtart, quien lo considero aún 60 años después como una referencia para evaluar las acciones de los gobiernos progresistas (Houtart, 2015).

Comprometido con la solidaridad con Cuba desde los años 1950, Houtart fue consejero del régimen en el marco de la preparación de la histórica visita del Papa en 1997 y desempeñaría más tarde un papel importante en la vida intelectual de la isla. Se implicó en la experiencia del gobierno sandinista en Nicaragua durante los años 1980, enseñando ciencias sociales en la Universidad Centro-americana de 1983 a 1990 y convirtiéndose en uno de los consejeros más cercanos al gobierno. Junto a la socióloga Geneviève Lemercier, llevaba a cabo encuestas de opinión con el fin de aconsejar al gobierno y cuyo análisis les condujo a ser los únicos capaces de prever la derrota de los sandinistas en las elecciones de 1990.

François Houtart mantuvo una profunda amistad con Fidel Castro y con los presidentes progresistas llegados al poder en América Latina en los años 2000, en particular con Daniel Ortega (Nicaragua), Hugo Chávez (Venezuela) y Rafael Correa (Ecuador), este último había sido alojado en el Centro Tricontinental (CETRI)

cuando estudiaba en la UCL. Si bien su visión estaba a veces sesgada por la amistad construida durante las antiguas luchas comunes<sup>2</sup>, François Houtart llamó regularmente la atención de estos dirigentes e hizo un balance crítico de los regímenes de la izquierda latinoamericana, evaluando sus políticas como “post-neoliberales, pero no post-capitalistas” (Houtart, 2015b). Señaló las contradicciones entre los discursos inspirados por la ecología y las políticas que favorecían a las industrias de extracción en esos países. Se mostró también muy crítico frente a la represión de los movimientos indígenas y de investigadores, que él visitó en las cárceles al final del régimen de Rafael Correa en Ecuador.

## Un sociólogo precursor

Las ciencias sociales evolucionaron mucho en las casi siete décadas de la carrera académica de François Houtart. El marxismo y los análisis estructurales perdieron mucho de su centralidad. El regreso del marxismo en las ciencias sociales se combina con una renovación de su pensamiento, perspectivas heterodoxas y una atención creciente a la ecología (Martínez Andrade, 2016).

François Houtart fue un intelectual y un sociólogo de su tiempo, marcado tanto por una sociología estructuralista que había aprendido en Chicago, como por los análisis marxistas y por la teología de la liberación. A releer su biografía y sus textos en 2017, Houtart aparece sin embargo como un precursor, pues se anticipó varias décadas o por lo menos en dos evoluciones mayores de las ciencias sociales contemporáneas y por las cuales su obra y sus proyectos desde los años 1950 quedan como referentes históricos: por un lado las epistemologías del (desde el) Sur por un lado, y por otro la importancia de los campesinos y la ecología.

## Epistemologías del sur

Tanto en su obra como en su vida, François Houtart fue un actor lo que Boaventura Sousa Santos (2009) llamaría mucho más tarde la “epistemología del Sur”: ver y pensar el mundo, la opresión y la emancipación a partir del Sur y de los oprimidos.

Medio siglo antes de la publicación del libro de Sousa Santos, François Houtart aplicaba ya esta perspectiva desde su primera investigación en América Latina, inspirado por la metodología del sacerdote Joseph Cardijn, fundador del Movimiento

---

2 Los progresistas nicaragüenses le reprocharon su apoyo a Daniel Ortega, antiguo líder de la revolución sandinista, quien volvió al poder como empresario neoliberal en el 2007.

Obrero Cristiano: “ver, juzgar, actuar”. No dejó de enriquecer sus análisis con los puntos de vista de los actores y los investigadores del Sur y multiplicó los encuentros y los proyectos para difundir las perspectivas de los intelectuales y actores progresistas de Asia, África y América Latina tanto en los otros países del Sur como en el Norte del planeta. Es el proyecto fundador del “Centro Tricontinental” que Houtart constituyó en Bélgica en 1976 y luego de la revista *Alternatives Sud*, que publica cuatro números temáticos al año con este mismo propósito desde 1984.

Como lo resume Nicolás Herrera Farfán (2017), el pensamiento de François Houtart “es un pensamiento situado y éticamente comprometido (...) Partía siempre de la realidad mirando los problemas con los ojos de los de abajo; tomó partido, abandonando la pretensión positivista de la objetividad y la neutralidad. Su “lugar de enunciación (Dussel, 2001) fue siempre la exterioridad de la Modernidad capitalista: el explotado, humillado, condenado, ofendido (...) y por eso privilegió el diálogo Sur-Sur, nutriéndose de la savia popular, sin raptos ni saqueos de las ideas generadoras”. Esta perspectiva epistemológica fue ampliamente difundida desde el año 2000, al calor de los debates sobre las perspectivas post-coloniales y descoloniales.

Salir del eurocentrismo, conduce a pensar de otra manera la emancipación y los movimientos sociales. François Houtart puso en práctica una sociología de las emergencias, en la que las experiencias locales son de hecho “islas en el océano del mercado mundial, a la vez que anuncian el desarrollo de una visión crítica del modelo contemporáneo desde una perspectiva claramente holística” (Houtart, 2011a: 49).

### **Ecología y bienes comunes de la humanidad**

La influencia de las perspectivas de los actores del sur es particularmente dominante en la evolución del pensamiento de François Houtart durante los diez últimos años y sobre todo influyó en el lugar central que para él ocupaba la ecología y los bienes comunes de la humanidad para pensar las resistencias y las alternativas hacia una sociedad post-capitalista. Los caminos de la crítica y de la emancipación se redefinen en un mundo incierto (Houtart, 2009): “Las nuevas circunstancias exigen una renovación de las perspectivas y de los paradigmas de la vida cotidiana de la humanidad” (Houtart, 2011a: 35). Frente a la “mundialización actual que significa la utilización irracional de los recursos naturales” (Houtart, 2005a:168), François Houtart opone los “bienes comunes de la humanidad” y la ecología como núcleo del nuevo paradigma para pensar la emancipación en el siglo XXI.

Se trata de “pasar de la explotación (concepto del capitalismo) respeto de la tierra como fuente de toda vida, física, cultural, espiritual, y fomentar una visión

biocéntrica del universo” (Houtart, 2011a). Es en este contexto que la agricultura familiar, campesina e indígena, los movimientos indígenas y la defensa de la soberanía en todos los sectores (alimentario, energético o político) toman sentido plenamente (Houtart, 2011a: 49). Encontramos aquí la perspectiva holística que tiene la obligación de integrar las relaciones con los hombres, con la sociedad y con el planeta, en la que las dimensiones material y espiritual están estrechamente articuladas: “El ser humano es uno: su espiritualidad presupone la materia, y su materialidad no tiene sentido sin el espíritu. Una visión culturalista de la espiritualidad que ignore la materialidad del ser humano, es decir, un cuerpo para el individuo y una realidad económica-política para la sociedad, es una desviación conceptual que conduce al reduccionismo” (Houtart, 2011a :57).

Se percibe en Houtart, una fuerte influencia de los movimientos indígenas, campesinos y ecologistas del sur (Houtart, 2010) de la cosmovisión del *Sumak Kawsay* (traducido al español como “Buen vivir”) de las comunidades indígenas de Bolivia y del Ecuador. Esta cosmovisión promueve el respeto de la naturaleza, la inserción del hombre en la comunidad y un concepto de lo que significa una vida buena, muy diferente a la percepción propuesta e impuesta por la modernidad capitalista y colonial (Houtart, 2011b).

La ecología de François Houtart no es un complemento del alma ni de la lucha de clases, ni de un capitalismo en crisis. Se sitúa en el centro del nuevo paradigma para pensar la emancipación y la sociedad post-capitalista en el siglo XXI. Esta ecología no puede acomodarse a un capitalismo verde, virulentamente denunciado por Houtart. A mediados de los años 2000, fue uno de los primeros investigadores en constatar las desviaciones de los agro-combustibles (Houtart, 2009), entonces anunciados como “combustibles verdes” que ofrecían una salida a los campesinos y replazarían el petróleo; demostró que estos combustibles en el fondo favorecían a los grandes propietarios terratenientes, destruyendo la biodiversidad y amenazando a los pequeños campesinos. Unos años más tarde, en su libro dedicado al bien común de la humanidad, deja claro que

“ya no existen soluciones “reguladoras” dentro del sistema mismo. El capitalismo ha impuesto la lógica de soluciones individuales ante problemas colectivos y comunes, como el hambre, el desempleo, la contaminación, la inseguridad, etc. Estas soluciones individuales, a su vez, son mercantilizadas; es decir, su resolución es a través del mercado. El capitalismo transnacionalizado y financiarizado ha llevado esa mercantilización e individualización de la vida a extremos que ponen en peligro la vida misma del planeta.” (Houtart, 2011)



Este nuevo paradigma reconoce el valor de los movimientos indígenas y campesinos así como las resistencias locales y asevera, “cada una a su manera, contribuyen a la lucha general que es la de la búsqueda del Bien Común de la Humanidad” (Houtart, 2017: 3). Esta atención otorgada a los pequeños campesinos y a los desafíos de la alimentación no es nueva en lo absoluto. François Houtart le dedica un libro desde 1956. Pero el nuevo paradigma en el que pensamos la emancipación y la superación de la modernidad capitalista le da una importancia renovada y probablemente central en la transición hacia una sociedad ecologista y la vida en común en un planeta con recursos limitados (Pleyers, 2015).

### Un intelectual y un ser humano cosmopolita

120

François Houtart encarna la figura de un intelectual progresista global. Profundamente cosmopolita, internacionalista y ecuménico. Desde los años 1950, se comprometió en la solidaridad internacional, particularmente junto a los pueblos cubano, Tamil en Sri Lanka y vietnamita. Fue profesor en la universidad de Sri Lanka de 1968 a 1972 y luego en la universidad nacional de Vietnam de 1977 a 1980. A la edad de 92 años, seguía recorriendo el mundo para denunciar las masacres contra el pueblo tamil en Sri Lanka, la ocupación de Palestina y la guerra al Este del Congo, y también para conseguir la paz en Siria y en Colombia, y acompañando al movimiento campesino de los Sin Tierra en Brasil o para entender la situación en Venezuela<sup>3</sup>.

Su nominación en 2008 como miembro de la comisión de la ONU “para la reforma del sistema monetario y financiero internacional”, presidida por el premio Nobel de economía Joseph Stiglitz, junto con el premio Singh “por la promoción de la tolerancia y de la no-violencia”, que le atribuyó la UNESCO en el 2009, son pruebas de la magnitud del reconocimiento internacional del que disfrutaba François Houtart. Se mantuvo disponible para apoyar a los movimientos sociales en América Latina, en África y en Asia. Se había establecido en la Fundación Pueblo Indio del Ecuador en Quito desde 2010 y enseñaba en la Universidad Central de Ecuador y más tarde en el Instituto de Altos Estudios Nacionales en la cual fue nombrado a los 88 años de edad profesor en 2013 y donde inauguraron en 2015 la “Catedra François Houtart”.

Incansable crítico de la mundialización neoliberal, François Houtart no paró de clamar a otra mundialización”, la mundialización de la justicia, del amor y de la

3 Su biografía (HOUTART F., TABLADA C., 2010), cuyo segundo tomo acababa de terminarse, brinda una idea de una vida de una intensidad poco común.

vida<sup>4</sup>". Políglota, fue un ciudadano del mundo y un intelectual global para quien era necesario aprehender la realidad a un nivel local, nacional y global y llevar las resistencias y las luchas también hasta el nivel global. Su análisis polifacético era también holístico, conectando las dimensiones económicas, sociales, políticas, culturales y espirituales de los seres humanos y de las sociedades. Este ecumenista pasaba por la experiencia cotidiana de la interculturalidad en el sentido en que la entiende Fernet Betancourt (2011): un verdadero encuentro con el prójimo y una apertura a su cultura, su cosmovisión y sus diferencias.

Es en este encuentro con el prójimo que François Houtart cimentaba su compromiso y sus análisis. Queda como un sociólogo y un teólogo de referencia, un protagonista de su tiempo que no se conformó con el análisis y que contribuyó al surgimiento de movimientos de emancipación a escala global, y al mismo tiempo como un hombre sencillo, siempre generoso con su tiempo, que valoraba el contacto con cada uno, cualquiera que fuera su rango.

## Bibliografía

- Cépède, M., L. Grond L. y F. Houtart. 1965. *Nourrir les Hommes*. Bruselas: CEP.
- Dussel, E. 2001. *Filosofía de la liberación*. México: Primero Editores.
- Fernet-Betancourt, R. 2011. *La philosophie interculturelle*. Paris: L'atelier.
- Gigacz, S. 2017. "Remembering François Houtart". *Cardijn Studies*1: 97-104.
- Herrera Farfán, N. 2017. "Evocación de François Houtart". En *Zur*: [www.zur.org.uy/content/evocaci%3%b3n-de-fran%3%a7ois-houtart](http://www.zur.org.uy/content/evocaci%3%b3n-de-fran%3%a7ois-houtart)
- Holloway, J. 2002. *Cambiar el mundo sin tomar el poder*. Buenos Aires: Herramientas.
- Houtart, F. 2017. "La agricultura campesina e indígena como una transición hacia el Bien Común de la humanidad: el caso del Ecuador". Documentos de trabajo de CRIDIS n°54, mayo de 2017.
- 2015a. "De Bandung a los BRICS. Proyectos anti-hegemónicos pero no anti-sistémicos". *América Latina en Movimiento* 504: 27-29.
- 2015b. "The citizens revolutions in Latin America". Open Democracy & ISA47, Open Movements, 27 de junio, [www.opendemocracy.net/francois-houtart/citizen-revolutions-in-latin-america](http://www.opendemocracy.net/francois-houtart/citizen-revolutions-in-latin-america)
- 2011a. "De los bienes comunes al bien común de la humanidad". En *El bien común de la humanidad*, editado por B. Daiber y F. Houtart F., 15-67. Versión en francés: [https://www.rosalux.eu/fileadmin/user\\_upload/bien\\_commun\\_de\\_l\\_hu-manite.pdf](https://www.rosalux.eu/fileadmin/user_upload/bien_commun_de_l_hu-manite.pdf).

4 Título de su homilía pronunciada en la misa de la fiesta de la Universidad Católica de Lovaina el 2 de febrero del 2003 (HOUTART F., 2005, pp.165-172).

- Houtart, F. 2011b. "El concepto de Sumak Kausay (Buen Vivir) y su correspondencia con el bien común de la humanidad". *Ecuador Decide* 84:57-72.
- 2010. "La conferencia mundial de los pueblos sobre el cambio climático y los derechos de la Tierra-Madre". *Mouvements* 3: 82-87.
- 2009. *L'agro-energie: solution pour le climat ou sortie de crise pour le capital?* Charleroi: Couleur Livres.
- 2005a. *Délegitimer le capitalisme. Reconstruire l'espérance*. Bruselas: Colophon.
- 2005b. "Los pontificados de Juan Pablo II y de Benedicto XVI frente a América Latina". *Nueva Sociedad* 198: 32-41.
- 2004. *Hai Van. Socialisme et marché*. Paris: Les Indes Savantes.
- 2001a. *Mercado y religión*. San José de Costa Rica: DEI.
- 2001b. "La mundialización de la resistencia y de las luchas contra el neoliberalismo". En *Resistencias mundiales. De Seattle a Porto Alegre*, editado por J. Seoane y E. Taddei. Buenos Aires: CLACSO.
- , ed. 2000. *Théologies de la libération*. Alternatives Sud, Vol. 7 (1).
- 1974. *The Church and Revolution, Religion and Ideology in Sri Lanka*. Colombo: Hansa.
- Houtart, F. y S. Amin. 2002. *Mondialisation des résistances et des luttes*. Paris: L'harmattan.
- Houtart, F. y J. Caycedo Turriago. 2010. *El sueño de Camilo*. Buenos Aires: Luxemburg.
- Houtart, F. y F. Polet. 1999. *L'autre Davos. Mondialisation des résistances*. Paris: L'harmattan.
- Houtart, F. y C. Tablada. 2010. *El alma en la tierra. Memorias de François Houtart*. La Habana: Ruth.
- Lemercier, G. y F. Houtart. 1992. *El campesino como actor*. Managua: Nicaragua.
- Martínez Andrade, L. 2015. *Religión sin redención*. Zacatecas (México): Media Noche.
- Pleyers, G. 2015. "The global age. A social movement perspective". En *Global Modernity and Social Protests*, editado por B. Bringel y M. Domínguez, 105-121. Londres: Sage.
- Sahabandhu, J. 2006. "Portraying the person and the work of François Houtart". *Australian E-Journal of Theology*: <http://www.iese.ac.mz/lib/noticias/2009/houtart.pdf>
- Sousa Santos, B. 2009. *Epistemologías del sur*. México: Siglo XXI.

Reseñas





María Caridad Araujo, Florencia López-Boo, Rafael Novella, Sara Schodt, Romina Tomé. División de Protección Social y Salud.

**La calidad de los Centros Infantiles del Buen Vivir en Ecuador.**

Biblioteca Felipe Herrera del Banco Interamericano de Desarrollo. Resumen de políticas del BID – No. 248.

Páginas: 48.

Esteban Moreno-Flores<sup>1</sup>

En el año 2012 sobre una muestra de 404 unidades de atención de la modalidad de cuidado diario, denominados como CIBV, Centros Infantiles del Buen Vivir, se llevó a cabo en Ecuador, un estudio de medición de la calidad; ejecutado por el BID, Banco Interamericano de Desarrollo, en coordinación con el MIES, Ministerio de Inclusión Económica y Social y el MCDS, Ministerio Coordinador de Desarrollo Social (p.2).

Como parte de la justificación sobre el enfoque del presente estudio, los autores mencionan que existe un consenso sobre la calidad de los servicios de atención infantil. Citando a Baker, Gruber y Milligan (2008) y la información del NICHD (2000L), se menciona que los servicios de mala calidad, no solamente pueden tener resultados neutros también pueden afectar negativamente el desarrollo infantil (p.4). Se hace mención al trabajo de Rosero y Oosterbeeck, (2011), que realizaron un estudio sobre

los impactos de la calidad en las políticas de desarrollo infantil en el Ecuador, mediante un análisis comparativo que empleaba una discontinuidad en la fórmula de asignación de recursos para financiar las modalidades de cuidado diario y atención domiciliaria en el Ecuador, demostrando los efectos negativos de los servicios de baja calidad (p.4).

Al respecto de cómo se mide la calidad, el documento sostiene que según la literatura especializada, la calidad puede ser medida tanto por las variables estructurales y las variables de proceso. Las estructurales son aquellos factores más fáciles de observar, tales como la infraestructura, los salarios, el perfil educativo del personal y el coeficiente de atención, el cual se define como el número de niños a cargo de cada adulto que se encarga de ellos en el centro (p.4). Mientras que, las variables de proceso miden la calidad de las interacciones y las rutinas y actividades que se llevan adelante; sin embargo la recolección de datos y procesamiento son bastante más complejos en las variables de procesos (p.4).

En un meta análisis que revisa 34 estudios, de Vandell y Wolfe (2000) se identifica que tanto las variables estructurales como las de procesos se relacionan entre sí de forma consistente (p.4). Con el objetivo de identificar cuáles son los principales atributos de la calidad en los servicios de cuidado, citando a Mashburn et al. (2008), los investigadores exploraron tres maneras de definir la calidad: las características del diseño de cada programa y de su infraestructura, las observaciones de calidad estructural y de procesos, y las observaciones de la calidad de las interacciones en el aula (p.5).

1 Doctorando en Ciencias Sociales por la Universidad Nacional de La Plata, Argentina. Maestro en Ciencias Sociales, con mención en Desarrollo Local y Territorial por la Flacso-Ecuador. Gestor Social Pontificia Universidad Católica del Ecuador. email: estebanmorenoflores@gmail.com

Al respecto de la metodología escogida, esta se aplicó después de un proceso de depuración de las bases de datos oficiales donde se obtuvo información válida de un total de 3.575 centros de atención de la modalidad en estudio. A partir de lo cual la muestra se estratificó en dos grupos: centros con coeficientes de atención altos y bajos. Para el propósito de la estratificación de la muestra, se calcularon los coeficientes de atención dividiendo el número total de niños matriculados en el centro, de cualquier edad, entre el número total de adultos dedicados al cuidado. La razón por la cual se escogió esta variable estructural para la estratificación, es que la literatura especializada identifica que los coeficientes de atención tienen una fuerte asociación a la calidad del cuidado que reciben los niños (p.6).

Para la conformación de la muestra, se establecieron dos grupos: uno con los centros con coeficientes de atención altos, que tenían entre 9,2 y 60 niños por adulto (1.779 centros), y otro con los que tenían coeficientes bajos en los cuales había entre 0,3 y 9,2 niños por adulto (1.776 centros) (p.6). La Además de esta muestra de 400 centros, se seleccionaron 50 centros de reemplazo, de los cuales fueron útiles 32.

Los centros fueron visitados durante una jornada completa por dos investigadoras, todas ellas mujeres por afinidad con el equipo de educadoras, la una filmaba y entrevistaba mientras que la otra profesional manejaba los instrumentos más complejos. El supervisor de campo administraba el cuestionario de infraestructura. En cada centro se administraron todos los instrumentos en el mismo orden, asegurando que su aplicación ocurriera en el mismo momento del día para que sean comparables. Sólo 2 de los 404 centros visitados (0,5%) seguían la agrupación establecida

en los lineamientos oficiales del MIES, para todos los grupos de edad (p.11), situación que es considerada un primer hallazgo sobre la calidad de los servicios.

Para la medición de la calidad se decidió administrar múltiples instrumentos para los distintos enfoques; buscando una correlación o su validez concurrente (p14) logrando así comparar el desempeño de instrumentos, la complejidad para administrarlos, así como el tiempo y los costos de administración asociados. En total fueron aplicados 8 instrumentos para la medición de la calidad, los cuáles fueron analizados en el informe según los resultados (ver Tabla 1).

Los autores reconocen que dentro de los principales esfuerzos [para el año 2012] por mejorar la calidad de los CIBV, por parte del MIES, existen tres importantes procesos, i) la contratación de coordinadoras con educación post-secundaria, ii) la inspección y cese de convenios de centros que incumplían con estándares, iii) el traslado de los niños mayores de tres años a los servicios de educación inicial (p.37, 38).

Entre las conclusiones del equipo de investigadores se afirma que, de forma consistente, todas las medidas de calidad estudiadas coinciden en que los servicios CIBV tienen una amplia oportunidad de mejora, tanto en aspectos estructurales y en particular en las dimensiones de procesos (p38). Mencionan que varias de las medidas más rigurosas y comúnmente aplicadas en este tipo de estudios, (CLASS e ITERS) describen que los puntajes de los centros estudiados se concentran en niveles bajos de la distribución de calidad. También destaca el desempeño pobre tanto del personal a cargo del cuidado de los niños, como de las coordinadoras de los CIBV en el KIDI. Más allá de

**Tabla 1. Compilado de instrumentos aplicados en la medición de la calidad de los CIBV**

Instrumentos*	Resultados
1. Sistema de Observación y Calificación en el Aula, versión para párvulos (CLASS)	Los resultados para las dimensiones: Dominio Apoyo emocional y conductual. Los puntajes promedio fueron de 3,3 (DE=0,6) para Clima positivo (calidad media), 6,6 (DE=0,4) para clima negativo (buena calidad), 3,4 (DE=0,6) para sensibilidad del educador (calidad media), 2,0 (DE=0,3) para consideración por la perspectiva de los niños (calidad baja) y 2,9 (DE=0,5) para orientación de la conducta (calidad baja, cercana a media).
2. Escala de calificación del ambiente para bebés y niños pequeños, edición revisada (ITERS-R)	Los puntajes promedio para todas las dimensiones, con una sola excepción, se concentran en niveles muy bajos de calidad. En promedio, los puntajes de las dimensiones del ITERS son 2,1 (DE=0,6) para espacio y muebles, 1,7 (DE=0,5) para rutinas de cuidado personal, 2,5 (DE=1,2) para actividades, 1,5 (DE=0,5) para escuchar y hablar, 3,3 (DE=1,3) para interacción, 2,6 (DE=1,3) para estructura del programa y 2,0 (DE=0,6) para padres y personal.
3. Instrumento HOME para cuidado de bebés y niños pequeños (IT-CC HOME)	En la dimensión de materiales de aprendizaje, el puntaje promedio en HOME es 4,5 sobre 9,0 (DE=2,1). Para las otras dimensiones, los puntajes promedios fueron de 6,7 sobre 11,0 (DE=2,5) en receptividad, 5,7 sobre 6,0 (DE=0,6) en aceptación, 2,8 sobre 6,0 (DE=1,0) en organización, 3,6 sobre 6,0 (DE=1,8) en involucramiento y 1,4 sobre 4,0 (DE=0,8) en variedad.
4. Lista de Verificación Missouri para el Cuidado Sensible de los Niños Menores de Tres Años (MITRCC)	Se puede apreciar que la distribución de puntajes es bastante uniforme en los dos terciles inferiores, con una concentración de valores algo mayor alrededor del promedio, de 8,76 puntos sobre 20 (DE=4,7). Los puntajes mayores a 16 puntos aparecen menos frecuentemente.
5. Instrumento para familias de bebés y niños pequeños (ITFI)	Los puntajes de la aplicación del instrumento ITFI presentan un rango de variabilidad relativamente amplio y un sesgo hacia la izquierda. En otras palabras, la distribución se concentra en los dos tercios superiores del rango de puntajes posibles. El puntaje promedio es de 23,6 de un total de 34 (DE=4,4). Esto demuestra que en la mayoría de centros visitados las cuidadoras parecen conocer a los niños que cuidan y a sus familias. Las entrevistas a las cuidadoras revelan que un 35% ha trabajado 3 años o más en ese centro.
6. Inventario de conocimientos sobre el desarrollo de los bebés (KIDI)	El puntaje promedio de KIDI para una cuidadora está casi 3 puntos por debajo del obtenido por la coordinadora; esto es 30,8 (DE=4,9) contra 33,5 (DE=4,6). Aunque pequeña en magnitud, esta diferencia es estadísticamente significativa al 99%. Respondiendo al azar, se esperaría que, en promedio, obtuvieran 29 respuestas correctas.
7. Escala sobre Prácticas de Cuidado	El puntaje promedio fue de 54,5 (DE=7,7) con la mayor concentración de puntajes en la zona alrededor del promedio. Esto sugiere que las cuidadoras a cargo de los grupos estudiados realizan con alguna frecuencia actividades de aprendizaje de la escala, las cuales no necesariamente son apropiadas para los niños más pequeños dentro del rango de edad en el cual se enfoca este estudio.
8. Cuestionario Infraestructura	El índice se encuentra normalizado para tener media 0 y desviación estándar 1. Se observa que los centros en la mediana de la distribución de calidad se encuentran peor que el promedio, a una distancia de 0,2 DE, a la izquierda de la media. Si se divide el rango de valores factibles en tercios, al igual que se ha hecho para los demás instrumentos de medición de la calidad, se observa que el mayor número de centros de la muestra se encuentran en el tercio inferior, es decir, en los niveles de calidad estructural más bajos.

\* Se encuentran entre paréntesis las siglas de los instrumentos, según sus nombres en inglés.



los aspectos de la calidad programática que puedan identificarse y fortalecerse, se recomienda pensar en el tema de la calidad con una mirada sistémica que tome en cuenta la gobernanza del sector y las oportunidades

de coordinación horizontal y vertical, las necesidades de financiamiento, la importancia de establecer sistemas de mejora continua de la calidad, y la urgencia de formar al recurso humano (p.39).

Rocío Vera Santos

**Dinámicas de la negritud y africanidad. Construcciones de la Afrodescendencia en Ecuador**

Editorial Abya Yala, Quito.

Año de Publicación: 2015.

Número de Páginas: 479.

Dr. PHD Edizon León Castro<sup>1</sup>

Inicialmente podría decir que este libro trata sobre el racismo, pero esto es muy general, así que siendo más específico diría que es una parte de la historia del racismo de los afrodescendientes en Ecuador, y de manera particular de los afrodescendientes de Quito que habitan y luchan por derecho a tener un espacio en un barrio de la capital. El problema colonial del racismo y la respuesta a estas prácticas es parte de la historia del pueblo afroecuatoriano. El estudio de esta problemática, la visibilización y agenciamiento de este pueblo es lo que da la relevancia y pertinencia a este libro.

Uno de los ejes de esta obra gira alrededor de cómo se ha ido configurando la desigualdad social y el racismo hacia la población afroecuatoriana desde una perspectiva histórica. La autora evidencia que hay una práctica cotidiana de racismo ejercida sobre los afrodescendientes, la misma que lleva toda una larga historia. Esta historia es explorada desde distintos *regímenes de desigualdad*: esclavista, racista nacionalista, mestizaje nacionalista, y compensatorio. Este racismo ha desembocado en la colonialidad del poder, del saber y del ser.

El racismo siempre ha estado ligado a un poder hegemónico y se ha fundamen-

tado en múltiples estrategias y lógicas de representación del poder que terminan convirtiéndose en prácticas de exclusión. Para explicar cómo se ha ido configurando el poder a partir de los sistemas de representación, la autora recurre a las teorías del intelectual de origen jamaicano Stuart Hall. Hall plantea que el racismo no es sólo una práctica, sino también un discurso: religioso, político y cotidiano, pero al mismo tiempo una ideología de gobierno que forma parte de la estructura del Estado. Esto es lo que se conoce como *racismo estructural*.

Considerando los aportes de Hall la autora muestra cómo el racismo se ha constituido en un tremendo peso ideológico que ha caído sobre la conciencia y los “cuerpos negros”, sobre su cultura, sus conocimientos, sus saberes, su alma, atravesando todos los niveles de su existencia. El racismo se configura y justifica de varias formas, pero siempre parte de una representación, es decir, la manera como el poder y la sociedad mayor ha construido al sujeto afrodescendiente.

Una selección de extractos de discursos racistas de pensadores nacionales como José de la Cuadra, Vicente Rocafuerte, Víctor Garcés, entre otros, evidencia de manera clara como intelectuales, cientistas sociales y presidentes naturalizaron a la “raza negra” con valores negativos muy ligados al primitivismo y la inferioridad racial: “Las representaciones que se creaban desde estos estudios asociaban a la raza negra con clima, fuerza corporal, alegría innata y propensión a la criminalidad...” (Vera, 2015, 115). Por tanto, esta población fue considerada al igual que la indígena

1 Estudios Culturales Latinoamericano Académico-Independiente. edzonleon@gmail.com

como un obstáculo para el desarrollo de la nación ecuatoriana.

La autora siguiendo a Hall analiza las *políticas de representación* de la sociedad civil afroecuatoriana, de la Iglesia Católica desde la Pastoral Afro, de las instituciones gubernamentales y de la Academia, a fin de deconstruir, desnaturalizar y desestabilizar las representaciones racializadas que la sociedad blanco mestiza ha hecho del hombre y la mujer afrodescendiente en las diferentes épocas. Descentrar y deconstruir esas representaciones son actos y procesos de descolonización frente a la violencia racista-colonial.

En la investigación de campo, la autora analiza cómo los pobladores afrodescendientes del Barrio Caminos a la Libertad de Quito, han construido sus identidades, mostrando cuáles han sido sus procesos de autoconciencia política, y la manera como éstas se han articulado con la lucha por una vivienda digna; aquí la identidad étnica y de género son un elemento central. La autora acerca al lector a una historia poco conocida sobre los procesos migratorios campo ciudad de la población afroecuatoriana, sus espacios de encuentros, de socialización, sus actividades. En la experiencia de los pobladores se deja ver los *procesos de des-territorialización y territorialización* de la diáspora afroecuatoriana en Quito.

Estos procesos de *des/territorialización* dan forma a la categoría de *sujeto descentrado*. La *des/territorialización* económica y simbólica es lo que lleva a los afroecuatorianos a posicionarse políticamente a partir de una *multiplicidad de identidades*. De hecho no existen procesos de construcción de identidades sin des-territorialización

Un aspecto muy relevante de este trabajo investigativo es que visibiliza la articulación

de categorías como raza, etnicidad, género y clase en la historia de vida de dos mujeres afroecuatorianas y cómo estas articulaciones simultáneamente dan lugar a la subordinación pero también al agenciamiento y al uso estratégico de la identidad étnica con fines políticos. Estas mujeres pertenecen a la comunidad San Martín, Las Martinas, llamadas así en honor a San Martín de Porres. La autora muestra que la imagen de San Martín genera una cohesión social importante en la comunidad del barrio, ésta sin embargo no se libra de conflictos, pero sí permite a los afroquiteños reivindicar una identidad colectiva en contraposición a las representaciones negativas que la gente en el barrio construye sobre los negros y negras. La autora identifica que las Novenas, Procesión, Misa y Fiesta en Honor a San Martín, y el uso de un Niño Jesús Negro en la Navidad son *lugares de enunciación*, en donde la religión es una herramienta para llevar a cabo sus acciones políticas. Estos *lugares de enunciación* permite a los sujetos posicionarse, construir sus propias representaciones políticas y desde ahí contar su propia historia, subjetividades y anhelos.

En las historias de vida se muestra por un lado, la lucha de estas dos mujeres que se vieron obligadas a dejar su tierra donde –según sus testimonios eran libres, en tanto, no sufrían discriminaciones–; y por otro lado, el drama de verse en un espacio hostil que no aceptaban su presencia por el hecho de tener oscura la piel.

Es justamente en el análisis de las historias de vida de estas dos mujeres donde se traduce la rigurosidad teórica que se plantea en la primera parte del libro, logrando una conjunción única entre teoría y material empírico. El trabajo muestra que no se tra-

ta de una investigación tradicional, ya que, entre la investigadora y las entrevistadas hay una complicidad investigativa, donde el peso de la experiencia, la memoria y el agenciamiento de estas mujeres, sostienen varios de los argumentos teóricos postcolonialistas utilizados en esta obra.

La autora muestra como estas mujeres construyen sus *múltiples identidades* en contextos marcados por el racismo y la discriminación. Para su posicionamiento étnico y de género deconstruyen ciertos estereotipos, dando nuevos sentidos al significante “negro” o “negra” de una manera positiva, construyendo nuevas representaciones para exigir derechos, demandas y reparaciones, creando como explica la autora *lugares de enunciación* propios.

En estos relatos de vida y lucha se evidencia crudamente la continuidad del racismo que aun pervive, pero también se evidencia y quizá con más fuerza como hombres y mujeres afroecuatorianos no se han dejado doblegar en su lucha por tener una existencia digna.

En estos testimonios se habla mucho de la pertenencia desde las enseñanzas del maestro Juan García. Es sólo a partir de esta conciencia de la pertenencia que se hacen posibles las construcciones identitarias desde un posicionamiento político.

Otra de las referencias académicas que se trabajan es la del *Atlántico Negro* de Paul Gilroy, que plantea nuevas explicaciones para entender el proceso de diáspora:

Es decir, la construcción de una identidad cultural negra no se basa en un origen común africano, ni en un determinado color de piel, sino en una vinculación de experiencias y subjetividades vividas a causa de la esclavi-

tud, la racialización, discriminación y exclusión de los afrodescendientes en las diferentes naciones” (Paul Gilroy, 2002 citado por Vera 2015, 61).

En el desarrollo de la investigación se evidencia como las organizaciones en los distintos momentos apelan a este sentido de la *diáspora* desde una especie de complicidad: surgiendo la noción de familia, de *madre África*. Es así como se han construido las dinámicas de negritud y africanidad en la historia de los afrodescendientes en Ecuador. Una lectura indispensable y altamente recomendada. El libro fue reconocido como mejor obra en Ciencias Sociales a nivel nacional 2016 y recibió el premio Isabel Tobar Guarderas por parte del Municipio de Quito.

La descolonización realmente es creación de hombres nuevos. Pero esta creación no recibe legitimidad de ninguna potencia sobrenatural o divina: la “cosa” colonizada se convierte en HOMBRE en el proceso mismo que se libera.<sup>2</sup>

2 Fanón, Franz, 1999. *Los condenados de la Tierra*. Bogotá. Fondo de Cultura Económica.



## Política editorial

MUNDOS PLURALES recibe artículos durante todo el año siempre que estos se ajusten a la política editorial y a las normas de presentación de originales.

Por el carácter especializado de la revista, se espera que los artículos presentados sean de preferencia resultados o avances de investigación en cualquier área de las ciencias sociales. También se aceptan artículos de reflexión y de revisión sobre temas históricos y contemporáneos que se apoyen en una bibliografía especializada, análisis de coyuntura nacional o internacional que partan de aproximaciones académicas y/o entrevistas de interés para los campos de las políticas públicas, la gestión pública y de la gobernanza.

Cada número de Mundos Plurales presenta artículos del más alto rigor, aunque se da espacio también para formatos innovadores, tales como entrevistas, artículos cortos y otras formas de expresión.

Información: [revistamundosplurales@flacso.edu.ec](mailto:revistamundosplurales@flacso.edu.ec)

## Selección de artículos

Los artículos enviados a MUNDOS PLURALES serán sometidos a un proceso de revisión que se realiza en cuatro etapas:

1. Los artículos que cumplan con los requisitos formales especificados en las normas editoriales de la revista serán dados por recibido.
2. Los artículos dados por recibidos serán sometidos a una evaluación inicial por los editores de la revista, quienes valorarán la pertinencia temática del texto.
3. Si el artículo ha sido valorado positivamente entrará en un proceso de arbitraje bajo el sistema de revisión de dos evaluadores académicos externos, quienes determinarán de manera anónima si el artículo es: a) publicable sin modificaciones o con modificaciones menores; b) publicable con condición de que se realicen revisiones del manuscrito o c) no publicable. Los evaluadores tendrán en cuenta para su dictamen la calidad del trabajo en relación a su originalidad, pertinencia, claridad de expresión, metodología, resultados, conclusiones y bibliografía.
4. Los editores tomarán la decisión final y comunicarán los resultados al autor(a). Los resultados del proceso de arbitraje serán inapelables en todos los casos.

MUNDOS PLURALES se publica dos veces al año en los meses de noviembre y mayo. Se reciben artículos en idioma español, portugués, inglés, francés y kichwa.

## Normas de publicación

Las personas interesadas en publicar artículos en la revista *Mundos Plurales* deberán enviar sus trabajos originales a través del portal <http://revistas.flacsoandes.edu.ec/mundospurales/user/register> y deben aceptar y respetar las siguientes normas:

1. Los artículos deberán ser originales, inéditos y no estar bajo consideración para su publicación en otras revistas.
2. Los editores de *Mundos Plurales* se reservan el derecho a decidir sobre la publicación de los manuscritos sometidos.
3. La identidad del (la) autor (a) no debe constar en el manuscrito. En una hoja aparte, el autor o autora hará constar su nombre, grado académico y/o estudios, adscripción institucional o laboral, el título del artículo, la fecha de envío, dirección postal y correo electrónico. Se debe indicar expresamente si el autor desea que se publique su correo electrónico.
4. Los artículos deben estar precedidos de un resumen no mayor a 800 caracteres con espacios (100 a 150 palabras) en español e inglés. Esta norma no se aplica para la sección *Reseñas*.
5. Los autores deben proporcionar de cinco (5) a ocho (8) descriptores o palabras claves en orden alfabético que reflejen el contenido del artículo. Esta norma no se aplica para la sección *Reseñas*.
6. El título del artículo no podrá contener más de diez (10) palabras y podrá ser modificado por los editores de la revista, previo acuerdo con los autores.
7. La extensión de los artículos se medirá en el contador de palabras de Word. La extensión deberá considerar tanto el cuerpo del artículo como sus notas al pie y bibliografía, de modo que el número total de caracteres con espacios (cce) será el siguiente:  
Artículos: 25.000 a 60.000 cce  
Reseñas: 5.000 a 10.000 cce
8. El texto debe estar escrito en formato Word, en letra Times New Roman tamaño 12, con interlineado de uno y medio, paginado, en papel tamaño A4 y con márgenes de 2,5 cm. Las notas a pie de página deben estar en Times New Roman 10 y a espacio sencillo.
9. Las normas aplicadas para la escritura académica son las del Manual de Estilo de Chicago Deusto.
10. Para la presentación de *reseñas*, los artículos deben incluir la información bibliográfica completa del libro al que se haga mención: autor, título, editorial, ciudad, año de publicación, número de páginas del libro. Las referencias bibliográficas se colocarán en notas al pie numeradas.

11. Para la presentación general de los **artículos** se deberán tomar en cuenta los siguientes criterios:

- a) La primera vez que aparezca una sigla se deberá escribir previamente su significado completo, luego la sigla.
- b) Las imágenes, cuadros, gráficos y tablas deberán estar incorporados en el texto con un número de secuencia y el título, y deberán contener las fuentes de referencia completa.

Ejemplo: *Tabla 1. Presupuesto por organización, zona y monto.*

Fuente: *www.legal.unal.co*

Las imágenes pueden incorporarse al texto en un tamaño de 18 cm. de ancho y 300 dpi o enviarse de forma separada, siempre que en el texto se mencione la ubicación sugerida por el autor: [Fotografía 1 aquí].

Para gráficos o tablas estadísticas se recomienda su envío en formato Excell, indicando en el texto la ubicación apropiada: [Tabla 1 aquí]

- c) Las citas textuales que sobrepasen los cuatro renglones deben colocarse en formato de cita larga, a espacio sencillo, tamaño de letra 10 y margen reducido a ambos lados.
- d) La bibliografía constará al final del artículo, contendrá todas las referencias utilizadas en el texto, las cuales se enlistarán siguiendo un orden alfabético por apellido de los autores/as. El nombre del autor/a y no solo el apellido deberá ser escrito de manera completa y no utilizando simplemente la inicial del nombre. La bibliografía debe realizarse de acuerdo al Manual de Estilo de Chicago Deusto; para ejemplos de las formas de documentación más comunes ver Guía para la presentación de tesis FLACSO Ecuador.

Las referencias bibliográficas que aparezcan en el texto deben ir entre paréntesis indicando el apellido del autor únicamente con mayúscula inicial, año de publicación y número de página. Ejemplo: (Habermas 1990, 15). En ningún caso utilizar *op. cit.*, *ibid.*, *ibídem*.

En el caso de varias obras del mismo autor publicadas el mismo año, identificarlas como a, b, c, etc. Ejemplo:

T: (Romero 1999a), (Romero 1999b).

Romero, Marco. 1999a. "Crisis profunda e inoperancia gubernamental." *Ecuador Debate* 46: 56-78.



\_\_\_\_\_ (1999b). “Se profundiza la recesión y la incertidumbre en Ecuador”.  
*Ecuador Debate* 47: 45-63.

La bibliografía de un autor se enlistará en orden descendente según el año de publicación, es decir, del texto más reciente al más antiguo. Ejemplo:

Pzeworski, Adam. 2003. *States and Markets: a primer in political economy*. New York: Cambridge University Press.

\_\_\_\_\_. 2000. *Democracy and Development: political regimes and material well-being in the world, 1950-1990*. New York: Cambridge University Press

\_\_\_\_\_. 1993. *Economic Reforms in New Democracies: a social-democratic approach*. New York: Cambridge University Press.

