

ÍCONOS | 71

Revista de Ciencias Sociales • FLACSO Ecuador • cuatrimestral • ISSN: 1390-1249 • septiembre-diciembre 2021

Ciencia, conocimiento y sociedad
Science, knowledge and society

ÍCONOS

REVISTA DE CIENCIAS SOCIALES

N.º 71, vol. XXV (3er. cuatrimestre)
ISSN 1390-1249 / e-ISSN: 1390-8065
www.revistaiconos.ec



FLACSO
ECUADOR

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
Sede Ecuador

Íconos. Revista de Ciencias Sociales es una publicación de FLACSO Ecuador. Fue fundada en 1997 con el fin de estimular una reflexión crítica desde las ciencias sociales sobre temas de debate social, político, cultural y económico del país, la región andina y América Latina en general. La revista está dirigida a la comunidad científica y a quienes se interesen por conocer, ampliar y profundizar, desde perspectivas académicas, estos temas. *Íconos. Revista de Ciencias Sociales* se publica cuatrimestralmente en los meses de enero, mayo y septiembre.

Íconos. Revista de Ciencias Sociales es parte de las siguientes bases, catálogos e índices:

Academic Search Premier Magazines and Journals EBSCOhost. Estados Unidos
Actualidad Iberoamericana. Centro de Información Tecnológica (CIT). Chile
CABELL'S. Directory of Publishing Opportunities. Estados Unidos
CIRC. Clasificación Integrada de Revistas Científicas. EC3metrics. Universidad de Granada. España
CLASE. Citas Latinoamericanas en Ciencias Sociales. UNAM. México
DIALNET. Universidad de la Rioja. España
DOAJ. Directory of Open Access Journal. Lund University Libraries. Suecia
ERIHPLUS. European Reference Index for the Humanities and Social Science
ESCI. Emerging Source Citation Index. Web of Science. Clarivate Analytics
FLACSO Andes. FLACSO Ecuador
Fuente Académica Plus EBSCOhost. Estados Unidos
HAPI. Hispanic American Periodical Index. UCLA. Estados Unidos
IBSS. International Bibliography of the Social Science. ProQuest. Estados Unidos
ICI Journals Master List. Index Copernicus International. Polonia
Informe Académico Thompson Gale. Estados Unidos
I2OR. International Institute of Organized Research. India, Australia
LatAm-Studies. International Information Services. Estados Unidos
LATINDEX. Sistema Regional de Información en Línea para Revistas Científicas, de América Latina, el Caribe, España y Portugal. México
MIAR. Matriz de Información para el Análisis de Revistas. Universitat de Barcelona. España
Political Science Complete. EBSCOhost. Estados Unidos
REDALYC. Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal. UAEM. México
REDIB. Red Iberoamericana de Innovación y Conocimiento Científico. CSIC. España
SciELO. Scientific Electronic Library Online. Ecuador
SCOPUS. Elsevier. Países Bajos
SJIF. Scientific Journal Impact Factor. Estados Unidos
Sociological Abstracts. CSA-ProQuest. Estados Unidos
Social Science Journals. Sociology Collection. ProQuest. Estados Unidos
Ulrich's Periodical Directory. CSA-ProQuest. Estados Unidos
WPSA. Worldwide Political Science Abstracts. ProQuest. Estados Unidos

Los artículos que se publican en la revista son de responsabilidad exclusiva de sus autores y autoras; no reflejan necesariamente el pensamiento de *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*.



<http://creativecommons.org/licenses/by-nd/3.0/deed.es>

CONSEJO DE EDITORES (EDITORIAL BOARD)

Editoras en jefe (Editors-in-chief)

- María Fernanda López. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Ecuador
- Jenny Pontón. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Ecuador

Editores asociados (Associate editors)

- Anthony Bebbington. Clark University. Estados Unidos
- Víctor Bretón. Universitat de Lleida. España
- Carlos De La Torre. University of Florida. Estados Unidos
- Cristóbal Kay. International Institute of Social Studies. Países Bajos
- Liisa North. York University. Canadá
- Sarah Radcliffe. University of Cambridge. Reino Unido

Editores del dossier 71 (Editors of dossier 71)

- Roberto Chauca. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Ecuador
- José Ragas. Pontificia Universidad Católica de Chile
- Mark Thurner. University of London. Reino Unido

COMITÉ CIENTÍFICO (SCIENTIFIC ADVISORY BOARD)

- Javier Auyero. University of Texas, Austin. Estados Unidos
- Bruce Bagley. University of Miami. Estados Unidos
- Adrián Bonilla. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Ecuador
- Carolina Curvale. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Ecuador
- Carmen Diana Deere. University of Florida. Estados Unidos
- Flavia Freidenberg. Universidad Nacional Autónoma de México
- Roberto Follari. Universidad Nacional de Cuyo. Argentina
- Andrés Guerrero. Honorary Research Fellow. University of Saint Andrews. Reino Unido
- Hernán Ibarra. Centro Andino de Acción Popular. Ecuador
- Catalina León. Universidad de Cuenca. Ecuador
- Magdalena León. Universidad Nacional. Colombia
- Joan Martínez Alier. Universitat Autònoma de Barcelona. España
- Carlos de Mattos. Pontificia Universidad Católica. Chile
- Cecilia Méndez. University of California, Santa Bárbara. Estados Unidos
- Lorraine Nencel. Centro de Estudio y Documentación Latinoamericana. Holanda
- Pablo Pellegrini. Universidad Nacional de Quilmes. Argentina
- Juan Ponce. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Ecuador
- Joan Pujadas. Universitat Rovira i Virgili. España
- Luca Queirolo. Università degli Studi di Genova. Italia
- Francisco Rojas. University for Peace. Costa Rica
- Sílvia Vega. Universidad Central del Ecuador
- Rob Vos. International Institute of Social Studies. Holanda

GESTIÓN TÉCNICA (TECHNICAL MANAGEMENT)

Asistente editorial: María Dolores Vaca

Correctora de estilo: Bárbara Sáez

Traducción al inglés: Fernando Bustamante

Imagen de portada: Antonio Mena

Diseño y diagramación: Antonio Mena / Shiti Rivadeneira

Impresión: V&M Gráficas

Información o solicitud de correo:
revistaiconos@flacso.edu.ec

©FLACSO Ecuador

Casilla: 17-11-06362

Dirección: Calle La Pradera E7-174 y Av. Diego de Almagro
Quito, Ecuador

Teléfono: +593 2 294 6800 Fax: +593 2 294 6803

CDD 300.5, CDU 3, LC: H8 .S8 F53

Íconos. Revista de Ciencias Sociales. –Quito: FLACSO Ecuador, 1997–

v. : il. ; 28 cm.

enero-abril 1997-

Cuatrimestral: enero, mayo, septiembre

ISSN: 1390-1249

1. Ciencias Sociales. 2. Ciencias Sociales Ecuador. I. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Ecuador)

Contenido/Content

Dossier de investigación/Research dossier

Presentación del dossier

Ciencia, conocimiento y sociedad 7-12

Introduction to dossier

Science, knowledge and society

Roberto Chauca y José Ragas

1. La enseñanza de las políticas públicas en América Latina:

estado de la situación y desafíos para la ciencia política 13-36

Public policy training in Latin America: Current status and challenges for political science

Nicolás Bentancur, Germán Bidegain y Rodrigo Martínez

2. Transnacionalización de las políticas de ciencia y tecnología

en América Central. Un análisis de redes, 1955-2020 37-58

Transnationalization of science and technology policies in Central America.

A network analysis 1955-2020

Ronny Viales-Hurtado, Ronald Saénz-Leandro y Marco Garita-Mondragón

3. Investigación colaborativa: potencialidades y limitaciones de

la cartografía social participativa 59-80

Collaborative research: Potential and limitations of participative social cartography

Pablo Saravia-Ramos, Débora Vega-Valdés, Luis Espinoza-Almonacid y Paulo Gutiérrez-Soto

4. Experticia estadística en la administración pública ecuatoriana:

mecanismos de emergencia y legitimación 81-102

Statistical expertise in the Ecuadorian public administration:

Emergence and legitimation mechanisms

Byron Villacís

5. Los últimos spencerianos. Hacia un canon de la primera

sociología ecuatoriana 103-120

The last Spencerians. Towards a canon of the first Ecuadorian sociology

Philipp Altmann

- 06. Trayectorias y contexto político de los organismos ciudadanos:
el control de la corrupción en Ecuador 123-142**
*Trajectories and political context of grass-roots citizen organizations:
The control of corruption in Ecuador*
Héctor Manuel Gutiérrez-Magaña
- 07. La política en territorio. Género, migraciones y sostenibilidad
de la vida en Argentina 143-160**
Politics in territory. Gender, migrations and the sustainability of life in Argentina
María José Magliano y Sofía Arrieta
- 08. Justicia reparativa frente a los legados de la esclavitud en el Caribe.
Perspectivas interregionales. 161-178**
*Reparative Justice vis-à-vis the legacy of slavery in the Caribbean.
Interregional perspectives*
Claudia Rauhut
- 09. Conexiones internacionales del proceso de colonización de
la frontera amazónica ecuatoriana, 1960-1970 179-194**
*International connections of the Ecuadorian Amazonian forest
colonization process 1960-1970*
Pablo Campaña
- 10. “Una nueva clase dirigente”. Los intendentes bonaerenses durante
el Proceso de Reorganización Nacional en Argentina 195-212**
*“A New Ruling Class”. The mayors of Buenos Aires Province during
the National Reorganization Process in Argentina*
Paula Vera Canelo y Juan Pablo Kryskowski

dossier



Presentación del dossier

Ciencia, conocimiento y sociedad

Introduction to dossier
Science, knowledge and society



Editores del dossier / Editors of dossier

-  Dr. Roberto Chauca. Profesor asociado. Departamento de Antropología, Historia y Humanidades, FLACSO Ecuador. (rochauca@flacso.edu.ec) (<https://orcid.org/0000-0002-0424-8578>)
-  Dr. José Ragas. Profesor investigador del Instituto de Historia. Pontificia Universidad Católica de Chile. (jose.ragas@uc.cl) (<https://orcid.org/0000-0002-0074-1111>)

La relación entre ciencia, conocimiento y sociedad en Latinoamérica presenta una condición compleja, pero a la vez crucial para entender los desarrollos locales y su relación con procesos globales de producción de campos y disciplinas y circulación de conocimiento teórico y aplicado. Es compleja, pues tradicionalmente América Latina no se ha considerado un área productora de conocimientos originales e innovadores de corte científico y tecnológico a nivel global (Ragas 2020). En la narrativa dominante sobre ciencia y conocimiento se tiende a adscribir a los territorios y sociedades de la región una posición periférica o de atraso, o sea, de meros receptores dentro del circuito global de producción y circulación de conocimientos difundidos desde el Atlántico norte. Esta recepción pasiva, a su vez, se ve reflejada en la falta de cuestionamiento del contexto de producción y formulación de los distintos campos de conocimiento que se han establecido para examinar, precisamente, los diversos fenómenos sociales latinoamericanos. En esto radica lo crucial de los estudios de ciencia y sociedad en América Latina, es decir, en reconocer y subrayar los procesos locales de formulación, transmisión y asimilación de conocimientos ya no simplemente como derivados de relaciones de poder verticales provenientes del Atlántico norte, sino como resultado de intercambios, diálogos y desplazamientos más horizontales, en los que las condiciones particulares de nuestra región y sus actores han desempeñado un papel más destacado (Chauca 2019, 96-99).

El objetivo con este dossier es suscitar un diálogo provocador, que permita repensar la localidad de estos desplazamientos y diálogos, y apreciar cómo América Latina produjo ciencia, cómo dichos conocimientos se fueron configurando e institucionalizando en la región. Para ello, proponemos que la evaluación del lugar de Latinoamérica dentro de los circuitos globales de producción y circulación científicas y sus efectos sobre el conocimiento de las sociedades locales debe partir desde un marco de interpretación comparativo que permita establecer dos finalidades. La primera: situar a Latinoamérica a la par de otras regiones del orbe correspondientes al denominado Sur Global, las cuales convencionalmente han sido posicionadas como simples receptoras de ciencia y tecnología y, la segunda: estudiarla en relación con el sentido de autoridad que el conocimiento y los actores científicos han desempeñado en nuestra región desde los albores de la Edad Moderna (Thurner y Pimentel 2021).

Steven Shapin (2007) planteó que existe un consenso en torno al conocimiento científico y su rol central en el mundo moderno, construido a partir de la aceptación de su función primordial en el mejoramiento de las condiciones de vida a nivel mundial. No obstante, la autoridad de la ciencia no es hegemónica porque comparte el espacio social con otros campos vinculados con la religiosidad, el esoterismo y la espiritualidad, los cuales, paradójicamente, también están abiertos a la noción de lo científico, pero no tanto a sus métodos o creencias, sino a su proceso de ejecución (Shapin 2007, 435-441). En tal sentido, su postura resulta crucial para entender la crítica de la condición moderna del conocimiento científico y su rol social dominante, mas no hegemónico. Sin embargo, su acertada crítica es también limitada, pues se mantiene dentro de la convención que asume la naturaleza inherentemente occidental de la ciencia. Por ello, profundizar en la crítica decolonial de la ciencia, su producción y circulación, amerita replantearse los marcos de interpretación y observar, más bien, las condiciones locales que permearon la institucionalización de los saberes científicos en el otro lado del mundo.

Un elemento primordial de la crítica propuesta por los estudios de ciencia, conocimiento y sociedad en espacios no occidentales es el proyecto de revertir la asimetría inherente de los marcos teóricos y metodológicos con los que se han examinado los procesos de producción y circulación científicas. La convención de estos marcos tradicionales ha sido presentar al mundo no occidental como simple proveedor de materiales empíricos o estudios de casos, mientras que el Atlántico norte se alza como ente teórico soberano capaz de procesar dichos datos. Esto se conoce normalmente como el modelo difusionista o modernizante de la ciencia, que se organiza como un esquema monocéntrico: desde un núcleo se exportan los conocimientos para ser aplicados en las regiones periféricas.

La crítica fundamental contra dicha convención parte de pensar en lo circulatorio y en la condición situada de la producción de conocimientos científicos. Por un lado, solo por medio del estudio de las condiciones locales de producción en el espacio no occidental se percibe la inadecuación o, mejor dicho, el provincianismo, de los programas científicos occidentales. Por otro, esto permite desprivilegiar la supuesta modernidad de Occidente y enfatizar las condiciones locales de simetría que caracterizan la producción e investigación científicas alrededor del mundo (Chambers y Gillespie 2000, 223-227; Law y Lin 2017, 212-214).

Esta reversión del paradigma de la ciencia moderna para pensarla a partir de un modelo policéntrico que provincialice los conceptos de Occidente, y de la ciencia en sí misma, tampoco debe llevarnos a lo opuesto. Es decir, al peligro de plantear una postura chauvinista y romántica que resalte acrítica y anacrónicamente la condición científica de los conocimientos no occidentales, o que esté simplemente interesada en proyectar una narrativa de prioridad y primacía que se satisfaga tan solo con pensar que el Sur Global ya era moderno antes de la llegada de la ciencia del Atlántico norte.

Para evitar tal peligro, pero sin perder de vista las relaciones de poder impuestas por Occidente, es necesario pensar en la condición negociada, heterogénea y situada de la formulación, circulación y transmisión de conocimientos científicos. Dicho de otro modo, que los procesos de investigación científica no son solo impuestos, sino que son locales en todas partes, lo cual prepara el camino para derribar toda idea de excepcionalidad de la noción de producción científica y así problematizar la noción de modernidad y su relación de exclusividad con Occidente (Pimentel y Pardo-Tomás 2017, 145-146; Raj 2007, 5-9).

Sin embargo, la idea de la condición local o situada del saber científico no significa obviar lo global, sino abrazarlo desde una perspectiva diferente que permita transgredir la divisoria que los mantiene tradicionalmente separados y opuestos. Ello implica que no basta con enfatizar el aspecto de la transferencia de los conocimientos científicos, se debe profundizar en el hecho de que, una vez en circulación, dichos conocimientos son transformados y recreados de acuerdo con las características que experimentan en los sitios donde la ciencia es practicada o experimentada. Así, la ciencia pierde todo sentido de validez universal y, más importante, solo se socializa o materializa a partir de una estructura que permite el encuentro entre lo local y lo global de una manera mutua y simétrica (Latour 2005, 249-258; Livingstone 2003, 138-142).

En el dossier se adopta esta perspectiva crítica para rebasar las grandes dicotomías que convencionalmente han permeado los estudios de ciencia y conocimiento –centro/periferia, global/local, moderno/tradicional–. Ello permite apreciar el lugar y la relevancia de la producción y transmisión de conocimientos científicos en América Latina, su interrelación con las corrientes globales de pensamiento y la formulación de métodos y teorías de acuerdo con las particularidades de la socialización e institucionalización de la ciencia y el conocimiento en nuestra región. Vistos en conjunto, los artículos seleccionados cubren un espectro bastante amplio de análisis sobre la formación de la ciencia en América Latina en las últimas ocho décadas. La necesidad de conocer mejor la producción científica local se ve respaldada por el contexto en el cual aparece este dossier: la peor pandemia que afecta a la región desde la influenza de 1918. En un momento tan delicado, la ciencia cobra un rol fundamental al establecer los lineamientos de la verdad científica en un escenario de ascenso de la posverdad, y al llamar la atención sobre cómo se requiere de saberes expertos, infraestructura y cooperación internacional para combatir la pandemia.

Hay tres contribuciones principales que queremos destacar de los artículos aquí reunidos. En primer lugar, la visibilidad de espacios como Ecuador, Valparaíso (Chile), América Central y América Latina en general. Si bien los estudios sobre desarrollo de la ciencia suelen a veces enfocarse en determinadas regiones, es crucial también conocer otras menos analizadas, aun en el mismo continente. En segundo lugar, en los artículos se proponen nuevas metodologías o el replanteamiento de algunas, como el saber estadístico, la cartografía social participativa (CSP) y la sociología. Finalmen-

te, la inclusión de actores no convencionales –cooperativas, *think tanks* (tanques de pensamiento), docentes–, en los análisis desarrollados para este dossier, permitirán nuevas aproximaciones a los temas presentados.

El primer artículo, “La enseñanza de las políticas públicas en América Latina: estado de situación y desafíos para la ciencia política” de Nicolás Bentancur, Germán Bidegain y Rodrigo Martínez, aborda la construcción del conocimiento experto de políticas públicas a partir de su enseñanza en las carreras universitarias de ciencias políticas en diversas universidades de América Latina. Los autores plantean que esta es un área de tensión entre el excesivo interés por orientar el campo de la política pública dentro de marcos de referencia nacionales y los esquemas interpretativos importados de programas universitarios de los llamados países desarrollados.

Este trabajo de Bentancur, Bidegain y Martínez constituye un aporte clave, un marco latinoamericano propio para comprender el pensamiento y desarrollo de la acción pública a partir de la enseñanza de la política pública en la región. Tal marco parte de analizar perfiles de docentes, los enfoques pedagógicos, las bibliografías estudiadas y el balance entre los conocimientos latinoamericanos y foráneos en el interior del contenido de los cursos dictados sobre política pública en 109 programas de ciencias políticas, de 63 universidades correspondientes a 11 países latinoamericanos. El artículo propone que la distinción entre los programas que forman a sus propios docentes frente a aquellos en los cuales son formados mayoritariamente en el extranjero tiene una consecuencia al momento de elaborar los programas de los cursos, pues se reproducen los desequilibrios entre la producción latinoamericana y la anglosajona.

El desarrollo e implementación de políticas sobre ciencia y tecnología e innovación (CTI) ocurrió en un escenario polarizado por la Guerra Fría y luego dominado por el neoliberalismo. En el caso de Centroamérica, tal como lo estudian Ronny J. Viales-Hurtado, Ronald Saénz-Leandro y Marco Garita-Mondragón en “Transnacionalización de las políticas de ciencia y tecnología en América Central. Un análisis de redes, 1955-2020”, el Instituto Centroamericano de Investigación y Tecnología Industrial (ICAITI) desempeñó un rol fundamental en la segunda mitad del siglo XX. El artículo se centra en el papel de determinados organismos y tanques de pensamiento en la consolidación del desarrollismo cepalino y luego del neoliberalismo en la región.

Los autores de este segundo artículo examinan cómo, para superar la fragmentación en infraestructura y recursos humanos, el ICAITI se propuso integrar los países de la región, pero en la década de los 80, la situación económica y política hizo insostenible seguir con esta propuesta. Si bien continuó funcionando hasta 1998, *think tanks* y universidades privadas se convirtieron en los principales espacios de difusión del modelo neoliberal. Desde entonces, el paradigma pasó de la integración a una diversidad de modelos, donde solo internet mantendría su carácter regional. Los autores no se limitan a documentar la aparición de estas entidades, sino que establecen las redes que se fueron tejiendo entre estas, con nodos centrales considerados

incubadoras de nuevos organismos, a la vez que ganaban prestigio en diversos países de la región, por ejemplo, ATLAS.

En “Investigación colaborativa: potencialidades y limitaciones de la cartografía social participativa”, Pablo Saravia-Ramos, Débora Vega-Valdés, Luis Espinoza-Almonacid y Paulo Gutiérrez-Soto se centran en el estudio de dos cooperativas: una vitivinícola en el Valle del Marga-Marga y la otra de comercialización de productos alimentarios y no alimentarios. Antes que un estudio convencional en torno a determinadas prácticas operando en un terreno, utilizan la dinámica planteada por la cartografía social participativa para replantear postulados epistemológicos no solo propios de la cartografía, sino del conocimiento científico en sí. Explican detalladamente las etapas seguidas en su aplicación de la CSP y cómo esto constituye un componente fundamental en la participación de quienes integran las cooperativas estudiadas. La ubicación espacial de elementos propios de la producción agraria fue acompañada de la identificación, entre otros, de factores que afectan dicho proceso.

Este artículo evidencia un proceso particular de la investigación: los objetivos del proyecto fueron constantemente reformulados con base en las conversaciones con miembros de las organizaciones. Su metodología fue puesta a prueba con la irrupción de la pandemia, la cual les obligó a adaptar las reuniones de carácter presencial. Un aspecto crucial del estudio es que, si bien se aplicó la misma metodología a ambas cooperativas, los resultados fueron calibrados para resolver problemas propios de cada una de ellas.

La producción de información científica a partir de la estadística es el tema de “Experticia estadística en la administración pública ecuatoriana: mecanismos de emergencia y legitimación” de Byron Villacís, quien realiza una genealogía de dicho saber en el último siglo, con un arco temporal que incluye varios momentos: la influencia de la Misión Kemmerer, el surgimiento de la CEPAL y la actualidad. Antes que trazar un recorrido convencional (y predecible) de cómo se formó la estadística ecuatoriana, el autor sostiene que la historización de este *expertise* permite ir contra una corriente que sacraliza la data como “objetiva, estable, uniforme y apolítica”. Su cuestionamiento resulta relevante y va más allá de una simple disputa académica, dada la hegemonía que tiene el big data y la privacidad de datos en la actualidad.

Con este trabajo, Villacís caracteriza pormenorizadamente a los actores que producen esta información, al estudiar sus perfiles, dónde se formaron, las influencias, internas y externas, así como las tecnologías e infraestructuras que influyeron en su entrenamiento y desarrollo profesional. Un hallazgo importante de su análisis: de todos los programas que formaban a profesionales en el campo estadístico, solo uno de cada cuatro ha sobrevivido desde 1969; y de estos, una gran mayoría tiene como orientación principal entrenar a futuros funcionarios de la administración pública.

El dossier finaliza con “Los últimos spencerianos. Hacia un canon de la primera sociología ecuatoriana” de Philipp Altmann, quien analiza las condiciones locales bajo las cuales se reconfiguró e institucionalizó la sociología en Ecuador durante la

primera mitad del siglo XX. Parte de la idea de repensar la circulación de conocimientos importados desde Europa y concebir la condición situada del conocimiento global de la sociología a partir del desarrollo de un programa teórico y conceptual propio ecuatoriano, que nace de una relectura de la obra de Herbert Spencer.

Altmann plantea que el carácter tardío de los debates sociológicos ecuatorianos de mediados del siglo XX, influenciados todavía por la obra de Spencer, cuya trascendencia estaba más bien en caída en los círculos europeos, fue resultado de las particulares condiciones que experimentó el proceso de institucionalización temprana de la sociología en Ecuador, especialmente su desarrollo en el interior de círculos de la elite local vinculados a la actividad política y a la jurisprudencia. El spencerianismo jugó, entonces, un papel clave para que la sociología se insertase, diera sus primeros pasos y se fortaleciera como herramienta de doble legitimación. Por un lado, la elite política otorgaba legitimidad a esta disciplina recién llegada a suelo ecuatoriano y, por otro, dicha disciplina otorgaba una legitimidad científica a las prácticas y pensamientos de los actores políticos locales.




Referencias

- Chambers, David Wade, y Richard Gillespie. 2000. "Locality in the History of Science: Colonial Science, Technoscience, and Indigenous Knowledge". *Osiris*, 15: 221-240.
- Chauca, Roberto. 2019. "El 'imperio fluvial' franciscano en la Amazonía occidental entre los siglos XVII y XVIII". *Historia Crítica*, 73: 95-116. <https://dx.doi.org/10.7440/histcrit73.2019.05>
- Latour, Bruno. 2005. *Reensamblar lo social: Una introducción a la teoría del actor-red*. Buenos Aires: Manantial.
- Law, John, y Wen-yuan Lin. 2017. "Provincializing STS: Postcoloniality, Symmetry, and Method". *East Asian Science, Technology, and Society* 11(2): 211-227. <https://dx.doi.org/10.1215/18752160-3823859>
- Livingstone, David. 2003. *Putting Science in Its Place: Geographies of Scientific Knowledge*. Chicago: University of Chicago Press.
- Pimentel, Juan, y José Pardo-Tomás. 2017. "And Yet, We Were Modern: The Paradoxes of Iberian Science after the Grand Narratives". *History of Science* 55(2): 133-147. doi:10.1177/0073275316684353. PMID: 28673189.
- Ragas, José. 2020. "Science and Technology in Modern Latin America". *Oxford Bibliographies*. Acceso el 10 de enero de 2021. <https://bit.ly/3yfAo6V>
- Raj, Kapil. 2007. *Relocating Modern Science: Circulation and the Construction of Knowledge in South Asia and Europe, 1659-1900*. Nueva York: Palgrave Macmillan.
- Shapin, Steven. 2007. "Science and the Modern World". En *The Handbook of Science and Technology Studies*, editado por Edward J. Hackett, Olga Amsterdamska, Michael E. Lynch y Judy Wajcman, 433-448. Cambridge: Massachusetts Institute of Technology Press.
- Turner, Mark, y Juan Pimentel, eds. 2021. *New World Objects of Knowledge. A Cabinet of Curiosities*. Londres: University of London Press. Acceso el 9 de julio de 2021. <https://bit.ly/363JgQR>

La enseñanza de las políticas públicas en América Latina: estado de la situación y desafíos para la ciencia política

Public policy training in Latin America: Current status and challenges for political science



-  Dr. Nicolás Bentancur. Profesor titular. Departamento de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de la República (Uruguay). (nicobent63@gmail.com) (<https://orcid.org/0000-0003-4909-6712>)
-  Dr. Germán Bidegain. Profesor asistente. Departamento de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de la República (Uruguay). (german.bidegain@cienciassociales.edu.uy) (<https://orcid.org/0000-0002-4007-4843>)
-  Lcdo. Rodrigo Martínez. Ayudante de investigación. Departamento de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de la República (Uruguay). (rodrigo.3609@gmail.com) (<https://orcid.org/0000-0001-5272-2476>)

Recibido: 28/12/2020 • Revisado: 16/03/2021
Aceptado: 11/06/2021 • Publicado: 01/09/2021

Resumen

El presente artículo tiene como objeto de análisis la enseñanza de las políticas públicas en las licenciaturas de Ciencia Política de 11 países de América Latina. Se abordan los perfiles de los docentes, los enfoques privilegiados, los autores y textos más citados, y el sitio asignado al conocimiento producido dentro y fuera del subcontinente. Tras el análisis de 109 programas de 63 universidades, se constatan distintas matrices de formación superior de los docentes —en unas predominan las titulaciones locales y en otras las del exterior—. Lo anterior se asocia con la influencia relativa que otorgan a la producción académica nacional y extranjera al momento de elaborar las bibliografías de sus cursos. Se comprueba también la insuficiente recepción de textos producidos en otros países de la región, aunque las referencias a la producción latinoamericana han crecido progresivamente. Con diferentes grados según el país, las manifestaciones de asimilación lineal de marcos y enfoques teóricos producidos en y para los países del norte, la autorreferenciación de la producción nacional y la escasa conexión con otras propuestas latinoamericanas aparecen como los principales obstáculos para construir una “ciencia de las políticas” que, al mismo tiempo, se instituya en diálogo con la producción internacional más influyente, y resulte apta para dar cuenta de las particularidades de cada experiencia nacional y de las dinámicas regionales.

Descriptores: América Latina; ciencia política; enseñanza superior; formación docente; políticas públicas; sílabo.

Abstract

The present article analyzes training in public policy at the undergraduate level in Political Science programs at 11 Latin American countries. This research addresses the profile of instructors, the most often quoted authors and texts and the importance granted to knowledge produced both inside and outside the region. The examination of 109 syllabi from 69 universities can detect the incidence of significantly different training backgrounds among instructors. In some cases locally obtained degrees prevail, while in other cases, foreign training is predominant. This has a direct impact in the relative prominence granted to either domestic or external sources in course reading lists. The article is able to establish that—in spite of recent progress—the use of references taken from texts produced within the region is still limited. In all countries—although in a different degree in each case—the process of building a “science of policy” is hampered by the straightforward and indiscriminating adaptation of theoretical models and frameworks originally produced in and for countries in the developed world, as well as for the still scarce referencing of local intellectual production and/or of Latin American sources. This, in turn, obstructs a meaningful dialogue with the most influential international intellectual production and hinders future prospects for homegrown research able to account for specific national and regional experiences and dynamics.

Keywords: Latin America; political science; higher learning; instructor training; public policy; syllabus.

1. Introducción y estado de la cuestión

El conocimiento experto sobre políticas públicas tiene un rol clave en las sociedades a la hora de diagnosticar problemas, diseñar soluciones e implementarlas, independientemente de la arena política que se tome en consideración. En América Latina, un continente que enfrenta hasta el día de hoy importantes desafíos en términos de capacidades estatales y desarrollo económico, político y social, el área de estudios sobre políticas públicas ha avanzado significativamente a partir de la última década del siglo XX. No obstante, son pocos los estudios que abordan este tema, que posee particular relevancia para los países de la región. Teniendo en cuenta lo anterior, en este artículo se analiza la situación actual con relación al conocimiento experto de políticas públicas en el continente. Para acercarse al fenómeno se propone indagar en un prerrequisito necesario para sustentar esa experticia: la enseñanza de las políticas públicas en las carreras universitarias de Ciencia Política en el nivel de grado.

Si se parte de un enfoque más amplio que abarque a la ciencia política en su conjunto, se advierte que esta ha transitado recientemente por un renovado proceso de reflexión que abarca su historia y su situación en el continente (Lucca 2008). Esta preocupación se ha visto reflejada en la aparición de números especiales en revistas académicas¹ que abordan este asunto y en la publicación de libros sobre el tema (Freidenberg 2017a; Ravecca 2019). El grado de acumulación académica sobre la ciencia política ha llevado a algunos autores a señalar que ya ha madurado en la región un campo de estudios que tiene como objeto de análisis la producción politológica (Bulcours, Gutiérrez Márquez y Cardozo 2015).

Esa acumulación permite identificar al menos tres nudos analíticos relevantes sobre el estado de la disciplina a nivel regional. En primer lugar, como afirma D'Alessandro (2013), es posible constatar tensiones entre dos tradiciones epistemológicas de la disciplina en la región. Por un lado, existe una corriente preocupada por el análisis de temas relevantes para la realidad política continental, con un fuerte componente normativo. Por otro, se manifiesta una tendencia orientada a desarrollar los cánones de investigación científicos positivistas, dominantes en la academia de los países desarrollados. La primera corriente juzga críticamente a la segunda por el exceso de celo puesto en sus orientaciones metodológicas a costa de sacrificar el tratamiento de temas sustantivos para la región. También cuestiona la importación acrítica de teorías y agendas de investigación provenientes de los países desarrollados (Soto Pimentel 2017). Esta última crítica es compartida a su vez por autores de otras disciplinas que alertan sobre el desbalance de la economía política del conocimiento en el mundo globalizado (Pobłocki 2009; Rivera Cusi-

1 Por ejemplo, los volúmenes 25 (1) de la *Revista de Ciencia Política* (Chile, 2005), 35 (1) de la misma revista en 2015, 50 (1) de la revista *Política* (Chile, 2012), 7 (3) de la *Revista Debates* (Brasil, 2013), 6 (1) de la *Revista Andina de Estudios Políticos* (Perú, 2016), y 5 del *Anuario Latinoamericano-Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales* (Polonia, 2017).

La enseñanza de las políticas públicas en América Latina: estado de la situación y desafíos para la ciencia política

canqui 2012; Miskolci 2014; Peck y Theodore 2015). Desde este enfoque, el poderío económico de los países se traduce en su capacidad para definir el conocimiento autorizado e influencia fuertemente los flujos de circulación de saberes entre países centrales y periféricos.

La segunda corriente cuestiona a la primera por su supuesta falta de rigor científico y porque sus trabajos presentan un estilo ensayístico. La anterior es una afirmación algo caricaturizada, pero da cuenta de debates vigentes en la región, que algunos han llamado a superar mediante propuestas conciliadoras (Tanaka 2017). Además, autores como Freidenberg (2017b) y Chasquetti (2017) objetan el carácter “parroquialista” de la disciplina. Según estos estudiosos la producción de los distintos países se orienta excesivamente a las problemáticas particulares de cada uno de ellos, siguiendo referencias nacionales. Desde esta perspectiva, sería importante que la disciplina que se practica en la región desarrollara en mayor medida la mirada comparada. Como tercera corriente encontramos algunos análisis de la situación de la disciplina en los países del subcontinente que evidencian una diversidad importante en relación con sus grados de institucionalización (Nohlen 2007; Bulcourf, Krzywicka y Ravecca 2017; Freidenberg 2017a).

Si lo antedicho se verifica en el plano de los metanálisis que refieren a la ciencia política en su conjunto, de forma paralela también se ha desarrollado una producción académica que ha reparado específicamente en las condiciones del estudio de las políticas públicas en –y de– la región.

En términos relativos, estos esfuerzos comenzaron con atraso. En la primera década del siglo XXI se señaló que “la ciencia política aún no se considera como experta en políticas públicas, pues no se le supone un conocimiento para gobernar bien” (Nohlen 2007, 26). Se hicieron entonces llamados para “avanzar más en la institucionalización académica del estudio de las políticas públicas, particularmente desde los estudios politológicos” (Valencia Agudelo y Alexis Álvarez 2008).

Estudios más recientes dan cuenta de un proceso de avance progresivo iniciado a finales del siglo XX, que se manifiesta en la existencia de programas académicos de grado y posgrado, revistas académicas y grupos de investigación especializados en las políticas públicas. Son expresiones de una institucionalización progresiva de esta área de estudios, que ha sido señalada en algunos abordajes comparados (Díaz, Galano y Curti 2014; Roth Deubel 2016b) y que se refleja mayoritariamente en estudios de casos nacionales (Bentancur y Mancebo 2013; Barrientos del Monte 2015; Boechat Tinoco 2016; Cardozo y Bulcourf 2016; Roth Deubel 2016a). De cualquier forma, los esfuerzos por generar y mapear el conocimiento sobre políticas públicas generado en la región son todavía escasos. Como señaló Roth Deubel (2010, 54), “cabe resaltar la poca contribución latinoamericana al desarrollo de marcos y teorías para el análisis de la acción pública, a pesar de la existencia de un gran número de experiencias participativas en la formación de la acción pública estos últimos años”.

Por ende, y dada la relevancia del tema para el funcionamiento de las democracias latinoamericanas, resulta imperioso avanzar en el conocimiento y la crítica de las modalidades de enseñanza e investigación imperantes en la subdisciplina. Este trabajo pretende aportar a esa línea, al focalizar la dimensión de la enseñanza. Procuraremos arrojar luz sobre los perfiles de los docentes de esos cursos, los enfoques privilegiados, los autores y textos más influyentes, así como el sitial asignado en nuestros cursos al conocimiento producido dentro y fuera del subcontinente.²

Más específicamente, este artículo se basa en un estudio comparado sobre la enseñanza de las políticas públicas en carreras de grado de Ciencia Política. A través de la recolección, sistematización y análisis de 109 programas de 63 universidades de 11 países latinoamericanos, se ofrece un diagnóstico sobre la enseñanza de las políticas públicas en la región con base en una serie de dimensiones, que se articulan sobre tres ejes principales:

- a) descripción general de los programas de estudio;
- b) categorización de los autores incluidos en sus bibliografías;
- c) caracterización de las referencias contenidas en los programas.

El artículo se estructura de la siguiente manera. En la próxima sección consta el abordaje metodológico de la investigación, se describe el proceso de recolección del material empírico y sus características principales. Acto seguido, se presenta una sección de análisis y resultados, dividida en tres subsecciones que hacen referencia a los tres ejes analíticos presentados anteriormente. Finalmente, culminamos con una sección de discusión y conclusiones.

2. Materiales y métodos

El análisis que se presenta en este artículo se sustenta en una base de datos creada en el marco del proyecto “Enseñanza e investigación académica de las políticas públicas en América Latina: concepciones dominantes y aportes regionales”, que se ejecuta actualmente con el apoyo financiero de la Comisión Central de Investigación Científica (CSIC) de la Universidad de la República ubicada en Uruguay. A partir de la misma, se realiza un estudio estadístico descriptivo que brinda un acercamiento novedoso a la realidad de la enseñanza de las políticas públicas en la región.

Para generar esta base de datos se recolectó información acerca de programas sobre políticas públicas en carreras de grado en Ciencia Política o similares –Ciencia Política y Gobierno, Ciencia Política y Relaciones Internacionales, etc.– en países de Amé-

² Esta investigación forma parte de una agenda de trabajo más amplia que se encuentra en curso. Por lo tanto, en futuros textos abordaremos también la generación de conocimiento original, a través del estudio de la producción plasmada en revistas académicas especializadas y en eventos académicos regionales. Una vez abordadas las tres dimensiones –enseñanza, publicaciones y ponencias–, estaremos en condiciones de realizar un análisis más exhaustivo del estado de los estudios sobre las políticas públicas en la región.

La enseñanza de las políticas públicas en América Latina: estado de la situación y desafíos para la ciencia política

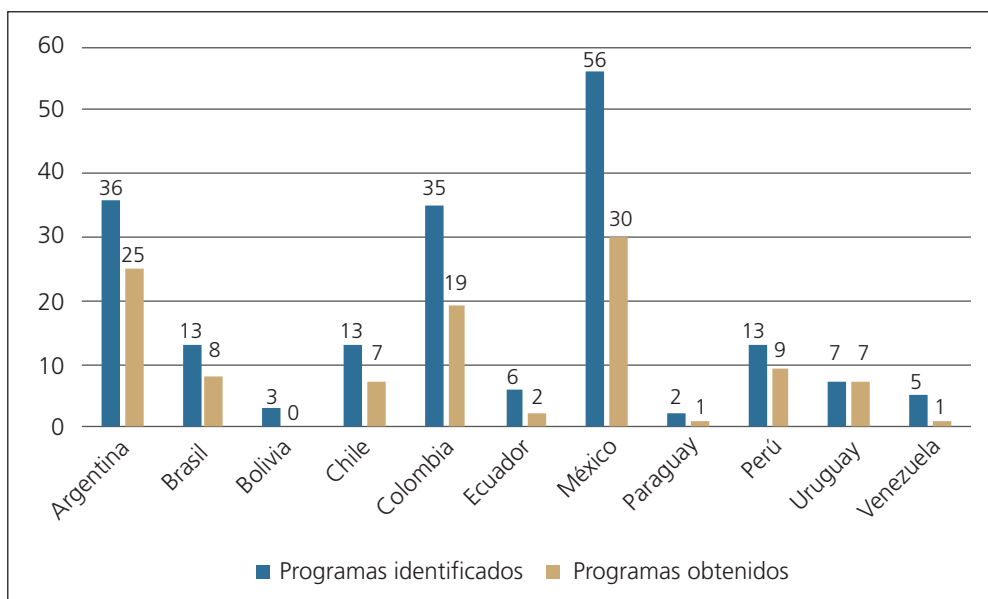
rica del Sur y en México. Para cumplir los objetivos del proyecto se tomaron en cuenta solo programas que incorporaran contenidos teóricos generales sobre el análisis de las políticas públicas. Esta decisión implicó dejar fuera, por ejemplo, a aquellos programas de enfoque puramente sectorial que no abordaran un estudio más general del campo.

En términos prácticos, se definió en una primera instancia un universo de programas potenciales a través del análisis de las mallas curriculares de las carreras identificadas en los países de estudio. En segundo lugar, los programas identificados se recopilaban mediante dos vías fundamentales: descarga de las páginas web de las universidades –cuando estaban disponibles– y el envío directo por parte de los responsables de las distintas universidades, a solicitud del equipo de investigación –en la gran mayoría de los casos–.

El proceso de recolección tuvo lugar entre julio de 2019 y febrero de 2020. Sobre un total de 118 universidades identificadas, se logró obtener programas de 63 de ellas –una tasa de éxito del 53 %–. En relación con el universo de programas identificados la tasa de éxito fue de 58 % –109 programas de 189– como se evidencia en el gráfico 1.

A los programas obtenidos en primera instancia se agregaron otros que no habían sido identificados en la revisión de las mallas curriculares y que fueron enviados por las universidades. Por este motivo la muestra potencial ascendió a 114 programas. El análisis primario nos llevó a descartar algunos de ellos,³ lo que terminó definiendo

Gráfico 1. Programas identificados y obtenidos por país



Elaboración propia a partir de la base de datos construida para este estudio.

3 Por repetición, por carecer de información –programas sin bibliografía–, o porque su orientación se no ajustaba a los objetivos del proyecto.

Nicolás Bentancur, Germán Bidegain y Rodrigo Martínez

Tabla 1. Programas ingresados en la base de datos

País	Programas	Porcentaje del total ¹
México	29	27
Argentina	27	25
Colombia	19	18
Perú	9	8
Brasil	8	7
Chile	6	6
Uruguay	5	5
Ecuador	2	2
Paraguay	1	1
Venezuela	1	1
Total	107	100

¹En esta tabla, y en las tablas y gráficos que se presentan a continuación los porcentajes están redondeados a números enteros. De ahí que no en todos los casos el porcentaje total suma el 100 %.

Elaboración propia a partir de la base de datos construida para este estudio.

18

la muestra final de 107 programas. En la tabla 1 se detalla la cantidad de programas obtenidos por país y su peso en el total de la muestra.⁴

Para evaluar cada programa se utilizaron un número importante de variables, algunas de las cuales se desarrollan en el resto del artículo de acuerdo con los tres ejes ya definidos. En total, la base de datos cuenta con 2997 referencias sistematizadas, incluidas en los 107 programas analizados. Finalmente, cabe destacar que, para poder caracterizar a los docentes involucrados en los cursos, se complementó la información de los programas con la recolección de datos adicionales por parte del equipo de investigación a través de la descarga de sus currículums oficiales y de información disponible en internet –entrevistas, biografías, etc.–.

3. Análisis y resultados

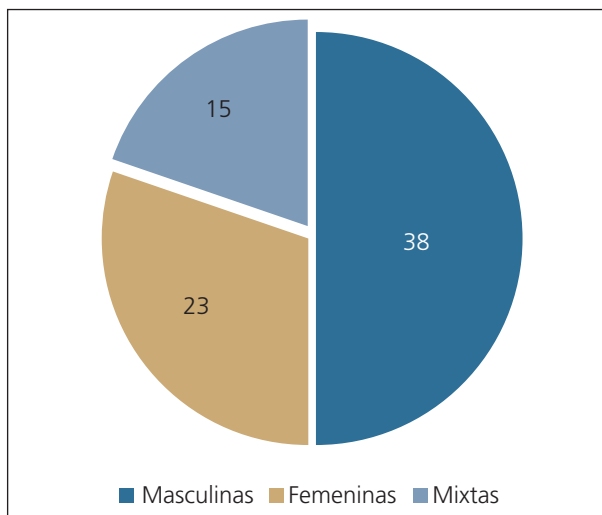
Caracterización general de los programas

Una forma posible de acercarse a los programas estudiados es analizar algunas características generales referidas a los docentes que están a cargo de los cursos. En este sentido, vale preguntarse respecto a la composición por género de las distintas cátedras.⁵

⁴ No fue posible conseguir ninguno de los tres programas identificados en universidades de Bolivia.

⁵ En 76 de los 107 programas –un 71 %– se precisó el nombre de al menos un docente del curso. Los cálculos sobre el género de las cátedras se realizan sobre ese total.

Gráfico 2. Composición de cátedras por género



Elaboración propia a partir de la base de datos construida para este estudio.

Como se aprecia en el gráfico 2, ascienden a 38 las cátedras compuestas por uno o varios hombres –50 % del total–, 23 por una o varias mujeres –un 30 %– y 15 cátedras que representan el 20 % tienen una composición mixta. Estas cátedras corresponden a un total de 121 docentes identificados en los programas, 65 de los cuales –un 54 %– son hombres y 56 –el 46 %– mujeres. Otro aspecto tomado en consideración en relación con los docentes involucrados en los distintos cursos es el país en el cual obtuvieron su título académico de mayor nivel.⁶

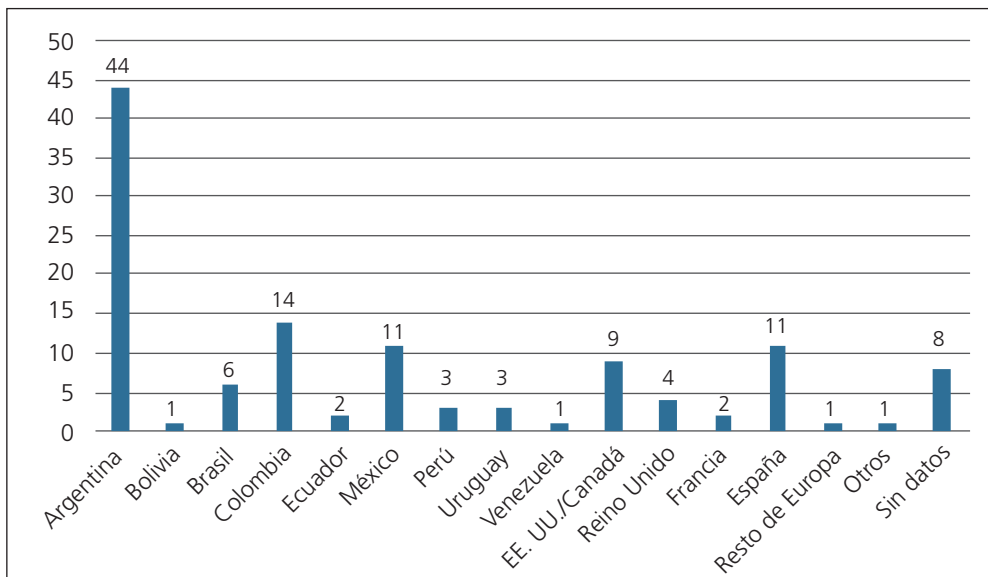
El gráfico 3 da cuenta que, en sentido general, la mayoría de los docentes tomados en consideración obtuvieron su título de mayor nivel en Argentina –44 docentes, 36 % del total estudiado–.⁷ Como se aprecia, existe una distancia importante con Colombia, el segundo país en que más docentes obtuvieron su título de mayor grado –14 docentes, 12 % del total–. Por otra parte, 27 docentes –22 % del total– alcanzó su título de mayor grado en algún país del norte, registrando España por sí sola 11 docentes –9 % de los casos–. Estados Unidos y Canadá representan, en conjunto, un 7 % de los casos –nueve docentes–.

Si bien esta es información relevante, vale la pena preguntarse además qué porcentaje de los docentes que enseñan en un país determinado obtuvo su título de mayor nivel en ese mismo territorio, pues se trata de un indicador importante que ayuda a comprender la circulación de docentes en la región. Esta pregunta se responde a través de los elementos presentados en la tabla 2.

6 Se consideró al doctorado como el título académico de mayor nivel.

7 Debe aclararse que Argentina aparece con mayor número de docentes porque en este país, a diferencia del resto, se suele incorporar al conjunto de los integrantes del equipo docente en cada programa. En los demás casos, habitualmente cada programa menciona solamente al docente responsable del curso.

Gráfico 3. País de obtención del título superior de docentes



Elaboración propia a partir de la base de datos construida para este estudio.

Tabla 2. Lugar de obtención de título superior con respecto al país en el que enseña

País del programa	Docentes identificados	Mismo país	Otro país A. L.	Norte global	Resto del mundo	Sin datos	Total
Argentina	58	71 %	3 %	17 %	0 %	9 %	100 %
Brasil	4	75 %	0 %	25 %	0 %	0 %	100 %
Chile	4	0 %	50 %	50 %	0 %	0 %	100 %
Colombia	18	78 %	6 %	17 %	0 %	0 %	101 %
Ecuador	3	67 %	0 %	33 %	0 %	0 %	100 %
México	15	67 %	0 %	27 %	0 %	7 %	101 %
Paraguay	0	-	-	-	-	-	-
Perú	8	38 %	0 %	63 %	0 %	0 %	101 %
Uruguay	8	38 %	38 %	13 %	13 %	0 %	102 %
Venezuela	3	33 %	0 %	0 %	0 %	67 %	100 %
Total	121	64 %	7 %	22 %	1 %	7 %	101 %

Elaboración propia a partir de la base de datos construida para este estudio.

La situación varía mucho en este aspecto. En Argentina, Ecuador y México los docentes que obtuvieron su título superior en el mismo país en que enseñan constituyen alrededor del 70 %. Los guarismos son aún más elevados en Brasil y Colombia con un 75 % y 78 % respectivamente. En el otro extremo encontramos a Chile, país don-

La enseñanza de las políticas públicas en América Latina: estado de la situación y desafíos para la ciencia política

de la totalidad de los docentes tomados en consideración para este artículo estudiaron en el extranjero. Los casos de Perú y Uruguay también dan cuenta de un importante número de docentes que obtuvieron su título superior fuera de los países donde laboran. Finalmente, para Venezuela solamente se obtuvieron datos con respecto a un docente, el cual estudió en el mismo país.

El estudio realizado también permitió reconocer otras características generales de los programas. A nivel del tipo de contenidos trabajados identificamos tres categorías principales: programas con una orientación puramente teórica; programas con una orientación teórica y un abordaje empírico orientado al caso nacional; y programas con una orientación teórica complementada con abordajes empíricos del caso nacional y de otros casos latinoamericanos. Como se aprecia en la tabla 3 todos los programas de la muestra tienen un componente teórico. Esto se desprende de la definición del universo de estudio que fue precisada anteriormente. La distribución resultante se presenta a continuación.

Tabla 3. Alcance teórico/empírico de los programas

País	Teórico	Teórico y casos nacionales	Teórico, casos nacionales y otros casos latinoamericanos	Teórico, casos nacionales, otros casos latinoamericanos y casos no latinoamericanos	Total
Argentina	22 %	41 %	37 %	0 %	100 %
Brasil	13 %	75 %	13 %	0 %	101 %
Chile	17 %	67 %	17 %	0 %	101 %
Colombia	47 %	11 %	21 %	21 %	100 %
Ecuador*	50 %	50 %	0%	0 %	100 %
México	31 %	41 %	21%	7 %	100 %
Paraguay*	0 %	0 %	100%	0 %	100 %
Perú	33%	33 %	33%	0%	99 %
Uruguay	20 %	0 %	80%	0 %	100 %
Venezuela*	100 %	0 %	0%	0 %	100 %
Total	30 %	36 %	28%	6 %	100 %

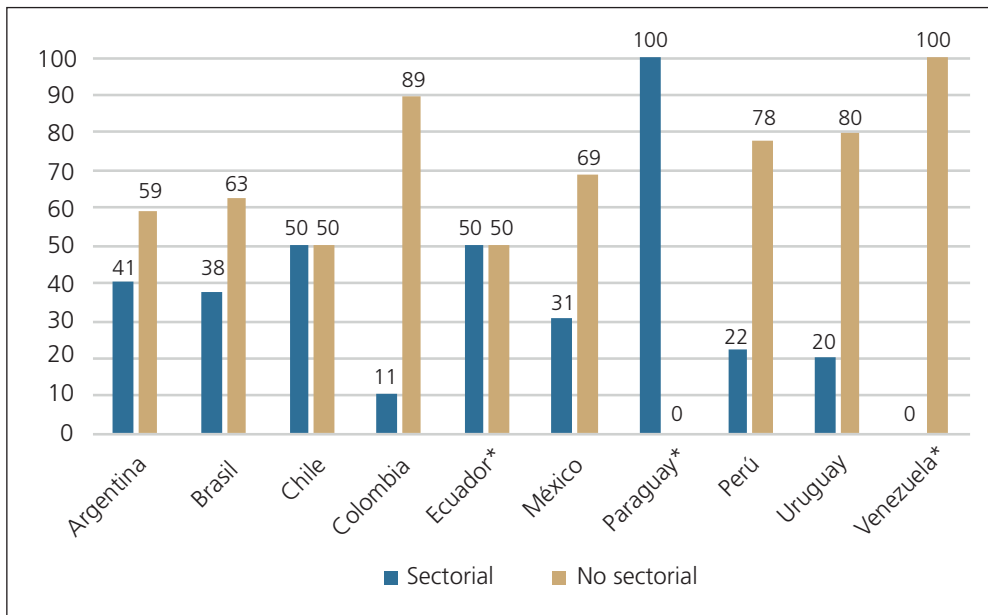
Elaboración propia a partir de base de datos construida para este estudio.

Nota: Los casos marcados con asteriscos cuentan con menos de 5 programas.

En términos generales se constata que casi un tercio de los programas tienen un abordaje puramente teórico, mientras que el resto combina los contenidos teóricos con el análisis de casos concretos a nivel nacional, de la región y extrarregionales. En relación con los trabajos donde se realizaron análisis de casos, un 28 % del total de los programas analizados se interesa por el estudio de otros países de la región. Además, en la tabla 3 se aprecia que la distribución entre los países en relación con este criterio varía considerablemente. Una mirada similar puede realizarse para analizar si

los programas cuentan en sus contenidos con secciones dedicadas al estudio de algún sector de política pública en particular.

Gráfico 4. Foco sectorial de los programas (porcentajes)



Elaboración propia a partir de la base de datos construida para este estudio.

Nota: Los casos marcados con asteriscos cuentan con menos de 5 programas.

Más de dos tercios de los programas analizados no cuentan con un foco sectorial en sus contenidos. De cualquier forma, este resultado es razonable si se tiene en cuenta que no fueron considerados en el universo de estudio los programas con un carácter exclusivamente sectorial y que carecieran de algún tipo de abordaje teórico general sobre la subdisciplina.

Cuantificación y caracterización de los autores de textos incluidos en los programas

En esta sección se avanza en la descripción de las características generales de los autores de textos incluidos en las bibliografías de los programas. Un primer acercamiento refiere a los autores más citados. La base de datos incluye un importante número de cursos introductorios a las políticas públicas, motivo por el cual existen una cantidad relevante de referencias que provienen de manuales. Teniendo en cuenta las diferencias que existen entre la generación de conocimiento y su sistematización y

La enseñanza de las políticas públicas en América Latina: estado de la situación y desafíos para la ciencia política
 reproducción en manuales, distinguimos entre aquellas referencias correspondientes a manuales –como se muestra en la tabla 4– y aquellas otras correspondientes a textos teóricos o empíricos originales como se expone en la tabla 5.⁸

Tabla 4. Manuales más citados, autores y nacionalidades

N.º	Manual	Citas	Autor/es	Nacionalidad
1	<i>Políticas públicas. Una introducción a la teoría y a la práctica del análisis de políticas</i>	47	Parsons, W.	Reino Unido
2	<i>Las políticas públicas</i>	44	Mény, Y. y Thoenig, J.	Francia y Suiza
3	<i>El estudio de las políticas públicas</i>	36	Aguilar Villanueva, L.	México
4	<i>Análisis y gestión de políticas públicas</i>	33	Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C. y Varone, E.	España, Suiza, Francia y Suiza
5	<i>Problemas públicos y agenda de gobierno</i>	30	Aguilar Villanueva, L.	México
6	<i>La hechura de las políticas</i>	28	Aguilar Villanueva, L.	México
7	<i>La implementación de las políticas públicas.</i>	17	Aguilar Villanueva, L.	México
8	<i>El análisis de políticas públicas</i>	15	Fontaine, G.	Ecuador*
9	<i>Decisiones públicas. Análisis y estudio de los procesos de decisión en políticas públicas</i>	13	Dente, B. y Subirats, J.	Italia y España
10	<i>Políticas públicas. Formulación, Implementación y Evaluación</i>	9	Roth, A.	Colombia**
11	<i>Las políticas públicas</i>	8	Müller, P.	Alemania
12	<i>Análisis de políticas públicas</i>	8	Harguindéguy, J.	Francia
13	<i>Análisis de políticas públicas</i>	5	Müller, P. y Surel, Y.	Alemania y Francia

Elaboración propia a partir de base de datos construida para este estudio.

Nota: * El autor es de origen francés, pero figura como ecuatoriano debido a que desarrolla su actividad académica en una institución con sede en este país.

** El autor es de origen suizo, pero figura como colombiano debido a que desarrolla su actividad académica en una institución con sede en este país.

Al agrupar las citas de sus distintos manuales encontramos que Aguilar Villanueva es el autor más citado entre aquellos que produjeron este tipo de materiales académicos utilizados en los cursos investigados. A su vez, es interesante destacar que se trata del único autor de la lista oriundo de Latinoamérica. El resto de los autores son originarios de países del norte, aunque algunos se desempeñan en centros universitarios de la región desde hace mucho tiempo, por ejemplo, Roth y Fontaine. Por otra parte, en términos de los contenidos sustantivos de los manuales, destaca que las obras de Aguilar Villanueva se componen esencialmente de traducciones al español de textos producidos por autores del norte. Por lo tanto, si bien su lugar predominante en la

8 Para esta clasificación consideramos como “manuales” a aquellos libros que presentan un panorama amplio de la subdisciplina con fines principalmente didácticos, incluyendo los que ofrecen también aportes originales –no exclusivamente de síntesis o recopilación–.

tabla 4 indica la relevancia de este autor latinoamericano en la región, debe anotarse que en términos de producción de conocimiento sus obras más citadas consisten principalmente en la importación, contextualización y difusión de contenidos teóricos del Norte Global hacia la región.

Tabla 5. Autores más citados (contribuciones originales) y su nacionalidad

N.º	Autor	Citas	Nacionalidad	N.º	Autor	Citas	Nacionalidad
1	Oszlak, O.	63	Argentina	16	Peters, G.	20	EE. UU.
2	Subirats, J.	53	España	17	Elder, C.	19	EE. UU.
3	Bardach, E.	51	EE. UU.	18	Kingdon, J.	19	EE. UU.
4	Lindblom, C.	39	EE. UU.	19	Lahera, E.	18	Chile
5	Stein, E.	37	Argentina	20	Wildavsky, A.	16	EE. UU.
6	Sabatier, P.	33	EE. UU.	21	Graglia, E.	16	Argentina
7	O'Donnell, G.	32	Argentina	22	Lasswell, H.	16	EE. UU.
8	Roth, A.	29	Colombia	23	López, A.	15	Argentina
9	Majone, G.	27	Italia	24	Cabrero, E.	15	México
10	Tommasi, M.	26	Argentina	25	Birkland, T.	15	EE. UU.
11	Howlett, M.	26	EE. UU.	26	Matus, C.	14	Chile
12	Thwaites, M.	25	Argentina	27	Dror, Y.	14	Austria
13	Scartascini, C.	25	Argentina	28	Acuña, C.	14	Argentina
14	Cobb, R.	24	EE. UU.	29	Deleon, P.	14	EE. UU.
15	Ramesh, M.	22	India	30	Tamayo, M.	13	España
Otros						2791	
Total						3541	

Elaboración propia a partir de la base de datos construida para este estudio.

Al tomarse en cuenta solamente las referencias que presentan contribuciones originales se nota un panorama más diverso. Como sucedió con las referencias a autores de manuales, existe una presencia dominante de autores oriundos de países del Norte Global –16 de los 30 autores más citados–, sin embargo, en este tipo de contenidos existe una presencia más relevante de autores de América Latina –13 de los 30 más citados–. A nivel de países específicos destaca la importancia de Estados Unidos como lugar de origen de 12 de los autores de la lista. A nivel regional sobresale Argentina, ya que nueve autores de la lista pertenecen a ese país.

Para profundizar en la importancia que los autores de países del norte tienen en los programas analizados, se calculó el porcentaje de autores oriundos de estos territorios –Estados Unidos, Canadá y países de Europa– referidos en los programas de cursos, en correspondencia con los autores provenientes de la región y de otros países no centrales. Esta medida, que llamamos índice de asimilación, arroja un total de 57 % para el total de la base. Esto demuestra que casi seis de cada diez autores

La enseñanza de las políticas públicas en América Latina: estado de la situación y desafíos para la ciencia política incluidos en las bibliografías pertenecen al mundo desarrollado. Resulta interesante analizar qué sucede en el interior de cada uno de los países para determinar cuánta variación existe.

Tabla 6. Índice de asimilación por países

País	Índice de asimilación	N.º de programas
Venezuela*	83 %	1
Uruguay	76 %	5
Ecuador*	71 %	2
Chile	69 %	6
Perú	63 %	9
Colombia	61 %	19
México	60 %	29
Argentina	51 %	27
Brasil	32 %	8
Paraguay*	25 %	1
Total base	57 %	107

Elaboración propia a partir de la base de datos construida para este estudio.

Nota: Los casos marcados con asteriscos cuentan con menos de 5 programas.

El cálculo del índice de asimilación por países da cuenta de algunas diferencias significativas entre los casos que se tomaron para la investigación. Si nos ceñimos a analizar países con más de cinco programas, Uruguay aparece junto con Chile como los territorios con una mayor relevancia de autores del norte –76 % y 69 % respectivamente–. En el otro extremo, Brasil y Argentina aparecen como los países con menor presencia de autores de naciones desarrolladas. Destaca en particular Brasil, con solo un 32% de autores del norte, mientras que Argentina se acerca más a la media general de este acápite que es del 51 %. Por su parte, México, Perú y Colombia presentan guarismos que oscilan entre el 60 % y el 63 %.⁹

Cabe preguntarse también si existen diferencias entre los programas de las universidades públicas y privadas en términos del índice de asimilación. Los datos muestran una presencia mayor de autores del norte en los cursos de las universidades privadas en relación con las públicas, aunque no se trata de una diferencia muy notable –58 % en las privadas y 55 % en las públicas–. En ambos tipos de universidades los autores provenientes del norte tienen un peso preponderante si se compara los oriundos de la región y de otros países no centrales.

Un aspecto relevante para el análisis es conocer si el lugar de formación de los docentes a cargo de los cursos influye en el tipo de bibliografía incorporada. Para ello,

⁹ Los casos de Venezuela y Paraguay aparecen en los extremos por tratarse de países de los que solo pudo obtenerse un programa, por lo que cualquier análisis debe ser muy cauto –un caso similar al de Ecuador, país del que solo se cuenta con dos programas–.

se verificó el índice de asimilación según el lugar de estudio en el que los docentes obtuvieron su título más avanzado. Los datos expresan una leve influencia del lugar de formación en la bibliografía incorporada, con un índice de asimilación para los docentes que estudiaron en el norte de 60 %, frente a un 56 % para aquellos docentes que estudiaron en América Latina.

Otro dato tomado en consideración se refiere al índice de asimilación dependiendo si se trata de cursos obligatorios u optativos. El índice entre los cursos obligatorios es de 55 %, cifra bastante inferior al 70 % de los optativos. Puesto que los cursos optativos suelen tener mayores niveles de especialización que los obligatorios, podría suponerse –a manera de hipótesis– que de esa diferencia derive del hecho de que la literatura especializada proviene, en mayor grado, del norte.

En relación con los cursos que cuentan con algún tipo de abordaje sectorial, los datos muestran que estos programas tienen un índice de asimilación bastante menor al de los cursos que se mantienen en un plano más general –50 % y 60 % respectivamente–. Probablemente, esto se deba a que los cursos con algún abordaje sectorial suelen tratar casos nacionales, lo que puede asociarse a una mayor presencia de autores nacionales o regionales en los programas.

Si se discriminan los programas según el país de la universidad correspondiente, se encuentran importantes diferencias en términos de la nacionalidad de los autores referenciados. Este acercamiento permite afinar la mirada sobre la importancia relativa de los autores nacionales y extranjeros en cada uno de los países estudiados.

Tabla 7. Nacionalidad de autores referenciados según el país del curso estudiado

	Propio país (índice de autorreferenciación)	Otros Latinoamérica	EE. UU., Canadá y Europa (índice de asimilación)	Resto del mundo	N.º de programas
Brasil	58 %	9 %	32 %	1 %	8
Argentina	37 %	12 %	51 %	0 %	27
México	28 %	11 %	60 %	1 %	29
Colombia	25 %	13 %	61 %	1 %	19
Perú	14 %	21 %	63 %	2 %	9
Ecuador*	9 %	14 %	71 %	6 %	2
Chile	7 %	15 %	69 %	9 %	6
Uruguay	6 %	17 %	76 %	1 %	5
Paraguay*	0 %	75 %	25 %	0 %	1
Venezuela*	0 %	17 %	83 %	0 %	1
Total base	29 %	13 %	57 %	1 %	107

Elaboración propia a partir de la base de datos construida para este estudio.

Nota: Los casos marcados con asteriscos cuentan con menos de 5 programas.

La enseñanza de las políticas públicas en América Latina: estado de la situación y desafíos para la ciencia política

La tabla 7 da cuenta de la importancia que tienen los autores nacionales en cada uno de los países. Allí se introduce el concepto de *índice de autorreferenciación*, que se refiere al porcentaje de textos de autores nacionales del mismo país en el que se dicta el curso que se incluyen en la bibliografía del programa. Brasil destaca claramente en este aspecto con un 58 % de autores nacionales en los programas analizados. Luego siguen Argentina y México, con 37 % y 28 % respectivamente. En el otro extremo, si analizamos los países para los que se cuenta al mínimo con 5 programas, aparecen Uruguay y Chile como los casos en que los autores nacionales tienen menor peso –6 % y 7 % respectivamente–. Con relación al peso de otros autores latinoamericanos en los distintos programas destaca Perú, que cuenta con un 21 % de autores de la región entre sus referencias y le sigue Uruguay con un 17 % de autores latinoamericanos en los programas estudiados.¹⁰

Cuantificación y caracterización de las referencias bibliográficas contenidas en los programas

El idioma de los textos que se incluyen como bibliografía en los programas de políticas públicas es otra variable interesante a tener en cuenta a la hora de caracterizar la enseñanza de la subdisciplina en la región.

Tabla 8. Idioma de los textos de los programas según país

País	Español y portugués	Inglés	Otro idioma	Total
Paraguay*	100 %	0 %	0 %	100 %
Venezuela*	100 %	0 %	0 %	100 %
Argentina	92 %	8 %	0 %	100 %
México	89 %	11 %	0 %	100 %
Ecuador*	81 %	19 %	0 %	100 %
Colombia	80 %	17 %	2 %	100 %
Brasil	79 %	21 %	0 %	100 %
Perú	77 %	23 %	0 %	100 %
Uruguay	72 %	28 %	0 %	100 %
Chile	54 %	46 %	0 %	100 %
Total base	84 %	15 %	0 %	100 %

Elaboración propia a partir de la base de datos construida para este estudio.

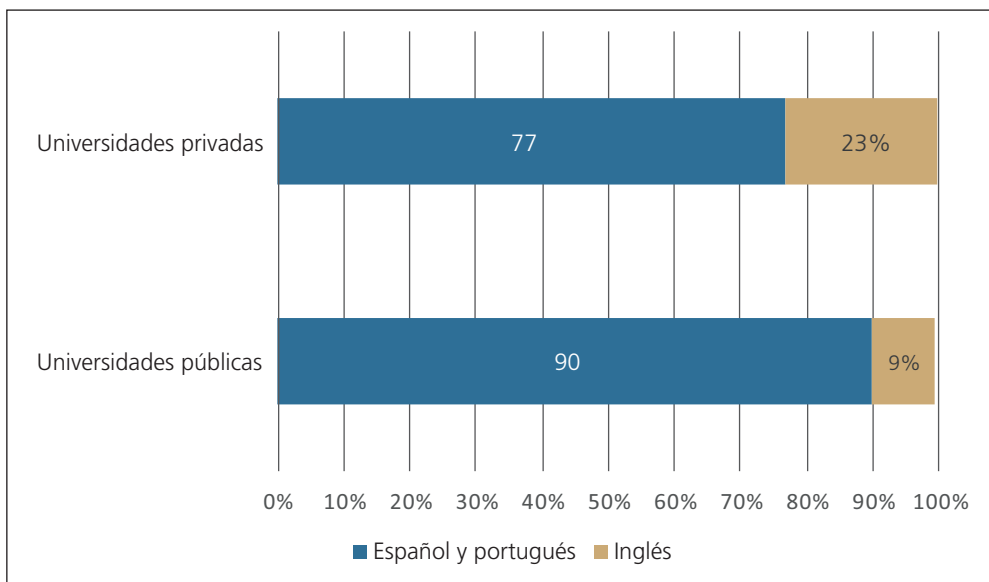
Nota: Los casos marcados con asteriscos cuentan con menos de 5 programas.

10 Venezuela no se toma en consideración debido a que solo se consiguió analizar un programa.

En la tabla 8 se agrupan los textos en español y portugués, por ser los idiomas oficiales de los países de la región. A nivel general, se constata que la gran mayoría de las versiones de los textos incorporados en los programas corresponden a alguno de estos dos idiomas –un 84 %–, con independencia del idioma de su versión original. De manera general existe una importante varianza entre los países. Tomando en consideración la relevancia de los textos en inglés en los distintos programas, destaca el caso chileno con un 46 % de los contenidos en este idioma. Luego siguen Uruguay con un 28 % de los textos en inglés, Perú con un 23 % y Brasil con un 21 %. En el otro extremo se encuentran Argentina y México, países que presentan solamente un 8 % y 11 % de textos en inglés.

Si se toma en cuenta la importancia de las publicaciones en inglés en comparación con idiomas como el español o el portugués según el tipo de universidad –pública o privada–, se notan diferencias interesantes.

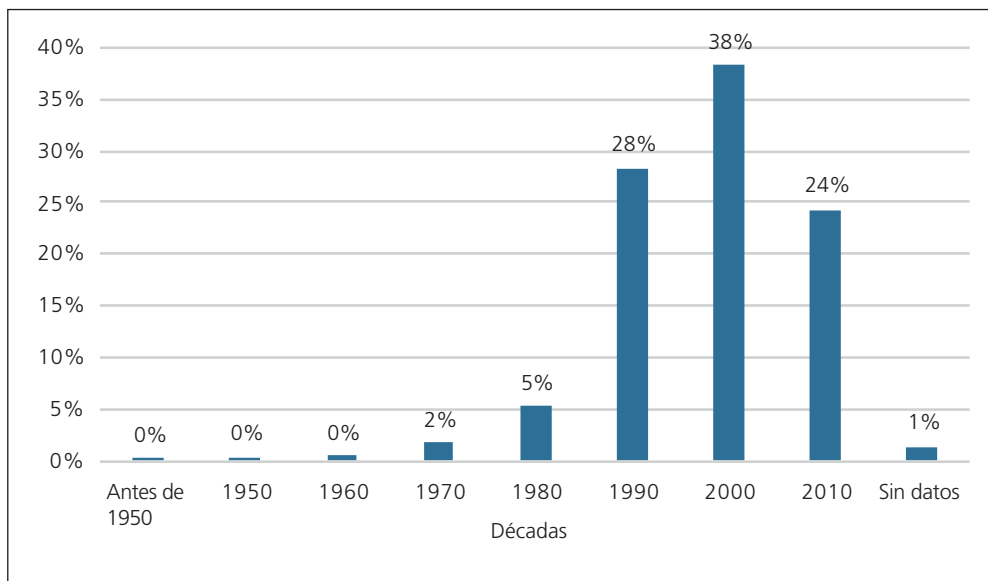
Gráfico 5. Porcentaje de referencias según el idioma, por tipo de universidad



Elaboración propia a partir de la base de datos construida para este estudio.

Mientras que en las universidades públicas solo un 9 % de las referencias incluidas en los programas están en inglés, en las universidades privadas este indicador alcanza el 23 %. Otra dimensión a tener en cuenta a la hora de analizar los contenidos de los programas estudiados es la fecha de publicación de los textos incluidos en las bibliografías. En el gráfico 6 se realiza una primera aproximación a este punto.

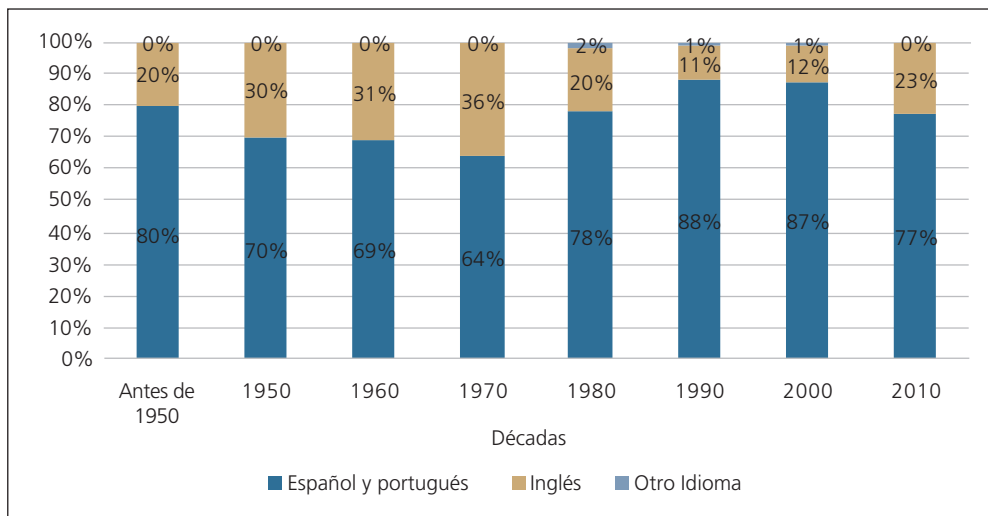
Gráfico 6. Distribución de las referencias por años



Elaboración propia a partir de la base de datos construida para este estudio.

Se constata en el gráfico 6 que la mayoría de las referencias están concentradas en las décadas de 1990, 2000 y 2010, mientras que la década de los 2000 cuenta con más publicaciones.¹¹ Puesto que la base de datos solo toma en consideración el año de

Gráfico 7. Influencia de los idiomas según década de publicación de la referencia



Elaboración propia a partir de la base de datos construida para este estudio.

11 Los guarismos de las referencias anteriores a la década de los 70 aparecen en el gráfico con 0 % porque la cifra fue redondeada a números enteros.

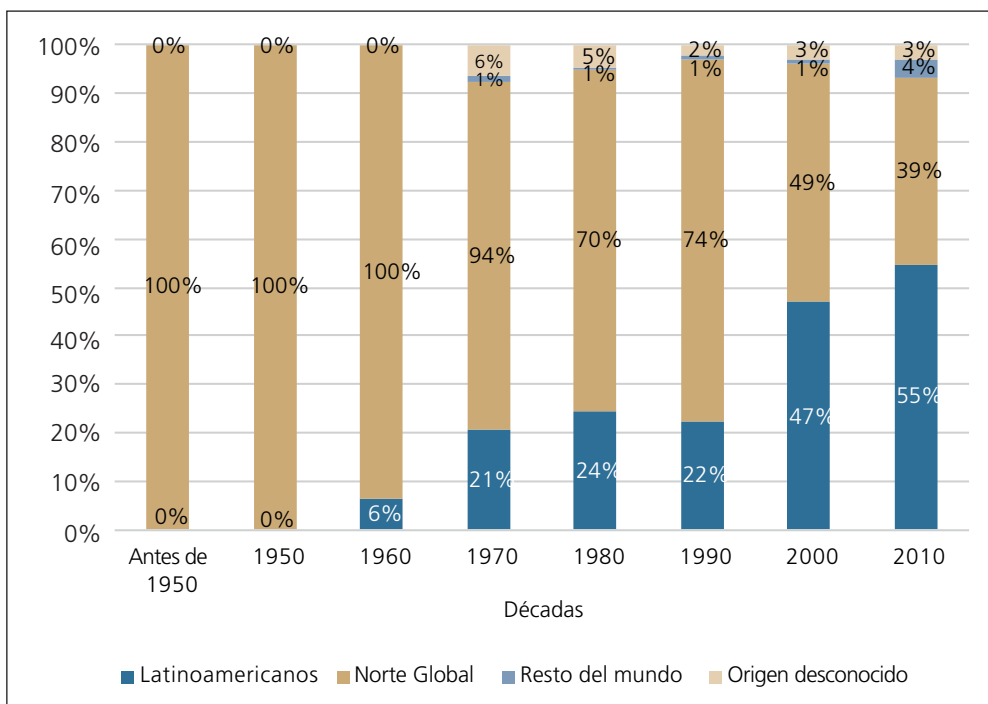
edición de las obras que se incluyen en los programas, esta información no permite identificar si se trata de la edición original o de una reedición de la publicación. Por lo tanto, es necesario ser cautos a la hora de interpretar esta información.

Es interesante preguntarse si la relevancia de las publicaciones en inglés ha variado en el tiempo. Para ello, en el gráfico 7 desglosamos la información referente al idioma según la década de publicación.

El gráfico 7 no presenta un patrón claro para el análisis. Se constata que en los textos publicados en las décadas de los 50, 60 y 70 hay un peso importante de referencias en inglés, entre el 30 % y 36 %. En cierta medida esto podría ser llamativo, ya que cabría esperar que por el tiempo transcurrido fuera razonable encontrar traducciones al español o portugués. No obstante, no es posible sacar conclusiones sin realizar un análisis más profundo.

Por otra parte, se constata que las décadas de los 90 y 2000 son las que presentan mayor peso de bibliografía en español y portugués, casi el 90 % de las referencias. Finalmente, un dato que se desprende del análisis es el rol marginal que otros idiomas tienen en los programas –representaban un máximo de 2 % en la década de los 80–. Esto indicaría un uso muy escaso de las producciones de otras academias con

Gráfico 8. Distribución de nacionalidades de autores referenciados por décadas



Elaboración propia a partir de base de datos construida para este estudio.

Nota: Para este gráfico se tomaron las referencias de Aguilar Villanueva como parte del Norte Global debido a que sus trabajos cumplieron un rol muy destacado de difusión de teorías provenientes de los países desarrollados.

La enseñanza de las políticas públicas en América Latina: estado de la situación y desafíos para la ciencia política tradición en el tópico –como la francesa o la alemana–, salvo que se trate de textos traducidos al inglés, al portugués o al español.

Una manera de profundizar el análisis es preguntarse sobre la evolución de la influencia de los autores del Norte Global en los distintos programas. De esta forma es posible visualizar la influencia de las universidades de los países desarrollados en la enseñanza de políticas públicas en América del Sur y México.

El gráfico 8 muestra un patrón interesante: la influencia de los autores latinoamericanos crece cuánto más actuales son las referencias. En este sentido se evidencia un salto significativo entre las referencias de la primera década del siglo XXI con respecto a las correspondientes a las décadas anteriores: mientras que las referencias de los años 70, 80 y 90 tienen una presencia de autores latinoamericanos de alrededor del 20 %, este porcentaje se duplica en las referencias de los 2000. Resulta interesante constatar que las referencias más recientes, las de la década de los 2010, se caracterizan por contar con una mayoría de textos realizados por autores del continente.

4. Discusión y conclusiones

El presente trabajo permite realizar una serie de consideraciones finales que detallamos a continuación. Como se verá, estas se conectan con algunos de los debates generales de la ciencia política referidos anteriormente y que tienen su correlato en el estudio específico de las políticas públicas.

En primer lugar, al concentrarnos en la formación de los docentes encargados de los cursos analizados es posible identificar dos subconjuntos de países en relación con la locación en la que sus docentes obtienen sus títulos superiores. Por una parte, existen sistemas de educación superior que tienden a formar a sus propios docentes. Se trata de casos en los que los profesores con títulos superiores obtenidos en el propio país representan más del 70 % del total y a los que agruparemos como “subconjunto A”. Argentina, Brasil y Colombia pertenecen a este grupo. Por otra, encontramos sistemas que tienden a formar a sus docentes en el exterior. En este grupo más de la mitad de los docentes identificados obtuvieron su título superior en un país distinto a aquel en el que enseñan. A este grupo lo denominaremos “subconjunto B” y entre las naciones que lo conforman se encuentran Chile, Perú y Uruguay.

Resulta interesante el grado de relación que nuestros datos evidencian entre estas dos modalidades de formación predominante y el denominado índice de asimilación, que refleja la influencia de los autores del norte en las bibliografías. Los países del subconjunto A, especialmente Argentina y Brasil, están entre los que menos citan a autores del norte. En el otro extremo, entre los más “asimilados”, están dos del subconjunto B –Chile y Uruguay–. La formación superior en el mundo desarrollado parece generar docentes más proclives al empleo de construcciones académicas del mismo origen.

Otra asociación interesante que surge a partir del análisis de los datos presentados está relacionada con el vínculo entre el país de obtención del título superior de los docentes —el país en que se enseña u otro— y el índice de autorreferenciación: la formación endógena se asocia con una mayor proporción de citas a autores nacionales. Los programas más autorreferenciales son los de Argentina y Brasil —58 % y 37 % de referencias nacionales—, que pertenecen al subconjunto A; en tanto Chile y Uruguay que están en el subconjunto B se encuentran en el otro extremo —por debajo del 10 % de referencias de autores nacionales—. La autorreferenciación puede conectarse con el ya aludido debate entre aquellos que identifican un supuesto carácter parroquial de algunas academias de la región y quienes reivindican un empleo más amplio del saber local. En este sentido, vale destacar que los datos analizados muestran una importante diversidad en la referenciación de autores nacionales o extranjeros según el país que se considere, lo que confirma la percepción de la literatura sobre la existencia de grados distintos de parroquialismo y adscripción global en las academias nacionales.

Tras discriminar las referencias extranjeras presentes en el conjunto de los programas entre aquellas que provienen del Norte Global y las originarias de la región, se constata la importante presencia de las de origen estadounidense, canadiense y europeo. Reflejadas en nuestro índice de asimilación representan el 57 % de todas las referencias identificadas y ascienden casi al 70 % en países como Ecuador, Chile y Uruguay.

En otro rubro, podría esperarse una mayor influencia relativa de las referencias bibliográficas de los países desarrollados en programas correspondientes a universidades privadas, en relación con sus pares de naturaleza pública. Esta presunción se comprueba tras nuestra indagación, pero los datos muestran que la diferencia entre universidades públicas y privadas no es importante. En cambio, la diferencia sí resulta significativa si se toma en consideración la incidencia de los textos referenciados en idioma inglés en unas y otras: porcentualmente es más del doble en las instituciones privadas.

Un hallazgo relevante de nuestro trabajo se refiere a la influencia creciente de la producción latinoamericana a partir de los años 2000. Como se aprecia en el gráfico 8 se registra un salto sustantivo en el siglo XXI: en la década de los 2010 la producción de autores latinoamericanos superó la mitad del conjunto de las referencias incluidas en los programas. Este dato sustenta empíricamente una hipótesis presente en múltiples artículos sobre el desarrollo del estudio de las políticas públicas en la región: la constitución de un corpus académico de origen latinoamericano, de importancia creciente en términos relativos a la hora de la enseñanza de las políticas públicas.

En síntesis, de nuestra indagación sobre la enseñanza de las políticas públicas en licenciaturas de Ciencia Política de América del Sur y México se extrae un panorama de divergencias y coincidencias entre los países. Entre las divergencias se destacan las distintas matrices de formación superior de los docentes, con una distinción nítida

La enseñanza de las políticas públicas en América Latina: estado de la situación y desafíos para la ciencia política

entre los sistemas que tienden a formar a los propios y aquellos cuya titulación más importante se obtiene mayoritariamente en el extranjero. Al momento de elaborar los programas de estudio de sus cursos esta circunstancia impacta en el listado de autores y textos incluidos en las referencias bibliográficas, reproduciendo distintos equilibrios entre producción nacional y extranjera proveniente principalmente de países anglosajones. Entre las coincidencias merece resaltarse la relativamente escasa recepción que las bibliografías de los programas de estudios dedican a los textos producidos en otros países de la región, a pesar que la producción latinoamericana en su conjunto tiende a ser referida más ampliamente con el paso de los años.

¿Qué evaluación puede realizarse de este estado del arte? Si se asume que los conocimientos en políticas públicas que se imparten necesitan estar en diálogo con la producción internacional más influyente, pero también deben poner en valor las particularidades de cada experiencia nacional y de las dinámicas regionales, el cuadro resultante dista mucho de ser satisfactorio. En algunos países, esto ocurre a causa de su componente endogámico, que supone cierto grado de autoproscrición para participar en debates globales por parte de la academia especializada latinoamericana –la promoción de una ciencia de las políticas meramente “local”–. En otros –los más “asimilados”–, por el riesgo de alienación con respecto a las características y condiciones de las políticas públicas realmente existentes en nuestros países –una ciencia de las políticas deslocalizada–. En ambos grupos queda aún sin explorar debidamente un amplio espacio disponible para el análisis comparado entre los países, potencialmente capaz de poner de manifiesto legalidades generales y rasgos vernáculos, pero también regularidades y corrientes de carácter regional. Este tipo de acercamiento puede resultar apto para producir teorías, enfoques y modelos que contribuyan a zanjar productivamente la señalada brecha entre parroquialismo y “asimilación”.

Corresponde, por último, situar sucintamente el contexto político y universitario en el que se verifica este proceso. Como se ha señalado, las actividades académicas actualmente “se ejercen en un ambiente y culturas organizacionales dominadas por el productivismo académico, la burocratización y una incesante evaluación del desempeño individual y colectivo, que la profesión académica percibe como una fuente de alienación” (Brunner et al. 2019, 129). Todos estos factores afectan los grados disponibles de autonomía y de libertad académica, mediante mecanismos de incentivos y desincentivos, financieros o simbólicos, que procuran preestablecer desde los gobiernos nacionales, los organismos supranacionales o desde la propia organización universitaria las pautas para definir la “buena” enseñanza o la “buena” investigación (Bentancur 2004; Carrasco González 2020; Cuño Bonito 2016). Los patrones que se propician para ponderar esos desempeños se inscriben en una geopolítica de producción y difusión del conocimiento notoriamente asimétrica, que reproduce los espacios de centro y periferia de la economía globalizada en el campo científico (Beigel 2013; Rodríguez Medina 2013; Vessuri 2009). Por ende, el desafío de consolidar

unos estudios de políticas públicas conectados a la evolución científica mundial, pero también geográficamente situados, posee una envergadura mucho mayor que la que podría colegirse de una perspectiva reducida a aspectos meramente disciplinarios o pedagógicos.

Obviamente, se trata de tendencias en la formación universitaria que no se trasladan de manera mecánica a los modos de concebir, estudiar, explicar y asesorar las políticas de cada uno de los países tomados en consideración en la investigación. Pero en virtud de la potencial influencia de expertos y técnicos formados en estas universidades en la calidad y el rumbo de nuestros procesos políticos, es necesario repensar algunas variables claves como las aquí presentadas, con el fin de promover una enseñanza de las políticas públicas tan calificada teórica y metodológicamente como pertinente para las características y necesidades de las democracias latinoamericanas.

Apoyos

Este texto forma parte de un proyecto de investigación más amplio, titulado “Enseñanza e investigación académica de las políticas públicas en América Latina: concepciones dominantes y aportes regionales”, que se ejecuta actualmente gracias al apoyo financiero de la Comisión Central de Investigación Científica (CSIC) de la Universidad de la República, Uruguay.

Referencias

- Barrientos del Monte, Fernando. 2015. “Crecimiento e institucionalización de la ciencia política en México”. *Revista de Ciencia Política* 35(1): 95-120.
<https://dx.doi.org/10.4067/S0718-090X2015000100006>
- Beigel, María Fernanda. 2013. “Centros y periferias en la circulación internacional del conocimiento”. *Nueva Sociedad* 245: 111-123. Acceso el 5 de junio de 2021. <https://bit.ly/3csezZo>
- Bentancur, Nicolás. 2004. “Gobiernos, Banco Mundial y Universidades: el legado de una década de políticas universitarias en América Latina”. *Pensamiento Educativo* 11: 7-15.
- Bentancur, Nicolás, y María Ester Mancebo. 2013. “Pensando lo público: los desarrollos de la Ciencia Política sobre Estado y Políticas Públicas en Uruguay (1987-2012)”. *Revista Debates* 7(3): 9-30. <https://dx.doi.org/10.22456/1982-5269.42162>
- Boechat Tinoco, Vinícius. 2016. “Desafios e vicissitudes do ensino e pesquisa do campo de Públicas”. En *Os desafios das políticas públicas no Brasil: um olhar interdisciplinar*, editado por Andrés Del Río y Silmara Lúcia Marton, 67-82. Curitiba: Editora CRV.
- Brunner, José Joaquín, Julio Roberto Labraña Vargas, Francisco Ganga y Emilio Rodríguez-Ponce. 2019. “Idea moderna de universidad: de la torre de marfil al capitalismo académico”. *Educación XXI* 22 (2): 119-140. <https://dx.doi.org/10.5944/educXXI.22480>

- La enseñanza de las políticas públicas en América Latina: estado de la situación y desafíos para la ciencia política
- Bulcournf, Pablo, Enrique Gutiérrez Márquez y Nelson Cardozo. 2015. "Historia y desarrollo de la ciencia política en América Latina: Reflexiones sobre la constitución del campo de estudios". *Revista de Ciencia Política* 35 (1): 179-199.
<https://dx.doi.org/10.4067/S0718-090X2015000100009>
- Bulcournf, Pablo, Katarzyna Krzywicka y Paulo Ravecca. 2017. "Reconstruyendo la ciencia política en América Latina". *Anuario Latinoamericano Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales* 5: 17-31. <https://dx.doi.org/10.17951/al.2017.5.17>
- Cardozo, Nelson Dionel, y Pablo Bulcournf. 2016. "El desarrollo institucional de la Administración y Políticas Públicas en Argentina. Un estudio de la enseñanza desde el proceso democratizador hasta nuestros días". *Estudios Políticos* 49: 216-238.
<https://dx.doi.org/10.17533/udea.espo.n49a12>
- Carrasco González, Alexandra. 2020. "Las políticas neoliberales de educación superior como respuesta a un nuevo modelo de Estado. Las prácticas promercado en la universidad pública". *Revista de la Educación Superior* 49 (196): 1-19.
<https://dx.doi.org/10.36857/resu.2020.196.1403>
- Chasqueti, Daniel. 2017. "Una explicación sobre la supervivencia de la política comparada en la región". En *La Ciencia Política sobre América Latina: la docencia e investigación en perspectiva comparada*, editado por Flavia Freidenberg, 497-508. Santo Domingo: Editorial Funglode/ Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.
- Cuño Bonito, Justo. 2016. "La universidad latinoamericana en la encrucijada: amenazas, desafíos y soluciones". *Revista de Historia de la Educación Latinoamericana* 18 (26): 241-277.
<https://dx.doi.org/10.19053/01227238.4374>
- D'Alessandro, Martín. 2013. "Las desventajas de la Política Comparada en América Latina: énfasis en el caso argentino". *Revista Debates* 7 (3): 89-110.
<https://dx.doi.org/10.22456/1982-5269.40389>
- Díaz, Cristina, Natalia Galano y Guillermina Curti. 2014. *Miradas de políticas públicas. Cómo se enseña y aprende el análisis de políticas en América Latina*. Rosario: P&G/ Universidad Nacional de Rosario.
- Freidenberg, Flavia, ed. 2017a. *La Ciencia Política sobre América Latina: la docencia e investigación en perspectiva comparada*. Santo Domingo: Editorial Funglode/Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.
- Freidenberg, Flavia, ed. 2017b. "Introducción: La Ciencia Política sobre América Latina: los desafíos de la docencia y la investigación en perspectiva comparada". En *La Ciencia Política sobre América Latina: la docencia e investigación en perspectiva comparada*, editado por Flavia Freidenberg, 17-48. Santo Domingo: Editorial Funglode / Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.
- Lucca, Juan Bautista. 2008. "Debates y embates de la politología". *Íconos. Revista de Ciencias Sociales* 30: 13-26. <https://dx.doi.org/10.17141/iconos.30.2008.247>
- Miskolci, Richard. 2014. "Um saber insurgente ao sul do Equador". *Revista Periódicus* 1 (1): 43-67. <https://dx.doi.org/10.9771/peri.v1i1.10148>
- Nohlen, Dieter. 2007. *Ciencia Política. Teoría institucional y relevancia del contexto*. Bogotá: Editorial Universidad del Rosario. Acceso el 5 de junio de 2021. <https://bit.ly/2T4Wd9S>
- Peck, Jamie, y Nik Theodore. 2015. *Fast Policy: experimental statecraft at the thresholds of neoliberalism*. Minneapolis: University of Minnesota Press.

- Pobłocki, Kacper. 2009. "Whither Anthropology without Nation-State?: Interdisciplinarity, world anthropologies and commoditization of knowledge". *Critique of Anthropology* 29 (2): 225-252. <https://dx.doi.org/10.1177/0308275X09104091>
- Ravecca, Paulo. 2019. *The politics of political science. Re-Writing Latin American Experiences*. Nueva York: Routledge.
- Rivera Cusicanqui, Silvia. 2012. "Ch'ixinakax utxiwa: a reflection on the practices and discourses of decolonization". *South Atlantic Quarterly* 111 (1): 95-109. <https://dx.doi.org/10.1215/00382876-1472612>
- Rodríguez Medina, Leandro. 2013. *Centers and Peripheries in Knowledge Production*. Nueva York/Londres: Routledge. <https://dx.doi.org/10.4324/9780203767016>
- Roth Deubel, André-Noël. 2010. "Las políticas públicas y sus principales enfoques analíticos". En *Enfoques para el Análisis de Políticas Públicas*, editado por André-Noël Rothe Deubel, 16-55. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Roth Deubel, André-Noël. 2016a. "La enseñanza del análisis de políticas públicas en los programas universitarios de Ciencia Política en Colombia". *Estudios Políticos* 49: 260-283. <https://dx.doi.org/10.17533/udea.espo.n49a14>
- Roth Deubel, André-Noël. 2016b. "Desarrollo y enseñanza en análisis de políticas públicas en América Latina". *Estudios Políticos* 49: 189-191. <https://dx.doi.org/10.17533/udea.espo.n49a10>
- Soto Pimentel, Verónica. 2017. "El concepto de Matriz de Pensamiento: una propuesta epistemológica decolonial para el escenario actual latinoamericano". *Íconos. Revista de Ciencias Sociales* 57: 21-40. <https://dx.doi.org/10.17141/iconos.57.2017.2265>
- Tanaka, Martín. 2017. "De la crítica política a la Ciencia Política: notas hacia un balance". En *La Ciencia Política sobre América Latina: la docencia e investigación en perspectiva comparada*, editado por Flavia Freidenberg, 667-682. Santo Domingo: Editorial Funglode/Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.
- Valencia Agudelo, Germán Darío y Yohan Alexis Álvarez. 2008. "La ciencia política y las políticas públicas: notas para una reconstrucción histórica de su relación". *Estudios Políticos* 33: 93-121. Acceso el 5 de junio de 2021. <https://bit.ly/2SiDqHZ>
- Vessuri, Hebe. 2009. "Cambios recientes en la internacionalización de las ciencias sociales: la socialidad de redes impacta América Latina". En *Fuga de cerebros, movilidad académica, redes científicas. Perspectivas latinoamericanas*, editado por Sylvie Didou Aupetit y Etienne Gérard, 189-204. Ciudad de México: IESALC/CINVESTAV/ IRD.

Cómo citar este artículo:




Bentancur, Nicolás, Germán Bidegain y Rodrigo Martínez. 2021. "La enseñanza de las políticas públicas en América Latina: estado de la situación y desafíos para la ciencia política". *Íconos. Revista de Ciencias Sociales* 71: 13-36. <https://doi.org/10.17141/iconos.71.2021.4800>

Transnacionalización de las políticas de ciencia y tecnología en América Central.

Un análisis de redes, 1955-2020

*Transnationalization of science and technology policies in Central America.
A network analysis 1955-2020*



-  Dr. Ronny Viales-Hurtado. Docente e investigador. Programa Ambiente, Ciencia, Tecnología y Sociedad, Centro de Investigaciones Históricas de América Central. Universidad de Costa Rica. (ronny.viales@ucr.ac.cr) (<https://orcid.org/0000-0001-6024-2237>)
-  Mgtr. Ronald Saénz-Leandro. Docente e investigador. Programa Ambiente, Ciencia, Tecnología y Sociedad, Centro de Investigaciones Históricas de América Central. Universidad de Costa Rica. (ronald.saenz@ucr.ac.cr) (<https://orcid.org/0000-0001-8717-1870>)
-  Lcdo. Marco Garita-Mondragón. Docente e investigador. Programa Ambiente, Ciencia, Tecnología y Sociedad, Centro de Investigaciones Históricas de América Central. Universidad de Costa Rica. (marco.garita@ucr.ac.cr) (<https://orcid.org/0000-0003-4821-8714>)

Recibido: 18/01/2021 • Revisado: 23/04/2021
Aceptado: 23/06/2021 • Publicado: 01/09/2021

Resumen

En el presente artículo se argumenta que la difusión de ideas sobre las relaciones entre ciencia, tecnología y sociedad en América Central se enmarca en procesos de transnacionalización impulsados por organismos regionales, tanques de pensamiento y organizaciones no gubernamentales. A esta afirmación se llega a partir del análisis de documentos oficiales y del estudio de las redes transnacionales producto de la difusión de estas ideas en América Latina. Durante el auge del desarrollismo cepalino en la región, el Instituto Centroamericano de Investigación y Tecnología Industrial (ICAITI) fue un actor clave en la inserción del pensamiento latinoamericano en ciencia, tecnología y sociedad. El ICAITI junto con la cooperación externa patrocinada por las potencias occidentales sentaron las bases para el desarrollo de políticas científicas en América Central. Debido a situaciones internas y externas, ese modelo de desarrollo encontró sus límites hacia la década de los 80, y ello marcó el fin del instituto. No obstante, entre los años 80 y los 90 con la liberalización de las economías centroamericanas y la reestructuración de la institucionalidad de las ideas sobre ciencia, tecnología y sociedad en la región, otra serie de actores transnacionales lograron insertarse con éxito en los diferentes proyectos de políticas científicas, impulsando un enfoque que llega hasta nuestros días: la visión economicista y neoliberal de la cuestión tecnológica.

Descriptores: América Central; centros de investigación; ciencia y tecnología; organismos regionales; políticas científicas; tanques de pensamiento.

Abstract

The present article argues that the dissemination of ideas about the relationship between science, technology and society in Central America, is framed by transnationalization processes, which, in turn are driven by regional international organizations, think tanks and non-governmental organizations (NGO's). This conclusion is reached after examining the official documents and the transnational networks generated by the flow of these ideas in Latin America. In the heyday of CEPAL-inspired developmentalism in the region, the Central American Institute for Industrial Research and Technology (ICAITI) became a key player in the development of Latin American thought on science, technology and society. ICAITI, with the help of foreign aid programs sponsored by western powers, was instrumental in establishing the scientific development policies that became dominant in Central America. Due to both internal and external factors, the "Cepalian" development model reached its limits around the decade of the 80's and this led to the demise of the institute. However, between the 80's and the 90's the liberalization of the Central American economies and the restructuring of the science, technology and society institutions in the region provided other transnational actors with the opportunity to influence the agenda of scientific development. The new approach involves the supremacy of a neo-liberal and economic perspective that is still dominant in our times.

Keywords: Central America; research centers; science and technology; regional organizations; scientific policies; think tanks.

1. Introducción

El objetivo de este artículo es identificar la existencia de organismos regionales y no gubernamentales que han fomentado el desarrollo e implementación de políticas relacionadas con ciencia y tecnología en América Central desde la década de los 50 hasta el 2020, con el fin de comprender la transnacionalización de las propuestas de política. Para ello se analizaron dos momentos clave en la difusión del pensamiento sobre ciencia y tecnología e innovación –en lo adelante CTI– en la región: el periodo de auge del desarrollismo cepalino y el apogeo del pensamiento neoliberal.

Para analizar la difusión de estas políticas durante el periodo desarrollista se estudiaron diferentes documentos elaborados por el Instituto Centroamericano de Investigación y Tecnología Industrial (ICAITI) entre 1955 y 1998, el cual fue el principal impulsor de políticas CTI durante el auge del proceso de integración centroamericano iniciado en la década de los 50. Por su parte, para el estudio de la expansión de las políticas durante el periodo neoliberal se consultaron los documentos de política elaborados por las diferentes instancias nacionales, en Costa Rica hacia finales de los 70 y en los demás países de la región a partir de la primera década del siglo XXI.

En el texto se demuestra que en ambos momentos existieron importantes procesos de transnacionalización que enlazaron diferentes enfoques sobre la relación entre ciencia, política y sociedad. Tanto el pensamiento latinoamericano en ciencia, tecnología y sociedad –en lo adelante PLACTS– como el pensamiento único neoliberal sobre ciencia y tecnología, se insertaron en la región gracias a organismos internacionales, actores regionales y los tanques de pensamiento –*think tanks*–, evidenciando el carácter regional y global en el que se desarrollaron las políticas CTI en el istmo centroamericano.

En este trabajo se argumenta que esa manifestación es muy tangible en América Central, ya que algunas organizaciones, fundadas por actores de la política nacional, han estado de cerca en la formulación y ejecución de políticas en la región. Aunque estas organizaciones no logren incidir directamente en la política, muchas veces pueden fijar los parámetros de la discusión y la propia agenda política (Abelson 2007).

Otros autores (Braun et al. 2007) han establecido algunas variables que podrían explicar la influencia de estas organizaciones en la política pública. Cuestiones ligadas a la gestión interna de las organizaciones, como su administración, tipo de investigación o estrategias de comunicación, podrían explicar el éxito de los tanques de pensamiento en desarrollar cierto grado de influencia en la gestión pública. También influyeron elementos exógenos como la contratación de responsables de política pública en diferentes puestos o proyectos de investigación, el desarrollo de actividades académicas como seminarios y conferencias con los responsables de la política pública, reuniones privadas con ellos, creación de herramientas de comunicación específicas, por ejemplo, los informes o documentos con un lenguaje menos técnico y el ingreso de cuadros de la organización en las estructuras gubernamentales (Braun

et al. 2007). Todos estos elementos fueron aprovechados por estas organizaciones para crear un ambiente favorable hacia sus posturas. Recientemente, se ha planteado que la inserción de ese tipo de políticas e ideas en América Latina se debe de entender como un proceso de larga duración enmarcado en la “larga Guerra Fría”, por medio de la cual Estados Unidos extendió su influencia en los países latinoamericanos (Calandra 2011; Calandra y Franco 2012; Stonor Saunders 2001).

El estudio de la relación entre estas organizaciones y las políticas CTI en América Central es todavía incipiente en la región. Existen algunas investigaciones que analizan las redes de poder detrás de la elaboración o modificación de diferentes políticas, no obstante, han desatendido la mirada regional, y aunque con algunas excepciones, no han profundizado en los procesos transnacionales ligados a la relación entre ciencia, política y sociedad. Aun así, han demostrado que en la región existe una relación muy estrecha entre el poder político, las organizaciones no gubernamentales y la tecnología y la ciencia (Casas 2004; Viales-Hurtado y Clare 2007; Granados 2009; Vanegas 2009; Viales-Hurtado y Granados 2010; Viales-Hurtado, Arellano y Granados 2012; López 2016; Guerrero 2020).

En una primera parte analizamos el papel de diversos actores regionales en la transnacionalización de las políticas CTI durante el periodo desarrollista de la región –de 1950 a 1980– y en un segundo apartado enfatizaremos el papel de los tanques de pensamiento en la elaboración y ejecución de esas políticas durante el auge neoliberal en la región. Finalmente, incluimos un apartado donde se exponen las principales conclusiones a las que arribamos durante la investigación.

2. Organismos regionales, tanques de pensamiento y políticas en ciencia, tecnología e innovación

Existe una amplia variedad de instituciones, centros de investigación y organizaciones no gubernamentales (ONG) que son conceptualizados como tanques de pensamiento. Estas organizaciones poseen características propias, aunque comparten un objetivo común: incidir en el debate o la generación de las políticas públicas. A menudo se encuentran insertadas en redes transnacionales y se convierten en difusores nacionales de ideas o programas políticos regionales y/o globales. Junto con los organismos multilaterales y diferentes organizaciones regionales han jugado un papel central en la difusión de diversas corrientes de pensamiento.

David Harvey (2007) indica que las ideas neoliberales tuvieron una influencia significativa en la década de los 70 en el mundo anglosajón gracias a la Mont Pelerin Society (MPS), el Institute of Economic Affairs (IEA) y la Universidad de Chicago. Fischer y Plehwe (2017) plantean lo mismo para el caso latinoamericano, al argumentar que organizaciones de esa naturaleza fueron claves para la difusión y

ejecución del neoliberalismo en la región. Para ello proponen dos olas en torno al surgimiento de *thinks tanks* de derecha en América Latina. La primera de ellas abarcó las décadas de los 50, 60 y 70 y se caracterizó por el surgimiento de organizaciones producto de alianzas entre empresarios y políticos, con los objetivos de combatir las tesis económicas desarrollistas amparadas en la intervención económica del Estado y la industrialización por sustitución de importaciones –indicador al que nombraremos ISI en todo el artículo–. Durante ese periodo los vínculos internacionales de esas organizaciones se basaron en contactos personales y redes informales.

La segunda ola se desarrolló entre las décadas de los 80 y 90, época donde los *thinks tanks* de derecha en América Latina tuvieron una importante participación en los procesos de ajuste neoliberal y en la transición democrática. Esto coincidió con la creación de diferentes redes transnacionales amparadas en tanques de pensamiento paraguas, como Atlas Network, que jugaron un rol fundamental en el apoyo técnico y financiamiento de sus asociados locales (Fischer y Plehwe 2017).

En términos generales, esa periodización permite entender el surgimiento de tanques de pensamiento y organismos regionales en América Central. En materia de CTI, el ICAITI fue un pilar fundamental en la investigación y promoción de actividades económicas no tradicionales y de la industria regional, mientras que los tanques de pensamiento de derecha, como la Asociación Nacional de Fomento Económico (ANFE) y el Centro Estudios Económico-Sociales (CEES), en términos generales desatendieron la cuestión de la tecnología. En 1962, ANFE organizó un debate sobre la “importancia de la tecnología en la industrialización” con la participación de importantes empresarios locales (*Diario de Costa Rica* 1962), lo que podría indicar que para estas organizaciones la cuestión tecnológica debería estar liderada por el mercado y el sector privado.

No obstante, no existe evidencia para afirmar que la ciencia y la tecnología fueron temáticas centrales para estas organizaciones durante ese periodo, más bien parece que estas cuestiones fueron consideradas secundarias y que estaban más preocupadas en denunciar la estatización de las economías centroamericanas, el incremento de sindicatos y en divulgar las ideas liberales en la región. No fue hasta la década de los 80 que este tipo de organizaciones comenzaron a jugar un papel más determinante en la formulación y ejecución de políticas públicas, especialmente durante la reforma neoliberal y en la transición democrática, dejando de lado el liderazgo asumido por el ICAITI en el periodo de auge desarrollista.

A partir de los datos que se exponen en la tabla 1 se propone una primera periodización para entender el surgimiento de ese tipo de organizaciones en la región centroamericana. El primer periodo se enmarca desde la década de los 50 hasta la de los 80 y estuvo caracterizado por el surgimiento de centros de investigación y divulgación y universidades privadas que, por un lado, promovieron la integración económica centroamericana bajo un modelo desarrollista y por otro, organizaciones que criticaron ese modelo keynesiano como otras formas de economía planificada, a la vez que

divulgaban el ideario liberal en la región. El segundo periodo comenzó hacia finales de la década de los 80 y se extiende hasta la actualidad. Su principal característica es una mayor presencia de tanques de pensamiento en las cuestiones CTI de la región.

Tabla 1. Lista de tanques de pensamiento y organismos regionales CTI fundados en América Central, 1955-2017

Organización	País	Año de fundación
Instituto Centroamericano de Investigación y Tecnología Industrial	Guatemala	1955
Asociación Nacional de Fomento Económico	Costa Rica	1958
Centro de Estudios Económico-Sociales	Guatemala	1959
Centro Científico Tropical	Costa Rica	1962
INCAE Business School	Costa Rica	1964
Fundación Salvadoreña de Desarrollo y Vivienda Mínima	El Salvador	1968
Universidad Francisco Marroquín	Guatemala	1971
Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza	Costa Rica	1973
Centro de Investigaciones Económicas Sociales	Guatemala	1982
Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social	El Salvador	1983
Libro Libre	Costa Rica	1983
Fundación para el Desarrollo de Guatemala	Guatemala	1984
Fundación Empresarial para el Desarrollo Educativo	El Salvador	1986
Fundación Omar Dengo	Costa Rica	1987
Academia Nacional de Ciencias	Costa Rica	1992
Centro de Formación de Formadores y de Personal Técnico para el Desarrollo Industrial de Centroamérica	Costa Rica	1992
Centro de Gestión Tecnológica e Informática Industrial	Costa Rica	1992
Centro Nacional de Alta Tecnología	Costa Rica	1998
Fundación para el Centro Nacional de la Ciencia y la Tecnología	Costa Rica	1998
Centro de Estudios Políticos Dr. José Antonio Rodríguez Porth	El Salvador	2002
Red Avanzada de Investigación, Ciencia y Educación Salvadoreña	El Salvador	2003
Instituto de Estudios Estratégicos y Políticas Públicas	Nicaragua	2004
Estrategia Siglo XXI	Costa Rica	2004
Instituto para la Libertad y el Análisis de Políticas	Costa Rica	2005
Centro Nacional de Innovaciones Biotecnológicas	Costa Rica	2006
Fundación Honduras Investiga	Honduras	2009
Fundación para la Libertad	Nicaragua	2012
Fundación Eléutera	Honduras	2013
Instituto de Desarrollo Empresarial y Acción Social	Costa Rica	2013
Instituto Fe y Libertad	Guatemala	2014
Ciudadanos por la Libertad	Nicaragua	2016
Ideas Labs	Costa Rica	2016
Guatemala Inmortal	Guatemala	2017

Elaboración propia.

3. El ICAITI y el desarrollismo tecnológico en América Central, 1955-1998

Durante el periodo de auge del desarrollismo en la región, el ICAITI fue la principal institución encargada de sentar las bases para la creación de las primeras políticas científicas regionales en CTI. Con el apoyo técnico de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), se concibió como una institución dedicada al fomento de la investigación y desarrollo tecnológico regional con el fin de establecer las bases tecnológicas necesarias para impulsar la industrialización de América Central. Se fundó en 1955 y se posicionó como una institución clave para el proceso de integración económico regional, de profundas raíces históricas, reimpulsado en la década de 1950.

Durante el periodo colonial Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Costa Rica formaron una sola unidad político-administrativa: la Capitanía General de Guatemala o Reino de Guatemala. Una vez conseguida la independencia política de España en 1821, y después de diferentes experimentos, se creó en 1824 la República Federal de Centroamérica. Luego del fracaso de esa República en 1840 el espíritu integracionista en la región no se renovó hasta 1950. En 1951 surgió la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA), la cual impulsó la creación del Mercado Común Centroamericano (MCCA) en 1960 con el objetivo de crear una unión aduanera e incentivar la industrialización regional (Bulmer-Thomas 1999).

Ese contexto propició la creación de diversas instituciones regionales que apoyaron e impulsaron esa integración y el ICAITI fue el organismo encargado de promover la investigación científica y su aplicabilidad a la industria regional. De acuerdo con su primer director, Albert Mirles (1956), el principal objetivo de la institución era la creación de una base tecnológica local, adaptada a la realidad centroamericana y encadenada entre sí, para disminuir la dependencia de la tecnología extranjera y así sostener el proyecto de la ISI, impulsado por la CEPAL. Para eso, el ICAITI brindó asesoría técnica a los industriales que así lo desearon: “estoy casi convencido que el simultáneo y coordinado establecimiento de una red de industrias interdependientes tiene más posibilidades de éxito que una industria aislada, y lo que es cierto para un país lo es más todavía para una región como la de América Central” (Mirles 1956, 6).

Sin embargo, el sueño de la industrialización e independencia tecnológica de la región chocó con la realidad y los límites de la economía regional. Luego de la posguerra el istmo entró en un proceso de “expansión acelerada” como lo ha llamado Guerra-Borges (1994). Entre 1950 y 1960 la economía regional registró un crecimiento promedio anual de un 4,6 %, mientras que en el periodo de 1960 a 1970 fue del 5,7 %. Este crecimiento se fundamentó en la tradicional economía de agroexportación, en una incipiente ISI, en la expansión de los sistemas financieros de intermediación, en la modernización de los servicios y en la integración económica (Guerra-Borges 1994).

Aunque los diversos países desarrollaron políticas para incentivar la industrialización y la importación de bienes de capital, los desarrollos tecnológicos no tuvieron el impacto deseado y se concentraron en las economías tradicionales de la región, principalmente de carácter agropecuario. En Costa Rica y Nicaragua, la Revolución Verde estimuló la tecnificación de fincas de café y banano, principalmente mediante el uso de semillas híbridas y de insumos de origen industrial, como los fertilizantes y plaguicidas (Samper, Naranjo y Sfez 2000), lo que en ocasiones generó importantes conflictos socioambientales (Marquart 2003).

De forma similar, la palma aceitera recibió importantes impulsos en Costa Rica a partir de la década de los 50, en parte gracias a los desarrollos genéticos producidos en los laboratorios de la United Fruit Company (UFCO) (Clare 2011), la cual ya contaba con una importante tradición investigativa en la región (Soluri 2000). El desarrollo de la computación en ese país presentó el mismo inconveniente al depender de las empresas transnacionales y del capital foráneo (Viales-Hurtado, Calderón y Chavarría 2015). De igual modo, la industria farmacéutica costarricense tuvo una fuerte concentración de capital extranjero, a tal punto que para 1977 el 82,2 % del valor bruto de producción de esta rama estaba en manos de laboratorios extranjeros (Bello 1980). Una situación similar se dio en los países del Grupo Andino, los cuales enfrentaron muchos problemas para consolidar su tecnología propia (Soto-Krebs 1975). No obstante, queda por determinar cuál fue el impacto que tuvieron los centros de investigación como el ICAITI en el desarrollo de avances tecnológicos propios, ya que la historiografía centroamericana ha desatendido la investigación sobre esos centros regionales (Chavarría 2020).

El ICAITI reconocía en 1974 que existían importantes restricciones en la utilización y difusión de la tecnología en la región, para lo cual implementó el Programa Centroamericano de Desarrollo Tecnológico. Se puede considerar a este programa como el primer impulso hacia una política científica regional. Durante esa época, algunos países iberoamericanos estaban desarrollando importantes reflexiones sobre la ciencia y la tecnología (Sanz 1997; Feld 2014), las cuales también repercutieron en América Central gracias al esfuerzo de actores transnacionales. Para el ICAITI era fundamental impulsar el estudio del sistema científico-tecnológico de los países del istmo –en consonancia con organismos como la OCDE¹ ante la falta de estadísticas sobre los recursos científicos de la región. También consideraba necesario incentivar proyectos específicos en los sectores agroalimentarios y desarrollar programas de capacitación en el campo de la política y la planificación tecnológica y científica (ICAITI 1994). Estas acciones arrojaron resultados inmediatos al publicarse en 1975 el primer estudio sobre los recursos científico-tecnológicos de la región.

1 El Manual de Frascati, cuya primera edición data de 1963, ha sido la principal propuesta desarrollada para la creación de estadísticas sobre I+D. Véase OCDE (2002).

Tomando como base la información disponible en 1971, se llegó a la conclusión de que en América Central existían 171 institutos que realizaban algún tipo de investigación y desarrollo técnico: el 24 % se ubicó en Guatemala; el 18,1 % en El Salvador; el 17,8 % en Panamá; el 15,8 % en Costa Rica; el 13,5 % en Honduras y el 11,1 % en Nicaragua. La mayoría de esos centros pertenecían al gobierno –el 53,8 %–, seguido por los centros de educación públicos –un 21 %–, organismos regionales –un 12,3 %–, otros –un 9,9 %–, empresas y centros de educación privados –ambos con un 1,2 %– y las empresas del Estado y mixtas que representaban un 0,6 %. Se determinó que ese año se invirtió un 0,2 % del PIB regional en investigación y desarrollo: Panamá el 0,31 %, El Salvador el 0,27 %, Honduras el 0,23 %, Guatemala el 0,17 %, Costa Rica el 0,15 % y Nicaragua el 0,07 %. La mayor parte de estas inversiones se destinó a investigación básica –principalmente ciencias naturales, exactas, ingeniería y ciencias médicas–, mientras que los recursos empleados en la investigación aplicada se concentraron en el sector agropecuario, en las ciencias médicas, y en menor grado, en las ciencias naturales, ingeniería e industria y minería (Arias 1975).

En cuanto a la cantidad de investigadores disponibles, el censo calculó que existían 3861 científicos y técnicos trabajando en los institutos de investigación (Arias 1975, 45). Según Almícar Herrera (2015), los países de América Latina debían alcanzar una masa mínima de recursos para poder posicionarse como actores importantes en la ciencia y la tecnología, que Sagasti (1975) calculaba en gastos anuales de 100 millones de dólares, y contar con al menos 10 000 investigadores dedicados a tiempo completo a estas labores.

La única forma para que América Central llegara a esas cifras era por medio de la integración tecnológica, la cual se consolidó en la década de los 60 y 70 como la alternativa para los países menos desarrolladas del continente. Por eso surgieron en América Central y en la región andina enfoques regionales que apuntaban al problema de la ciencia y la tecnología (Soto-Krebs 1975), ya que por sí mismos países tan pequeños, y con importantes limitaciones económicas y de infraestructura tecnológica, no podrían alcanzar las cifras sugeridas por Sagasti (1975).

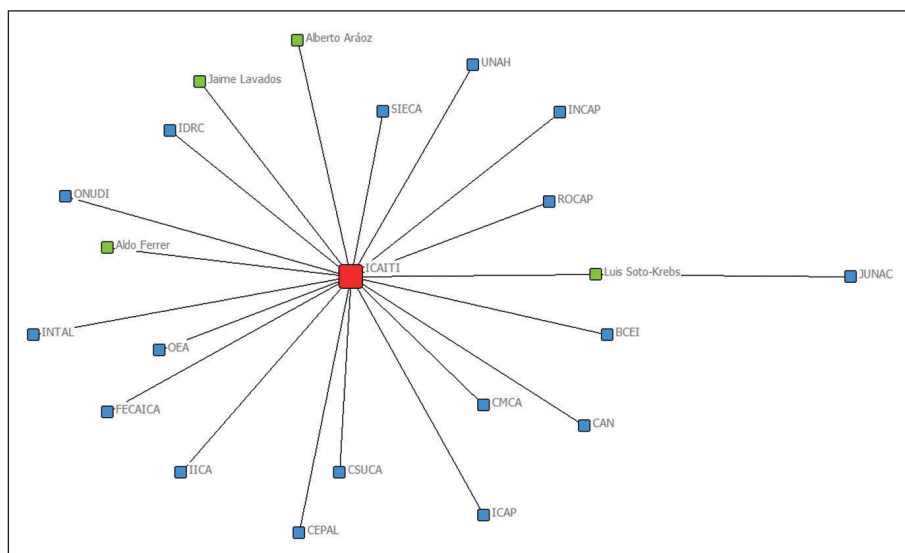
El ICAITI junto con la Organización de Estados Americanos (OEA) y la canadiense International Development Research Centre (IDRC) organizaron en 1974, en Ciudad de Guatemala, el Primer Seminario sobre Desarrollo Científico y Tecnológico de América Central, el cual contó con la participación de importantes difusores del pensamiento latinoamericano sobre ciencia y tecnología. A partir de la lista de participantes en ese seminario, que se muestra en el gráfico 1, se puede realizar una aproximación a los vínculos internacionales del ICAITI con el objetivo de profundizar en el estudio de la transnacionalización de las ideas científicas en América Central.²

PLACTS es una corriente de pensamiento que cobró fuerza en América Latina a partir de la década de los 60. En sus inicios planteaba un diagnóstico crítico al modelo lineal de

2 Para visualizar el análisis de redes se utilizó el *software* especializado UCINET. Véase: <http://www.analytictech.com/archive/ucinet.htm>

innovación y realizaba profundas reflexiones sobre la orientación de la ciencia al considerar que no debería verse como algo intrínsecamente positivo. Además, logró vincular sus reflexiones sobre la ciencia y la sociedad con la teoría de la dependencia, buscando explicar el subdesarrollo tecnológico regional. De acuerdo con Dagnino, Thomas y Davyt, el PLACTS consideraba que la mejor forma de introducir la tecnología a la región no era por medio de una plena autonomía tecnológica, sino a través de la configuración de un “mix tecnológico” entre capacidades locales, compra en el exterior o copia sin licencia. Entre los principales exponentes de esta corriente de pensamiento se encontraban Amílcar Herrera, Jorge Sabato, Oscar Varsavsky, José Leite Lopes, Miguel Wionczek, Francisco Sagasti, Máximo Halty Carrere y Marcel Roche (Dagnino et al. 1996, 19-21).

Gráfico 1. Red ICAITI, 1974



Elaboración propia con base en ICAITI (1974, 122-123).

El seminario de 1974 incluyó la visita de importantes pensadores de la época y fungió como un espacio oficial desde donde penetró el PLACTS en la región. Para esa ocasión, Aldo Ferrer presentó un análisis sobre las capacidades científicas de América Central donde concluyó que la poca penetración de ciencia y tecnología moderna no radicaba en la debilidad de los sistemas tecno-científicos de los países, sino más bien en la insuficiencia de la demanda y en la dependencia externa (Ferrer 1974). Esos análisis iban a tono con la corriente moderada del PLACTS, la cual vinculó la teoría de la dependencia con el pensamiento en ciencia y tecnología, y propuso instrumentos conceptuales como “política implícita y explícita”, “paquetes tecnológicos”, “estilos tecnológicos” y “demanda social por CyT” para comprender la relación entre la política, la ciencia y la sociedad (Dagnino et al. 1996, 19-21). Ferrer fue uno de

los principales economistas que impulsaron el desarrollismo en Argentina. Graduado en la Universidad de Buenos Aires, fungió como profesor de política económica en la Universidad Nacional de la Plata desde 1959 a 1961), ministro de Economía y Hacienda de la Provincia de Buenos Aires entre 1958 y 1960, ministro de Obras y Servicios Públicos de la Nación en 1970 y fue el primer secretario ejecutivo del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO) entre 1965 y 1967. Desde 1963 a 1970, Ferrer se desempeñó como asesor de la presidencia del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), organismo que ha sido fundamental en el financiamiento de políticas CTI (Aristimuño y Lugones 2019). Incluso recibió asesoría de Jorge Sábato cuando fue ministro de Economía entre 1970 y 1971 (Feld 2011, 189-196).

Alberto Aráoz también participó en el Seminario de 1974 y consideraba que parte de la limitación tecnológica en la región se debía a la falta de políticas científicas explícitas y a la carencia de un mercado común en ciencia y tecnología (Aráoz 1974). Aráoz estuvo vinculado al Centro de Estudios Económicos (CIE) creado en Argentina, desde donde dirigió el proyecto “Ciencia, tecnología y el proceso de industrialización argentino”, que estuvo financiado por el BID y la OEA. También se vinculó con el Instituto Torcuato Di Tella (ITDT), el cual organizó en 1968 en Argentina las Primeras Jornadas de Promoción de la Investigación en la Industria. Además, participó en la reunión técnica “Planeamiento científico y tecnológico: desarrollo de una metodología para países de América Latina”, organizada por la Unión Panamericana en 1967 y en el Seminario sobre Estadística de la Ciencia, preparado por la UNESCO en 1968 (Feld 2011, 189-190). Otro importante actor que participó en el seminario de 1974 fue Luis Soto Krebs, quien fungió como representante del Grupo Andino –conformado por Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador, Perú y Venezuela–. La participación de Soto Krebs indica que la cuestión de la ciencia y tecnología permitió el acercamiento entre diferentes procesos de integración económica en América Latina, ya que él impulsó el desarrollo de las políticas científicas en los países andinos, y el ICAITI se interesó por la experiencia de integración tecnológica adoptada por esas naciones.

La participación de tan variados actores en el seminario de 1974 da cuenta de la unión de dos visiones sobre la ciencia y la tecnología en América Central. Por un lado, el pensamiento desarrollista del PLACTS,³ y, por otro, las ideas de cooperación exterior que impulsaron programas como Alianza para el Progreso y el IDCR. Ambas corrientes se insertaron en el proceso de integración centroamericano, que basado en la visión cepalina de desarrollo, concibió a la industrialización como el motor económico a seguir. La cercanía geográfica con Cuba y el desarrollo de movimientos guerrilleros en la región (Kruijt 2017) motivaron a la cooperación estadounidense y canadiense a involucrarse en América Central con el objetivo de evitar que llegaran al poder gobiernos de izquierda.

3 Actores como Aldo Ferrer y Alberto Aráoz fueron fundamentales en la transnacionalización del PLACTS en América Latina. Ver Feld (2014).

Los esfuerzos del ICAITI para posicionarse como un centro de avanzada en el área chocaron con la capacidad económica de la región, que se vio particularmente afectada por la crisis latinoamericana de la deuda externa en la década de los 80. Como afirma Bulmer-Thomas (1999), el modelo cepalino de “desarrollo hacia adentro” entró en crisis a partir de esta situación. En sus inicios el MCCA tuvo un relativo éxito, pero desde su creación experimentó importantes problemas que provocaron su crisis a inicios de la década de los 80. Entre los factores que afectaron de forma considerable el mercado regional se encontraban su poca capacidad de expansión, contar con tecnología obsoleta y poco competitiva, la extensión de beneficios fiscales y la limitación del MCCA al excluir productos agrícolas. También influyeron la inestabilidad política regional producto de la guerra entre El Salvador y Honduras en 1969, el inicio de las guerras civiles en la región y una serie de medidas unilaterales tomadas por los países para resolver problemas relacionados con la balanza de pagos.

En 1985 el valor de las exportaciones intrarregionales bajó más del 50 % y apenas representaba el 15 % de la actividad comercial regional. No fue hasta el periodo de 1990-1999, que el MCCA se recuperó, pero esta vez, incluyendo productos agrícolas en la unión aduanera, compitiendo con otros acuerdos comerciales extrarregionales y basándose en un modelo de crecimiento fundamentado en las exportaciones o “hacia afuera” (Bulmer-Thomas 1999). La recuperación del MCCA coincidió con importantes transformaciones organizativas en materia de ciencia y tecnología en la región. En primer lugar, con la firma en 1991 del Protocolo de Tegucigalpa, lo que permitió la creación del Sistema de Integración Centroamericano (SICA) con los países firmantes de la ODECA y al que se unieron Panamá y República Dominicana en 2012 y 2013 respectivamente. En segundo lugar, coincidió con el surgimiento de instituciones rectoras en materia de CTI a inicios de la década de los 90 con sus respectivos marcos normativos (Viales, Sáenz-Leandro y Garita 2021). Y, en tercer lugar, con la llegada de internet a la región (Siles 2020).

Este contexto repercutió para que en 1998 el ICAITI dejara de operar. Durante el desarrollismo, el crecimiento económico “hacia adentro” fomentó una lógica proteccionista que benefició a los industriales centroamericanos por medio de incentivos fiscales y apoyo técnico de instituciones como el ICAITI. No obstante, hacia mediados de la década de los 80 la lógica económica se basó en el crecimiento económico “hacia afuera” y a partir de ese momento diferentes tanques de pensamiento jugaron un papel fundamental en la formulación e implementación de las políticas científicas y tecnológicas regionales. También a partir de este periodo los esfuerzos tecnológicos se orientaron hacia el desarrollo de nuevas tecnologías ligadas a la informática y la información y no tanto al desarrollo industrial, por lo que la innovación se volvió un concepto central. El mismo ICAITI reconoció en 1994 que estas tecnologías debían de incentivarse:

En este contexto, debe tomarse en cuenta la expansión de las llamadas *Nuevas Tecnologías*, entre ellas la microelectrónica, la química de especialidades, la informática, la biotecnología y la de nuevos materiales. Estas no solo podrían generar la aparición de empresas innovadoras sino también contribuir a modernizar y a diversificar los sectores productivos tradicionales (ICAITI 1994, 15).

4. Tanques de pensamiento y “pensamiento único” en CTI en América Central

Bajo la coyuntura económica dominada por las tesis desarrollistas inspiradas en la CEPAL y en el keynesianismo, las tesis neoliberales encontraron poco eco en las diferentes administraciones nacionales. El caso más estudiado, el de Costa Rica, nos proporciona una imagen de ese escenario: los neoliberales solo tuvieron una participación discreta en el gobierno de José Joaquín Trejos Fernández –entre 1966 y 1970– y no fue hasta el gobierno de Rodrigo Carazo Odio –de 1978 a 1982– cuando lograron tener un mayor peso en la política económica (Díaz-Arias 2019).

Debido a ese escenario de marginalidad política estos sectores buscaron posicionar el liberalismo económico por medio de la creación de tanques de pensamiento y universidades privadas. Como explicamos en el apartado anterior, en materia de ciencia y tecnología jugaron un rol secundario, ya que el liderazgo lo asumió el ICAITI junto con organismos y personajes ligados a PACTS y a la cooperación externa. Sin embargo, ese panorama cambió a partir de la década de los 80 cuando empezaron a adquirir mayor importancia en la creación de las políticas públicas de América Central.

En 1958 se fundó en Costa Rica la Asociación Nacional de Fomento Económico (ANFE) con el objetivo de promover la empresa privada, el liberalismo económico y el anticomunismo. Desde sus inicios se encargó de organizar seminarios y conferencias con el fin de difundir el ideario liberal y contó con una importante presencia en la prensa, primero con una columna semanal en el periódico *La Nación* entre 1970 y 1990 y posteriormente en *Diario Extra* (Marchena 2011, 2016; Díaz-Arias 2019). En sus primeros años la organización mantuvo relaciones con la Fundación Friedrich Naumann (FFN) (*La Nación* 1965).

La FFN se fundó en 1958 por el expresidente de la República Federal de Alemania, el liberal Theodor Heuss, por eso, este tanque de pensamiento desde sus inicios mantuvo una relación muy estrecha con el Partido Democrático Libre. Además, desarrolló una política particular para el tercer mundo basada en el patrocinio de organizaciones locales, la capacitación de periodistas, el patrocinio de programas educativos, la promoción de un diálogo constante Norte-Sur y la publicación de textos económicos y políticos. Esta organización jugó un rol importante en diferentes procesos de transición democrática, especialmente en España y Europa Central y del

Este, y extendió sus operaciones en todos los continentes (Zaborowski 2003; Kwaku 2005; Urigüen 2020).

Algo similar sucedió con el Centro de Estudios Económico-Sociales (CEES) fundado en 1959 en Guatemala por Francisco Ayau Cordón y Ernesto Rodríguez Briones. Ayau ha sido considerado como uno de los principales difusores del liberalismo en América Latina y un importante actor en diferentes organizaciones internacionales como la Philadelphia Society (PS), la Foundation for Economic Education (FEE), la Liberty Fund (LF) y la MPS. Incluso llegó a convertirse en el primer presidente latinoamericano de esta organización en 1978 (Bustamante 2010). Del mismo modo que ANFE, el CEES estableció contactos con la FFN, llegando a recibir fondos de ellos (CESS 2009). Gracias a su red de relaciones personales, Ayau posicionó al CEES como uno de los principales difusores liberales en América Central, ya que organizaron diferentes actividades académicas en la región que culminaron con las visitas de importantes exponentes del liberalismo como Ludwig Erhard –que visitó Guatemala, México, El Salvador y Venezuela–, Ludwig von Mises, Leonard Read, Benjamin Rogge, Henry Hazlitt, Milton Friedman y Friedrich von Hayek, por mencionar algunos. Es muy probable que ANFE y CEES desarrollaran cierto grado de colaboración, como lo demuestra la visita de Hayek a ambos países en abril de 1965 para impartir una serie de conferencias. De acuerdo con ANFE:

Las conferencias que dio en ambos países se caracterizaron por su rigor lógico y su alto nivel académico [...]. Aunque sus conferencias en nuestro país [Costa Rica] rebasaron los límites de los problemas estrictamente económicos, la praxeología [sic] hacia el campo de las realidades sociales y políticas en el cual se encuentran aquellos permite una visión más amplia y por lo tanto más comprensiva de los problemas de nuestra época (*La Nación* 1965, 2).

Ambas organizaciones jugaron un papel fundamental en la fundación de universidades privadas. Varios asociados de ANFE fundaron en 1975 la Universidad Autónoma de Centro América (UACA), la primera universidad privada de Costa Rica, institución que se convirtió en un instrumento de promoción de la ideología liberal (Molina 2016). Por su parte, Ayau fundó en 1971 la Universidad Francisco Marroquín (UFM). Como han demostrado Fischer y Plehwe, la fundación de universidades privadas fue un mecanismo utilizado por los tanques de pensamiento en América Latina para la divulgación del ideario liberal (Fischer y Plehwe 2017) y América Central no fue la excepción.

Daniel Mato analizó dos redes transnacionales de tanques de pensamiento impulsadas por la ATLAS y la Fundación Internacional para la Libertad (FIL), con el objetivo de rastrear la inserción y difusión de las ideas neoliberales en el istmo. De acuerdo con este autor, la creación de un “sentido común” neoliberal por parte de amplios grupos de la población, se debe en parte a la labor difusora de este tipo

de organizaciones, que unen a los difusores transnacionales con los actores locales (Mato 2004, 2007). Con un enfoque similar, Karin Fischer y Dieter Plehwe (2017) demuestran la existencia de al menos dos derechas latinoamericanas insertadas en las principales redes transnacionales de tanques de pensamiento latinoamericanas, una más “purista” respecto a las ideas neoliberales y otra defensora de un liberalismo social de centroderecha. A partir de estas investigaciones queda claro que América Central se ha insertado de forma exitosa en este tipo de redes. Como se observa en el gráfico 2, las principales redes que operan actualmente en la región son ATLAS, FIL, el Centro Hispanoamericano para la Investigación Económica (HACER), la Red Liberal para América Latina (REALIAL) y la Unión de Partidos Latinoamericanos (UPLA).

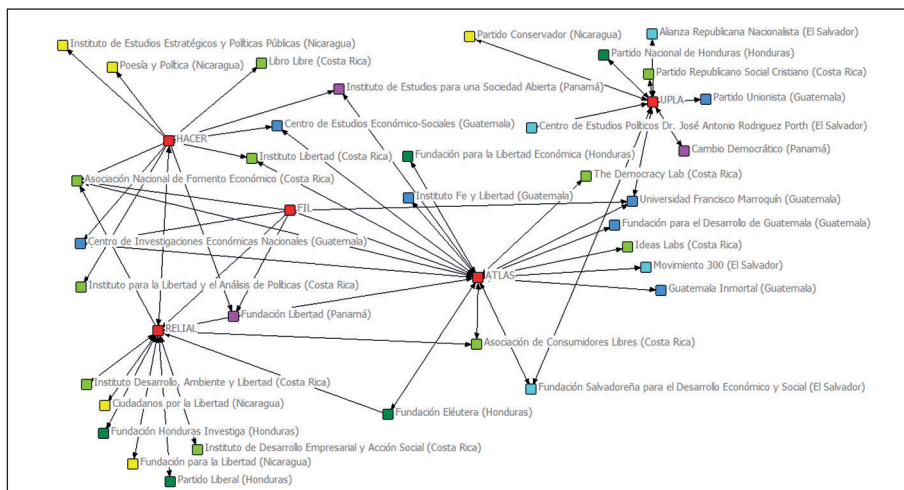
ATLAS surgió en 1981 con el objetivo de institucionalizar el proceso de creación de nuevos tanques de pensamiento. Con el tiempo, ha pasado a funcionar como un nodo central en la asignación de recursos económicos que sean necesarios para dar soporte a las ideas neoliberales. En relación con América Latina, ATLAS ha priorizado la interconexión en red de los demás tanques de pensamiento regionales, financiando la creación de HACER en 1996 y conectando REALIAL –fundada en 2004 con fondos de la FFN– y FIL –creada en 2003– (Fischer y Plehwe 2017).

Algunos centros insertados en esas redes han participado en la elaboración de políticas CTI en América Central. Existen otras organizaciones que asumieron un rol en estas políticas y que no tienen vínculos directos con estas redes, pero sí con instituciones claves en el financiamiento de políticas en América Latina, como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Agencia Internacional para el Desarrollo (AID). Estos centros se han convertido en difusores de lo que Mario Albornoz llama “pensamiento único en CTI”, es decir, establecen una hegemonía desde una visión tecnócrata y economicista que concibe a la innovación, sobre cualquier otra faceta, como el elemento que debería orientar los esfuerzos científicos en aras de conseguir una mayor competitividad empresarial (Albornoz 1997).

La Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico (FUSADES) fue creada en 1983 por importantes empresarios y con el respaldo financiero de la AID. Algunos autores han demostrado que FUSADES ha sido una de las principales instituciones en promover los acuerdos de paz y en impulsar la reforma neoliberal en El Salvador. Además, ha mantenido relaciones históricas con la AID y ha colaborado con varios entes regionales (Lothian 2003; Negroponete 2012; Cordova 2018).

Como se evidencia en el gráfico 2, FUSADES forma parte de la red ATLAS y de UPLA. Cuando el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) de ese país preparó la Política Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación en el año 2006, los encargados realizaron un Taller de Validación en el que participaron diferentes actores, incluida la FUSADES. Por la organización participó Pedro Argumedo, como coordinador de la mesa “Financiamiento al desarrollo C&T y de innovación” (CO-

Gráfico 2. Redes de tanques de pensamiento de derecha en América Central



Elaboración propia con base en datos de las redes ATLAS, RELIAL, HACER, UPLA y FIL.

NACYT 2006). Argumedo (2007) ha publicado varios estudios, algunos patrocinados por FUSADES y la CEPAL, donde analiza las telecomunicaciones salvadoreñas y recomienda una mayor desregulación del mercado.

FUSADES también ha implementado sus propios programas de desarrollo y cuenta con dos centros de operaciones, el Centro de Pensamiento y el Centro de Desarrollo, este último conformado por cuatro programas: el Programa de Fortalecimiento Acción Social (FORTAS), el Programa de Promoción de Inversiones y Diversificación de Exportaciones (PRIDEX), el Laboratorio de Calidad Integral (LCI) y el Programa de Promoción de la Innovación Tecnológica de la PYME (PROInnova). Este último fue establecido en 2008 con apoyo económico del BID (Hernández 2011).

Las principales organizaciones en la elaboración de las políticas CTI en Costa Rica han sido la Fundación Omar Dengo (FOD), Centro Nacional de Alta Tecnología (CIENTEC) y Estrategia Siglo XXI. Como ha demostrado Randall Blanco (2011), la FOD se benefició de recursos públicos gracias a un modelo “rentista” basado en contactos entre la institución y la administración pública. Fundada en 1987 y financiada por la AID, la FOD se ligó al ámbito educativo y tecnológico, a tal punto que el Ministerio de Educación Pública (MEP) le trasladó para su ejecución varios proyectos de informática educativa.

Entre sus fundadores se encuentran personajes ligados a la política y al mundo empresarial como Rodrigo Arias Sánchez, hermano del expresidente Óscar Arias Sánchez, y Eduardo Doryan Garrón. De hecho, varios personajes ligados a la FOD participaron en la elaboración del Programa Nacional de Ciencia y Tecnología desarrollado durante el primer gobierno de Arias Sánchez –1986-1990–, como Víctor Buján Delgado y Otto Silesky Agüero (Gobierno de Costa Rica 1987).

Por su parte, CIENTEC se fundó en 1998 con el objetivo de estimular una cultura científica en el país. Este centro desarrolló importantes esfuerzos para divulgar las ciencias entre la juventud, lo que los ha llevado a mantener estrechas relaciones con los colegios científicos de Costa Rica. También ha impulsado diferentes programas educativos y debido a ellos ha estrechado lazos con organizaciones que comparten su visión, como la Universidad de California, Massachusetts Institute of Technology, Museo Exploratorium y la Universidad Autónoma de México (Alfaro y Villegas 2010). CIENTEC se ha involucrado en la creación de políticas científicas en el país: participó en la Comisión Especial del 2006 de la Asamblea Legislativa de Costa Rica, encargada de discutir posibles reformas a la legislación nacional sobre CTI (Viales, Arellano y Granados 2012), y ha estado presente como participante en la elaboración de algunas políticas nacionales ligadas al ámbito de la divulgación científica (Gobierno de Costa Rica 1999).

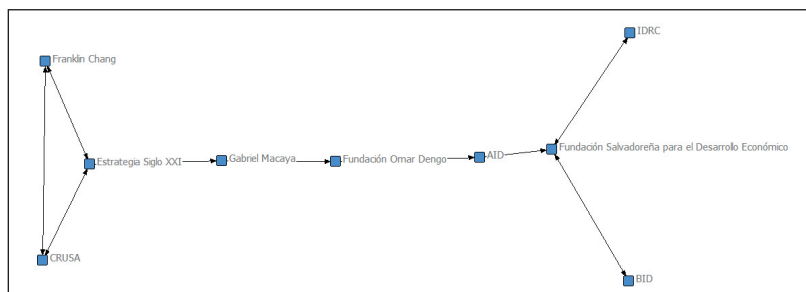
No obstante, el caso más documentado para el contexto costarricense es la experiencia de Estrategia Siglo XXI. Fundada en 2004, y después de un proceso de deliberación entre diferentes profesionales, políticos y empresarios, propuso un proyecto de 50 años para el desarrollo científico y tecnológico del país que fue nombrado “Estrategia siglo XXI: conocimiento e innovación hacia el 2050 en Costa Rica”. Entre los autores detrás de la propuesta se pueden mencionar a Franklin Chang Díaz –exastronauta de la NASA–, Gabriel Macaya, Olman Segura, Ana Sittenfeld, Richard Beck, Erick Mata y Eduardo Ulibarri (Viales y Granados 2010). Macaya también se ha vinculado con FOD (Blanco 2011). Por su parte, Viviana Guerrero (2020) ha demostrado que este proyecto fue la base de las políticas CTI desarrolladas durante las administraciones de Óscar Arias Sánchez –2006-2010– y Laura Chinchilla Miranda –2010-2014–. De hecho, la estrategia se usó como referencia para la elaboración de las políticas CTI más actuales de Costa Rica (Gobierno de Costa Rica 2015). Entre sus nexos internacionales el más importante es la Fundación Costa Rica-United States of America (CRUSA), creada en 1996 por Ana Sittenfeld y Franklin Chang, entre otros.

En el gráfico 3 se puede observar diferentes organismos internacionales presentes en las redes locales de CTI. Algunos “viejos conocidos”, como la IDRC, AID y BID, han jugado un papel central en el financiamiento de tanques de pensamiento centroamericanos, dejando al descubierto su influencia indirecta en la elaboración de las políticas públicas locales. Durante el periodo 1979-2020, la elaboración de esas políticas estuvo en manos, principalmente de actores institucionales, empresarios y organismos internacionales, dejando de lado la participación de la ciudadanía.

Ese enfoque tecnocrático en la elaboración de estas políticas ha sido impulsado fundamentalmente por los tanques de pensamiento regionales al incluir en sus filas personajes relacionados con la academia, el sector privado y la política, lo que ha repercutido en que estas políticas se hayan orientado hacia el desarrollo económico, obviando la cohesión social. Por ejemplo, Costa Rica ha buscado convertirse en un conglomerado tecnológico regional, emulando la experiencia de Silicon Valley. No

obstante, ese modelo no ha venido acompañado de políticas de transferencia tecnológica y de encadenamientos tecnológicos con empresas locales (Mata y Mata 2008), lo que ha recordado las experiencias de enclave que ha tenido la región.

Gráfico 3. Red de productores de políticas CTI en El Salvador y Costa Rica



Elaborado con base en políticas CTI de Costa Rica y El Salvador.

5. A modo de conclusión

América Central se ha preocupado por la cuestión de las políticas CTI al menos desde la década de los 50. En ese momento, la región atravesaba por un importante proceso de integración económica, liderado por la visión cepalina del desarrollismo. Como era natural, se crearon instituciones rectoras que debían liderar el proceso de ISI y de integración de las economías centroamericanas. Para ello, se fundó en 1955 el ICAITI, el cual inmediatamente lideró un proceso de investigación y desarrollo industrial y sentó las bases para el desarrollo de políticas CTI en la región. En ese marco, el ICAITI estrechó relaciones con personajes latinoamericanos ligados al PLACTS y con organizaciones de cooperación exterior de países norteamericanos y europeos, de modo que ese centro de investigación se convirtió en el principal nodo regional que conectó el pensamiento latinoamericano en ciencia y tecnología con las aspiraciones desarrollistas y regionalistas del istmo y con las convicciones antisubversivas que motivaban la cooperación exterior de parte de las potencias occidentales. Paradójicamente, PLACTS penetró en América Central, pero dependiente en términos financieros de organismos ligados a Estados Unidos.

Se puede afirmar que PLACTS no solo penetró en los países con mayor peso económico y con mayores capacidades tecnológicas de la región como Argentina, Brasil o México –que a su vez son las naciones que más han llamado la atención de la academia– sino que también se hizo presente en las periferias de las periferias, como lo demuestran la experiencia del Grupo Andino y la centroamericana. Sin duda, los procesos de integración latinoamericanos fueron concebidos como los mejores medios para que países pequeños, con poca tradición científica y tecnológica y mayoritariamente dependientes de los paquetes tecnológicos foráneos, logaran importantes

avances en esa vía. No obstante, la realidad regional se impuso, y el ICAITI no logró posicionarse como un centro de investigación de vanguardia, aunque sí estableció las bases para la elaboración de las políticas CTI, que empiezan a surgir con fuerza en América Central especialmente en la década de los 90.

Sin embargo, esas políticas se produjeron en un contexto muy particular y diferente al que se vio en la fundación del ICAITI: el MCCA, y en general, el proceso de integración retrocedía en la década de los 80, afectando las políticas CTI y reorientando el rol de los Estados, de las organizaciones regionales y de la sociedad civil. Mientras el ICAITI se imaginó como un mercado común tecnológico centroamericano encadenado y entre sí —como afirmaba Albert Mirles en 1956—, a partir de los 90 el único proyecto de índole regional basado en tecnología fue la conexión a internet. Este fue el único punto en común que tuvieron los países de la región, pues en relación con la CTI han tomado diferentes vías y medios para alcanzar sus propósitos. De hecho, en los diferentes documentos de planificación científica de los distintos países del área rara vez se discuten objetivos de carácter regional.

Se puede entonces hablar de un importante cambio en la dirección de las políticas: de un enfoque predominantemente regional, auspiciado ideológicamente por el PACTS y financieramente por instituciones como el BID, a uno predominantemente nacional auspiciado ideológicamente por el neoliberalismo y divulgado en la región por diversos tanques de pensamiento con importantes nexos con Estados Unidos. ¿Existieron visiones diferentes, amparadas en la cooperación exterior, que cuestionaran el liderazgo de Estados Unidos y las potencias occidentales en el desarrollo de políticas CTI en la región? ¿La Unión Soviética penetró en esta esfera en la región? Estas preguntas podrían renovar los estudios CTI en América Central y establecer una discusión sobre el alcance de la Guerra Fría cultural en los países del istmo.

Apoyos

Proyecto inscrito en el Programa de Investigación “Ambiente, Ciencia, Tecnología y Sociedad (ACTS): Intersección entre Historia Ambiental y Estudios Sociales de la Ciencia, la Tecnología y la Sociedad (CTS)” (806-B6-901), del Centro de Investigaciones Históricas de América Central (CIHAC) de la Universidad de Costa Rica (UCR).

Referencias

- Abelson, Donald. 2007. “¿Alguien está escuchando? Evaluando la influencia de los think tanks en las políticas”. En *Think tanks y políticas públicas en Latinoamérica: dinámicas globales y realidades regionales*, editado por Adolfo Garcé y Gerardo Uña, 15-49. Buenos Aires: Prometeo Libros.
- Albornoz, Mario. 1997. “La política científica y tecnológica en América Latina frente al desafío del pensamiento único”. *Redes* 4 (10): 95-115. <https://www.redalyc.org/pdf/907/90711303003.pdf>

- Alfaro, Gilberto, y Luis Villegas. 2010. *Tercer informe estado de la educación. La educación científica en Costa Rica*. San José: CONARE (Consejo Nacional de Rectores).
- Aráoz, Alberto. 1974. “Hacia una acción común en ciencia y tecnología en América Central”. En *Primer seminario sobre desarrollo científico y tecnológico de América Central*, editado por Instituto Centroamericano de Investigación y Tecnología Industrial, 59-97. OEA.
- Argumedo, Pedro. 2007. *Competencia y regulación en las telecomunicaciones: el caso de El Salvador*. México: CEPAL.
- Arias, Jorge. 1975. *Recursos destinados a actividades científicas y tecnológicas en América Central*. Guatemala: Instituto Centroamericano de Investigación y Tecnología Industrial.
- Aristimuño, Franciso Javier, y Manuel José Lugones. 2019. “El BID y las políticas de Ciencia, Tecnología e Innovación en Argentina (1990-2015)”. *Ciencia, Tecnología y Política* 2 (3): 1-12. <https://doi.org/10.24215/26183188e031>
- Bello, Juan. 1980. “Transferencia y desarrollo de tecnología en la industria farmacéutica costarricense”. *Revista Centroamericana de Ciencias de la Salud* 6 (16): 95-102.
- Blanco, Randall. 2011. “Rentismo y modelo liberalizador en Costa Rica. El caso de la Fundación Omar Dengo: 1987-2009”. *Diálogos. Revista Electrónica de Historia* 12 (1): 35-50. <https://revistas.ucr.ac.cr/index.php/dialogos/article/view/6404/6107>
- Braun, Miguel, Mariana Chudnovsky, Nicolás Ducoté y Vanesa Weyrauch. 2007. “Lejos de ‘thinktanklandia’: los institutos de investigación de políticas en los países en desarrollo”. En *Think tanks y políticas públicas en Latinoamérica: dinámicas globales y realidades regionales*, editado por Adolfo Garcé y Gerardo Uña, 69-110. Buenos Aires: Prometeo Libros.
- Bulmer-Thomas, Victor. 1999. “Integración regional en América Central”. En *Para una historia de América Latina*, vol. 3 *Los nudos 2*, coordinado por Marcello Carmagnani, 455-481. México: FCE/El Colegio de México.
- Bustamante, Luis. 2010. “Recuerdo y homenaje a Manuel Ayau”. *Revista de Economía y Derecho* 7 (28): 7-10. <https://revistas.upc.edu.pe/index.php/economia/article/view/252>
- Calandra, Benedetta. 2011. “La Ford Foundation y la “Guerra Fría Cultural” en América Latina (1959-1973)”. *Americanía*, 1: 8-25. <https://bit.ly/3deqrOT>
- Calandra, Benedetta y Marina Franco, eds. 2012. *La guerra fría cultural en América Latina*. Buenos Aires: Biblos.
- Casas, Rosalba. 2004. “Ciencia, tecnología y poder. Élités y campos de lucha por el control de las políticas”. *Convergencia. Revista de Ciencias Sociales* 11 (35): 79-105. <https://www.redalyc.org/pdf/105/10503504.pdf>
- CESS (Centro de Estudios Económicos-Sociales). 2009. “Cincuenta años de estudiar y difundir los principios éticos, económicos y jurídicos de la sociedad libre”, 1 de noviembre. Acceso el 14 de enero de 2021. <https://bit.ly/3vQVwyH>
- Chavarría, David. 2020. “Colaboraciones académicas y balance general de la producción historiográfica en temas de ciencia, tecnología y medio ambiente en Costa Rica”. *Diálogos. Revista Electrónica de Historia* 21 (1): 95-116. <https://doi.org/10.15517/dre.v21i1.39732>
- Clare, Patricia. 2011. *Los cambios en la cadena de producción de la palma aceitera en el pacífico costarricense. Una historia económica, socioambiental y tecnocientífica 1950-2007*. San José: Sociedad Editora Alquimia 2000.

- CONACYT (Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología). 2006. *Política Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación*. San Salvador: CONACYT.
- Cordova, Sherley. 2018. “A Report on the Operations of FUSADES: Promoting Neoliberalism Via Relationships to Parties, Governance, Transnational Institutions, and Mainstream Media in El Salvador”. Tesis de Maestría, The University of Texas at Austin.
- Dagnino, Renato, Hernán Thomas y Almícar Davyt. 1996. “El pensamiento en ciencia, tecnología y sociedad en Latinoamérica: una interpretación política de su trayectoria”. *Redes* 7 (3): 13-51. <https://bit.ly/3wVNi9U>
- Diario de Costa Rica*. 1962. “Cartel económico de ANFE presenta”, 30 de mayo.
- Díaz-Arias, David. 2019. *Historia del neoliberalismo en Costa Rica: la aparición en la contienda electoral 1977-1978*. San José: Centro de Investigaciones Históricas de América Central.
- Feld, Adriana. 2011. “Las primeras reflexiones sobre la ciencia y la tecnología en la Argentina: 1968-1973”. *Redes*, 17 (32): 185-221. <http://ridaa.unq.edu.ar/handle/20.500.11807/388>
- Feld, Adriana. 2014. “Paradigmas internacionales y políticas científico-tecnológicas en Argentina: 1958-1983”. En *Perspectivas latinoamericanas en el estudio social de la ciencia, la tecnología y la sociedad*, editado por Pablo Kreimer, Hebe Vessuri, Léa Velho, y Antonio Arellano, 337-351. Ciudad de México: Siglo XXI Editores.
- Ferrer, Aldo. 1974. “El mercado común centroamericano de ciencia y tecnología”. En *Primer seminario sobre desarrollo científico y tecnológico de América Central*, editado por Instituto Centroamericano de Investigación y Tecnología Industrial, 7-58. Washington: OEA.
- Fischer, Karin y Dieter Plehwe. 2017. “Neoliberal Think Tank Networks in Latin America and Europe: Strategic Replication and Cross-National Organizing”. En *Think Tanks and Global Politics: Key Spaces in the Structure of Power*, editado por Alejandra Salas Porras y Georgina Murray, 159-186. Nueva York: Palgrave Macmillan.
- Gobierno de Costa Rica. 1987. *Programa Nacional de Ciencia y Tecnología 1986-1990*. San José: CONICIT (Consejo Nacional para Investigaciones Científicas y Tecnológicas).
- Gobierno de Costa Rica. 1999. *Programa Nacional de Ciencia y Tecnología 1998-2002*. San José: MICIT (Ministerio de Ciencia, Innovación, Tecnología y Telecomunicaciones).
- Gobierno de Costa Rica. 2015. *Plan Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación 2015-2021*. San José: MICIT (Ministerio de Ciencia, Innovación, Tecnología y Telecomunicaciones).
- Granados, Rafael. 2009. “Enfoques y redes en las políticas públicas de Ciencia y Tecnología en Costa Rica”. *Revista Aportes*, 22: 11-19. <http://hdl.handle.net/10669/76728>
- Guerra-Borges, Alfredo. 1994. “El desarrollo económico”. En *Historia General de Centroamérica*, Vol. 5 *De la posguerra a la crisis (1945-1979)*, editado por Héctor Pérez Brignoli, 13-84. San José: FLACSO.
- Guerrero, Viviana. 2020. ¿Son públicas las políticas públicas? Las redes de poder en Costa Rica en la ciencia y la tecnología: los casos de las administraciones Arias Sánchez y Chinchilla Miranda, 2006-2014. San José: Centro de Investigaciones Históricas de América Central.
- Harvey, David. 2007. *Breve historia del neoliberalismo*. Madrid: Ediciones Akal.
- Hernández, Roger. 2011. *Examen de las Políticas de Ciencia, Tecnología e Innovación. El Salvador*. Nueva York: ONU.
- Herrera, Amílcar. 2015. *Ciencia y política en América Latina*. Buenos Aires: Biblioteca Nacional.
- ICAITI (Instituto Centroamericano de Investigación y Tecnología Industrial). 1974. *Primer seminario sobre desarrollo científico y tecnológico de América Central*. Washington DC: OEA.

- ICAITI. 1994. *Plan estratégico 1990-1994*. San José: ICAITI.
- Kruijt, Dirk. 2017. "Cuba and the Latin American Left: 1959-present". *E.I.A.L.* 28 (2): 30-53. <http://eial.tau.ac.il/index.php/eial/article/view/1519>
- Kwaku, Frank. 2005. "Getting the State Right: Think Tanks and the Dissemination of New Public Management Ideas in Ghana". *Journal of Modern African Studies* 43 (3): 443-465. <https://www.jstor.org/stable/3876063>
- La Nación*. 1965. "ANFE", 25 de abril.
- López, Mario. 2016. "Actores y escenarios en la re-formulación de la política de ciencia, tecnología e innovación en Nicaragua". *Revista Electrónica de Investigación en Ciencias Económicas* 4 (8): 72-88. <https://doi.org/10.5377/reice.v4i8.3057>
- Lothian, Tamara. 2003. *The FUSADES Strategy for El Salvador: Priority Areas for Judicial Reform and the Problem of Corruption*. San Salvador: Columbia Law School.
- Marchena, Jorge. 2011. "Visibilizando la mano invisible del pensamiento neoliberal en Costa Rica: nacimiento y trayectoria de la Asociación Nacional de Fomento Económico (ANFE). 1958-1975". *Abra. Revista de la Facultad de Ciencias Sociales* 31 (43): 1-15. <https://www.revistas.una.ac.cr/index.php/abra/article/view/3879>
- Marchena, Jorge. 2016. "Rastreado los orígenes del (neo) liberalismo costarricense. La influencia de la Asociación Nacional de Fomento Económico (ANFE) como centro intelectual, 1970-1990". *Revista Estudios*, 33: 1-28. <http://dx.doi.org/10.15517/re.v0i33.27356>
- Marquart, Steve. 2003. "Pesticidas, pericos y sindicatos en la industria bananera costarricense, 1938-1962". *Revista Historia*, 47: 43-95. <https://bit.ly/3gTCwvh>
- Mata, Francisco, y Gabriela Mata. 2008. "Foreign Direct Investment and the ICT Cluster in Costa Rica: ¿Chronicle of a Death Foretold?" Ponencia presentada en el *VI Globelics Conference*. 22-24 septiembre, México.
- Mato, Daniel. 2004. "Redes transnacionales de actores globales y locales en la producción de representaciones de ideas de sociedad civil". En *Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización*, editado por Daniel Mato, 67-93. Caracas: FACES/Universidad Central de Venezuela.
- Mato, Daniel. 2007. "Think tanks, fundaciones y profesionales en la promoción de ideas (neo) liberales en América Latina". En *Cultura y neoliberalismo*, editado por Alejandro Grimson, 19-42. Buenos Aires: CLACSO.
- Mirles, Albert. 1956. "Algunos aspectos de las funciones y actividades del ICAITI". En *Comisión Centroamericana de Iniciativas Industriales*, editado por CEPAL, 1-17. Guatemala: CEPAL.
- Molina Jiménez, Iván. 2016. *La educación en Costa Rica. De la época colonial al presente*. San José: EDUPUC.
- Negroponte, Diana. 2012. *Seeking Peace in El Salvador. The Struggle to Reconstruct a Nation at the End of the Cold War*. Nueva York: Palgrave Macmillan.
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos). 2003. *Manual de Frascati 2002. Propuesta de norma práctica para encuestas de investigación y desarrollo experimental*. Madrid: Fundación Española para la Ciencia y la Tecnología.
- Sagasti, Francisco. 1975. "Integración económica y política tecnológica: el caso del Pacto Andino". *Comercio Exterior* 25 (1): 46-49.
- Samper, Mario, Carlos Naranjo y Paul Sfez, eds. 2000. *Entre la tradición y el cambio: evolución tecnológica de la caficultura costarricense*. Heredia: Escuela de Historia, Universidad Nacional.

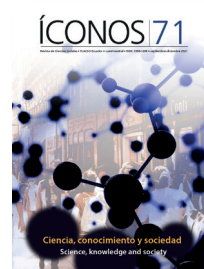
- Sanz, Luis. 1997. *Estado, ciencia y tecnología en España: 1939-1997*. Madrid: Alianza Universidad.
- Siles, Ignacio. 2020. *A Transnational History of the Internet in Central America, 1985-2000. Networks, Integration, and Development*. Gewerbestrasse: Palgrave Macmillan.
- Soluri, John. 2000. "People, Plants, and Pathogens: The Eco-social Dynamics of Export Banana Production in Honduras, 1875-1950". *Hispanic American Historical Review* 80 (3): 463-501. <http://dx.doi.org/10.1215/00182168-80-3-463>
- Soto-Krebs, Luis. 1975. "Tecnología en el Grupo Andino". *Comercio Exterior* 25 (1): 50-57.
- Stonor Saunders, Frances. 2001. *La CIA y la guerra fría cultural*. Madrid: Editorial Debate.
- Urigüen, Natalia. 2020. "La ayuda del Partido Liberal alemán y la Friedrich-Naumman-Stiftung a sus homólogos españoles en la transición". *Historia y Política*, 43: 327-359. <https://doi.org/10.18042/hp.43.11>
- Vanegas, Luz M. 2009. "La relación ciencia, tecnología y desarrollo en las políticas públicas del gobierno de Nicaragua". *Revista de Ciencias Económicas* 27 (2): 107-122. <http://revistas.ucr.ac.cr/index.php/economicas/article/view/7111>
- Viales-Hurtado, Ronny, y Patricia Clare. 2007. "El Estado, lo transnacional y la construcción de comunidades científicas en la Costa Rica liberal (1870-1930). La construcción de un 'régimen de científicidad'". *Diálogos. Revista Electrónica de Historia* 7 (2): 146-168. <http://dx.doi.org/10.15517/dre.v7i2.6196>
- Viales-Hurtado, Ronny, y Rafael Granados. 2010. "Actores, intereses y percepciones de la comunidad político-científica en torno a la formulación del problema de las políticas de ciencia, tecnología e innovación en Costa Rica en la primera década del siglo XXI". En *El contexto, los problemas y los actores de la definición de políticas científicas para la cohesión social en América Latina: una visión desde Costa Rica*, editado por Ronny Viales-Hurtado, 139-168. San José: Sociedad Editora Alquimia 2000.
- Viales-Hurtado, Ronny, Antonio Arellano y Rafael Granados. 2012. "Perceptions about the Political-Scientific Community and its Role in Formulating the Problems of Public Policy for Science, Technology and Innovation in Costa Rica". *Science and Public Policy* 39 (5): 613-617. <http://dx.doi.org/10.1093/scipol/scs066>
- Viales-Hurtado, Ronny, Ana Lucía Calderón y David Chavarría. 2015. "Between Matilde and the Internet: Computerizing the University of Costa Rica (1968-1993)". *IEEE Annals of the History of Computing* 37 (4): 29-39. DOI: 10.1109/MAHC.2015.82
- Viales-Hurtado, Ronny, Ronald Saéñz-Leandro y Marco Garita-Mondragón. 2021. "The Problem of Scientific Policies in Central America (1980-2020): The Tension Between Innovation and Social Cohesion in a Global Context". *Tapuya: Latin American Science, Technology and Society* 4 (1): 1-22. <https://dx.doi.org/10.1080/25729861.2021.1876314>
- Zaborowski, Marcin. 2003. "External Influences in the Transition Politics of Central and Eastern Europe". *Perspectives*, 19: 5-20. <http://www.jstor.org/stable/23615971>





Cómo citar este artículo:

Viales-Hurtado, Ronny, Ronald Saéñz-Leandro y Marco Garita-Mondragón. 2021. "Transnacionalización de las políticas de ciencia y tecnología en América Central. Un análisis de redes, 1955-2020". *Íconos. Revista de Ciencias Sociales* 71: 37-58. <https://doi.org/10.17141/iconos.71.2021.4830>

Investigación colaborativa: potencialidades y limitaciones de la cartografía social participativa

Collaborative research: Potential and limitations of participative social cartography



-  Dr. Pablo Saravia-Ramos. Investigador del Observatorio de Participación Social y Territorio. Universidad de Playa Ancha (Chile). (pablo.saravia@upla.cl) (<https://orcid.org/0000-0001-6835-169X>)
-  Lcda. Débora Vega-Valdés. Investigadora del Observatorio de Participación Social y Territorio. Universidad de Playa Ancha (Chile). (d.vega.valdes@gmail.com) (<https://orcid.org/0000-0002-2446-9343>)
-  Mgtr. Luis Espinoza-Almonacid. Investigador del Observatorio de Participación Social y Territorio. Universidad de Playa Ancha (Chile). (lespinozaalmonacid@gmail.com) (<https://orcid.org/0000-0003-3525-9605>)
-  Mgtr. Paulo Gutiérrez-Soto. Investigador del Observatorio de Participación Social y Territorio. Universidad de Playa Ancha (Chile). (paugutie@gmail.com) (<https://orcid.org/0000-0002-8452-9344>)

Recibido: 18/01/2021 • Revisado: 12/04/2021
Aceptado: 25/06/2021 • Publicado: 01/09/2021

Resumen

En el presente artículo se describen las potencialidades y limitaciones de la cartografía social participativa a partir de su aplicación en dos cooperativas de la región de Valparaíso, Chile; la primera, relacionada con la producción de vino natural y la segunda, dedicada a la comercialización de productos alimentarios y no alimentarios. En estos ejercicios metodológicos, en los cuales el mapeo colectivo jugó un rol principal, investigadores y actores atravesaron cuatro etapas fundamentales: diseño, definición de objetivos, implementación y análisis. Para alcanzar los resultados fue necesario desarrollar sesiones presenciales y virtuales, adaptando la metodología no solo a los requerimientos y dinámicas internas de las cooperativas, sino al contexto de la pandemia por COVID-19. Al comparar los hallazgos es evidente la importancia de que las técnicas cartográficas se desarrollen considerando los ritmos y particularidades de cada una de las organizaciones. Se concluye que la relevancia de la coconstrucción del conocimiento se basa en la participación horizontal, el diálogo y la interdisciplina, dimensiones claves para este tipo de investigación colaborativa. Con este texto se problematiza la vinculación entre quienes investigan y las organizaciones, a la vez se discute cómo la aplicación de la cartografía social participativa contribuye al debate sobre la relación investigación-territorio gracias a su condición colectiva, situada, dinámica y creativa; bajo tal premisa es posible construir una visión compartida del territorio.

Descriptor: agroecología; cartografía; cooperativas; participación; saberes; territorio.

Abstract

The present article discusses the potential and limitations of participative social cartography. This evaluation is derived from insights gathered from the use of this method in research done with two cooperatives in the Valparaiso region in Chile. The first of them is involved in the production of natural wine, and the second in the commercialization of foodstuffs and other non-food products. In these methodological exercises, mapping played a crucial role and during them both researchers and subjects went through four crucial stages: design, goal-setting, implementation and analysis. In order to achieve results, it was necessary to employ a mix of virtual and face-to face encounters, adapting the methodology not only to the needs and internal dynamics of the cooperatives, but also to the conditions imposed by the COVID-19 pandemics. When comparing the different findings it becomes evident that cartographic techniques need to be adapted to the rhythms and peculiarities of each organization. The text arrives at the conclusion that the co-building of knowledge must be grounded on horizontal participation, in dialogue and in the use of interdisciplinary resources. These are key features in collaborative research methodology. The article questions the relationships which are established between researchers and social organizations. At the same time, thanks to its collective, situated, dynamic and creative condition, it enables a fruitful discussion about the ways in which participative social cartography can contribute to the debate about the linkages between research and territory. Only in this way, it seems possible to build a shared understanding of space.

Keywords: agroecology; cartography; cooperatives; participation; knowledges; territory.

1. Introducción y estado de la cuestión

En el presente artículo se exponen los resultados del diseño, ejecución, análisis y cierre de dos ejercicios de cartografía social participativa –en lo adelante CSP– que se construyeron en conjunto con dos cooperativas de la región de Valparaíso. La primera es la Cooperativa Vitivinícola del Valle del Marga-Marga (CVM-M), que agrupa a siete familias de pequeños productores de vino natural en la zona del Valle del Marga-Marga y Casablanca (Carroza et al. 2019; Cid et al. 2020). Este proyecto ha recuperado y reproducido una forma natural de hacer vino, sin ningún tipo de incorporación de insumos externos y en directa conexión con las particularidades de los territorios donde se encuentran emplazados. Propone estrategias económicas territorializadas que persiguen caminos diferentes a la industria convencional del vino, al mismo tiempo que les permiten enfrentar las amenazas tanto naturales como socioeconómicas. Además, la CVM-M ha generado un conjunto de actividades comunitarias como las catas sociales de vino, escuela de vino, la vendimia del pueblo en Quilpué, talleres, charlas, entre otras muchas acciones organizadas desde y para la comunidad y para su propio colectivo.

El segundo ejercicio fue realizado con la Cooperativa de Consumo ALMA –en lo adelante CCA– que agrupa a 33 familias socias, las cuales de manera mensual realizan compras de bienes alimentarios y no alimentarios a proveedores que mayoritariamente se ubican en un radio cercano a la región de Valparaíso (Saravia y Rover 2020). Estas familias socias se concentran casi en su totalidad en la ciudad de Limache, en el interior de la conurbación del Gran Valparaíso y se plantean como proyecto político la implementación de prácticas de consumo solidarias, respetuosas con el medio ambiente, colectivas y que apoyen tanto la producción local como también sus ejercicios económicos propios. Los procesos de toma de decisiones de esta cooperativa siguen las líneas de la sociocracia y una forma matricial de entender las relaciones interpersonales, económicas y territoriales.

Con este artículo se propone una reflexión y un análisis crítico de las potencialidades, debilidades y brechas metodológicas de las CSP, a partir de su aplicación en los dos ejercicios antes mencionados. También se problematiza sobre el proceso de vinculación con las organizaciones y cómo este tipo de técnicas contribuyen al debate sobre la relación investigación-territorio. Lo que hemos llamado aquí como investigación colaborativa, la entendemos como una estrategia metodológica que se inscribe dentro de las perspectivas de la investigación acción-participativa (Fals Borda 1979; Villasante 2006) y la militante (Bringel y Versiani 2016). No solamente tiene por objetivo levantar información sobre un problema determinado, sino que, sobre todo, opera como una instancia que permite activar un discurso colectivo sobre un imaginario territorial determinado, en pro de sus procesos de transformación.

Dicho territorio lo entendemos como una red de relaciones sociales, políticas, culturales y económicas que se dan en un espacio-tiempo determinado (Saravia y Rover 2020). En él se expresan conflictos, tensiones y disputas que lo cargan de sentidos (Wahren y García 2014) y que permiten recrearlo y reimaginarlo desde posiciones e imaginarios que se tensionan en el entramado complejo de las relaciones de poder. El territorio también es una forma de imaginar y construir nuevas estrategias de vinculación y reapropiación de la naturaleza, que se expresan en identidades culturales y estrategias autogestionadas, capaces de movilizar recursos y potencialidades para satisfacer necesidades, aspiraciones y deseos (Leff 2005) de las comunidades excluidas por el modelo capitalista dominante. Por lo tanto, el territorio que se construye a partir del discurso colectivo de las cooperativas es el reflejo de visiones del mundo y de procesos intersubjetivos que son parte de las historias y memorias de vida de las personas.

En definitiva, concebimos el territorio como una construcción integral que permite una idea síntesis de las múltiples esferas conectadas entre sí que lo componen y dan forma a un espacio apropiado (Haesbaert 2011; Santos 2000), y también de las diferentes temporalidades históricas que permiten comprender su devenir. Por ello entendemos que en un mismo territorio se pueden identificar y recrear múltiples territorialidades que operan como espacios de refugio socialmente construidos (Porto-Gonçalves 2009) en relación, conflicto, tensión o pugna con una comprensión hegemónica del mismo. Se reordenan las correlaciones de fuerzas, aparecen nuevos liderazgos y formas de lucha, se diseñan estrategias de relación tanto con el Estado como con los agentes económicos del mercado. Es decir, el mapa imaginado, real y proyectado se ordena con nuevas jerarquías y prioridades en constatare disputa. Comprender el territorio desde una perspectiva de trabajo en red supone entenderlos como el resultado de experiencias discontinuas a nivel espacial pero superpuestas y unidas (Haesbaert 2011) por lazos de cooperación, historias comunes de resistencias y opresiones, reproducción de prácticas no deseadas –violencias, machismos, cooptación, utilización política, etc.–, conflictos o negociación y formas de estar y ser en el mundo. Por lo tanto, el territorio lo concebimos como el resultado del diálogo y el trabajo mancomunado que se traduce en puntos en común y elementos diferenciadores.

En este marco, las CSP constituyen una herramienta que permite a las organizaciones y los territorios representar creativamente las dinámicas y procesos que identifican como comunes, dentro de un espacio socialmente habitado. Esta herramienta se construye sobre una base epistémica, que cuestiona una serie de principios propios de la investigación social-científica moderna occidental. En primer lugar, aquello que se relaciona con la forzada separación epistémica entre objeto-sujeto ha sido parte de una imposición de la concepción de la ciencia moderna occidental, que obliga a quien investiga a alejarse del problema para poder comprenderlo. Es decir, todo lo investigado está fuera de mi cuerpo y de mi historia, no tiene que ver con la

constitución del investigador en sí mismo, sino con un marco de referencia canónica determinado por una única forma de entender el mundo, que deja fuera o que relega a la inferioridad todo aquello que parece distinto (Sousa Santos 2013, 2019).

Relacionado con lo anterior, la clásica díada entre la teoría y la práctica ha sido objeto de una profunda revisión por parte de las metodologías colaborativas/participativas. A partir de aquí se han mostrado las profundas limitaciones, para efectos de comprender la complejidad de un problema o pregunta determinada y sus relaciones contextuales, que supone pensar el ejercicio contemplativo por fuera o separado de la acción política. También han permitido observar las fronteras que supone tener una acción política sin momentos o espacios de reflexión sobre las propias acciones. La complejidad de asumir este desafío impacta tanto a los marcos teóricos que estamos construyendo como a los existentes y en la forma en la cual responden a una realidad amplia de la vida y no solamente a tradiciones específicas de generación de conocimiento.

El desafío consiste en repensar las concepciones tradicionales sobre la acción y sus implicaciones, superando lo que se entiende como la expresión “real”, vivida o legítima de las dinámicas de un territorio determinado. Pensar y actuar serán parte de un mismo esfuerzo investigativo que es capaz, desde la potencialidad de esta interrelación, de cuestionar los marcos teóricos canónicos y la práctica política territorial. Otra dimensión distintiva se relaciona con la responsabilidad de implementar ciertos procesos en el interior de un colectivo. Las metodologías colaborativas/participativas, a diferencia de las convencionales, se componen a sí mismas bajo la convicción de que los procesos de cierre son una parte constitutiva del proceso de investigación y no operan como información adicional, dependiendo de las sensibilidades del equipo de investigación o las demandas que surgen de los sujetos investigados. Es decir, se entiende la investigación como un ejercicio integral y responsable, donde cada paso, apertura y posterior cierre debe ser correctamente pensado y acordado por todos los actores involucrados en el proceso de investigación. Asimismo, el proceso de cierre se transforma en nuevas aperturas, permitiendo la continuidad del trabajo colaborativo, con proyecciones en la investigación, o dando paso a nuevos escenarios de estudio (Caballero et al. 2019).

Otro aspecto a tener en cuenta tiene que ver con el papel educativo y los efectos de la reproducción del conocimiento acumulados. Las metodologías colaborativas/participativas entienden que son los territorios los que asumen protagonismo en los propios procesos educativos de los colectivos, sustentándose a partir de elementos y perspectivas coconstruidas en los ejercicios de investigación. Esta perspectiva metodológica plantea que los procesos investigativos constituyen una oportunidad para el desarrollo de una mirada crítica desde los territorios, donde sus actores son los protagonistas de los aprendizajes y, por lo tanto, creadores de una interpretación sobre su propia realidad que los libera de los encuadres ajenos y dados por otros (Freire 1985; Balcazar 2003).

Mientras la investigación convencional reproduce una lógica orientada a la acumulación de conocimiento y a la despolitización de su ejercicio, la colaborativa/participativa propone entender la generación de conocimiento como parte de una estrategia de transformación sociocultural y que propicia un diálogo horizontal. Es decir, tienen por objetivo final contribuir a transformar una realidad socioterritorial determinada (Fals Borda 1979). Esto se realiza por medio de la dinamización de un diálogo articulado en varios canales y velocidades. Por esto, problematizar sobre la forma de comunicar los resultados y avances que generan estos ejercicios investigativos es otra de las dimensiones que hay que tener en cuenta. El lenguaje como el formato y el medio utilizado determinan los alcances comunicacionales de estas actividades, por lo mismo deben tener en cuenta diversos formatos y estrategias de comunicación, que se adaptan tanto a las necesidades y demandas de los territorios, así como a los requerimientos del trabajo universitario.

La investigación colaborativa se comprende en un marco de acción activa de los sujetos implicados, por un lado, los investigadores y por otro los actores sociales (Bringel 2015). Ambos tienen un rol central, y es a partir de una dialéctica –de prácticas y conocimientos– constante entre estos sujetos que se coconstruye el proceso de investigación y de transformación. Se entiende que la investigación es un proceso de carácter implicativo para los equipos que la ejecutan (Villasante 2006), donde toda praxis se pone en cuestionamiento, de modo que el proceso de coconstrucción pueda orientar los para qué de la investigación y los cómo. Esto es clave porque quien lleva a cabo una investigación suele estar del lado de quien define el problema (Hernández 2010). Este ejercicio de orientación del poder resulta uno de los principales desafíos del equipo de investigación. Ello supone ir cuestionándose los roles y acciones investigativas, de modo que surja la coconstrucción del proceso entre investigadores y actores.

Un elemento clave aquí es el conocimiento. En la investigación colaborativa se entiende que el conocimiento y sus objetivos quedan definidos por los propios actores, son ellos quienes establecen el para qué del mismo en torno a sus intereses y prácticas locales. El conocimiento visto como dialéctica constante desde los propios actores representa un ejercicio de transformación en sí mismo, puesto que cuestiona los estatus iniciales en que se encuentran las comunidades, por tanto, cumple un rol de impulso transformador. En la práctica es lo que se denomina “diálogos de saberes” (Sousa Santos 2006), y lo que permite a los actores analizar de manera crítica sus prácticas y que generen otras nuevas a partir del ejercicio cartográfico.

Finalmente es importante entender que el rol de los equipos de investigación, comunidades académicas y universidades se reorienta en torno a estos giros epistemológicos y metodológicos en la investigación. Se entiende que la investigación basada en CSP, en el marco del diálogo de saberes, constituye una forma de extensión en sentido contrario al rol histórico de las universidades (Sousa Santos 2005), ahora es desde el actor que se trabajan conocimientos, se analizan y reorientan y dialogan con otros actores.

2. Materiales y métodos

Contexto epistemológico de la propuesta metodológica

La propuesta de trabajo se sustenta epistemológicamente en un enfoque que pone en cuestión la idea de sujeto y objeto en las ciencias sociales. En efecto, el sujeto como cognoscente desde la perspectiva positivista en las ciencias no es tal desde este enfoque epistemológico. Primero, porque no existe tal realidad como ha demostrado la crítica epistemológica desde finales del siglo XX (Santos 2006); y segundo, porque cada realidad existe en función del actor que participa. Entendemos que la realidad se construye colectivamente, no somos solo observadores del mundo, el mundo nos observa también. Este cambio sustancial en las ciencias sociales incorpora otras esferas que habían sido dejadas de lado en la investigación. Nos damos cuenta de que “nuestro objeto” piensa y siente, o como diría Fals Borda es sentipensante (Fals Borda 1979). No existen realidades abstractas independientes del sujeto que las produce, estas son solo consideraciones que realizan los sujetos. El desafío es cómo conocemos este escenario complejo. Las metodologías colaborativas son un planteamiento frente a los cambios de enfoques epistemológicos, dado que no podemos conocer todo en el campo social por nosotros mismos y este está construido colectivamente. Somos sujetos limitados, que solo tenemos la posibilidad de conocer en la medida que lo hacemos con otros.

El fin último del conocimiento también es puesto en construcción, quienes definen el para qué son los sujetos que coconstruyen sus realidades. Otra dimensión en esta mirada es la coherencia metodológica, es decir, cuáles son los fundamentos, herramientas y técnicas que permiten sostener dichos planteamientos epistemológicos. Para este trabajo nos centramos en espacios colectivos de producción de conocimiento, tales como talleres de diagnóstico, mapeos colectivos y talleres creativos¹ realizados para la parte final de la investigación. Estas herramientas se basan en la construcción colectiva del conocimiento, desde sus diseños, implementación, análisis colectivos, hasta los procesos de cierres y nuevas proyecciones.

Puntos en común y distinciones. La metodológica de la CSP

Este proceso de investigación colaborativa estuvo precedido por un trabajo de vinculación entre el equipo universitario interdisciplinario –en lo adelante EUI–, conformado por profesionales de la sociología, la geografía y el diseño. Posteriormente

1 Los talleres de diagnóstico se realizaron posterior al acuerdo inicial con los actores, y se utilizó la lluvia de ideas como técnica central. Para los mapeos se usó iconografía definida por los propios actores. Finalmente, los talleres creativos consistieron en un encuentro donde los actores definieron las proyecciones del trabajo y los materiales finales para construir todo el proceso cartográfico.

Investigación colaborativa: potencialidades y limitaciones de la cartografía social participativa

a este grupo se sumaron miembros de la coordinación de los colectivos participantes en el estudio, dando origen al equipo motor –a partir de aquí se nombrará EM–, que acompañó el desarrollo del ejercicio cartográfico. El acercamiento previo produjo un clima de confianza que facilitó el trabajo colaborativo con miras al fortalecimiento del proyecto político de ambas cooperativas.

Fases del diseño metodológico de CSP

El trabajo colaborativo se realizó a partir de un conjunto de talleres colectivos organizados en cuatro grandes etapas: diseño, implementación, análisis y cierre. El resumen de estas etapas se observa en la tabla 1.

Tabla 1. Hoja de ruta metodológica. Etapas de los ejercicios cartográficos

Etapas metodológicas	Cooperativa Vitivinícola Marga-Marga	Cooperativa de consumo ALMA
Diseño	2 sesiones colectivas: a. Reunión presencial para definir la propuesta de mapeo. b. Diálogo de consensos en torno a dos preguntas ¿por qué y para qué mapear nuestra organización?	2 sesiones colectivas: a. Reunión presencial con equipo motor para establecer objetivos de la cartografía. b. Diálogo para consensuar los productos de la cartografía.
Implementación	2 sesiones colectivas y actividad de terreno: “Construcción de mapeos colectivos”. a. Mapeo del contexto espacial, conflictos y amenazas. b. Mapeo de recursos, infraestructura y potenciales.	3 sesiones colectivas: “Construcción colectiva de mapa de redes”. a. Coconstrucción colectiva de la iconografía de la cartografía. b. Mapeo de redes y relleno del círculo concéntrico sobre vínculo y cercanía al proyecto político.
Análisis	Sesiones internas de sistematización y síntesis del conjunto de insumos. 1 sesión colectiva de validación, consulta y nuevas aperturas.	Sesiones internas de sistematización y síntesis del conjunto de insumos. 1 sesión colectiva de validación, consulta y nuevas aperturas.
Cierre y proyecciones	Sesión de cierre: reflexión final, validación de materiales y proyecciones de trabajo conjunto.	

Elaboración propia.

Las etapas generales del proceso metodológico se describen de la siguiente forma.

Etapa 0, reuniones preparatorias de trabajo: el EUI se reunió para valorar las posibles características de la aplicación de la técnica, se distribuyeron las responsabilidades y se definió un objetivo para trabajar en la primera sesión. Se realizaron reuniones con actores claves de las organizaciones para tantear la ruta del mapeo a partir de los intereses del colectivo y de las potencialidades que ofrece esta técnica.

Etapa 1, toma de acuerdos: delimitación de objetivos, escalas y procedimientos logísticos. Constitución del EM. En el caso de CVM-M, se realizaron reuniones

de trabajo de evaluación, presentación de propuesta sobre la cartografía y toma de acuerdos. Se desarrolló sobre tres preguntas principales: ¿por qué y para qué mapear a la organización?, y ¿qué aspectos son de interés para generar un mapeo? En el caso de la CCA, la primera sesión estuvo centrada en la búsqueda de consensos sobre los objetivos del ejercicio cartográfico. Allí el EM definió la realización de un mapeo de redes que contribuyese a un autodiagnóstico de la cooperativa, focalizada en los tipos de vínculos –y su fuerza– existentes con distintos productores, intermediarios y actores territoriales de la comuna de Limache y la región de Valparaíso. Se dejó para última instancia un trabajo de apoyo del EUI en el análisis de las relaciones internas de la CCA. Además, durante este periodo el EUI realizó reuniones de planificación y seguimiento en las cuales se reflexionó sobre la metodología de las siguientes sesiones, se pensaron los materiales para la convocatoria, se resolvieron los asuntos logísticos y se definieron las responsabilidades.

Etapa 2, implementación de los ejercicios cartográficos: se trabajaron uno o más de objetivos, dependiendo de su tipo y alcance. Esto también estuvo sujeto a la dinámica de participación de las sesiones y de cada colectivo. En el caso de la CVM-M, esta etapa contempló dos sesiones. La primera consistió en un ejercicio de ubicación espacial de los lugares donde trabaja y se desplaza la cooperativa, por medio de un mapa base. Esto permitió identificar los elementos geográficos más representativos del territorio rural y urbano circundante a los sitios de producción viñatera. Además, se desarrolló un diálogo sobre los procesos socioespaciales conflictivos y las amenazas externas que han afectado el desarrollo de la cooperativa. Durante la segunda reunión se llevó a cabo un mapeo de recursos, infraestructura y potencialidades de la cooperativa, enfatizando las características de las actividades anuales del proceso de la producción agroecológica de la uva y la vinificación.

Para la segunda etapa del ejercicio cartográfico, junto con la CCA se extendió la invitación a quienes integran la organización para la coconstrucción del mapa de redes. El objetivo fue identificar los distintos actores, organizaciones e instituciones con las que la cooperativa se relaciona de forma cotidiana. A partir de aquí se procedió a la confección participativa de la iconografía para cada grupo señalado, los cuales fueron posteriormente identificados espacialmente en la primera capa de la cartografía. Luego de esta segunda sesión no pudimos reencontrarnos de manera presencial producto de la emergencia sanitaria por el COVID-19, lo que nos obligó a reformular la metodología y a realizar encuentros virtuales. El trabajo de gabinete también se trasladó a la modalidad online, evaluando la última sesión presencial y planificando su continuidad en las condiciones sanitarias coyunturales.

Durante una tercera sesión virtual con la CCA se validó la información recogida en la última reunión presencial, completando el mapa de redes a través de la identificación espacial de cada uno de los actores anteriormente mencionados. Esta representación se complementó con la creación de un gráfico de círculos concéntricos, que

plasmó, a través de categorías coconstruidas junto con miembros de la CCA, el tipo de vínculos existentes de acuerdo con la naturaleza de la relación que cada una de las organizaciones o personas tiene con la organización. En una cuarta sesión –segunda en modalidad virtual– se completó este gráfico, dividiendo los participantes en dos grupos, esta acción contó con el acompañamiento del EUI.

Etapa 3, segunda parte de la implementación: se validó lo sistematizado en las sesiones anteriores y se abrió un espacio de trabajo para abordar una segunda o tercera capa, o cerrar algunas inquietudes derivadas de los encuentros anteriores. En el caso de la CVM-M se realizaron sesiones internas de trabajo para la sistematización, elaboración y síntesis del conjunto de insumos del proceso de mapeo participativo y la generación de mapas temáticos; así como la construcción posaplicación de la iconografía e hitos ilustrados y relatos del discurso a modo de contenidos síntesis. Los subproductos realizados fueron tres tipos de mapeos denominados “Territorios en conflicto”, “Un territorio de buenos vinos y esperanza” y “Un territorio soñado”, los cuales se incluyeron en un mapa final que contribuyó a la creación del *Atlas Ilustrado Territorios Rurales. Regiones de Ñuble, Maule y Valparaíso, Chile*.²

Además, se desarrolló una quinta sesión –la tercera *online* junto con la CCA– de validación de la información levantada en reuniones anteriores, en torno a la coconstrucción del mapa de redes y el gráfico de círculos concéntricos. Lo anterior se vio complementado con el análisis de los facilitadores y obstaculizadores en el trabajo interno de la organización. El encuentro finalizó con una lluvia de ideas para la materialización de las tareas desarrolladas durante el ejercicio cartográfico.

Etapa 4, cierre y validación global: se decidieron los grandes trazos de la labor futura que puede contemplar nuevas aperturas o el cierre final de la técnica. Para el caso de la CVM-M, existió la complementariedad de, al menos, dos tipos de formatos gráficos de salidas. Uno como mapas temáticos de síntesis, con una perspectiva de amplitud de información en formato libro –el atlas ilustrado mencionado anteriormente– y otro más dúctil, como el mapa tipo pendón que permite más versatilidad para diferentes momentos de intercambio y visibilidad de la cooperativa. Tanto antes como después de esta etapa se realizó una sesión colectiva de validación, consulta y nuevas aperturas.

Para el caso de la CCA, la cuarta y última etapa se desarrolló en una sexta sesión presencial, donde se hizo una retroalimentación final del mapeo y del gráfico de círculo concéntrico anteriormente trabajados. Esto fue concretado en un material portátil denominado “maletín” diseñado en conjunto con los integrantes de la CCA al cierre de la quinta sesión –cuarta virtual–. Este material es la concreción de la idea de cómo el conocimiento se transforma en un artefacto del cual se apropia la organización y lo integra como una herramienta de trabajo. Este maletín tuvo la particularidad de tener dos puertas, con dos fondos magnetizados en cada una, con mapas de

² Disponible en www.otraseconomias.cl, acceso el 10 de junio de 2021.

Limache y la región de Valparaíso por un lado y la figura del círculo concéntrico por otro, sobre los cuales se colocó la iconografía coconstruida y en medio una pizarra blanca para el trabajo colectivo y uso cotidiano de la cooperativa. Este material permite que la CCA pueda actualizar la información a través del uso y diseño de nuevas figuras magnetizadas.³

3. Análisis y resultados

Tanto la investigación acción participativa, la investigación militante como la tradición de la educación popular han sido nichos de problematización creativa sobre los procesos de investigación, el sentido de sus ejercicios y la utilidad/uso que tiene la sistematización de conocimientos. Estas perspectivas han puesto en debate las definiciones de la investigación convencional/extractivista/privatizadora, al mismo tiempo que proponen nuevas formas de generación de conocimiento e intercambio de saberes. Los ejercicios cartográficos que aquí se analizan constituyen una evidencia de esta transformación, a la vez que operan como una especie de advertencia de aquello que debe ser modificado y resignificado, de acuerdo con las necesidades y objetivos que se tracen las propias comunidades que son parte de los ejercicios de investigación.

68

Hacia diseños y aplicaciones adaptadas y flexibles que dialoguen con los territorios

Con relación a los diseños metodológicos aplicados en ambos procesos, podemos destacar que en cada uno de ellos el punto de partida fue la definición compartida de una pregunta o sentido de investigación. Se trató de una participación negociada y consensuada, que dio paso a una implementación futura, donde los niveles y sentidos de la participación se fueron profundizando, en lo que llamamos diálogo de consensos que se encaminan hacia procesos de coconstrucción de conocimiento. En el ejercicio cartográfico con la CVM-M, el marco general del encuadre tenía que ver con entenderlas como expresiones económicas diversas y locales, que están apostando por nuevas formas de imaginar y construir sus territorios productivos. En tanto, en el caso de la CCA, el marco general estuvo dado por cómo esta experiencia es el reflejo de nuevas formas de sostener la comercialización de productos alimenticios y no alimenticios, con una lógica cercana a la de los circuitos cortos de comercialización. Lo que destaca en ambos son los vínculos de colaboración y confianza previo a los ejercicios de mapeos participativos, lo que nos llevó a establecer un trabajo metodológico situado. Por esto, tanto el diseño como su aplicación tuvieron en cuenta los procesos internos por los cuales estaban transitando las organizaciones y cómo las

3 Todo el material producido en estos ejercicios es de libre acceso para las personas de los colectivos y de acceso público en algunos casos.

condiciones y variables ambientales externas pueden llegar a impactar el desarrollo de la investigación.

Para el caso de la CVM-M era fundamental abrir el diseño y la implementación de la técnica a la posibilidad de generar un espacio de construcción colectiva, sobre la forma en que ellos se pensaban como organización y cuáles eran sus visiones compartidas respecto a los desafíos económicos y productivos que tenían por delante. En cambio, en el caso de la CCA, el proceso cartográfico estuvo orientado a reconocer la fisonomía y densidad de las redes que habían construido a lo largo de su desarrollo. Sin embargo, siempre estuvo presente la necesidad de abordar temáticas internas que estaban latentes, lo que llevaba a una permanente reconducción de la definición de lo que se abordaba. Por lo tanto, la técnica estuvo constantemente tensionada y fue necesario flexibilizar los objetivos del proceso de investigación y coconstruir nuevos instrumentos que pudieran contener, de alguna forma, el requerimiento por las temáticas internas. Adicionalmente, para el caso de la CCA el diseño y la implementación de la técnica se adaptó a las condiciones impuestas por la pandemia y a la imposibilidad de contar con espacios presenciales de trabajo. La incorporación de la virtualidad fue un elemento que definió los ritmos y las formas de participación de los integrantes de la cooperativa, así como el proceso en su conjunto y los materiales finalmente logrados, a pesar de ello, la investigación no perdió su sentido colaborativo central.

A pesar de las diferencias en el diseño metodológico y en la implementación de ambos ejercicios cartográficos, el patrón común que unió a ambos fue la centralidad que tuvo el principio de coconstrucción y trabajo colaborativo en todas las etapas. Tales fundamentos permitieron la participación activa de las personas que asistían a los talleres y la convicción de que, a pesar de las dificultades, era necesario completar las etapas trazadas hasta cerrar el proceso.

Productos inconclusos, en desarrollo y dinámicos

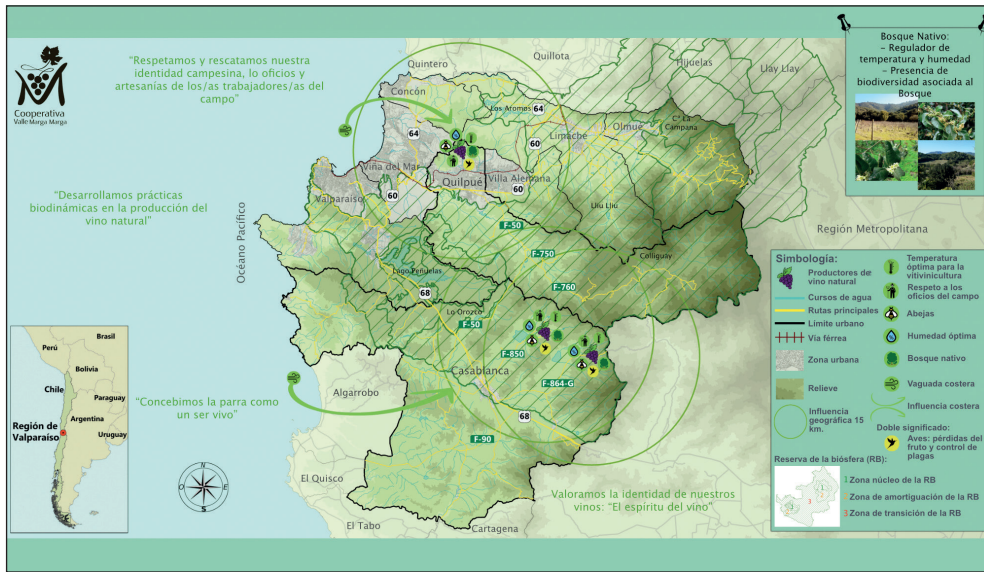
En términos de la materialidad que adquieren ambos ejercicios cartográficos, existen diferencias que se explican por los diferentes objetivos que persigue cada uno. Para el caso de la CVM-M, la construcción de una primera imagen tenía que ver con la localización de los productores de la cooperativa. Esto permitió saber dónde se ubican los viñedos, bodegas, las referencias de los caminos, cursos de agua, límites comunales, relieves y zonas urbanas. Además, se pudo identificar las diferentes cepas que cada uno de los productores cultiva.

En términos espaciales las unidades productivas se ubican tanto en el Valle del Marga-Marga como en la zona de Casablanca. Esta diversidad de espacios y de cepas no ha impedido reproducir un trabajo cooperado que “respete la autonomía en la

Pablo Saravia-Ramos, Débora Vega-Valdés, Luis Espinoza-Almonacid y Paulo Gutiérrez-Soto

producción de los vinos naturales, las cepas por familia y el trabajo solidario entre los cooperados” (agricultor, Taller cartográfico n.º 1, 2018). Se conjugan con ello las peculiaridades de los procesos productivos de cada familia, con un sentido del trabajo colectivo y basado en la cooperación. Una vez determinada la ubicación espacial de los socios de la cooperativa, el ejercicio cartográfico se abocó a la identificación de dos grandes dimensiones. Por un lado, los beneficios y potencialidades y, por otro, los conflictos y amenazas que los actores y actoras identificaron en el territorio. Respecto de la primera, tal y como se puede observar en la figura 1, la producción de vino se enfoca en la recuperación de las prácticas económicas, como el resultado de una intencionalidad de defensa y reproducción de la vida: “concebimos la parra como un ser vivo”; “desarrollamos prácticas biodinámicas en la producción del vino natural” (agricultora, Taller cartográfico n.º 1, 2018).

Figura 1. Mapa cartográfico, beneficios y potencialidades de la CVM-M



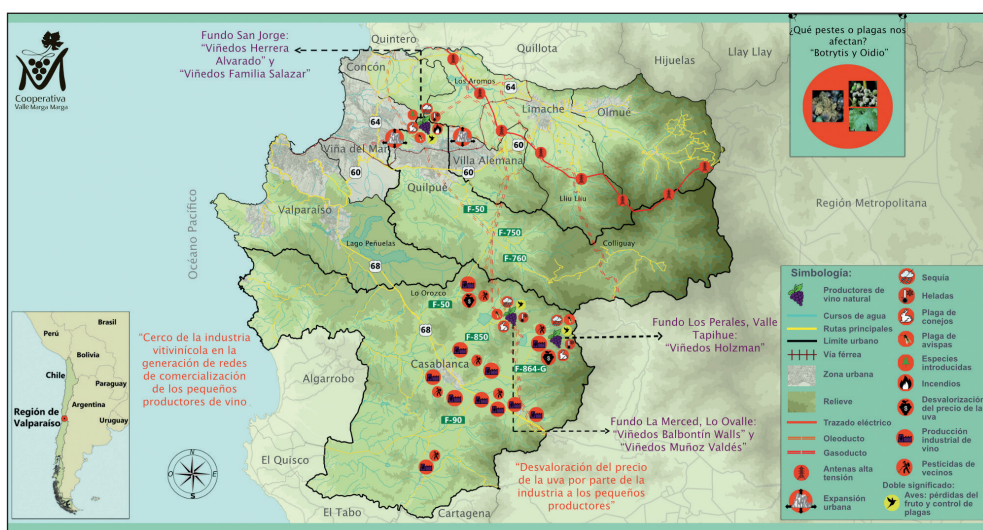
Elaboración propia.

Pensar las prácticas económicas como un camino que se sostiene en el respeto de nuevas dinámicas basadas en la defensa de la vida es un principio político fundamental de esta experiencia, ya que representa un punto de partida desde donde se piensan económica y territorialmente. Paralelamente a esta dimensión, también se presentó con fuerza otra vinculada al tema de los procesos identitarios. Esto estuvo relacionado con la producción de vinos, y también con oficios y prácticas económicas que la circundan: “valoramos la identidad de nuestros vinos: el espíritu del vino, respetamos y rescatamos nuestra identidad campesina, los oficios y artesanías de los y las trabajadoras del campo” (agricultor, Taller cartográfico n.º 1, 2018). Los procesos de

identidad que se construyen toman en cuenta una serie de dimensiones que rodean la producción de vino, pues se entiende que este no es un producto económico desvinculado de los territorios, sino que, por el contrario, está en directa relación con sus formas de producción y reproducción.

Por lo tanto, la generación de esta práctica económica se adecua a las características socioterritoriales propias de las comunidades que la habitan. Además, constituyen el resultado de una serie de condiciones naturales propias de ese territorio, por ejemplo: la influencia marítima, la presencia del bosque nativo, la temperatura, los índices de humedad y cómo todas estas variables condicionan las características vitivinícolas. Es decir, el vino que produce la CVM-M es el resultado de un territorio socialmente construido y agrobiogénico particular que lo hace diferente y único, pero también lo convierte en un reflejo de las condiciones actuales del lugar donde se desarrolla.

Figura 2. Mapa cartográfico, conflictos y amenazas de la CVM-M



Elaboración colectiva.*

* Varios mapas de este estudio fueron construidos en conjunto entre el equipo de investigación y las personas que participaron de la cartografía, de ahí la expresión "elaboración colectiva".

Además de estas potencialidades, los cooperantes pudieron identificar una serie de conflictos y amenazas que están afectando la producción de vino natural en sus territorios, tal como se muestra en la figura 2. Las amenazas más relevantes mencionadas tienen que ver con las condiciones generales en las cuales se produce el vino en un país como Chile, que presenta una fuerte economía neoliberal. Esto está en directa relación con el peso de la industria convencional del vino que presiona los precios, sobre todo en lo referido a la venta de uva, controla los canales de comercialización y se expande reproduciendo e impactando de manera negativa con sus prácticas agronómicas convencionales, fundamentalmente en lo referido al uso de agrotóxicos:

“existe un cerco de la industria vitivinícola en la generación de redes de comercialización de los pequeños productores de vino natural [...], desvalorización del precio de la uva por parte de la industria a los pequeños productores” (agricultora, Taller cartográfico n.º 2, 2019). Es decir, se observan dos modelos en tensión claramente diferenciados, que tienen objetivos y horizontes políticos muy diferentes. Mientras el de la industria convencional del vino lo produce y comercializa según las necesidades y requerimientos de un mercado externo al cual hay que conquistar, la producción de vino natural de la CVM-M lo hace según las condiciones y características propias de su territorio de referencia, su objetivo es poder reconstruir y reimaginar nuevas relaciones territoriales, tal y como se puede observar en el atlas ilustrado mencionado en el apartado anterior.

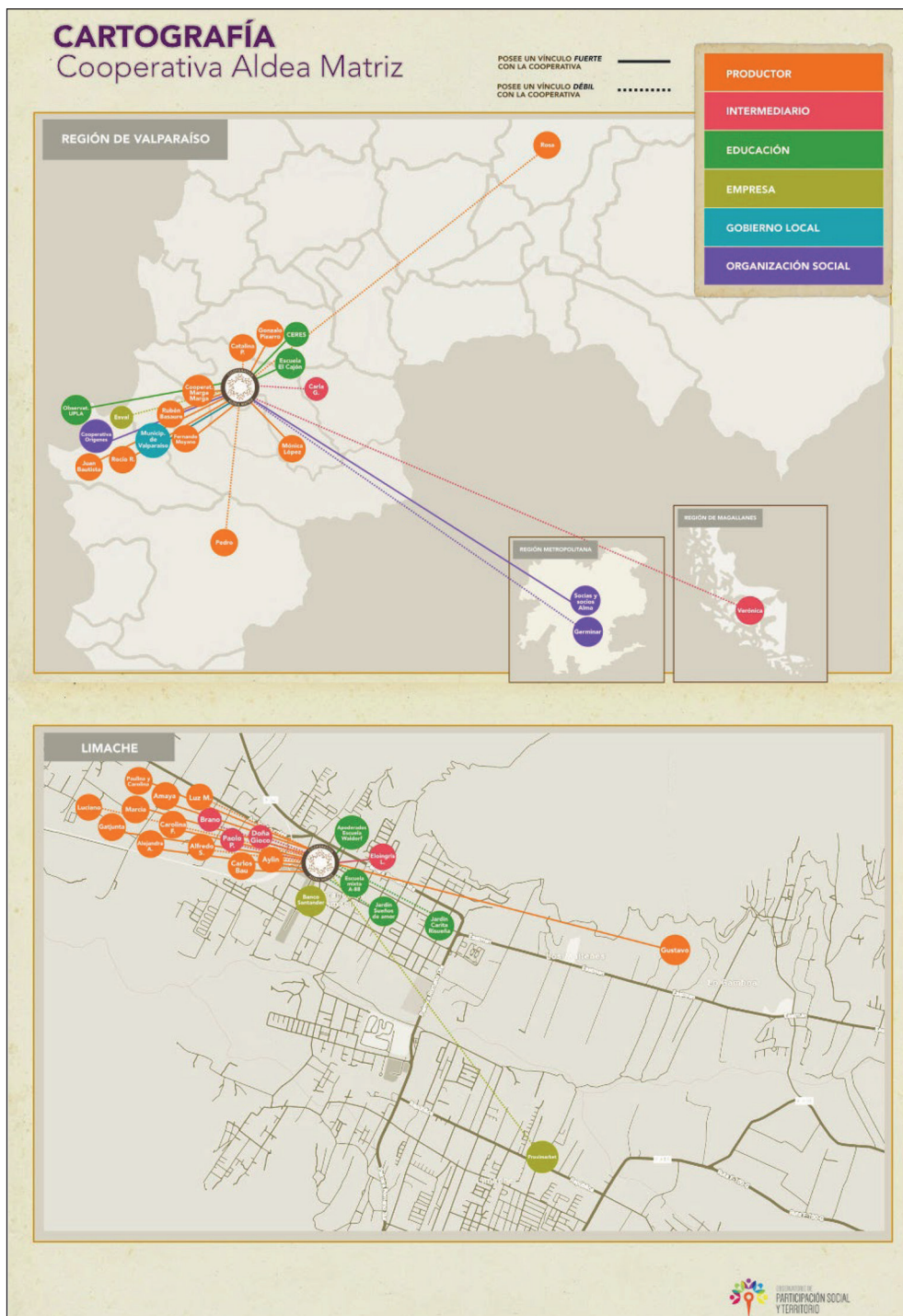
Otro grupo de amenazas se refiere a los factores y/o dimensiones sicionaturales, –la escasez hídrica, plagas de avispas, especies introducidas e incendios– muchas de las cuales están directa o indirectamente asociadas al tema del acceso al agua. Esto último constituye uno de los desequilibrios medioambientales más críticos de la región y del país, y se explica en gran medida por la concepción privada sobre la tenencia y gestión de este recurso natural que impera en Chile desde la década de los 80. Gran cantidad de investigaciones y acciones territoriales de los movimientos sociales han buscado, entre otras cosas, visibilizar esta problemática para advertir sobre la gravedad del principio que subyace a la realidad hídrica regional. Finalmente, dentro de los conflictos identificados por quienes integran la CVM-M están todos aquellos que se derivan del modelo de desarrollo adoptado por el neoliberalismo en Chile, entre los cuales destacan trazado eléctrico, oleoducto, gasoducto, expansión urbana y los incendios periurbanos asociados. Este último factor es clave en la construcción territorial de la cooperativa, ya que su emplazamiento convive directamente con un tipo de desarrollo urbano fundado en una lógica de la economía de la aglomeración, que se sostiene sobre la base de su creciente densidad poblacional (Bailly, Salazar y Núñez 2018).

Todas y cada una de las desavenencias detectadas son el resultado de una matriz de desarrollo que fue pensada y ejecutada sin la participación de los territorios, por lo que sus sensibilidades y prioridades no están siendo escuchadas. Se impone la idea del progreso como un horizonte común de la construcción de un modelo de sociedad que agudiza los desequilibrios, profundiza las desigualdades territoriales y cimienta el camino de la autodestrucción, lo que afecta directamente las condiciones que permiten la posibilidad de la vida humana, natural y social (Hinkelammert y Mora 2014).

Por el contrario, en el caso del ejercicio cartográfico de la CCA el objetivo estaba fuertemente determinado por el tema de las redes y la necesidad de identificar la malla de relaciones que la cooperativa tenía hacia fuera de la organización, como se evidencia en la figura 3.

Investigación colaborativa: potencialidades y limitaciones de la cartografía social participativa

Figura 3. Mapa de redes de la Cooperativa de Consumo Alma



También en la figura 3 se observa en la figura 3, la CCA concentra la mayoría de sus relaciones con organizaciones, personas e instituciones cercanas a ella y ubicadas casi todas en la ciudad de Limanche, en segundo lugar, con las que se encuentran en la misma región y son mucho más escasas las que establece con aquellos grupos de otras zonas del país. Se trata de un proyecto que, apuesta por las vinculaciones locales e inmediatas, muchas de las cuales además reproducen tanto la función de proveer y producir, como la de socia de la cooperativa. Lo local adquiere un sentido de funcionamiento, pero también se sostiene sobre fuertes relaciones de confianza y cercanía que están asociados han podido ir construyendo a lo largo del proyecto.

Esto último se refleja claramente en la figura 4, mapa que fue coconstruido con las personas que integran esta cooperativa. Las organizaciones e instituciones que se identificaron durante el ejercicio cartográfico fueron luego ubicadas en la figura 4 según el tipo de actoría y el vínculo que tenían con la cooperativa y colocadas en el centro. Las dimensiones siguientes ordenan las actorías son: intermediarios, personas u organizaciones que intermedian la relación entre la producción y el consumo; educación, instituciones u organizaciones relacionadas fundamentalmente con el tema educativo; empresa, instituciones representativas del mundo privado; gobierno local, representantes o reparticiones locales del Estado; organización social, colectivos y agrupaciones de diversa índole y productores, personas o agrupaciones de personas dedicadas a la producción de algún tipo de producto alimentario y no alimentario.

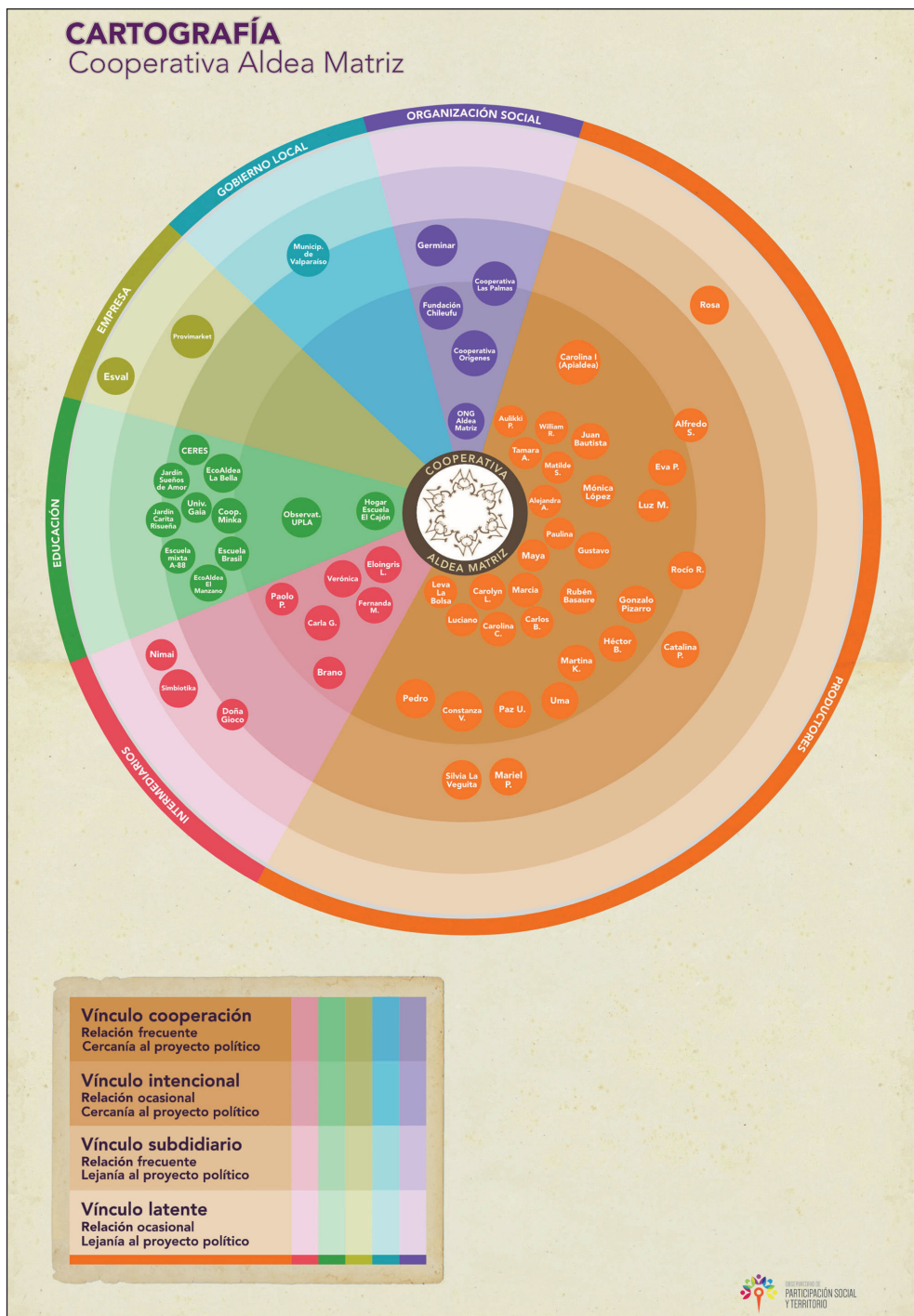
En relación con los vínculos, se coconstruyeron cuatro categorías que hacen referencia a los diferentes tipos de relaciones o conexiones existentes o identificados entre las actorías y organizaciones y la cooperativa:

- a) vínculo cooperación: franja más cercana al centro, se caracteriza por tener una relación frecuente y cercana con el proyecto político de la cooperativa.
- b) vínculo intencional: en este caso existe una relación ocasional con la cooperativa, pero es cercana al proyecto político de ALMA.
- c) vínculo subsidiario: en este tipo de vínculo la organización y/o persona tiene una relación frecuente con ALMA, pero está lejos de su proyecto político.
- d) vínculo latente: franja más lejana al centro, el vínculo se caracteriza por tener una relación ocasional con la cooperativa y además está lejos de su proyecto político.

Como se observa en la figura 4, la mayor parte de las actorías con las cuales la cooperativa tiene algún tipo de relación o vínculo están presentes en la dimensión producción, lo que se explica por la propia naturaleza del trabajo de esta cooperativa, enfocado fundamentalmente en la distribución a productores alimentarios y no alimentarios. Además, resulta interesante observar la distribución interna dentro de esta categoría, donde la mayoría de las relaciones se ubican dentro de la franja definida como vínculo cooperación. Incluso la ubicación de cada uno de las actorías dentro de ese espacio no es homogénea, ya que el ejercicio de posicionamiento permitió

Investigación colaborativa: potencialidades y limitaciones de la cartografía social participativa

Figura 4. Mapa concéntrico de la Cooperativa de Consumo Alma



Elaboración colectiva.

que los participantes diferenciaron entre los que están más cerca del centro y los que están más próximos a la siguiente categoría. En este caso, el criterio de ubicación tiene que ver con que aquellos actores cercanos al centro cumplen tanto la función de productores/proveedores como de socios de la cooperativa. Es decir, el proyecto cuenta con un núcleo “fuerte” de personas que no solo tienen una relación de compra y venta con el proyecto, sino que son actores económicos en calidad de proveedores y de consumidores a la vez.

En las dimensiones donde se observa una menor densidad de actorías, destaca que existe una baja o nula vinculación con el mundo empresarial o privado. No existe una relación frecuente, ni tampoco una cercanía con el proyecto político de la cooperativa, por lo que se trata de enlaces exclusivamente de tipo instrumental. Se observa igualmente una escasa relación con el aparato estatal, solo se identifica la Municipalidad de Valparaíso, que a su vez se ve como lejana al proyecto político. Por último, dentro de las dimensiones menos densas, llama la atención la poca identificación de organizaciones y/o colectivos con los cuales está asociada la CCA. En esta baja densidad sobresale la relación con la Cooperativa Orígenes y la Cooperativa Las Palmas, agrupaciones que se ven cercanas y con las cuales se han compartido ciertas conexiones concretas –compras en conjunto de determinados alimentos–, debido a la similitud de sus trayectorias y objetivos.

La falta de asociación densa con otras organizaciones puede ser comprendida como una debilidad, en el sentido de que la cooperativa no parece haber desarrollado con fuerza una política o acciones intencionadas en relación con la vinculación con pares o grupos que pudiesen fortalecer su trabajo interno, o generar espacios colaborativos para elaborar en conjunto. Si tomamos este último dato y lo relacionamos con la distribución de la dimensión productiva antes referida, obtenemos un mapa general donde la fuerza de la vinculación del proyecto está volcada hacia el interior de sus actores y actoras y no tanto en la idea de conexión hacia afuera.

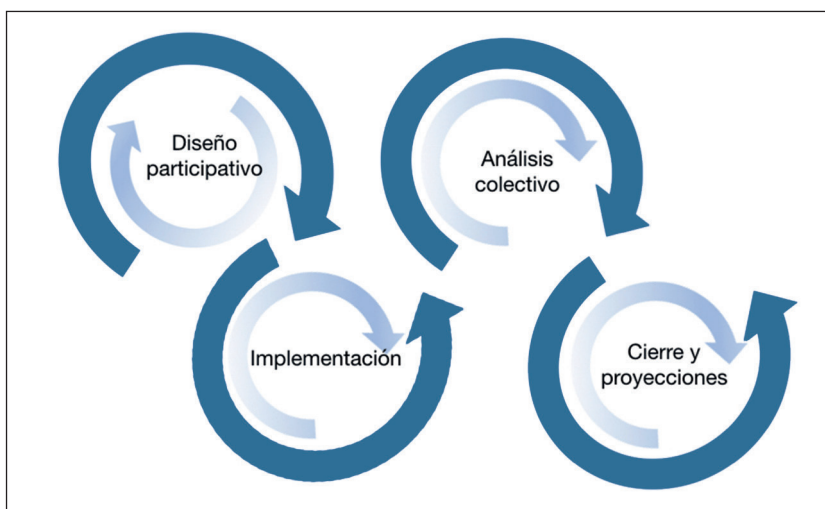
4. Discusión y conclusiones

El trabajo cartográfico participativo, con un sentido transformador, requiere que se construya sobre la base de la confianza y el reconocimiento mutuo entre quienes ejercen el rol de investigadores y quienes se posicionan como sujetos de investigación. Además, es necesario avanzar hacia un modelo que entienda la investigación como un ejercicio de coconstrucción, en el cual las posiciones de las partes sean integradas armónicamente desde una lógica de participación más horizontal, donde el diálogo, la participación y la colaboración son claves para este tipo de investigación colaborativa.

Alcanzar esta posición de confianza y de coconstrucción toma tiempo y requiere escucharse y reconocerse sin las imposiciones de los tiempos académicos y las bases

materiales/económicas que viabilizan los ejercicios investigativos. Por esto, se trata de un tipo de investigación que se cocina a fuego lento y que impone un ritmo no lineal y progresivo, sino más bien un ajuste circular y en forma de espiral, donde reconocemos como parte del proceso los avances, pero también los retrocesos y los momentos de quietud, así consta en la figura 5.

Figura 5. Diagrama del proceso de investigación colaborativa



Elaboración colectiva.

Esfuerzos de esta naturaleza también necesitan de un quiebre disciplinar, ir más allá de las fronteras de cada cual y avanzar hacia una forma de construcción de conocimiento que trascienda las disciplinas. Para ello es fundamental que se establezca un diálogo de saberes, con las diferentes formas de entender el mundo y que superen su autoproclamada posición jerárquica de superioridad. Por lo tanto, se trata de un ejercicio de humildad y de apertura hacia modos de interpretar el mundo que no provienen únicamente del ámbito académico, sino también de epistemes, que no tienen sustento en teorías exclusivamente disciplinares.

Del lado de las potencialidades de los ejercicios cartográficos, una de las más relevantes tiene que ver con que es una técnica que permite la coconstrucción sobre la base de un diagnóstico común por medio de un proceso colectivo. Como hemos sostenido, este requiere generar confianza y afecto entre las partes, dimensiones que son relevantes a la hora de construir lecturas transparentes y certeras respecto a los problemas y procesos por los cuales está transitando una agrupación determinada. Pero también el valor de la confianza, sostenida sobre la base del trabajo colectivo, permite reproducir relaciones de reciprocidad donde los beneficios y las responsabilidades sean compartidas.

Los ejercicios de mapeos participativos y de investigación colaborativa contienen etapas intermedias que permiten la continuidad de otros procesos colectivos

e individuales, que se ponen al servicio de momentos de construcción territorial, profundizando en la reflexión crítica grupal sobre nuestras realidades y permiten trazar diversos horizontes de acciones y transformaciones. Además, son dinámicos y creativos no solo en su estructura y diseño, sino también en el diseño e implementación de materiales. Esto quiere decir que los procesos de investigación de este tipo no se cierran con un artefacto determinado y su entrega a un colectivo, más bien ellos mismos deben ser capaces de contener, en su naturaleza y forma, la posibilidad de incluir cambios y adaptaciones según los procesos de metamorfosis que experimenten.

La idea de materiales fijos y estáticos –informes, artículos, tesis, entre otros–, que se acumulan en los estantes de las agrupaciones, debe avanzar hacia otro tipo de materiales dinámicos que puedan ser reimaginados y reconstruidos en cada momento por parte de las organizaciones. Son, por tanto, herramientas para comprender no solo un momento de la organización/colectivo, sino que pueden materializar su vida y sus transformaciones y las de sus comunidades de referencia. Por ello, son el resultado de la cocreación activa entre todas las personas que participan del ejercicio.

Por otra parte, este tipo de ejercicios de investigación también son oportunidades para construirse críticamente, en relación con quienes forman parte de sus propias comunidades, como también con quienes mantienen vínculos de trabajo y de confianza. Por lo tanto, no son ejercicios de autocomplacencia que solo nos hacen ver lo grandioso de nuestro trabajo, son oportunidades de aprendizaje sobre aquello que no hacemos tan bien o sobre las dimensiones que faltan por abordar y enfrentar. Nos permite identificar nuestros espacios vacíos y las sombras de los propios colectivos y una vez reconocidas las brechas, se pueden transformar en nuevas oportunidades. Es la construcción de un espejo crítico que muestra toda la incompletitud e imperfección, tanto de la investigación como de los propios territorios.

Apoyos

Esta investigación es resultado de los proyectos “Fondecyt de Iniciación n.º 11170232” y “Fondecyt Regular N°1190020”, subvencionados por la Agencia Nacional de Investigación y Desarrollo (ANID) del Ministerio de Ciencia, Tecnología, Conocimiento e Innovación de Chile.

Referencias

Bailly, Antoine, Alejandro Salazar y Andrés Núñez. 2018. *Viaje por la geografía. Una geografía para el mundo. Una geografía para todo el mundo*. Santiago: Ril Editores.

Investigación colaborativa: potencialidades y limitaciones de la cartografía social participativa

- Balcazar, Fabricio. 2003. "Investigación acción participativa (iap): aspectos conceptuales y dificultades de implementación". *Revista Fundamentos en Humanidades* 4 (7/8): 59-77.
<https://www.redalyc.org/pdf/184/18400804.pdf>
- Bringel, Breno, y Renata Versiani. 2016. "A pesquisa militante na América Latina hoje: reflexões sobre as desigualdades e as possibilidades de produção de conhecimentos". *RDDA Universidad de São Paulo* 3 (3): 474-489.
<https://dx.doi.org/10.11606/issn.2319-0558.v3i3p474-489>
- Bringel, Breno. 2015. "Fronteiras difusas: movimentos sociais, intelectuais e construções de conhecimentos". En *Ciência e Política: memórias de intelectuais*, organizado por Marco Antonio Perruso y Mônica da Silva Araújo, 57-69. Río de Janeiro: Mauad.
- Caballero, Javier, Pedro Martín y Tomás Villasante. 2019. "Debatiendo las metodologías participativas: un proceso de ocho saltos". *Revista Empiria* 44: 21-45.
<https://orcid.org/empiria.43.2019.25350>
- Carroza, Nelson, Pablo Saravia Ramos, Beatriz Cid Aguayo, Débora Vega Valdés y German Astroza Gutiérrez. 2019. "Diversidades económicas en la región de Valparaíso-Chile: Hacia la comprensión de 'otras' formas posibles de desarrollo territorial". *Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional* 15 (5): 109-127. <https://bit.ly/3qvZfAJ>
- Cid, Beatriz, Eduardo Letelier, Pablo Saravia y Julien Vanhulst. 2020. "Terroir y territorio: casos de la pequeña vitivinicultura en el centro sur de Chile". *Revista Urbano* 23 (42): 112-123.
<https://dx.doi.org/10.22320/07183607.2020.23.42.09>
- Fals Borda, Orlando. 1979. *El problema de cómo investigar la realidad para transformarla*. Bogotá: Tercer Mundo.
- Freire, Paulo. 1985. *Pedagogía del oprimido*. Montevideo: Tierra Nueva.
- Haesbaert, Rogerio. 2011. *El mito de la desterritorialización: del "fin de los territorios" a la multiterritorialidad*. Ciudad de México: Siglo XXI.
- Hernández, María Dolores. 2010. *Antes de empezar*. Madrid: Observatorio Internacional de Ciudadanía y Medio Ambiente Sostenible.
- Hinkelammert, Franz, y Henry Mora. 2014. *Economía, vida humana y bien común. 25 gotitas de economía crítica*. San José: Editorial Arlekin.
- Leff, Enrique. 2005. "La geopolítica de la biodiversidad y el desarrollo sustentable. Economización del mundo, racionalidad ambiental y reapropiación social de la naturaleza". *Revista OSAL CLACSO* 17: 263-273. <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/reggen/pp12.pdf>
- Porto-Gonçalves, Carlos. 2009. "De Saberes y de Territorios: diversidad y emancipación a partir de la experiencia latino-americana". *Polis, Revista Latinoamericana*, 22: 121-136.
<http://journals.openedition.org/polis/2636>
- Santos, Milton. 2000. *La naturaleza del espacio. Técnica y tiempo. Razón y emoción*. Barcelona: Editorial Ariel.
- Saravia, Pablo, y Óscar Rover. 2020. "Redes de cooperación para la comercialización de alimentos agroecológicos: miradas sobre dos experiencias en Brasil y Chile". En *Cooperação e Desenvolvimento Rural. Olhares sul americanos*, compilado por Fábio Búrico, Oscar Rover y Rodrigo García, 135-148. Florianópolis: Letras Contemporáneas.
- Sousa Santos, Boaventura. 2005. *La universidad en el siglo XXI. Para una reforma democrática y emancipadora de la universidad*. Ciudad de México: UNAM / CEIICH.

Pablo Saravia-Ramos, Débora Vega-Valdés, Luis Espinoza-Almonacid y Paulo Gutiérrez-Soto

- Sousa Santos, Boaventura. 2006. “Para una sociología de las ausencias y una sociología de las emergencias”. En *Sociología y el conocimiento a través de fronteras*, editado por César Barrera, 13-41. Porto Alegre: Tomar Editorial.
- Sousa Santos, Boaventura. 2013. *Descolonizar el saber, reinventar el poder*. Santiago: Lom Ediciones.
- Sousa Santos, Boaventura. 2019. *El fin del imperio cognitivo. La afirmación de las epistemologías del Sur*. Madrid: Editorial Trotta.
- Villasante, Tomás. 2006. *Desbordes creativos. estilos y estrategias para la transformación social*. Madrid: Los Libros de la Catarata.
- Wahren, Juan, y Luciana García. 2014. “Campesinado, territorios en disputa y nuevas estrategias de comercialización de la producción campesina en Argentina”. *Veredas: Revista del Pensamiento Sociológico*, 28: 297-342. <https://bit.ly/360VmKt>

Cómo citar este artículo:

Saravia-Ramos, Pablo, Débora Vega-Valdés, Luis Espinoza-Almonacid y Paulo Gutiérrez-Soto. 2021. “Investigación colaborativa: potencialidades y limitaciones de la cartografía social participativa”. *Íconos. Revista de Ciencias Sociales* 71: 59-80.
<https://dx.doi.org/10.17141/iconos.71.2021.4834>

Experticia estadística en la administración pública ecuatoriana: mecanismos de emergencia y legitimación

Statistical expertise in the Ecuadorian public administration: Emergence and legitimation mechanisms



 Mgtr. Byron Villacís. Candidato a doctor por la Universidad de California en Berkeley (EE. UU.). (byronvillacis@berkeley.edu) (<https://orcid.org/0000-0001-6932-3770>)

Recibido: 18/01/2021 • Revisado: 31/03/2021
Aceptado: 28/06/2021 • Publicado: 01/09/2021

Resumen

La estadística representa una herramienta de gobernanza esencial en la administración pública contemporánea. Su producción en Ecuador depende del campo de expertos que emergieron y se legitimaron en el periodo 1927-2020. ¿Qué rol jugaron fuerzas locales y externas en este proceso? ¿Qué factores sociopolíticos permitieron la construcción de la disciplina estadística en el país? A través de la revisión de archivos históricos y de entrevistas en profundidad, en este artículo se expone que el campo de quienes se dedican a la estadística pública en el país ha resultado de la superposición de cuatro fuerzas centrípetas externas y tres fuerzas centrífugas locales. Las herencias de la Misión Kemmerer, la influencia de la CEPAL, la creciente automatización de la gestión del Estado y la demanda internacional de reportes nacionales fomentaron espacios de emergencia para estos profesionales. Además, estilos de gobiernos locales, frecuentes rediseños institucionales y redefiniciones de competencias organizacionales complementaron esta dinámica. La academia jugó al inicio un rol itinerante y disperso respecto a la producción de expertos estadísticos; no obstante, a partir de procesos de regulación estatal alcanzó una estabilidad temática e institucional. En este texto se presentan elementos útiles para demostrar que las estadísticas no constituyen dispositivos objetivos y aislados, sino que son el producto de relaciones sociales que es necesario historizar.

Descriptores: estadística pública; legitimación; sociología de la estadística; sociología de las profesiones; sociología del conocimiento; teoría de campos.

Abstract

Statistics are an essential tool for governance in contemporary public administration. The advent of this discipline in Ecuador hinged on the role played by a field of experts that appeared and achieved legitimacy in the period running between 1927 and 2020. The present text asks about the role of internal and external factors as well as that of sociopolitical causes, in bringing about the development of statistics as a discipline in this country. The examination of historical archives and the completion of in-depth interviews discloses the fact that the advancement of the field of public statistics in Ecuador is the outcome of the joint impact of four centripetal external forces and three centrifugal local factors. The legacy of the Kemmerer mission, the influence of CEPAL, the growing automatization of Government and the international demand for adequate reporting, created powerful incentives for the growth of the profession. These trends were reinforced by local government styles, frequent institutional redesign and recurrent redefinitions of organizational mandates. Initially, academia played an inconsistent and fragmented role in the production of expert statisticians. However, the increasing strength of government regulation and planning helped the profession to achieve institutional and disciplinary stability. This text provides useful insights for efforts that attempt to show that statistics are not objective and isolated devices, but instead are the result of social relations that need to be approached from a historical perspective.

Keywords: public statistics; legitimacy; sociology of statistics; occupational sociology; sociology of knowledge; field theory.

1. Introducción

¿Cómo se introdujo la experticia estadística en la administración pública ecuatoriana? En este artículo se problematiza la emergencia de la experticia estadística en el sector público ecuatoriano en el periodo 1927-2020, objetificándola para entender su proceso de introducción y legitimación. Concentrándose en hitos de institucionalización, se reconstruyen elementos identificatorios en un sentido sociológico, con la intención de mapear agentes clave en esta dinámica y entender procesos que convirtieron este tipo de conocimiento en válido y funcional.

Para responder a la pregunta planteada anteriormente se conceptualiza el conocimiento estadístico como un activo profesional práctico-empírico, el cual puede ser adquirido por entrenamientos formales en la academia o por la acumulación de conocimientos fruto del ejercicio laboral rutinario (Desrosières 2012). Un estadístico entonces, bajo la perspectiva de esta investigación, es entendido como aquel funcionario que posee el conocimiento y la capacidad de ejecutar tareas de conmensuración de hechos sociales, ambientales, políticos, económicos y demográficos; y que, a su vez, aplica estos conocimientos y capacidades dentro de procesos burocráticos (Hacking 1990; Porter 1996, 2011). Durante el transcurso del ejercicio de cuantificación, el estadístico aplica metodologías descriptivas e inferenciales que le permiten cuantificar categorías analíticas de gestión. Al mismo tiempo, estas cuantificaciones se convierten en insumos que –interpretaciones de por medio– facultan la toma de decisiones o la subsecuente racionalización de acciones públicas (Desrosières 1998; Espeland y Stevens 1998).

Metodológicamente, la investigación de la que parte este texto se basó en análisis de archivos históricos y en entrevistas en profundidad. En primer lugar, se registró la existencia de centros de producción de experticia estadística en el periodo estudiado, entre los que se incluyen universidades y organizaciones públicas. En estas entidades se prestó atención a su oficialización y oferta. En segundo lugar, la investigación se complementó con entrevistas en profundidad a actores clave en el campo estadístico nacional. Las entrevistas se centraron en identificar momentos y mecanismos que permitieron la implementación de la experticia estadística en el sector público del país y su posterior legitimación.

Se argumenta que el campo de experticia estadística en el Ecuador es producto de la superposición de cuatro fuerzas centrípetas externas y tres fuerzas centrífugas locales. La herencia de la Misión Kemmerer que instauró un diseño institucional económico en el país; la CEPAL, que influyó en los procesos de institucionalización de la planificación pública; la creciente demanda internacional de reportes utilizando estadísticas nacionales y el sistemático advenimiento de automatización en la gestión pública influyeron en la emergencia de la experticia estadística. A nivel local frecuentes diseños y rediseños institucionales, disputas por las competencias y estilos

Experticia estadística en la administración pública ecuatoriana: mecanismos de emergencia y legitimación

de gobierno influenciados por la necesidad de cuantificar metas contribuyeron a consolidar la demanda de experticia estadística.

La academia jugó un rol itinerante y disperso, pero tendió a converger y a estabilizar su contribución. Estos hallazgos tienen implicaciones conceptuales y prácticas: ayudan a entender que las estadísticas son productos de contingencias que necesitan ser historicizadas. La ausencia de esta identificación fomenta la errónea concepción de que la producción de conmensuraciones es objetiva, estable, uniforme y apolítica. Los productores de estadísticas son actores sociales con intereses y posiciones; por lo tanto, entender su contingencia resulta necesario para comprender las capacidades que, a su vez, facultan o limitan la competencia de gobernar.

En la siguiente sección se exponen definiciones clave, así como el marco temporal y el marco conceptual que rigen la investigación. La tercera sección se concentra en los aspectos metodológicos. Posteriormente se presentan los resultados agrupados en dos acápites que especifican el rol de la experticia estadística dentro de dos espacios sociales: los de introducción y los de su legitimación. En el último apartado se desglosan elementos de discusión.

2. Enfoque conceptual y definiciones clave

83

La investigación se apoya en la intersección de los enfoques teóricos de la sociología de la estadística, la sociología de la experticia y la teoría de los campos. Esto se debe a la necesidad de entender la producción de estadísticas como sistemas de conocimiento que se desarrollan dentro de contingencias políticas (Desrosières 1998). Es decir, para comprender su connotación hacen falta reconstruir las condiciones sociales que formaron parte de estos procesos, prestando especial atención a los agentes que —con distintas jerarquías, poderes, responsabilidades e intereses— constituyen y reconstituyen acciones que luego son interpretadas como producción de conocimiento en forma de estadísticas. Para ello, hace falta historicizar los procesos en los que los agentes configuran capacidades dentro de espacios sociales (Bourdieu 2014, 2018).

Esta visión evita considerar a los estadísticos como simples proveedores de información, como si fuesen un ladrillo más en el edificio de la ciencia o como una simple rama de las matemáticas (Desrosières 2012, 53). En realidad, se les supone una herramienta de gobernanza, que ordena y coordina acciones sociales que sirven como guía para la acción pública (Desrosières 1998; 2012, 41).

Por ello, en este artículo se entienden las estadísticas públicas como un cuerpo de conocimiento producido por agentes que reclaman su experticia. Su gestión consiste en registrar y presentar datos cuantitativos y sus algoritmos para variados análisis, a través de diferentes dispositivos, tales como análisis descriptivos, creación de indicadores, modelizaciones, estimaciones, entre otros (Porter 2011). Por ende, la objetifi-

cación¹ de la estadística no puede deslindarse de la objetificación de los agentes detrás de su producción.

Esto plantea al menos dos preguntas conceptuales: ¿quiénes son los expertos en estadística y cómo adquieren este estatus? Cabe reconocer que la emergencia de esta experticia se da en un contexto cultural específico (Evans 2008, 282), y que este estatus es adquirido, aunque sea en parte, debido a la posición en una red específica de relaciones sociales (Eriksson 2004). Además, se interpreta al conocimiento estadístico como conocimiento científico fruto de un acuerdo intersubjetivo y lo descarta como un dispositivo científico objetivo (Evans 2008, 283). En tal sentido, para ser reconocido como estadístico –y tomando en cuenta la definición de paradigma científico de Kuhn (2012)– se requiere ser entrenado en aspectos formales de la disciplina para que, en conjunto con la adquisición de conocimientos culturales y sociales tácitos, se los aplique y use en nuevos contextos (Evans 2008, 284; Harrington y Seabrooke 2020).

Ahora bien, la experticia estadística pasa por un proceso de legitimación. Este logro es posible tras la activación de comunidades epistémicas, entendidas como redes de profesionales con reconocida competencia en un dominio particular, y que reclaman la autoridad en conocimientos relevantes de política pública (Haas 1992, 3). Estas redes pueden reclamar conocimiento científico sobre campos naturales o sociales, y se caracterizan por compartir creencias en mecanismos de verificación y en la aplicación de determinadas formas de conocimiento. Por ende, lo que las une no es el tema en específico, sino la pertenencia al grupo formado por quienes la practican (Hacking 1990; Kuhn 2012).

Estas comunidades no siempre son de fácil acceso. Por ejemplo, las comunidades de economistas suelen establecer altas barreras de entrada, procedimientos administrativos explícitos, jurisdicciones de acción exclusivas y mecanismos de validación institucionales excluyentes (Fourcade 2006, 151; 2009, 96).² Además, la comunidad de estadísticos no ha llegado a contar con un cuerpo tan definido ni influyente (Porter 2011), puesto que su contribución suele asociarse a herramientas más separadas del poder político y económico (Saetnan, Lomell, y Hammer 2012), y debido a que tiende a ser percibida como una rama profesional instrumental (Desrosières 2012). Por ello, para ejercicios como el de la presente investigación resulta indispensable definirlos de acuerdo con la contingencia del espacio social estudiado y con base en elementos que contribuyan a separarlos de otros cuerpos de producción de conocimiento público. Es por esta razón que la precisión de Haas (1992) ayuda a definir a la comunidad de estadísticos como agentes que se agrupan porque comparten prin-

1 Se entiende como objetificación la investigación de objetos sociales en un sentido relacional. Al objetificar se define no solo la entidad de estudio, también se comprende ese proceso como inseparable del estudio de las relaciones sociales de esa entidad (Bourdieu y Wacquant 1992).

2 Por esta razón algunos economistas cuentan con espacios exclusivos de influencia dentro del Estado. Por ejemplo, el Consejo de Consejeros de Economía en Estados Unidos, el Consejo de Análisis Económico en Francia o el Consejo de Expertos Económicos “Sachverständigenrat” en Alemania (Fourcade 2006, 151).

Experticia estadística en la administración pública ecuatoriana: mecanismos de emergencia y legitimación

cipios, creencias, mecanismos causales,³ intereses y conocimiento de base. Gracias a esta delimitación es posible diferenciarlos de grupos de interés, profesionales que estrictamente estudian estadística pero que quizás no compartan estos principios o puede que gestionen tareas relativamente similares, pero sin identificarse como estadísticos.

Tomando en consideración estos argumentos se definen los expertos en estadística del sector público ecuatoriano como aquellos funcionarios⁴ que poseen conocimientos de producción de estadística debido a entrenamientos formales en la academia. A su vez, estos conocimientos son puestos en práctica en procedimientos que implican la descripción, codificación, categorización, conmensuración y análisis de estadísticas que, a su vez, se convierten en insumos para tomas de acción y decisiones (Desrosières 1998). Esta definición permite identificar a los expertos en estadística en tres campos de acción social: 1) lugar de trabajo; 2) función que desempeña, entendida como labores que varían de acuerdo con la responsabilidad, experiencia y delegación asignada; y 3) la especialización de la experticia estadística, que puede ser fruto de la intersección de campos disciplinarios o de técnicas de producción de conocimiento estadístico.

Finalmente, la teoría de campos de Bourdieu (2014, 94, 211) ayuda a responder a la pregunta sobre el rol que desempeñaron actores internos y externos al momento de su institucionalización. Este marco asume a los agentes expertos en estadística como poseedores no solo de capital intelectual, sino también de distintas magnitudes de capital económico, político y simbólico, los cuales son utilizados para reafirmar o impugnar jerarquías y así escalar posiciones en el campo del poder (Bourdieu 2014, 191). En términos prácticos, esta teoría permite comprender cómo el conocimiento estadístico, entendido como un conocimiento de corte científico y tecnológico, es consecuencia de una contienda entre agentes nacionales e internacionales. Lo cual implica que los expertos ecuatorianos en estadística no son meros receptores de ideas, sino que forman parte de un circuito de circulación de conocimiento (Campbell y Pedersen 2014).

En términos temporales la investigación se concentra entre 1927 y 2020 debido a la superposición de tres periodos considerados fundamentales para el análisis. El primero corresponde a la aparición de instituciones del sector público que demandaron experticia estadística para su gestión; en este caso la Misión Kemmerer que arribó al país en 1927. El segundo coincide con el surgimiento de oferta académica de estadísticos para el año 1960. Finalmente, el tercer periodo que llega hasta el año 2020 se encuentra marcado por la gestión de gobiernos contemporáneos quienes son

3 Se trata de aquellos procesos en los que la comunidad epistémica considera que existen herramientas, mecanismos, modelos o *software* que permiten utilizar su conocimiento para obtener un producto o resultado específico. No se refiere a que compartan una visión de causalidad de fenómenos sociales única o de elementos causales de un modelo –generalmente estadístico– que no son impugnados.

4 Aunque más adelante se problematiza la composición de los funcionarios públicos, para esta investigación en la definición de funcionarios se incluyen trabajadores con relación de dependencia salarial en el sector público, sin importar que la relación laboral sea en la modalidad de contrato temporal o de nombramiento.

los que más demandan y regulan la producción de experticia estadística. Durante la investigación se recopilaron y analizaron materiales de archivos históricos y fuentes secundarias que abarcan todo el periodo de estudio.

3. Metodología

La investigación fue diseñada en tres etapas. En la primera se realizaron entrevistas en profundidad a siete agentes del campo de estadísticos públicos en el Ecuador y se plantearon tres objetivos subsecuentes: 1) rastreo de indicios iniciales sobre los momentos clave para los estadísticos públicos en el Ecuador, 2) identificación de actores clave durante su surgimiento, y 3) identificación de centros de producción de conocimiento clave, tales como departamentos de estadística en universidades.

La segunda etapa consistió en la recolección y análisis de archivos históricos, comenzando por la información oficial de oferta de programas académicos relacionados con la estadística. Esta oferta, aunque cambiante, permite realizar una evaluación inicial de la diversidad y magnitud de los centros de producción de experticia estadística académica. Posteriormente se procedió a estimar el tamaño aproximado del campo de expertos estadísticos en el país. Para ello se recurrió a fuentes primarias como el VII Censo de Población y VI de Vivienda del 2010 donde se registra el título de posbachillerato, superior o posgrado de todos los habitantes del país.

Finalmente, la tercera etapa de la investigación implicó la realización de un segundo conjunto de entrevistas con carácter concluyente. En la misma se ajustó la pauta de entrevista utilizando hallazgos preliminares y se enfocó en comprender los procesos de legitimación. Al igual que las entrevistas exploratorias, los resultados fueron codificados y analizados, lo que permitió, en conjunto con el resto de herramientas utilizadas, extraer los elementos analíticos que se exponen a continuación. En total se realizaron 18 entrevistas.

4. Resultados

Los resultados que se exponen en este apartado, como ya se ha explicado, son consecuencia de dos ejercicios analíticos basados en los archivos históricos, fuentes secundarias y entrevistas en profundidad. En la primera etapa, que denomino identificatoria, se procesaron y analizaron los insumos de investigación para ubicarlos sobre una línea de tiempo desde los eventos más antiguos hasta los más recientes.⁵ Una vez identificados y organizados temporalmente, se procedió a seleccionar aquellos que tuvieron un impacto sobre la creación de demanda o de oferta de experticia estadística.

5 Por ejemplo, el arribo de la Misión Kemmerer en 1927 o la adscripción del INEC a la Presidencia de la República en 2019.

Experticia estadística en la administración pública ecuatoriana: mecanismos de emergencia y legitimación

tica en el país. Para ello se utilizaron memorias institucionales donde se especifica el uso, demanda o producción de estadísticas e interpretaciones de las entrevistas en profundidad, exploratorias y concluyentes. Adicionalmente, se verificó la cantidad de oferta y demanda a través de cuantificaciones disponibles en fuentes secundarias y archivos históricos.

Como resultado de este primer ejercicio, se identificaron espacios sociales de introducción de la experticia que se exponen en el siguiente acápite. Subsecuentemente, se replicó el ejercicio, pero con el fin de identificar momentos que convirtieron la experticia en aceptable o reconocida para una audiencia determinada. Es decir, se procedió a identificar los espacios de legitimación que permitieron que la experticia fuera considerada un conocimiento válido y funcional para los fines prácticos que la comunidad especializada distingue. Para esta segunda identificación fueron particularmente útiles las entrevistas concluyentes, puesto que permitieron retroalimentar con los consultados, los momentos y espacios clave que convirtieron a los estadísticos en expertos “reconocidos” dentro de los campos profesionales.

La segunda etapa, denominada interpretativa, utiliza los hallazgos de la etapa identificatoria con el fin de entender el origen de las fuerzas que provocaron el surgimiento y legitimación de experticia estadística en el país. Los hallazgos permiten discernir que estos fenómenos fueron producto de una combinación de advenimientos y sucesos de origen local, en conjunto con otros de origen externo. A partir de allí se adopta la metáfora de Desrosières (2012) que categoriza las influencias sociales en los procesos de construcción de producción estadística de acuerdo con fuerzas centrífugas y centrípetas. A continuación, se exponen los espacios sociales de introducción de la experticia estadística y los de legitimación.

87

4.1 Los espacios sociales de introducción

La introducción de profesionales de estadística en el sector público contemporáneo es tradicionalmente interpretada por la influencia de dos fuentes. Por una parte, está el legado de gobiernos con sistemas de planificación centralizados, que se caracterizan por registrar y contabilizar tareas de gestión pública con fines de intervención, inversión, distribución y control. Por otra parte, se encuentran los gobiernos que perfilaron la gestión pública como espacios de contabilidad al estilo transaccional –contabilidad de doble entrada–, cuya información se convirtió subsecuentemente en instrumentos de gobernanza (Duncan 1984; Fischer 1990; Merry 2011; Merry, Davis y Kingsbury 2015; Poovey 1998).

En términos generales, el caso ecuatoriano sigue este último patrón, pues la aparición se dio por la creación de organizaciones públicas dedicadas a tareas donde el Estado tenía –y en la mayoría de los casos mantiene– el monopolio de la cuantificación y

oficialización de estadísticas clave. Dos ejemplos ilustrativos son el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) y el Banco Central del Ecuador (BCE). En el primer caso, se trata de una organización promovida por “Estados ingenieros”, producto de una mezcla de influencias francesas, Colbertistas y mercantilistas (Desrosières 2012, 44). Por su parte, en el segundo, el BCE ejemplifica las organizaciones creadas bajo una perspectiva keynesiana, cuya misión era generar estadísticas de cuentas nacionales, administrar el déficit presupuestario y ejecutar análisis macroeconómicos.

Posteriormente, el rol de los bancos centrales mutó para adscribirse a modelos neoliberales que tenían como objetivo concentrarse en cuantificar dinámicas micro y macroeconómicas bajo el paraguas teórico de expectativas racionales (Desrosières 2012, 46). Para entender qué instituciones fueron clave en el caso ecuatoriano se realizó un análisis de las memorias de organismos públicos entre 1927-1920, con el fin de identificar no solo su aparición sino la demanda u oferta de experticia estadística.

Instituciones públicas

Se identificaron 16 instituciones públicas en Ecuador que se convirtieron en espacios esenciales para la emergencia de la experticia estadística. Un primer elemento analítico aparece al examinar la emergencia en un sentido temporal, las organizaciones que surgieron primero están relacionadas con la administración económica del país. Por ejemplo, el Ministerio de Finanzas (MEF) que fue creado en 1830, el Ministerio de Agricultura –en su momento Ministerio de Fomento– fundado en 1901. Sin embargo, en estas dos instituciones aún no se demandaba la competencia profesional de estadísticos, sino más bien de economistas (Ministerio de Finanzas 2012).

No fue hasta el surgimiento de instituciones como el BCE, la Superintendencia de Bancos (SB) en 1927 y del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS) en 1928 que la experticia empieza a aparecer de forma explícita (Naranjo Navas 2017). A partir de esto se identifica un segundo elemento analítico, la existencia de cuatro etapas clave: 1927-1938, 1945-1954, 1967-1979 y la segunda década del siglo XXI. En la primera es evidente la influencia de la Revolución Juliana y sobre todo de la misión Kemmerer, la cual remodeló los sistemas bancarios, fiscales y monetarios de Ecuador Bolivia, Chile, Colombia, Guatemala, México y Perú. El objetivo de esta misión en Ecuador fue consolidar la estabilidad monetaria y afrontar la crisis mundial que impactó al país en 1926 (Almeida 1994; Carrasco 2009; Drake 1984), evidencia concreta de una fuerza externa –centrípeta– que contribuyó a la creación de instituciones locales. Durante esta etapa se creó el BCE, la SB, el Instituto Geográfico Militar (IGM), el IESS y la Dirección General de Estadística.

La segunda etapa coincide con el surgimiento del Consejo Nacional Electoral –en ese entonces Tribunal Supremo Electoral–, la Dirección General de Aviación Civil y la Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica –posteriormente nombra-

Experticia estadística en la administración pública ecuatoriana: mecanismos de emergencia y legitimación

da Secretaría de Planificación y luego Secretaría Técnica Ecuador Planifica—. En esta etapa destacan la influencia de la primera presidencia de José María Velasco Ibarra y una tendencia regional a crear sistemas de planificación públicos (Cabrera Hanna 2016; Vincenza Nufrio 2018), es decir, una combinación de fuerzas centrífugas y centrípetas.

La tercera etapa estuvo marcada por la aprobación de la Constitución de 1967 y el fin del gobierno militar en 1979. Durante esta época se creó la Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros, el Ministerio de Salud Pública y el Ministerio de Inclusión Económica y Social —en ese entonces Ministerio de Bienestar Social—. Finalmente, en la última etapa se instaura la Constitución del 2009, la cual permite la creación de la Superintendencia de Control de Poder de Mercado y de la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria. En estos dos últimos periodos sobresale la relevancia de fuerza centrífugas.

Analizando esta cronología institucional se identifican factores que favorecieron la aparición del objeto de estudio. El primero se asocia con la necesidad subyacente de registrar la actividad económica del país. El segundo se relaciona con el advenimiento de la Revolución Juliana que —gracias al asesoramiento externo— implantó instituciones clave para la organización de la economía ecuatoriana. En otras palabras, la génesis del ordenamiento institucional económico vino de la mano de un proceso político revolucionario, influenciado por la visión de economistas norteamericanos.⁶ Otro factor a tener en cuenta fue la llegada al poder de José María Velasco Ibarra, quien es sus distintos mandatos presidenciales promovió la aparición de instituciones con un rol cívico-administrativo.

Estas apariciones no estuvieron libres de influencias internacionales. Por ejemplo, la creación de la Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica en 1954 fue la consecuencia del rol activo del Estado en la economía, legalizado en la Constitución de 1945. Sin embargo, este proceso estuvo influenciado además por la creciente presencia de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en la región, que asesoró generación de información estadística, la formación de funcionarios públicos y la creación de planes nacionales de desarrollo (Vincenza Nufrio 2018).

Un cuarto factor importante fue el efecto de asambleas constituyentes y reformas constitucionales en el país, que fomentaron un ambiente de oportunidades para crear y refundar instituciones (Paz y Miño 2006, 2007). En este sentido, dos asambleas constituyentes cobraron especial relevancia: la de 1967 que permitió la aparición de la Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros y el Ministerio de Bienestar Social, y la del 2009 mediante la cual surgen las Superintendencias de Control de Poder de Mercado y la de Economía Popular y Solidaria.

⁶ Edwin Walter Kemmerer, jefe de la misión, fue un economista que obtuvo su doctorado en la Universidad de Cornell, se desempeñó como profesor en la Universidad de Princeton. Ayudó a diseñar el Sistema de Reserva Federal de Estados Unidos, fue presidente de la Asociación Americana de Economistas e inició su carrera de asesor internacional gracias al gobierno del general Josef Pilsudski en Polonia (1918-1922) y a relaciones con banqueros de la época (Drake 1984).

Finalmente, existe un tercer elemento analítico, la contingencia respecto al rol y competencia de las instituciones introducidas. Se puede distinguir al menos dos tipologías institucionales clasificadas de acuerdo con su transformación denominativa: 7 de 16 atravesaron al menos una mutación en su denominación, lo que se relacionó con modificaciones en competencias y capacidad institucional. En este grupo resaltan aquellas que sufrieron la mayor cantidad de cambios de denominación: el Ministerio de Agricultura –siete cambios–, el MEF –cinco cambios–, y la Secretaría de Planificación –cuatro cambios–. Por otra parte, están las instituciones que presentaron mayor estabilidad, entre ellas el BCE y la SB. En este sentido, se puede observar que estas emergencias fueron producto de superposiciones de fuerzas locales y externas que contribuyeron a la demanda y oferta de experticia estadística.

Entrenamiento académico

Un segundo espacio social de introducción es el de los centros académicos de producción de experticia, materializado en la oferta de programas universitarios enfocados en la estadística. Durante la investigación se prestó atención exclusivamente a estas carreras puesto que constituyen una materialización de la autonomía del campo de experticia: tener su propio espacio de entrenamiento genera no solo homogenización en prácticas profesionales, sino también elementos de sentido de pertenencia que –a medida que el campo se expande– permite que sus integrantes acumulen capital simbólico (Bourdieu 1991). En la tabla 1 se muestra las carreras relacionadas con “estadística” registradas en el Ecuador entre 1969 y el año 2020. Los registros provienen del Sistema Nacional de Información de Educación Superior de la Secretaría Nacional de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación (SENESCYT).

Del registro presentando en la tabla 1 destacan tres interpretaciones. En primer lugar, más del 75 % de los programas creados no se encuentra activos, lo cual es un síntoma de inestabilidad en campos en proceso de construcción. Esto concuerda con la postura de un académico fundador de la carrera de estadística en el país:

La oferta fue, sobre todo en los años 70, 80 y 90, intermitente. En esos tiempos se encontraban programas, pero dependía del impulso que le den profesores a cargo [...] si el profesor se retiraba o se iba de año sabático la carrera corría peligro o desaparecía (entrevista a académico, fundador de carrera de estadística, 2019).

Esta situación cambió debido a las reformas institucionales que sucedieron a partir del año 2010, las cuales incrementaron la presencia reguladora del Estado sobre el sistema educativo y reorganizaron la oferta académica homogeneizando currículos de acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo (entrevista a subsecretario de información de Secretaría de Planificación y Desarrollo, 2020).

Experticia estadística en la administración pública ecuatoriana: mecanismos de emergencia y legitimación

Tabla 1. Espacios académicos de emergencia estadística, 1969-2020

	Año de creación	Universidad	Titulación ofrecida	Vigencia
1	1969	U. Central del Ecuador	Doctorado en Ciencias de la Educación-Especialidad Planificación y Estadística	No vigente
2	1969	U. Central del Ecuador	Ingeniería Estadística	No vigente
3	1969	U. Central del Ecuador	Licenciatura en Estadística	No vigente
4	1970	U. Técnica Luis Vargas Torres	Licenciatura de Segunda Enseñanza Especialización Investigación y Estadística	No vigente
5	1977	U. de Cuenca	Tecnología en Estadísticas Económicas y Sociales	No vigente
6	1978	U. de Cuenca	Tecnología Médica en Bioestadística	No vigente
7	1982	U. Central del Ecuador	Tecnología Médica en Estadística y Registros en Salud	No vigente
8	1994	Escuela Superior Politécnica del Litoral	Ingeniería en Estadística e Informática	No vigente
9	2000	U. Central del Ecuador	Licenciatura en Estadística y Registros de Salud	No vigente
10	2000	Escuela Superior Politécnica del Chimborazo	Ingeniería en Estadística e Informática	No vigente
11	2000	Escuela Superior Politécnica del Chimborazo	Diplomado en Estadística Informática aplicado a la Educación	No vigente
12	2003	Escuela Politécnica Nacional	Maestría en Estadística Aplicada	No vigente
13	2005	U. de Cuenca	Licenciatura en Bioestadística	No vigente
14	2006	Instituto Tecnológico Superior Panamericano	Tecnología en Estadística y Registros Médicos	No vigente
15	2007	U. Cristiana Latinoamericana	Licenciatura en Estadística y Registros de Salud	No vigente
16	2007	U. Interamericana del Ecuador	Ingeniería en Estadística Informática y Registros Médicos	No vigente
17	2008	U. de Cuenca	Diplomado Superior en Bioestadística	No vigente
18	2010	U. de Ambato	Diplomado Superior en Estadística Aplicada	No vigente
19	2010	U. Técnica Particular de Loja	Diplomado Superior en Estadística y Econometrías Aplicadas	No vigente
20	2015	Escuela Superior Politécnica del Litoral	Maestría en Estadística	No vigente
21	2016	Escuela Superior Politécnica del Litoral	Ingeniería Estadística*	Vigente
22	2016	Escuela Superior Politécnica del Chimborazo	Ingeniería Estadística*	Vigente
23	2018	U. Central del Ecuador	Ingeniería Estadística	Vigente
24	2018	U. Técnica de Manabí	Maestría en Estadística*	Vigente
25	2019	U. Central del Ecuador	Maestría en Estadística Aplicada	Vigente
26	2020	U. Técnica de Manabí	Ingeniería en Estadística	Vigente

Fuente: SENESCYT (2020).

Nota: *Programas que fueron aprobados pero que sufrieron modificaciones posteriores.

El segundo elemento analítico es la reducida oferta privada: de los 26 programas apenas cuatro no son públicos. Esta es una manifestación de la tipología de demanda de experticia. En concordancia con el análisis registrado, tres entrevistados⁷ mencionaron que los programas académicos fueron pensados para suplir la necesidad de entidades públicas. Finalmente, un tercer elemento es el de la convergencia temática y la diferenciación de competencias con economistas.

Después de 50 años de aparecer en el sistema de educación, la oferta en experticia estadística empezó por áreas marginales al campo de la estadística pura y especializada –educación, salud, bioestadística–. No obstante, con la formalización del sistema educativo, la oferta convergió hacia una denominación general consolidada. Según un entrevistado, también se debió a que parte de los estudiantes que tenían expectativas de estudiar economía se dieron cuenta que podían aprender destrezas cuantitativas a través de esta nueva carrera.

Hay un momento de transición en los años 90 y sobre todo en los 2000 cuando varios [estudiantes] deciden estudiar estadística en vez de economía, les parecía más práctico y empataba con la demanda de profesionales que no requerían herramientas econométricas sino de procesamiento de datos sin el canon de economía (entrevista a académico estadístico 2, 2020).

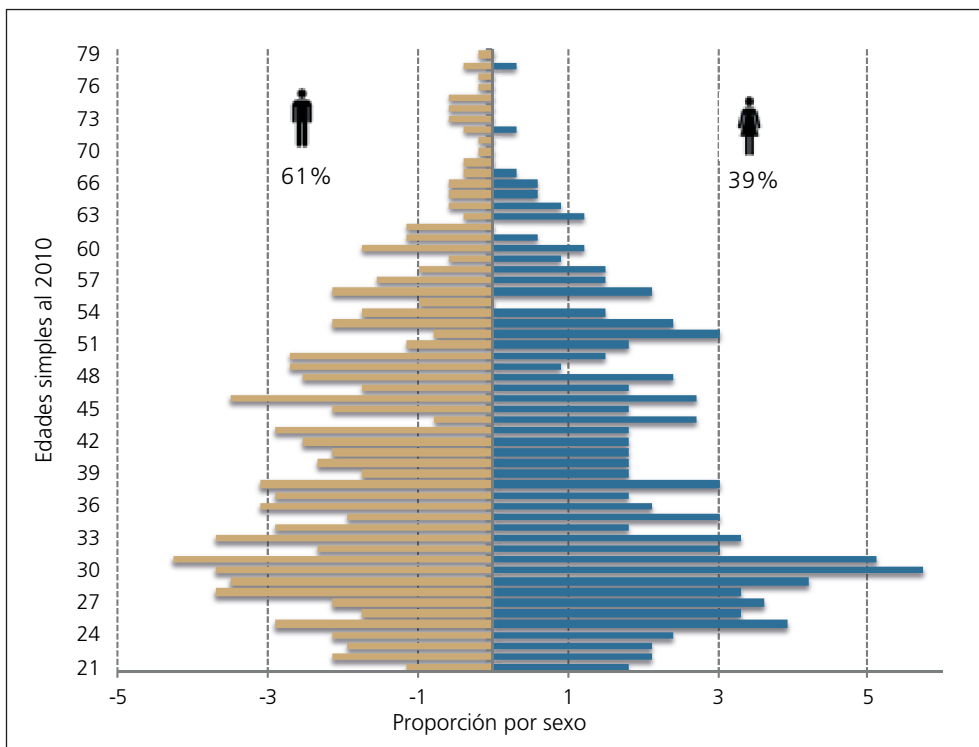
92

Esto a su vez concuerda con el testimonio de uno de los fundadores de la carrera de estadística en el país: “de una u otra forma el estadístico robó mercado al economista. Tanto en el sector público como en el privado se necesitaba gente que sepa programar, manejar bases de datos, estimar, calcular, pero sin posiciones ideológicas de economistas” (entrevista a académico, fundador de carrera de estadística, 2019). Esta es una idea que requiere mayor profundización analítica, pero vale la pena mencionarla para los fines de la discusión que se presenta en posteriores acápite.

Una vez identificada la oferta de espacios de introducción es necesario explorar su magnitud. Para ello se procedió a procesar la base de datos del último Censo de Población –realizado en 2010– que consultó a cada individuo censado sobre su tenencia y tipología de título de tercer nivel. Este ejercicio tiene la ventaja de que captura a quienes tienen un título de educación superior relacionado con estadística, independiente de la edad del censado, lo cual permite obtener la distribución etaria y por sexo que existía en ese año. No obstante, el ejercicio presenta una limitación, pues la codificación escogida por el INEC agrupó en la misma categoría a “matemáticos”, “actuarios” y “estadísticos”. Este desglose se puede apreciar en la figura 1.

7 Entrevistas a académico estadístico 1, 2020; a académico fundador de carrera de estadística, 2020; y a funcionario de INEC, 2020.

Figura 1. Pirámide poblacional de estadísticos, matemáticos y actuarios



Fuente: Elaborado con base en el Censo de Población 2010.

La figura 1 muestra que la pirámide está compuesta mayoritariamente por hombres y que la proporción generacional con mayor presencia la ocupan personas nacidas entre 1977 y 1983. De las 847 personas censadas el 61 % son hombres y un 39 % mujeres. Sin embargo, al desglosar el análisis por edades se identifica que existen puntos comunes entre ambos sexos: aquellos que tienen entre 33 y 25 años en el caso de los hombres y entre 31 y 25 años para las mujeres, pues representan el 29 % del total. Esto quiere decir que una proporción significativa de expertos nació entre 1977 y 1985.

En segundo lugar, los hombres mayores de 65 años representan el 5,4 % de la proporción de su sexo, mientras que en el caso de las mujeres apenas alcanzan el 2,1 %. No obstante, a partir de la década de los 90 y los primeros años del siglo XXI la proporción de mujeres se equilibró. Una última interpretación es que el campo parece haber experimentado un auge en las generaciones nacidas entre 1977 y 1983, pues las proporciones disminuyen de forma considerable en los años posteriores. Esto se refleja al identificar que la proporción de personas menores de 28 años se acerca al 2 % de la distribución, mientras que la generación que es un año mayor representa cerca del 4 %.

4.2 *Los espacios sociales de legitimación*

La legitimación de una experticia se alcanza cuando su rol se convierte en aceptable, reconocido para una audiencia determinada (Bourdieu 2018, 45; Cipriani 1987). Esto implica que el alcance de legitimación se obtiene cuando el estatus de una epistemología es reconocido por comunidades especializadas en distinguir métodos, validez y alcance (Richardson 1985). No obstante, desde el punto de vista sociológico, lo que prima es la necesidad de entender las condiciones sociales del alcance –aunque sea temporal– de legitimación y la identificación del rol de actores sociales en el proceso.⁸

Esto se debe fundamentalmente a dos motivos. En primer lugar, a que una significativa porción de la legitimación viene dada por la estabilidad en la afiliación institucional, en otras palabras, esta es la verdadera fuente de poder de una profesión y no necesariamente su ocupación como tal (Fourcade 2006, 150). En segundo lugar, porque el reconocimiento de la legitimidad es un acto de conocimiento inconsciente, un acto de sumisión dóxica al orden social (Bourdieu 2014, 173), que adicionalmente pasa por procesos de controversia y traducción (Schwartzman 1999). Esto quiere decir que la experticia se legitima cuando se asume como dada, cuando los actores entienden la necesidad de la experticia por defecto, sin cuestionar los orígenes ni los límites frente a otras experticias. El presente ejercicio encontró cuatro espacios sociales de legitimación.

Planes de desarrollo y sistemas de información públicos

La gestión del Estado implica registrar y documentar. El Estado moderno reemplaza acciones basadas en emociones y tradiciones por cálculos racionales y anónimos, para lo cual requiere documentación sistemática (Weber [1946] 2009, 196-198, 228). Esta dinámica se sostiene mediante un proceso que busca cada vez mayor eficiencia y control. Sin embargo, para que algo precise ser eficiente necesita ser medido, y para esto requiere un funcionario con conocimiento en el procedimiento de conmensurar. Este es el rol que asumió el funcionario con conocimiento de estadística (Mennicken y Espeland 2019, 228).

Siete entrevistados respondieron que los planes de desarrollo y los censos de población fueron los espacios donde con mayor frecuencia se materializó el comportamiento mencionado anteriormente.⁹ Según un funcionario de planificación: “la construcción de planes de desarrollo y su actualización anual conducía irrevocablemente en convocar y aprovechar el conocimiento de estadísticos” (entrevista a ex subsecretario de información de Secretaría de Planificación y Desarrollo, 2020).

⁸ Agradezco esta idea a uno de los revisores externos anónimos.

⁹ Se podría argumentar que otros espacios con similar posibilidad de legitimación son las oficinas recolectoras de impuestos y otras expuestas en la sección anterior. Sin embargo, en esos casos el objetivo de la cuantificación se asocia más a necesidades de administrar recursos económicos públicos bajo el paraguas conceptual y pragmático de la economía, y a que generalmente sus funcionarios no se reconocen como estadísticos.

Experticia estadística en la administración pública ecuatoriana: mecanismos de emergencia y legitimación

Ecuador sobresale en la comparación con otros países de Latinoamérica debido a que introdujo la planificación pública antes que otras naciones, específicamente en el año 1954 (Vincenza Nufrio 2018). A partir de la creación de la oficina de planificación se empezaron a demandar espacios burocráticos con la capacidad de sistematizar información para construir planes de desarrollo. Ahora bien, este proceso no se desarrolló de manera lineal. La institucionalización de la planificación pasó por etapas de fortalecimiento y debilitamiento (Molina 2015; Moncada 1974; López Sandoval 2015); lo que, a su vez, expandió o retrajo oportunidades para expertos en estadística.

Introducción de tecnología

Un segundo elemento generador de legitimidad de experticia estadística proviene de la ola de automatización y digitalización de la gestión pública (Schou 2018). Esta dinámica provoca la creación y administración de bases de datos, tarea que demanda profesionales con conocimientos computacionales. En el Ecuador esta necesidad se fue ampliando con la generalización del acceso de terminales computacionales para los servidores públicos y, sobre todo, con la implementación de políticas que exigían conocimientos básicos de computación, especialmente a mediados de la década de los 90 (Arcentales y Gamboa 2019). Esto se puede comprobar tanto con estudios que reportaron la introducción de tecnología en el sector público (ONU 2020) como con reportes que analizan el impacto de que tuvieron estas tecnologías (Sosa 2010). Al menos cuatro entrevistados¹⁰ concuerdan tanto con las épocas de introducción como con la implicación de demanda de estadísticos. De acuerdo con una funcionaria con 30 años de experiencia en el INEC:

El uso de computadoras en INEC y SENPLADES empezó débilmente en los años 90, luego vino un impulso fuerte al inicio de los años 2000 gracias a préstamos de organismos internacionales. Luego se debilitó por falta de inversión en infraestructura, hasta que llegó la tercera ola y más intensa desde el 2009, cuando no solo se contaba con más computadoras, sino que se demandaba más su uso (entrevista a exfuncionaria del INEC, 2020).

Globalización de demanda de reportes públicos

Sea para fines comerciales o administrativos, uno de los impactos de la globalización es el incremento de interconexiones, lo que demanda conocimiento comparable. Las cuantificaciones y la experticia estadística proveyeron una solución ante esta demanda (Rottenburg 2015, 2). Por ejemplo, tanto un inversor que evalúa la expansión

10 Entrevistas a académico estadístico 2, 2020; a ex subsecretario de información de Secretaría de Planificación y Desarrollo, 2020; a exdirector del INEC, 2020; y a funcionaria de entidad de control y regulación de universidades, 2020.

de su negocio a otro país como una agencia de desarrollo que valora la pertinencia de transferir recursos internacionalmente necesitan de las estadísticas. Esto provocó, especialmente durante los últimos 40 años, la proliferación de prácticas calculativas, sobre todo en la forma de indicadores y rankings (Rottenburg 2015, 3). En el caso de Ecuador estas experticias fueron demandadas sobre todo en instituciones como las oficinas de planificación y en comisiones interinstitucionales, que se formaron de acuerdo con demandas de reportes para organismos multi y bilaterales y que, a su vez, se intensificaron con la llegada de internet.

El primer reporte de desarrollo humano que fue producido por la Organización de Naciones Unidas (ONU) en 1990 provocó una demanda interna de producción de datos (ONU 2013). De acuerdo con un funcionario de entidades contraparte responsables de construir reportes nacionales:

A partir de 1990-1995 empezó a demandarse la construcción de reportes para entidades como la ONU y sus oficinas asociadas. Primero por pedido de consultores que venían al país, luego porque el país se responsabilizaba en reportar esos datos a las sedes regionales (entrevista a exdirector del INEC, 2020).

96

Esto concuerda con análisis históricos de los reportes de la ONU y su creciente demanda de estadísticas (Murray 1991), así como del rol local de estas instituciones en los años 90 (Martner y Máttar 2012). Este espacio de legitimación, a diferencia de los demás identificados, sobresale porque se vio menos afectado por vaivenes político-institucionales locales. Esto debido a que la demanda de reportes internacionales ha aumentado de manera sostenida desde su aparición en la década de los 90 (Oszlak 2013). Esta noción, además, encaja en la identificación de fuerzas externas que provocaron la emergencia de la experticia en cuestión.

Estilos de gobernanza

Un cuarto espacio de legitimación depende del estilo que adopten los gobiernos al momento de administrar el Estado. Se podría argumentar que los estilos de gobernanza que fomentan la demanda de experticia estadística son consecuencia de la implementación del New Public Management (NPM): un sistema administrativo público que, en nombre de la eficiencia y productividad gestiona el Estado con base en indicadores y paneles de control (Desrosières 2015, 344; Lane 2000). Esta visión asume al ciudadano como consumidor y a la gestión pública como adaptable a modelos de negocios privados, usualmente corporativos. Sin embargo, al menos para el caso del Sur Global, esta influencia no resulta pura puesto que varios gobiernos con tendencias políticas distintas adaptaron el sistema en función de diferentes principios ideológicos (Cameron 2009; Samaraturunge, Alam y Teicher 2008).

Experticia estadística en la administración pública ecuatoriana: mecanismos de emergencia y legitimación

En el caso ecuatoriano, ocho entrevistados¹¹ revelaron que la gestión con base en productos, los paneles de control y el gobierno por resultados (GPR) dependen del estilo de cada gobernante, ya sea a nivel nacional como organizacional. Además, estos estilos “chorrean” hacia jerarquías y gestiones inferiores (Brookfield 2000). Por ejemplo, analizando los archivos históricos utilizados para esta investigación, en las décadas de los 70 y 80 e inicios de los años 90 no se encontraron registros de uso de gestión administrativa por medio de paneles de control o indicadores. Recién en el año 1992, durante el mandato del conservador Sixto Durán Ballén y en el gobierno de derecha de Jamil Mahuad en 1998, aparecen registros institucionales con estadísticas e indicadores, sobre todo con el fin de administrar procesos privatizadores y preparar reportes a organismos internacionales. Este uso se intensificó en el gobierno de Lucio Gutiérrez (2003-2005), que tuvo una alta dependencia tecnocrática de organismos internacionales (Saltos Galarza 2002). En palabras del exdirector del INEC de la época: “con Gutiérrez llega una ola de reporte internacional que obliga a producir datos, era el mecanismo para evaluar si la gestión del Estado se alineaba a los compromisos adquiridos” (entrevista a exdirector del INEC, 2020).

El uso de indicadores y estadísticas creció de forma exponencial durante el gobierno desarrollista de Rafael Correa (2007-2017). En esta administración, según exfuncionarios de planificación, las autoridades eran constantemente evaluadas a través de indicadores y rankings:

En el 2007 empieza una ola de demanda de estadística que Correa lo enfoca sobre el Plan Nacional de Desarrollo. [En] cada gabinete los ministros eran recibidos con una carpeta con un semáforo que identificaba cuánto habían cumplido en base a indicadores de su área. Eso provocó que a todo nivel se insertara una cultura de cuantificación de metas [...] presionando a una mayor producción de estadísticas (entrevista a ex subsecretaria de información de Secretaría de Planificación y Desarrollo, 2020).

Esta dinámica provocó subsecuentemente más demanda de estadísticos y de producción de datos que se acelera en el periodo 2007-2017. Tres entrevistados¹² concordaron en que en la década de los 90 la gestión gubernamental no demandaba indicadores de gestión, mientras que gestiones como la de Lucio Gutiérrez y sobre todo la de Rafael Correa sobresalieron por variados sistemas de información y estadística. Este espacio se distingue por ser una combinación de fuerzas externas con fuerzas internas, lo que reafirma la necesidad de entender el advenimiento de la experticia como una superposición de influencias centrípetas en conjunto con centrífugas.

11 Entrevistas a académico estadístico 1, 2020; a académico fundador de carrera de estadística, 2019; a académica estadística y exfuncionaria del INEC, 2020; a ex funcionaria del INEC y del BCE, 2020; a ex subsecretario de información de Secretaría de Planificación y Desarrollo, 2020; a funcionario del INEC, 2020; a ex director del INEC, 2020; y a ex funcionaria de entidad de control y regulación de universidades, 2020.

12 Entrevistas a académica estadística y exfuncionaria del INEC, 2020; a académico estadístico 3, 2020; y a académico economista, 2020.

5. Conclusiones

La gestión contemporánea del Estado requiere estadísticas para poder interpretar y priorizar realidades políticas y sociales. Las estadísticas son tecnologías de gobernanza que se insertan en este proceso gracias a la implementación e institucionalización de la experticia capaz de producirlas. Esta experticia no existe en un vacío social: su introducción en el Ecuador se asocia con la creación de instituciones públicas y con el monopolio de producir y gestionar conmensuraciones. Este proceso comenzó de forma marginal debido al surgimiento de organismos con fines económicos como el BCE, pero cobró fuerza con la llegada de la planificación pública y del INEC. Estas condiciones, producto de influencias externas que se mezclaron con influencias internas, permitieron la aparición de un grupo de estadísticos en el país, que luego se fortaleció con la implementación de la oferta académica pública.

Los hallazgos tienen al menos dos implicaciones conceptuales. En primer lugar, el conocimiento estadístico depende de la experticia capaz de producirlo. Como se ha demostrado, su constitución atraviesa contingencias que construyen y reconstruyen las capacidades de capitalizar su espacio. Estas contingencias, que provienen de fuerzas centrífugas y centrípetas, afectan la producción estadística, no solo porque modifican las condiciones de existencia de los productores, sino porque los productores en sí son actores sociales que reaccionan a las fuerzas que los influyen. Este argumento se contrapone con la visión tradicional de entender la estadística como objetiva, imparcial y apolítica. En realidad, esta es la consecuencia de procesos sociales afectados por fuerzas que reconstruyen constantemente calendarios, metodologías, epistemologías, recursos, espacios laborales e instituciones. Por ende, una gestión pública que desconoce la vulnerabilidad de los procesos detrás de la composición de campos disciplinares, como el de la estadística, corre el riesgo de asumir verdades inestables y subjetivas, pero revestidas de imparcialidad y corrección.

En segundo lugar, la volatilidad de campos disciplinarios necesarios para gobernar depende de la capacidad de generar autonomía en comparación con profesiones y experticias competidoras. Sin embargo, el caso ecuatoriano revela la significativa relevancia del rol del Estado –ya sea facilitando o dificultando– las posibilidades de diferenciación.

Una hipótesis que amerita una investigación futura es la de que los expertos en estadística en el país emergieron al desmarcarse de las competencias que monopolizaban los economistas, apropiándose de las habilidades relacionadas a la conmensuración y procesamiento de datos públicos. Sin embargo, este territorio no está desprovisto de amenazas. Cabe preguntarse por ejemplo en qué medida los “científicos de datos” o las “ciencias de la computación” están equipadas para conquistar estos territorios y si tendrán las condiciones sociales adecuadas para invadir el campo, aprovechando las convergencias globales de expansión tecnológica. El administrador

Experticia estadística en la administración pública ecuatoriana: mecanismos de emergencia y legitimación

público y cientista social no puede interpretar este advenimiento como unísono o inofensivo: los acuerdos científicos intersubjetivos redefinen los alcances de campos disciplinares, que a su vez modifican las capacidades y limitaciones para gobernar y entender nuestra historia.

Apoyos

Esta investigación recibió financiamiento parcial de la Universidad de California en Berkeley, Estados Unidos.

Referencias

- Almeida, Rebeca. 1994. *Kemmerer en Ecuador*. Quito: FLACSO Ecuador.
- Arcentales, Ricardo, y Elias Gamboa. 2019. "Impacto del Gobierno Electrónico en la Gestión Pública del Ecuador". *Espirales* 3(26): 28-39. <https://bit.ly/3wpE0BQ>
- Bourdieu, Pierre. 1991. *Language and Symbolic Power*. Cambridge: Harvard University Press.
- Bourdieu, Pierre. 2014. *On the State: Lectures at the Collège of France 1989-1992*. Cambridge: Polity Press.
- Bourdieu, Pierre. 2018. *Classification Struggles: Lectures at the Collège de France (1981-1982)*. Cambridge: Polity Press.
- Bourdieu, Pierre, y Loïc J. D. Wacquant. 1992. *An Invitation to Reflexive Sociology*. Chicago: University of Chicago Press.
- Brookfield, David. 2000. "Management Styles in the Public Sector". *Management Decision* 38(1): 13-18. <https://dx.doi.org/10.1108/00251740010311780>
- Cabrera Hanna, Santiago, ed. 2016. *La Gloriosa: ¿revolución que no fue?* Quito: Universidad Andina Simón Bolívar/Corporación Editora Nacional.
- Cameron, Robert. 2009. "New Public Management Reforms in the South African Public Service: 1999-2009". *Journal of Public Administration* 44(1): 910-942. <https://bit.ly/3dJzWGb>
- Campbell, John L., y Ove Kaj Pedersen. 2014. *The National Origins of Policy Ideas: Knowledge Regimes in the United States, France, Germany, and Denmark*. New Jersey: Princeton University Press.
- Carrasco, Camilo. 2009. "El rol de la Misión Kemmerer en la creación del Banco Central". En *Banco Central de Chile 1925-1964, Una historia Institucional*, vol. 14, editado por Luis Felipe Céspedes y Norman Loayza, 69-116. Santiago de Chile: Banco Central de Chile.
- Cipriani, Roberto. 1987. "The Sociology of Legitimation: An Introduction". *Current Sociology* 35(2):1-20. <https://dx.doi.org/10.1177/001139287035002003>
- Desrosières, Alain. 1998. *The politics of large numbers: A history of statistical reasoning*. Cambridge: Harvard University Press.
- Desrosières, Alain. 2012. "Words and numbers: For a sociology of the statistical argument". En *The mutual construction of statistics and society*, editado por Ann Rudinow Saetnan, Heidi Mork Lomell y Svein Hammer, 41-63. Nueva York: Routledge.

- Desrosières, Alain. 2015. "Retroaction: How Indicators Feed Back onto Quantified Actors". En *The World of Indicators*, editado por Richard Rottenburg, Sally E. Merry, Sung-Joon Park y Johanna Mugler, 329-353. Cambridge: Cambridge University Press.
- Drake, Paul. 1984. "La misión Kemmerer en el Ecuador: revolución y regionalismo". *Cultura: Revista del Banco Central del Ecuador* 7(19): 211-280.
- Duncan, Otis Dudley. 1984. *Notes on Social Measurement: Historical and Critical*. Nueva York: Russell Sage Foundation.
- Eriksson, Lena. 2004. "From Persona to Person: The Unfolding of an (Un)Scientific Controversy". Tesis doctoral, University of Wales.
- Espeland, Wendy Nelson, y Mitchell Stevens. 1998. "Commensuration as a Social Process". *Annual Review of Sociology*, 24: 313-343. <https://dx.doi.org/10.1146/annurev.soc.24.1.313>
- Evans, Robert. 2008. "The Sociology of Expertise: The Distribution of Social Fluency: The Distribution of Social Fluency". *Sociology Compass* 2(1): 281-298. <https://dx.doi.org/10.1111/j.1751-9020.2007.00062.x>
- Fischer, Frank. 1990. *Technocracy and the politics of expertise*. Thousand Oaks: Sage Publications.
- Fourcade, Marion. 2006. "The construction of a global profession: The transnationalization of economics". *American Journal of Sociology* 112(1): 145-194. <https://dx.doi.org/10.1086/502693>
- Fourcade, Marion. 2009. *Economists and societies: Discipline and profession in the United States, Britain, and France, 1890s to 1990s*. Princeton: Princeton University Press.
- Haas, Peter M. 1992. "Introduction: Epistemic communities and international policy coordination". *International Organization* 46(1): 1-35. <https://dx.doi.org/10.1017/S0020818300001442>
- Hacking, Ian. 1990. *The Taming of Chance*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Harrington, Brooke, y Leonard Seabrooke. 2020. "Transnational professionals". *Annual Review of Sociology* 46(1): 399-417. <https://dx.doi.org/10.1146/annurev-soc-112019-053842>
- Kuhn, Thomas S. 2012. *The structure of scientific revolutions: 50th anniversary edition*. Chicago: University of Chicago Press.
- Lane, Jan-Erik. 2000. *New public management*. Londres: Taylor & Francis.
- López Sandoval, María Fernanda. 2015. "El sistema de planificación y el ordenamiento territorial para Buen Vivir en el Ecuador". *GEOUSP-Espaço e Tempo* 19(2): 296-311. <https://dx.doi.org/10.11606/issn.2179-0892.geousp.2015.102802>.
- Martner, Ricardo, y Jorge Máttar. 2012. *Los fundamentos de la planificación del desarrollo en América Latina y el Caribe. Reporte*. Santiago de Chile: CEPAL/ILPES.
- Mennicken, Andrea, y Wendy Nelson Espeland. 2019. "What's new with numbers? Sociological approaches to the study of quantification". *Annual Review of Sociology* 45(1): 223-245. <https://dx.doi.org/10.1146/annurev-soc-073117-041343>.
- Merry, Sally Engle, Kevin E. Davis y Benedict Kingsbury, eds. 2015. *The quiet power of indicators: Measuring governance, corruption, and the rule of law*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Merry, Sally Engle. 2011. "Measuring the world: Indicators, human rights, and global governance". *Current Anthropology* 52(3): 83-95. <https://dx.doi.org/doi:10.1086/657241>
- Ministerio de Finanzas. 2012. *Memoria gráfica y documental 180 años. Ministerio de Finanzas del Ecuador. Memoria histórica institucional*. Quito: Ministerio de Finanzas.

- Experticia estadística en la administración pública ecuatoriana: mecanismos de emergencia y legitimación
- Molina, Adriana Aguilar. 2015. *Los constructores del estado nacional: 1830-2010*. Quito: FLACSO Ecuador.
- Moncada, José. 1974. “La evolución de la planificación en el Ecuador”. *Nueva Sociedad*, 13: 27-45. <https://bit.ly/3ysLSUx>
- Murray, Christopher. 1991. *Development data constraints and the human development index*. Nueva York: United Nations Research Institute for Social Development.
- Naranjo Navas, Cristian Paúl. 2017. “Central bank of Ecuador, 1927: Among Dictatorship, Revolution and Crisis”. *Journal of Evolutionary Studies in Business* 2(1): 128-173. <https://dx.doi.org/10.1344/jesb2017.1.j025>
- ONU (Organización de Naciones Unidas). 2013. “History of human development reports”. Acceso el 13 de junio de 2021. <https://bit.ly/3jEI7Ho>
- ONU. 2020. *UN E-Government Survey 2020. Digital government in the decade of action for sustainable development*. Nueva York: ONU.
- Oszlak, Oscar. 2013. *Gobierno abierto: hacia un nuevo paradigma de gestión pública*. San José: Red GEALC.
- Paz y Miño, Juan José. 2006. “Ecuador: una democracia inestable”. *Historia Actual Online*, 11: 89-99. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2380207>
- Paz y Miño, Juan José. 2007. “Constituyentes, Constituciones y Economía”. En *Asamblea Constituyente y economía. Constituciones en Ecuador*, editado por Juan José Paz y Miño, 17-56. Quito: Abya-Yala.
- Poovey, Mary. 1998. *A history of the modern fact: Problems of knowledge in the sciences of wealth and society*. Chicago: University of Chicago Press.
- Porter, Theodore M. 1996. *Trust in numbers: The pursuit of objectivity in science and public life*. Princeton: Princeton University Press.
- Porter, Theodore M. 2011. *The rise of statistical thinking: 1820-1900*. Princeton: Princeton University Press.
- Richardson, Alan John. 1985. “Symbolic and substantive legitimation in professional practice”. *Canadian Journal of Sociology* 10(2): 139-152. <https://dx.doi.org/10.2307/3340349>
- Rottenburg, Richard, ed. 2015. *The world of indicators: The making of governmental knowledge through quantification*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Saetnan, Ann Rudinow, Heidi Mork Lomell y Svein Hammer, eds. 2012. *The mutual construction of statistics and society*. Nueva York: Routledge.
- Saltos Galarza, Napoleón. 2002. “Lucio Gutiérrez: Un proyecto en disputa”. *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*, 15: 11-14. <https://dx.doi.org/10.17141/iconos.15.2003.540>
- Samaratunge, Ramanie, Quamrul Alam y Julian Teicher. 2008. “The new public management reforms in Asia: A comparison of south and southeast Asian Countries”. *International Review of Administrative Sciences* 74(1): 25-46. <https://dx.doi.org/10.1177/0020852307085732>
- Schou, Jannick. 2018. *Digitalization and public sector transformations*. Nueva York: Springer Science+Business Media.
- Schwartzman, Simon. 1999. “Legitimacy, controversies and translation in public statistics: The experience of the Brazilian Institute of Geography and Statistics”. *Science, Technology and Society* 4(1): 160. <https://dx.doi.org/10.1177/097172189900400119>.
- Sosa, Pablo Ricardo. 2010. “El servicio civil en Ecuador: innovación y reforma de la burocracia en el periodo 2003-2008”. Tesis de maestría, FLACSO Ecuador.

- Vincenza Nufrio, Anna. 2018. "Institucionalización y evolución de la Planificación Nacional del Desarrollo en el Ecuador, 1952-1982". *Arquitectura y Urbanismo* 39(3): 5-17.
<https://rau.cujae.edu.cu/index.php/revistaau/article/view/504>
- Weber, Max. (1946) 2009. *From Max Weber: Essays in Sociology*. Londres: Routledge.

Entrevistas

- Entrevista a académico estadístico 1, 13 años de experiencia, marzo y julio 2020.
- Entrevista a académico estadístico 2, 18 años de experiencia, junio y julio 2020.
- Entrevista a académico fundador carrera de estadística, 22 años de experiencia, septiembre 2019 y mayo 2020.
- Entrevista a académico estadístico 3, 10 años de experiencia, enero y junio 2020.
- Entrevista a académica estadística y exfuncionaria del INEC, 15 años de experiencia, marzo y julio 2020.
- Entrevista a funcionaria de entidad de regulación educativa y exfuncionaria del INEC, 11 años de experiencia, marzo 2020.
- Entrevista a ex funcionaria del INEC y exfuncionaria del BCE, 13 años de experiencia, abril 2020.
- Entrevista a ex subsecretario de información de Secretaría de Planificación y Desarrollo, 18 años de experiencia, abril 2020.
- Entrevista a funcionario del INEC, 21 años de experiencia, abril 2020.
- Entrevista a exdirector del INEC, 19 años de experiencia, mayo 2020.
- Entrevista a académico sociólogo, 5 años de experiencia, junio 2020.
- Entrevista a académico economista, 10 años de experiencia, junio 2002.
- Entrevista a funcionaria de entidad de control y regulación de universidades, 11 años de experiencia, julio 2020.

Cómo citar este artículo:

Villacís, Byron. 2021. "Experticia estadística en la administración pública ecuatoriana: mecanismos de emergencia y legitimación". *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*, 71: 81-102.
<https://dx.doi.org/10.17141/iconos.71.2021.4841>

Los últimos spencerianos. Hacia un canon de la primera sociología ecuatoriana

The last Spencerians. Towards a canon of the first Ecuadorian sociology

 Dr. Philipp Altmann. Profesor Universidad Central del Ecuador.
(philippaltmann@gmx.de) (<https://orcid.org/0000-0002-5036-2988>)

Recibido: 31/12/2020 • Revisado: 11/03/2021
Aceptado: 09/06/2021 • Publicado: 01/09/2021



Resumen

La sociología como disciplina académica comienza en el Ecuador hacia 1915. La creación de la Cátedra de Sociología en la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad Central del Ecuador institucionalizó una determinada forma de pensar la sociedad, incluyendo un canon de clásicos en el área. La formación de una escuela de pensamiento que se extendió hasta la década de los 50 perpetuó esta institucionalización particular, que ocasionó problemas cuando la sociología ecuatoriana se abrió a la global a partir de la creación de instituciones sociológicas mundiales y continentales. No obstante, las teorías particulares con su foco en una evolución natural de la sociedad según leyes sociales fijas, y en una posición importante para las elites, permitieron establecer la sociología como saber legítimo, vinculado al liberalismo político. El presente artículo se basa en una revisión de las teorías y los conceptos empleados en los textos más relevantes del debate de la naciente sociología ecuatoriana. Partiendo de la revisión de autores como Agustín Cueva Sáenz, Belisario Quevedo, Ángel Modesto Paredes y Luis Bossano, se busca trazar el desarrollo de los argumentos teóricos y de las principales influencias conceptuales. Además, se lleva a cabo una comparación con las ideas básicas de Herbert Spencer para demostrar que la sociología ecuatoriana temprana no solamente es una sociología positivista, sino una sociología spenceriana.

Descriptores: historia de la sociología; institucionalización; liberalismo; localización; positivismo; teoría sociológica.

Abstract

Academic sociology in Ecuador started in 1915 with the establishment of the sociology chair at the Central University of Ecuador. This original moment entrenched a certain way of thinking about society, which included a canon of accepted classic authors. The development of a specific school of thought, which became dominant until the 50's, made it more difficult for Ecuadorian sociology to incorporate new perspectives, especially when Ecuadorian sociology needed to open itself to the new currents of thought resulting from the creation of novel global and continental sociological institutions. However, this particular theory, which assumed that society evolved according to fixed natural laws and which granted elites a key role in promoting social progress; helped legitimize the discipline and provided a link with the then dominant ideas of political liberalism. The present article is based on an examination of the theories and concepts present in the most important texts invoked by practitioners during the central debates in early Ecuadorian sociology. The analysis of authors such as Agustín Cueva Sáenz, Belisario Quevedo, Ángel Modesto Paredes and Luis Bossano, allows for an adequate description of key the concepts present in their works and of the route followed in their efforts to develop adequate theoretic arguments. Additionally, a comparison of their ideas with Herbert Spencer's shows that the earliest Ecuadorian sociology was not only positivistic, but also was heavily influenced by the Spenserian school.

Keywords: history of sociology; institutionalization; liberalism; localization; positivism; sociological theory.

1. Introducción

La sociología comienza a entenderse como disciplina académica en el Ecuador en la segunda década del siglo XX. La creación de la Cátedra de Sociología en la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad Central del Ecuador en 1915 estuvo acompañada de intensos debates sobre el aporte de esta nueva disciplina al país, tanto dentro de la propia universidad como en la Sociedad Jurídico-Literaria. No obstante, el periodo transcurrido de 1910 a 1950 ha sido obviado por los estudiosos de este campo y por los historiadores de ideas, en favor de la sociología desarrollada entre 1970 y 1980.

El objetivo fundamental del presente artículo es remediar esa omisión. Partiendo de una revisión de los textos de los diferentes profesores de sociología de esta época, así como de otros estudiosos identificados con la sociología como proyecto intelectual, se intenta desarrollar un panorama de las teorías y conceptos más relevantes de este campo. Para eso, se parte de la siguiente idea: la conclusión de Connell (1997, 1514) de que la sociología de 1920 y 1930 no tuvo una visión canónica, sino enciclopédica, es errada, al menos en el caso ecuatoriano.

La propuesta del texto es encontrar los autores clásicos que influyeron en los sociólogos ecuatorianos y los efectos que tuvieron en el desarrollo de la sociología hasta su institucionalización como carrera hacia 1960.¹ Se trata, por lo tanto, de un estudio sobre la recreación local de una disciplina global (Acharya 2004), que incluye una revisión sobre cómo los primeros esfuerzos de localización a partir de 1910 condicionaron la manera de entender la sociología hasta el año 1950. De esta forma se pretende comprender la institucionalización de la sociología ecuatoriana en el sentido intelectual, organizacional y sociocultural (Geiger 1975, 237). Este trabajo se basa en un acercamiento institucionalista a la historia de las ideas sociológicas en la comparación entre el nivel local y una parte del nivel global. El foco principal está en las condiciones que permitieron el establecimiento de una sociología extemporal, en especial, en las personas involucradas, las organizaciones en las cuales actuaron y el panorama político de la época, el cual determinó qué se podía decir y pensar.

2. Surgimiento de la sociología como disciplina académica en el Ecuador

En el Ecuador se institucionalizó la sociología como disciplina académica de manera tardía. Mientras las primeras cátedras de sociología de Estados Unidos, Francia, y hasta de Colombia y Argentina, surgieron en la década de 1880 (Roig 1979, 24) y fueron extendidas y acompañadas por las primeras asociaciones profesionales y revis-

1 En esa época surgieron también cátedras de sociología en Guayaquil y Cuenca (García Ortiz 1945, 150-151), sin embargo, estas no constituyen objeto de análisis del artículo.

tas desde la década posterior (Connell 1997, 1528), no fue hasta 1915 que se creó en Ecuador la primera cátedra de sociología, específicamente en la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad Central. La nueva disciplina académica estuvo marcada por su fuerte relación con el derecho y su enfoque en la creación de una sociología nacional, como sucedió de forma general en el continente y a diferencia de las pautas marcadas en Europa (Roig 1979). De hecho, todos los autores aquí revisados fueron abogados graduados de la Universidad Central del Ecuador. Las influencias del positivismo –ya en su última fase a nivel global (Roig 1979, 68)– y los vínculos con el liberalismo político predefinieron su desarrollo hasta el cambio en la década de los 60, que significó una ruptura generacional. Según Roig (2013, 95-96), los sociólogos profesionales ecuatorianos se pueden ubicar en la línea ético-social del positivismo, que coincide con la consolidación del movimiento liberal ecuatoriano y corresponde a una combinación entre influencias spencerianas y krausistas. Estas influencias dotaron al positivismo ecuatoriano de un “marcado psicologismo y biologismo” y en algunos casos lo acercaron a una “parasociología”.

El primer profesor de sociología en el Ecuador fue Agustín Cueva Sáenz, padre del famoso Agustín Cueva Dávila. Cueva Sáenz estuvo involucrado en la Revolución Liberal y fue senador en varias ocasiones. Entre 1913 y 1931 se desempeñó como profesor en la Universidad Central. Aunque no publicó muchos trabajos científicos, ejerció una influencia decisiva a través de la enseñanza en su cátedra (García Ortiz 1945, 147). Formó parte de la Sociedad Jurídico-Literaria (Prieto 2004, 81-82), una asociación de estudiantes y profesores de la Universidad Central encargada de una importante revista que circuló desde comienzos de siglo XX hasta los años 30. El inicio de la sociología profesional coincidió con un debate muy animado sobre la sociología que se dio en esta revista –especialmente en la década de 1910– (Campuzano Arteta 2005, 419), en tesis de fin de carrera y en la revista *Anales* de la Universidad Central.

Este debate se reflejó en el texto más sociológico de Cueva Sáenz (1915). En la crítica a la servidumbre que desarrolló en ese escrito retomó las teorías sociológicas europeas de la época y presentó como sus influencias centrales a tres clásicos europeos: Alfred Fouillée con su concepto de ideas fuerza como factor del desarrollo histórico; Gabriel Tarde con las leyes de la imitación; y Ludwig Gumplowicz, quien propuso que las razas humanas se forman a través de guerras (Cueva Sáenz 1915, 42).

Estos referentes los combinó con pensadores como Spencer y Durkheim para rechazar al racismo biologista dado que “la raza es simplemente un producto histórico y del medio” (Cueva Sáenz 1915, 47). En tal sentido y retomando a Tarde, destacó que la civilización hace a la raza y no a la inversa. Su argumento se basaba en las teorías sociológicas de la época, era político y se enfocaba en la integración nacional. Para él, la existencia de diferentes razas no significaba una división insuperable. “Nuestro territorio está poblado por blancos, indios, mestizos y negros, [...] esos elementos étnicos pueden asimilarse y fundirse en una cultural nacional” (Cueva Sáenz 1915, 48). Sin embargo,

entendía que el problema fundamental no era la existencia de diferentes razas, sino la falta de integración, especialmente de los indígenas, y que este conflicto estaba vinculado al concertaje como mecanismo de exclusión económica y legal (Cueva Sáenz 1915, 49-50). Esto mantenía “vallas artificiales” (Cueva Sáenz 1915, 51) que obstaculizaban el desarrollo de la sociedad y de la vida económica en cuanto “fuente de toda energía y de todo progreso individual y social” (Cueva Sáenz 1915, 49). Por lo tanto, interfería con “la aptitud para imitar y absorber los modelos de la herencia social [que] es el gran resorte de la civilización de los hombres y a esa aptitud le hemos puesto vallas, manteniendo calculadamente la ignorancia del indio” (Cueva Sáenz 1915, 48-49).

En el sílabo de sus clases mencionaba solamente a cuatro sociólogos: Spencer, Durkheim, Fouillée y Salas Ferré. Sin embargo, mediante una revisión de los conceptos mencionados es posible incluir entre sus influencias a Ward, Giddings y Tarde. Los temas que proponía el curso influyeron en la sociología posterior hasta la década de los 50 y se destacaron argumentos como lo social, la conciencia social, las clases sociales y la relación entre individuo y sociedad (Cueva Sáenz 1918).

Belisario Quevedo fue quizá el sociólogo más influyente de la época, aunque nunca fue catedrático universitario. Luego de su vuelta al positivismo –alrededor de 1913 y antes de su muerte prematura en 1921– desarrolló en varios textos las bases de una sociología positivista adaptada al medio ecuatoriano (Roig 1977). Según Quevedo (1980), la conducta necesaria para mantener la vida –por definición, instintiva– se encuentra estrechamente ligada a la formación de la sociedad misma. Conductas secundarias se forman “por la imitación recíproca de los individuos de una sociedad; por la selección entre imitaciones en caso de lucha; por la acumulación de esas normas de conducta en lo que llamamos conciencia social” (Quevedo 1980, 570). Esta imitación es el mismo proceso de socialización. La sociedad, así constituida, define al individuo y cómo este percibe al mundo. No obstante, eso no significa que Quevedo (1980) defendiera una visión colectivista, pues consideraba que “el espíritu social es más que todo espíritu individual y domina toda voluntad individual” (1980, 571). La moral, tema de interés para Quevedo (1980, 571) en este texto, era por lo tanto “un hecho social, un fenómeno social”. Detrás de esta argumentación ese encuentra el vitalismo spenceriano: “el fin remoto de la voluntad es la vida; [...] el instinto de conservación es el fondo latente de toda actividad; [...] la conducta humana es la adaptación de medios más o menos próximos o remotos a la conservación del ser” (Quevedo 1980, 574). Dado que la vida solo se deja sostener de manera colectiva, el egoísmo innato deviene en un altruismo hacia el propio grupo. En el fondo existen leyes fundamentales de la vida que la sociología, entendida como ciencia moral, tiene que estudiar (Quevedo 1980, 577). Estas leyes se basan en cuatro principios: “1) que quieren vivir todos; 2) que la vida no se conserva sino gracias a la actividad; 3) que debiendo vivir todos, las actividades tienen que limitarse; 4) que los límites de esas actividades tienen que ser iguales para todos” (Quevedo 1980, 578).

Quevedo adapta estas ideas al medio ecuatoriano en un texto tardío. Revisando el desarrollo –según las tres etapas comtianas– de la filosofía de la historia a la sociología, Quevedo (1917) concibe a Hegel y Spencer como impulsores de la ciencia positiva, forma en la que se entiende la sociología. Hegel planteaba que “el desenvolvimiento humano se concibe como un proceso de autorrealización”, por su parte, para Spencer, “toda nueva forma de la materia tiene que ser entendida como efecto de una fuerza o de una forma de materia antecedentes” (Quevedo 1917, 145-146). Ambas ideas permiten la superación de las limitaciones inherentes de la filosofía de la historia –basadas en su eurocentrismo–. Como explica Quevedo (1917, 148):

La historia de la raza blanca en Egipto, Persia, Grecia, Roma y la moderna Europa se ha tomado por historia de la humanidad y sobre esta base parcial se ha pretendido levantar el edificio de la filosofía del género humano. Sin conocer la historia se ha querido penetrar en la idea de ella, o deduciendo de un sistema trascendental la idea histórica se ha querido con arbitraria violencia de los hechos, acomodar a ella el proceso humano.

La sociología puede superar los aspectos metafísicos (en el sentido de Comte) de la filosofía de la historia y convertirse en “la ciencia de la sociedad sacada de la historia por inducción” (Quevedo 1917, 148). Para ello se vale del método de experimentación con el fin de acercarse al “fenómeno social y a sus leyes” (Quevedo 1917, 149). Además, se basa en la concepción spenceriana de evolución social, en la cual “el proceso social se explica por el crecimiento del valor individual” (Quevedo 1917, 150) y que continuaron desarrollando autores como Kidd, Gumplovicz, Giddings, Tarde, Baldwin, Fouillée, Le Bon, Ward. También incluye una referencia a Marx y al materialismo histórico y autores que lo discuten como Croce, Pareto, Kautsky y Bernstein, algo llamativo por la época en la que se produce.

Justo después de la muerte de Quevedo en 1921 y dedicado a él, Augusto Egas (1921)² publicó un texto que resumía coherentemente la visión de la sociedad imperante en esa época. Para Egas (1921, 128), la sociedad se presentaba “como una sustantividad compuesta de individualidades que persiguen fines comunes”. En tal sentido sigue a la ley de evolución propuesta por el positivismo spenceriano, de lo inorgánico, pasando por lo orgánico y enfocándose en la evolución superorgánica. En este esquema los órdenes de lo físico, químico, orgánico y psíquico dependen en cada caso de los órdenes anteriores. El aspecto social sería otro orden más, “no es una creación de los individuos, sino un producto natural, un fenómeno que se da y se hace en la realidad” (Egas 1921, 148-151) y un fenómeno que tiene conciencia de sí mismo, en tanto que conserva las experiencias del grupo y forma un juicio social. En eso, integra a los individuos a través de la “interacción psíquica, como resultado

2 Egas no tuvo una carrera académica. Trabajó como abogado de empresas de ferrocarriles y durante un periodo se desempeñó como presidente del Partido Liberal. También tuvo algunos cargos en la administración del Estado (Preston et al. 1998). Gracias a Marc Becker por compartirme este texto.

de la presencia del socius en cada uno de los espíritus individuales que hace que cada uno de estos piense y sienta al otro, creando así un nuevo producto, lo social” (Egas 1921, 138). El desarrollo social sigue las mismas fases de lo individual: pasa de lo espontáneo a lo reflexivo y finalmente a lo volitivo.

Después de esta fase de introducción de la sociología al Ecuador, la disciplina se estabilizó gracias a la institucionalización que alcanzó a mediados de la década de los 20. Eso se refiere particularmente a los sociólogos dominantes del momento y a las teorías que ellos emplearon en sus textos. Probablemente el más importante actor fue Ángel Modesto Paredes,³ considerado por Quintero (1988) el primer sociólogo ecuatoriano. Su amplia obra –de más de 6000 páginas en total– fue publicada entre 1924 y 1958 y abarcaba muchos temas “en torno a un objeto de análisis específico que se reclama perteneciente a una ‘nueva ciencia’: la sociología” (Quintero 1988, 12). Paredes marcó el camino a seguir por la sociología en el Ecuador (García Ortiz 1945, 150), al menos hasta 1950.

En su segunda obra, “La Conciencia Social”, publicada en la *Revista de la Sociedad Jurídico-Literaria*, en *Anales* y como libro completo por la Universidad Central, Paredes (1925) estableció que lo social se deriva de lo biológico, en el sentido de niveles de existencia que comienzan con la unidad química y pasan por la unidad fisiológica hasta llegar a la unidad morfológica y su correspondencia social. En este argumento, abiertamente spenceriano, lo morfológico corresponde con el agregado familiar. Para Paredes (1925), la conciencia, tanto individual como social, era fundamental para entender a los individuos y a la sociedad. Para este autor la conciencia estaba vinculada a los niveles inferiores, así que hasta la unidad química tenía “poderes ocultos que forman la conciencia” (Paredes 1925, 176). Entonces, su primera teoría social se podría resumir en estas líneas:

La unidad fisiológica [...] en el individuo [...] que sube la interior dirección de una fuerza íntima, de poderes ocultos y avasalladores, capaces de señalar orientaciones a las formas varias de sus actividades, en presencia del correspondiente estímulo procedente del exterior; y todo eso cambiándose en reacciones, oposiciones y sumas de fuerzas parciales, para la determinación de los caracteres de la primera unidad social [...] (Paredes 1925, 176).

Antes de la publicación como libro del texto *La Conciencia Social* en 1927, Paredes llevó a cabo una ampliación donde integró algunas reflexiones sociológicas más avanzadas. El primer capítulo contenía una amplia crítica a la sociología de su época donde desarrollaba su posición en contraste con Durkheim quien, según Paredes (1988b, 180), reducía lo social a “casi la pura relación material” y no era capaz de ir más allá de lo inmediatamente observable. Sin embargo, le faltó incluir la intuición y al mismo tiempo ir más allá de ella, ahondando en conocimientos anteriores y no

3 Paredes fue integrante del ala liberal del Partido Socialista.

dejándose reducir a la confirmación de leyes sociales. Para eso, Paredes (1988b, 183) concordaba con Comte en cuanto al “reconocimiento de la sociedad como un producto de la naturaleza” que evoluciona en el sentido spenceriano. Además, estableció un debate con René Worms para afirmar que los grupos sociales, concretamente las naciones, se definen por la identidad de estímulos, de reacciones corporales y de fines. Debido a esto la sociología se dedica al estudio de la sociedad en cuanto Estado. Para Paredes (1988b, 187): “la sociología estudia la generación de las fuerzas que determinan los hechos, y los profundos motivos del fenómeno, como proceso de la energía originariamente única [...] que se desenvuelve” y se define por la “contemplación de las fuerzas iniciales de las actividades colectivas” (Paredes 1988b, 188) que se dejan observar en las formas sociales. Aunque insistía en que lo importante no son las formas sociales como tales, sino las leyes que rigen su arquitectura.

Según Paredes (1988b) la conciencia social se basa en el colectivo que la forma. Este colectivo, en cambio, se basa en los organismos de los que está compuesto. Con eso abogaba por una idea de la conciencia pública, rechazando la psicología de los pueblos y el biologismo como acercamientos imprecisos. Esta conciencia pública podría –de acuerdo con Paredes que sigue a Comte– descansar sobre la psicología individual y en la tendencia innata de desenvolver las facultades individuales como manifestación del principio del progreso que determina la vida social. Siguiendo a Tarde, Paredes (1988a, 226-227) partía de una psicología intermental que incluía actos intercorporales y que se contraponía a la definición del hecho social según Durkheim (1893 citado en Paredes 1988b) como coercitivo a la idea de la aceptación espiritual del mismo.

Este análisis revela que Paredes ya preparaba su propuesta de una sociología psicológica que desarrolló más en el segundo capítulo de *La Conciencia Social*. Para superar el acercamiento durkheimiano el autor partió de una visión sobre “la complejidad de fuerzas que componen o se descomponen en sistema de energía dentro de la sociedad” (Paredes 1988a, 203). Eso incluyó también la biología como posible factor social. A pesar de respetar la psicología individual, entendía la sociedad como un sistema de energías psíquicas. Para Paredes (1988a, 205), “la interna actividad de la vida de los individuos de un grupo, cambiada en los procesos de los fenómenos sociales, mediante el sistema de fuerza psicológicas precedentes” siguiendo las mismas reglas de la química define a la sociedad, mientras que la sociedad define a sus integrantes a través del vivir colectivo. En opinión de Paredes (1988a), esta definición no es coercitiva como en Durkheim, sino que se basa en la determinación interna y la aceptación de las personas. Paredes (1988a, 212) contradice a Durkheim y también a su profesor Cueva y, a diferencia de ellos, acepta la existencia de razas humanas para definir cómo se percibe la realidad.

La subjetividad del conocimiento es formada por la percepción y porque “en la vida humana hay muchas y sucesivas sumersiones y la primera es aquella que ha fijado la raza” (Paredes 1988a, 212).⁴ Para poder entender un grupo social se precisa analizar

⁴ Paredes mantuvo esta idea durante toda su obra, por ejemplo, en su *Biología de las Clases Sociales* publicada en 1954.

las energías psicológicas que tiene. “Los fenómenos fundamentales [...] de los procedimientos de los grupos humanos organizados [...] son los procesos mentales entre los agentes primeros de tal vida” (Paredes 1988a, 212). Lo intracerebral o psicológico repercute entonces en lo intercerebral o social. Relevante para estos conceptos son la repetición y la innovación. Paredes retomó ciertos postulados de Tarde (Paredes 1988a, 214), aunque al mismo tiempo lo cuestiona porque no incluye a lo intracerebral debido a su acercamiento objetivo y experimental. Por lo tanto, no puede decirse que aportó a la definición del método del autor, donde existe la “introspección psicológica para las aplicaciones sociales” (Paredes 1988a, 216). El pensamiento se presenta entonces como pre o subsocial y puede influir en la sociedad a través de sugerencias de diferentes tipos, como también la sociedad puede influir en el individuo (Paredes 1988a, 219). Tomando en consideración estos postulados estableció que el estudio de lo intracerebral tenía que realizarse primero que el de lo intercerebral (Paredes 1988a, 223).

Existe una fuerza colectivizante que corresponde a la naturaleza (Paredes 1988a, 222) y que produce una misma reacción del grupo en cuestión a un determinado estímulo. La herencia colectiva es central para esta teoría. Según Paredes (1988a, 223), se da un “traspaso histórico de toda conquista (propiamente la imitación en el grupo) y la herencia biológica” que se basa en una “similitud mental que se consigue mediante el continuado trabajo de la imitación entre los hombres”. Paredes (1988a, 224), citando a Giddings, añade que se basa en una “simpatía orgánica de la conformación exterior”, lo cual ocasiona que personas parecidas sientan simpatía y conlleva a una mayor cohesión –en este caso entre europeos–. A partir de esto se produce una simpatía espiritual que “es el fundamento inequívoco y supremo de la sociabilidad” (Paredes 1988a, 225). Siguiendo a Gumplowicz, se trata de conceptos que incluyen también la sociabilidad entre enemigos: “la oposición es uno de los grandes sistemas de asociación” (Gumplowicz citado en Paredes 1988a, 229).

Este esquema usado para comprender la sociedad sigue a Comte y se inspira en Roberty en cuanto a que lo superorgánico se basa en seres orgánicos individuales y es superior a ellos. Existe una secuencia de lo psico-físico individual, lo psíquico colectivo y la vida superorgánica que, en cambio, produce lo psíquico. Los superorganismos poseen capacidad de autogénesis, pueden producir elementos que están ausentes en los individuos (Paredes 1988a, 230).

La Conciencia Social se convirtió en la representación internacional de la sociología ecuatoriana en sus primeras etapas de desarrollo. Guillaume-Léonce Duprat editor de la *Revue Internationale de Sociologie*, –fundada por René Worms pero sin línea teórica definitiva (Geiger 1975, 238)– publicó una reseña de este libro en la revista. Su lectura de Paredes fue destructiva. Para Duprat (1928, 89), el libro tenía poco de sociología, se adentraba más bien en el campo de la psicología y además detectó una falta de estudio de los autores considerados relevantes en esa época. Consideraba que Paredes se encontraba a medio camino entre Durkheim y Tarde y más cercano a Worms y Roberty. Al

mismo tiempo, aseguró que su “sociología psicológica” se oponía a Durkheim y estaba alejada de Tarde (Duprat 1928, 90). El propio autor consideraba que el argumento organicista, el cual señala que las exigencias orgánicas producen aspiraciones individuales y que la sociedad, en cuanto energía social, podría ser considerada como la suma de las energías individuales, era confuso y hasta antisociológico (Duprat 1928, 90).

Paredes no se dejó disuadir por esa crítica y la usó para desarrollar su pensamiento de forma más explícita, comenzando con una réplica. En ella defendió la necesidad de ir más allá del hecho social observable para estudiar las fuerzas y la energía interna que lo producen. Este punto no revela un psicologismo problemático –de hecho, se identifica con la psicología (Paredes 1928, 41)–, sino que parte de la idea que plantea que “la vida social es un resultado (combinación), y para comprenderla sin nada presuponer, creo yo conveniente ir de los elementos al compuesto, a ver si en este están representados aquellos” (Paredes 1928, 37).

No comentó la ubicación que Duprat hace de él en relación con sus influencias sociológicas en cuanto a Durkheim y Tarde, pero relativiza su supuesta cercanía a Roberly y rechaza al organicismo de Worms. Paredes destacó que su organicismo era diferente al de Worms, el cual, según él, no llegaba a la idea de que “lo social es obra de la naturaleza y no de las actividades voluntarias” (Paredes 1928, 41). El autor probablemente compartió el amplio rechazo al organicismo de Worms que, a diferencia de organicismo de Spencer, era altamente abstracto y por ello no permitió juicios de valor ni se convirtió en la base para una crítica normativa de la sociedad (Geiger 1975, 239).

Además, respondió a Duprat sobre la acusación de ver a lo social solo como acumulación de lo individual de forma afirmativa. Para Paredes la agrupación social se daba por la simpatía que causaban las necesidades comunes. Tomando en consideración estos elementos reformuló su teoría social: “pienso no haber en lo social, absolutamente otra cosa que las calidades atómicas humanas, visibles y palpables; por el contrario, afirmé que se constituían volviéndose eficaces y reales cuanto se hallaba en iniciación, en comienzo sólo en el hombre; que, por lo tanto, tal eficacia y valor eran producto social” (Paredes 1928, 42).

En 1931 Agustín Cueva se retiró de la universidad y dejó la Cátedra de Sociología en manos de sus alumnos. Todo indica que Paredes y Luis Bossano se turnaron en esta tarea hasta la década de los 50, actividad que se vio interrumpida por las posiciones políticas que adoptaron.⁵ Bossano (1941, 20) consideraba a Comte y Spencer como los fundadores de la sociología. Aunque rechazó el uso solamente metafórico del organicismo (Bossano 1941, 55), defendió la idea de “un amplio sistema de principios permanentes” (Bossano 1941, 40). Si bien no estuvo completamente de acuerdo con Spencer en la “extensión totalitaria” (Bossano 1941, 42) de sus princi-

5 Mercedes Prieto (2004, 170) plantea que Luis Bossano asumió la dirección de la Cátedra de Sociología de manera definitiva hacia finales de la década de los 30. Humberto García Ortiz (1945, 150) coloca a Bossano como profesor de Sociología en 1945 y a Víctor Gabriel Garcés en esta posición durante años anteriores. También destaca a Aurelio García como profesor de dicha materia en las décadas de los 30 y los 40.

pios, concordaba con la idea de leyes generales que rigen la sociedad. Este concepto lo combinó con la concepción comtiana sobre “la determinación objetiva de los hechos y la inducción serena a través de la historia y del análisis, constituirán la única ruta del descubrimiento de las leyes de la sociedad” (Bossano 1941, 26).

El propio autor determinó que este acercamiento era característico de la sociología científica. En este y otros textos, Bossano (1941) se limitó a una revisión general de las teorías sin tomar una posición que fuera más allá de la inducción para demostrar leyes generales. Su acercamiento fue más pragmático que el de Paredes en cuanto a que se comprometió con el “escrupuloso y estricto examen de los hechos particulares” (Bossano 1941, 27-28) propuesto por Comte y que “investiga las leyes de los fenómenos sociales ateniéndose a las relaciones de causalidad y examina los caracteres específicos de cada sociedad, penetrando en la recíproca acción de los hombres y del ambiente” (Bossano 1941, 42). Al mismo tiempo, logró actualizar el canon revisado e incluyó autores más contemporáneos como von Wiese y Pareto. Este proceso parece haber marcado una pauta durante la década de los 40 (García Ortiz 1945, 149), pero no rompió con la orientación teórica general.

3. La primera sociología ecuatoriana como sociología spenceriana

Herbert Spencer es considerado uno de los fundadores de la sociología.⁶ Sin embargo, el impacto de su obra básicamente terminó con su muerte en 1903⁷ debido a la mala fama que adquirió el organicismo hacia fines del siglo XIX (Geiger 1975, 239-241). Los clásicos modernos de la sociología como Max Weber, Simmel, Durkheim lo ignoraron o lo criticaron duramente. La crítica realizada por Durkheim en *La División del Trabajo Social* ([1893] 2012) es considerada como una superación del pensamiento spenceriano en la sociología, sin que necesariamente se haya producido una ruptura con algunos fundamentos de Spencer (McKinnon 2010, 439-441). Durante la década de los 20 el proyecto sociológico de Comte y Spencer fue abandonado y no fue retomado hasta la década de los 50 (Connell 1997, 1534).

Según McKinnon (2010, 440), Spencer partía de la idea de la fuerza o energía física como base de la evolución social, la cual era descrita como un aumento de la integración de la vida en la sociedad. Siguiendo una metáfora biológica, correlacionaba el desarrollo de organismos biológicos compuestos de elementos inorgánicos con las sociedades, consideradas como organismos suprabiológicos. También mencionó una secuencia teleológica conformada por lo inorgánico, lo orgánico y lo supraorgánico. Cada uno de estos elementos funcionaba según la misma lógica de la fuerza o energía. Es importante destacar que Spencer se guiaba por la teoría de la evolución presen-

6 Para ahondar en el amplio debate sobre Spencer y su obra, remitirse al estudio de Offer (2010).

7 Algo parecido sucedió con Tarde (Geiger 1975, 240-241), con la diferencia que él fue redescubierto en la década de los 70.

tada por Lamarck y no por la de Darwin, lo que demuestra que ponía énfasis en la idea de características adquiridas y heredadas. Aun así, mantuvo un individualismo metodológico considerando a las sociedades como grupos de individuos agregados (McKinnon 2010, 440-443). En este sentido, individuo y sociedad se producen mutuamente. No obstante, en la recepción primó muchas veces una lectura de superioridad evolucionaria de grupos que se beneficiaron del colonialismo, omitiendo la complejidad del argumento spenceriano (Connell 1997, 1530). La idea central de una evolución social se traducía en la “diferencia global” (Connell 1997, 1516-1517) entre las poblaciones consideradas primitivas y las avanzadas.

La lógica de la fuerza o energía –teoría derivada de la física de la época– se movía en dos direcciones relacionadas: conservación de la fuerza y entropía. La tendencia de la entropía lleva a una mayor concentración o integración y organización. Esta evolución “primaria” conlleva una evolución “secundaria” a través de una división de trabajo mucho más compleja. En las sociedades esto se traduce en la tendencia de un aumento de número y en la aparición de una división social. La expansión necesaria sigue el camino de menor resistencia, lo que define la relación del grupo en cuestión con su entorno y su capacidad de adaptación, en concreto, la cultura como posibilidad de manejar problemas ambientales (McKinnon 2010, 445-447). Esta idea metabólica explica el rol del comercio y sus posibles limitaciones, las formas concretas que pueda tomar la división laboral, incluyendo la especialización regional, así como el rol del Estado como sistema nervioso central –todo impulsado por la misma energía que define los organismos y las sustancias inorgánicas–. Por eso no sorprende que la línea comtiana-spenceriana de la sociología incluya a menudo reflexiones sobre física y biología con el fin de explicitar las leyes que también rigen a la sociedad (Connell 1997, 1531).

Estas líneas fundamentales de la sociología spenceriana estuvieron acompañadas por un foco en el “mejoramiento moral, intelectual y material de la sociedad” (Connell 1997, 1519-1520) ,a través del estudio y la aplicación de las leyes generales del desarrollo social. La noción de progreso inherente a esta idea fue fundamentada por datos etnográficos adquiridos durante la expansión colonial de la época. Esta fundamentación empírica destacó por su alto grado de abstracción y su método comparativo unidireccional (Connell 1997, 1523).

Revisemos algunos argumentos claves de Spencer. En la segunda parte de su libro *Principios de Sociología* (2004, 232), define la sociedad como una entidad agregada de unidades discretas relacionadas entre sí de forma estable. La sociedad o el agregado social comparte los mismos principios que los agregados inorgánicos y los orgánicos. Todos estos agregados están definidos por la integración, que en los agregados orgánicos y sociales se convierte en crecimiento en el sentido de un aumento de masa. “El crecimiento social se prolonga habitualmente hasta el momento en que las sociedades se dividen o son destruidas” (Spencer 2004, 233). Este crecimiento incluye una diferenciación interna de los agregados puesto que “la progre-

siva diferenciación de estructuras viene acompañada por una progresiva diferenciación de funciones” (Spencer 2004, 234). Eso sucede también con la formación de clases sociales que se diferencian por sus ocupaciones y por el control sobre la sociedad que puedan tener. Por lo tanto, un aumento de diferenciación siempre estará acompañado de un aumento de la interdependencia de las partes (Spencer 2004, 236).

Por estos motivos, Spencer (2004) considera la sociedad como un organismo, uno que puede sobrevivir a la muerte de algunas de sus partes, sean estas personas individuales u organizaciones grandes. En esta visión “cada una de las funciones mutuamente dependientes está compuesta por las acciones de muchas unidades, que cuando van muriendo una por una son reemplazadas sin que la función en que participan se vea afectada” (Spencer 2004, 238-239). La diferencia entre el organismo social y el animal reside en que las partes de la sociedad son discretas y relativamente dispersas –y no están estrechamente vinculadas como en un organismo vivo concreto–. La cooperación entre individuos se produce “por los signos expresivos de los sentimientos y de las ideas transmitidos de una persona a otra” (Spencer 2004, 241). Por lo tanto, es el lenguaje que cumple la función internuncial a nivel de la sociedad, mediante el cual la conciencia del organismo social se difunde a través de toda la sociedad; un aspecto que se vuelve el punto de partida de un argumento individualista de Spencer. “Así pues, al no existir un órgano social que concentre la sensibilidad, el bienestar del conjunto como algo aparte del de las unidades que lo componen no es una finalidad que haya de ser perseguida. La sociedad existe para beneficio de sus miembros, no sus miembros para beneficio de la sociedad” (Spencer 2004, 242).

Para entender la psicología humana, Spencer trabajó con una comparación con el cuerpo humano (1917, 75). Sobre este asunto planteó que ambos evolucionaban a lo largo del tiempo y se definían por cambios que permiten “la adaptación continua de las relaciones internas a las relaciones externas” (Spencer 1917, 76). Los “fenómenos de la vida del espíritu” (Spencer 1917, 76) se presentan entonces como resultado de una larga evolución de lo simple e inorgánico pasando por la vida corporal compleja.

Estas ideas básicas definen el pensamiento sociológico de los autores que revisamos. Agustín Cueva Sáenz (1915), cuya inspiración spenceriana ya fue obvia para sus contemporáneos y alumnos (García Ortiz 1945, 147),⁸ entendía la sociedad nacional como un organismo que se debía desarrollar. Este desarrollo natural estaba limitado por vallas artificiales, entre ellas, los mecanismos de la servidumbre. Un factor central en este desarrollo es la herencia social. Al mismo tiempo, se basa en una visión metabólica de la economía como fuente de energía y progreso social.

Para Belisario Quevedo (1917, 1980), lo social se basaba en conductas básicas para mantener la vida. Estas conductas permiten la adaptación del grupo en cuestión al entorno a través de la constante actividad. En cambio, otras conductas secundarias se forman por la imitación, lo que también permite crear un mecanismo de socia-

⁸ García Ortiz (1945) menciona como la segunda influencia importante a Durkheim, autor que Cueva Sáenz apenas citó.

lización y de conciencia social del grupo. De esta manera, la sociedad se constituye en algo más grande que el individuo y con la capacidad de determinarlo. Quevedo (1917, 1980) entendía que la sociología tiene que estudiar la moral, para entender –y posteriormente aplicar– las leyes fundamentales de la vida. También partía de la existencia de una fuerza anterior que sigue presente en la materia actual, desarrollada por evolución social y que se puede estudiar por inducción.

Augusto Egas (1921) aceptaba la idea spenceriana de evolución. Para él, lo social era un producto natural que partía de lo psíquico, pero sin depender de él directamente y con conciencia de sí mismo. Por lo que se interpreta que la sociedad tiene influencia sobre los individuos que forman parte de ella.

Ángel Modesto Paredes es quizá el spenceriano más claro y creativo. Veía la sociedad como un organismo social que evoluciona a través de la herencia social, basándose en energías vitales que funcionan según principios definidos. Para él, el paso más relevante a estudiar era comprender cómo lo psíquico se convertía en lo social. En este punto fue más allá de la solución aportada por el mismo Spencer –el lenguaje– y profundizó la revisión de Tarde para precisar la idea de la imitación e innovación. Paredes (1925, 1928, 1988a, 1988b) defendió el individualismo de Spencer, pues consideraba que la sociedad comenzaba con individuos que se agrupan por simpatía y para adaptarse mejor a un entorno común.

Luis Bossano fue probablemente el spenceriano más pragmático de temprana la sociología ecuatoriana. Aceptó la existencia de leyes universales que la sociología debía estudiar, pero rechazó el organicismo como totalitario. Siguió la perspectiva normativa típica de la época y no logró traducir su pragmatismo en estudios empíricos, algo que comenzaría en la década de los 50.

El compromiso de la temprana sociología ecuatoriana fue mucho más allá de una ubicación en un “positivismo” como estrategia retórica (Campuzano Arteta 2005, 426-427) y no estuvo basada en estudios empíricos como los que hoy en día definen a la sociología. Su uso ecléctico de datos actuales y su ubicación en un recorrido histórico amplio son más bien típicos de una primera sociología global, olvidada en la actualidad. En su centro se ubica claramente Herbert Spencer. Teniendo claro la centralidad de Spencer, se vuelve necesario revisar el supuesto eclecticismo entre positivismo y krausismo que autores como Roig (1979, 64) proclaman –algo que solo puede realizarse mediante un análisis más profundo–.

4. Ser spenceriano después de Spencer

El canon de la temprana sociología ecuatoriana fue definido por el primer sociólogo profesional, Agustín Cueva Sáenz, y reafirmado por sus alumnos y sucesores. En su centro se ubica claramente Spencer, mientras que Comte se entiende como referencia

importante del periodo, pero más ocasional. Como fuentes secundarias, útiles para argumentos más particulares, se encuentran Fouillé, Tarde, Gumpłowicz, Giddings y Ward. Los autores que se incluyen después –como Germani, Poviña, Pareto, Sorokin– nunca dejaron de ser marginales para la sociología ecuatoriana, aunque fueron muy importantes para la sociología global.

Llama la atención la poca relevancia de autores latinoamericanos o españoles y el uso casi exclusivo de los reyes destronados de la temprana sociología global. Ninguno de los autores sobre los cuales basan sus reflexiones los sociólogos ecuatorianos tenían relevancia en el área de la sociología global cuando estos publicaron sus textos. De hecho, hasta la década de los 50 el canon sociológico ecuatoriano se mantuvo en el mismo punto de debate que presentaba a inicios del siglo XX. Esta situación generó obvias desventajas, entre ellas, la desvinculación del debate internacional hasta el punto de volverse incomprendible para sociólogos externos. El ejemplo más claro de ello es la reseña que Duprat hizo de Paredes. A Duprat no le llamó la atención el rechazo de Durkheim. Al parecer este fue punto común de la sociología de la época, que usó particularmente las reglas del método como “saco de boxeo para argumentos sobre la importancia del individuo” (Connell 1997, 1514) hasta finales de la década de los 30. El principal punto de desencuentro estuvo en el intento de Duprat de ubicar a Paredes en las tradiciones sociológicas de la época, colocándolo a medio camino entre Durkheim y Tarde –oponiéndose a ambos con su sociología psicológica– y cercano a Worms y Roberty (Duprat 1928, 90). Además, ni siquiera mencionó a Spencer como influencia directa, aunque Paredes se ubicaba claramente en esta tradición y lo cita directa e indirectamente. Una sociología spenceriana fue algo completamente inimaginable para el año 1930, por eso Duprat (1928) hasta puso en duda el carácter sociológico del trabajo realizado por Paredes.

Esto también podría explicar la poca recepción a nivel latinoamericano de los sociólogos ecuatorianos de la etapa temprana. Aunque Paredes y Bossano publicaron varios textos en la prestigiosa *Revista Mexicana de Sociología* en las décadas de los 40 y los 50, al parecer estos artículos solo fueron consultados en la época para elaborar textos sobre el estado de la sociología en América Latina.

La forma concreta de constitución de la sociología ecuatoriana como disciplina académica presenta obvias desventajas a nivel académico. Sin embargo, también presentaba ventajas. Según Acharya (2004, 240) el foco en el estudio de la localización debe estar en los actores locales que aceptan normas e ideas globales. La sociología no llega simplemente de afuera y es pasivamente aceptada. Más bien existen actores locales que construyen estratégicamente una congruencia entre las creencias y prácticas locales y las ideas globales, dando énfasis a lo local (Acharya 2004, 241). El éxito de estos actores locales depende de su credibilidad local. Si los actores que intervienen en la localización de ideas son considerados por su comunidad como sus representantes y portadores de los valores locales, sus esfuerzos de localización van a ser aceptados con mayor probabilidad (Acharya 2004, 248).

Esta lógica puede ayudar a entender las particularidades de la sociología ecuatoriana en su primera etapa. Todos los sociólogos que se revisaron en el presente artículo ocuparon posiciones políticas importantes, fueron parlamentarios, ministros o embajadores. También tuvieron roles influyentes en los partidos políticos, sobre todo dentro del partido liberal, pero también en el socialista. Hasta personas menos reconocidas académicamente, como Augusto Egas, alcanzaron posiciones importantes en la administración pública. Algunos, aunque solo por breve tiempo, fueron miembros de la elite política del país.

Entonces, la interpretación de Roig (1979) sobre que la sociología se desarrolló en contraposición al progresismo conservador, y que se dio un movimiento de un liberalismo libertario radical alfarista hacia un liberalismo del orden establecido en la década de los 20, ofrece pistas sobre las particularidades de la formación de la sociología temprana en el Ecuador, la cual derivó su legitimidad de la legitimación política de sus principales actores y después dotó de legitimidad científica a sus demandas políticas. Eso no es necesariamente raro y hay que destacar la alta calidad de la argumentación sociológica de algunos textos, especialmente de Cueva Sáenz y Quevedo, identificados con el liberalismo radical democrático de inspiración alfarista (Campuzano Arteta 2005, 419). Autores posteriores, como Paredes o Bossano que estaban identificados con el liberalismo del orden, aprovecharon su legitimidad política para construir una sociología que –en cambio– iba a legitimar sus demandas políticas, pero de una manera mucho más indirecta.⁹

Entonces, se confirma el juicio de Campuzano Arteta cuando planteó que la sociología ecuatoriana temprana produjo “un saber académico que propugna y legitima determinadas transformaciones” (2005, 405), pero condicionándolo: el saber académico deriva su legitimación de la política. La propagación de determinadas transformaciones es entonces una extensión de la política hacia la ciencia y no una intromisión de la ciencia en la política. Una modernización científica de la política, por ejemplo, en el sentido de una tecnocracia, está aún lejos. Esta estrecha relación entre universidad y Estado y entre ciencia y política no anula la autonomía de cada esfera. De hecho, genera las condiciones para la formación particular que tuvo la sociología ecuatoriana hasta la década de los 60. La centralidad de Spencer es poco sorprendente.¹⁰ La constante referencia a las leyes universales de la energía, el carácter natural de la sociedad y su desarrollo, y las tendencias de diferenciación que se producen casi automáticamente, convierte a argumentos políticos, por ejemplo, en contra de las estructuras de la servidumbre, en argumentos científicos que condensan leyes naturales. Debido a la influencia de los argumentos spencerianos, Cueva Sáenz y sus alumnos no formularon de manera compleja sus intereses políticos.

9 Para ahondar en el tema de la política sobre la población indígena, revisar Prieto (2004).

10 Otro factor a tomar en consideración es su adscripción al liberalismo (Connell 1997, 1528).

Usando el “cientificismo como estrategia retórica” (Campuzano Arteta 2005, 416) logran desarrollar científicamente los fundamentos de demandas políticas necesarias. Eso también explica la mayor parte de las demás referencias: sirven para refinar el argumento de Spencer, como en el caso de Fouillée, Gumpłowicz y Ward, o para ampliarlo, como en el caso de Tarde, que insistía en el rol fundamental del individuo (Geiger 1975, 240-241). El carácter elitista (Campuzano Arteta 2005, 403) de la sociología ecuatoriana temprana, así como “la gran dispersión en sus trabajos, la inexistencia de un debate interno, el recargado y confuso barroquismo de su erudición, y la patente ausencia de referentes empíricos en sus argumentaciones” (Campuzano Arteta 2005, 426-427) no se entienden como debilidades, sino como fortalezas. Son mecanismos de vinculación con la cultura política de la época y condiciones de un relativo éxito en cuanto a la localización de la sociología en el Ecuador. El desfase temporal no se dio por negligencia, sino por necesidad. Es por eso que la sociología ecuatoriana sigue siendo spenceriana hasta su modernización forzada en la década de los 60, la cual incluyó un cambio generacional y una ruptura política.

Una vez que la sociología se institucionalizó a través de la creación de la escuela sociológica cueviana –de Cueva Sáenz– en la Universidad Central del Ecuador, no hubo necesidad alguna de responder a las innovaciones que se dieron entre 1920 y 1950 en Estados Unidos (Connell 1997, 1535) y en otros países, situación que derivó en la formación de un nuevo canon y de validez a nivel global. El proceso de respuesta a esta situación comenzó para 1950 en el contexto de la formación de instituciones internacionales y continentales de sociología (Campuzano Arteta 2005, 439). A partir de este momento, la sociología ecuatoriana entra por primera vez en contacto con la sociología global.

5. Conclusiones

A nivel continental la sociología en Ecuador tuvo un comienzo tardío y se institucionalizó en un contexto complejo. Su clara vinculación al liberalismo político y su ubicación entre la actividad política y la jurisprudencia la compulsaron a una formación particular que se expresó en un canon definido –contradiendo a Connell (1997, 1513-1514)– que eterniza el estado de los debates en la sociología global desde principios del siglo XX hasta la década de los 50. En un momento en el que sus teorías y conceptos ya no eran comprensibles a nivel global, Spencer, Tarde, Gumpłowicz y otros autores inspiraron reflexiones avanzadas en la sociología ecuatoriana. Esta forma particular de institucionalización cumplió una importante función al momento de insertar la nueva ciencia en el entorno ecuatoriano, sin embargo, también se convirtió en un problema cuando el foco de la sociología ecuatoriana se movió de la política y los debates intelectuales nacionales hacia la sociología global en la década de los 50.

La institucionalización de una sociología extrañamente extemporal, y la ausencia de intentos de actualización de los conceptos y teorías utilizados, no permitió que la sociología ecuatoriana temprana entrara en debates académicos globales. No obstante, la idea de una evolución de la sociedad según las leyes sociales fijas y de un rol central de las elites en ello estableció puntos de contacto con el pensamiento político de la época, especialmente, con el liberalismo político y sus aspiraciones reformistas.

El mecanismo de institucionalización observable en la primera mitad del siglo XX puede explicar la tendencia de la sociología ecuatoriana a rupturas abruptas, algo que se repitió en épocas posteriores. Como la sociología spenceriana no ofrece puntos comunes obvios para la sociología posterior, una superación integrativa no fue posible. Los pocos intentos de recuperar autores de la primera sociología ecuatoriana, esencialmente Roig (1979) y Quintero (1988), no propiciaron la construcción de una memoria crítica y una reflexividad de la sociología ecuatoriana. Un estudio crítico de las diferentes etapas de la sociología crítica puede ayudar a entender no solamente mecanismos de localización y de institucionalización de disciplinas académicas, sino el desarrollo de un pensamiento social nacional más amplio.

Referencias

119

- Acharya, Amitav. 2004. "How ideas spread: whose norms matter? Norm localization and institutional change in Asian regionalism". *International Organization* 58 (2): 239-275.
- Bossano, Luis. 1941. *Los problemas de la sociología*. Quito: UCE.
- Campuzano Arteta, Álvaro. 2005. "Sociología y misión pública de la universidad en el Ecuador: una crónica sobre educación y modernidad en América Latina". En *Espacio público y privatización del conocimiento. Estudios sobre políticas universitarias en América Latina*, editado por Pablo Gentili y Bettina Levy, 401-462. Buenos Aires: CLACSO.
- Connell, R. W. 1997. "Why Is Classical Theory Classical?". *American Journal of Sociology* 102 (6): 1511-1557. <https://dx.doi.org/10.1086/231125>.
- Cueva Sáenz, Agustín. 1915. "Nuestra organización social y la servidumbre". *Revista de la Sociedad Jurídico-Literaria* 25-26-27: 29-59.
- Cueva Sáenz, Agustín. 1918. *Curso de Sociología. Seguido en la Universidad Central durante el año escolar de 1918-1919*. Quito: Universidad Central.
- Durkheim, Émile. (1983) 2012. *La división social del trabajo*. Madrid: Editorial Biblioteca Nueva.
- Duprat, Guillaume-Léonce. 1928. "Ángel M. Paredes. La consciencia social". *Revue Internationale de Sociologie* 36: 89-90.
- Egas, Augusto. 1921. "Lo Social". *Revista de la Sociedad Jurídico-Literaria* 82-85: 128-153.
- García Ortiz, Humberto. 1945. "Los estudios sociológicos en el Ecuador". *América* 20 (83-84): 130-153.
- Geiger, Roger L. 1975. "The institutionalization of sociological paradigms: three examples from early French sociology". *Journal of the History of the Behavioral Sciences* 11 (3): 235-245. [https://doi.org/10.1002/1520-6696\(197507\)11:3<235::AID-JHBS2300110304>3.0.CO;2-A](https://doi.org/10.1002/1520-6696(197507)11:3<235::AID-JHBS2300110304>3.0.CO;2-A)

- McKinnon, Andrew M. 2010. "Energy and society: Herbert Spencer's 'energetic sociology' of social evolution and beyond". *Journal of Classical Sociology* 10 (4): 439-455. <https://dx.doi.org/10.1177/1468795X10385184>.
- Offer, John. 2010. *Herbert Spencer and Social Theory*. Nueva York: Palgrave Macmillan. Acceso 1 de diciembre de 2020. <https://bit.ly/2SRXUrH>
- Paredes, Ángel Modesto. 1925. "La Conciencia Social". *Revista de la Sociedad Jurídico-Literaria* 115: 174-213.
- Paredes, Ángel Modesto. 1928. "Respuesta a Monsieur Duprat". *Revista de la Sociedad Jurídico-Literaria* 123: 36-43.
- Paredes, Ángel Modesto. 1988a. "La sociología psicológica en sus múltiples manifestaciones". En *Pensamiento sociológico de Ángel Modesto Paredes*, 2.ª ed., editado por Rafael Quintero, 198-234. Quito: Banco Central del Ecuador/ CNE.
- Paredes, Ángel Modesto. 1988b. "Los principios fundamentales de la sociología". En *Pensamiento sociológico de Ángel Modesto Paredes*, 2.ª ed., editado por Rafael Quintero, 179-197. Quito: Banco Central del Ecuador / CNE.
- Preston, Paul, Michael Partridge, James Dunkerley y Great Britain. 1998. *British documents on foreign affairs: Reports and papers from the Foreign Office Confidential Print*. Bethesda, MD: University Publications of America.
- Prieto, Mercedes. 2004. *Liberalismo y temor: imaginando los sujetos indígenas en el Ecuador postcolonial, 1895-1950*. Quito: FLACSO, Sede Ecuador/ Ediciones Abya-Yala.
- Quevedo, Belisario. 1917. "Historia, filosofía de la historia y sociología". *Revista de la Sociedad Jurídico-Literaria* 52: 140-155.
- Quevedo, Belisario. 1980. "Sociología, política y moral". En *Pensamiento positivista latinoamericano*, editado por Leopoldo Zea, 558-590. Caracas: Biblioteca Ayacucho.
- Quintero, Rafael. 1988. "Estudio introductorio". En *Pensamiento sociológico de Ángel Modesto Paredes*, editado por Rafael Quintero, 11-45. Quito: Banco Central del Ecuador/ CNE.
- Roig, Arturo Andrés. 1977. *Un positivista ecuatoriano: Belisario Quevedo (1883-1921)*. Quito: Pontificia Universidad Católica del Ecuador.
- Roig, Arturo Andrés. 1979. "Introducción". En *Psicología y sociología del pueblo ecuatoriano*, Quito: Banco Central del Ecuador / Corporación Editora Nacional.
- Roig, Arturo Andrés. 2013. *Esquemas para una historia de la filosofía ecuatoriana*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar/Corporación Editora Nacional.
- Spencer, Herbert. 1917. "Principios de Psicología". *Revista del Centro de Estudiantes de Filosofía y Letras* 1 (2): 73-86. Acceso el 1 de diciembre de 2020. <http://revistas.filo.uba.ar/index.php/RCEFYL/article/view/2979>.
- Spencer, Herbert. 2004. "¿Qué es una sociedad? Una sociedad es un organismo". *Reis. Revista Española de Investigaciones Sociológicas* 107: 231-243.

Cómo citar este artículo:

Altmann, Philipp. 2021. "Los últimos spencerianos. Hacia un canon de la primera sociología ecuatoriana". *Íconos. Revista de Ciencias Sociales* 71: 103-120. <https://doi.org/10.17141/iconos.71.2021.4803>

t
temas

Trayectorias y contexto político de los organismos ciudadanos: el control de la corrupción en Ecuador

*Trajectories and political context of grass-roots citizen organizations:
The control of corruption in Ecuador*



 Mgtr. Héctor Manuel Gutiérrez-Magaña. Doctorando en Investigación en Ciencias Sociales por FLACSO México. (hectormgum@gmail.com) (<https://orcid.org/0000-0002-1802-5375>)

Recibido: 29/09/2020 • Revisado: 17/12/2020
Aceptado: 29/03/2021 • Publicado: 01/09/2021

Resumen

En este artículo se analizan los organismos ciudadanos de regulación (OCR) mediante un diálogo entre la literatura sobre organismos regulatorios e instituciones participativas. En los ORC se combinan la delegación de tareas de control sobre política pública en agencias estatales independientes con las cualidades ciudadanas de los dirigentes. Precisamente, en este texto, se argumenta que las trayectorias de consolidación y debilitamiento de los OCR están ligadas a la capacidad de sus líderes para construir reconocimiento; en tal mecanismo intervienen la forma en que ocupan sus posiciones en el Estado y los factores del contexto político. El análisis se basa en un estudio de caso de los organismos de control ciudadano ante la corrupción en Ecuador entre 2000 y 2017; se revisan notas de prensa, informes, entrevistas y datos de las siguientes encuestadoras: Barómetro de las Américas, Latinobarómetro y Perfiles de Opinión. Se examina, durante tres contextos políticos no equivalentes, cómo el acceso de perfiles ciudadanos a organismos reguladores incide en la capacidad de sus líderes para ganar reconocimiento y facilitar procesos de consolidación institucional. Se concluye que la disposición de espacios para organizaciones sociales es positiva para la consolidación de los OCR, sobre todo en entornos de fragmentación política, mientras que los arreglos de tipo meritocrático no contribuyen a la adquisición de reconocimiento, especialmente en entornos de competencia política cerrada.

Descriptors: anticorrupción; ciudadanización; contexto político; organismos reguladores; participación ciudadana; reconocimiento.

Abstract

This article analyzes grass-roots originated citizen oversight organizations (COO's). This study engages in a dialogue between the literature on watchdog organizations and on participative institutions. COO's combine delegation of control over public policy to independent watchdog government agencies with a strong involvement of ordinary citizens. In this text the case is made that the consolidation or weakening of the COO is dependent to a large degree on the ability of their leaders to achieve public recognition. This capability –in turn– depends on the way in which they go about performing in Government positions and on the wider political context. The present article is based on a case study of citizen watchdog organizations, which appeared in Ecuador between 2000 and 2017, as part of social and political efforts to fight corruption in the country. The study examines press releases, reports, interviews and survey data from the following sources: Barómetro de las Américas, Latinobarómetro y Perfiles de Opinión. The scrutinized data provides valuable insights about how the capacity of leaders to achieve public recognition and expedite institutional consolidation is related to the ways in which ordinary citizens gain access to oversight organizations in three different political contexts. The article arrives at the conclusion that facilitating the involvement of grass-roots social organizations helps the consolidation of COO's, especially in contexts of widespread political fragmentation, while, on the other hand, meritocracy by itself fails to promote recognition, particularly in settings where close and bitter political competition is prevalent.

Keywords: anti-corruption; citizenship; political context; oversight organizations; citizen participation; recognition.

1. Introducción

Los organismos ciudadanos reguladores (OCR) son una innovación institucional que combina la delegación de tareas de regulación con la ciudadanización de sus cuadros directivos. Si la aparición de dichos organismos tiene razón de ser en contextos de baja confianza en las instituciones políticas y tienden a proliferar en sistemas políticos abiertos, ¿qué sucede cuando el contexto político es cerrado y sin graves problemas de credibilidad?, ¿en qué medida la consolidación de los OCR depende del contexto político?

Uno de los problemas centrales en el estudio de los organismos reguladores de políticas públicas es su capacidad de ganar independencia frente a las autoridades políticas, cuestión que se agudiza cuando se trata de arreglos ciudadanizados, pues lo que está en juego es la capacidad de los dirigentes de los OCR para construir legitimidad al margen de la representatividad electoral. En este artículo, exploro cómo la construcción de reconocimiento de los dirigentes de los OCR incide en las trayectorias de consolidación y debilitamiento de dichas instituciones. Argumento que en esta relación procesual intervienen las reglas del juego, específicamente el método de acceso de los perfiles ciudadanos al Estado, además de estar modulada por dos características de contexto político: el sistema de partidos y el clima de disposiciones sociales. Esta estrategia analítica permite caracterizar las instituciones participativas a partir de un enfoque sistémico, sin debilitar la agencia de los actores dirigentes.

Desde una perspectiva endógena, se analiza la trayectoria de dos OCR en Ecuador entre los años 2000 y 2017. Se trata de dos diseños distintos que se caracterizan por la presencia de perfiles ciudadanos como parte fundamental de su gobierno: la Comisión de Control Cívico de la Corrupción (CCCC) y el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS). Ambos arreglos institucionales son analizados a través de tres contextos políticos no equivalentes, con la intención de dar cuenta de cómo ello modula los procesos de reconocimiento ligados a las trayectorias de consolidación y debilitamiento institucional.

En la primera parte de este artículo se problematiza la necesidad de utilizar un enfoque de tipo sistémico para analizar las trayectorias de los OCR, obturando el reconocimiento como un mecanismo que opera a través de las relaciones de los dirigentes de los organismos ciudadanizados con otro tipo de actores, en relación con el modo de institucionalización de la política bajo regulación y el contexto político.

La segunda parte consiste en un análisis empírico a través de narrativas históricas y la periodización de episodios, donde se exponen los momentos de consolidación y debilitamiento de la CCCC y el CPCCS. La información utilizada fue recolectada a través de estudios previos, notas de prensa, informes del CPCCS, así como datos del Barómetro de las Américas, Latinobarómetro y la empresa Perfiles de Opinión. Además, se realizaron once entrevistas entre julio del 2019 y septiembre del 2020, in-

Trayectorias y contexto político de los organismos ciudadanos: el control de la corrupción en Ecuador

cluyendo la de un exdirigente de la CCCC, siete exdirigentes del CPCCS y tres funcionarios de carrera. A lo largo del texto las entrevistas se citan de manera anónima.

2. Los organismos ciudadanos de regulación

En América Latina, la agenda de la lucha contra la corrupción ha derivado en una multiplicidad de iniciativas gubernamentales. Una de ellas es la creación de instituciones de participación ciudadana, entendidas como arreglos institucionales que buscan traducir la desconfianza ciudadana en una actividad para la regulación de políticas estatales que incorporen actores sociales en las estructuras del Estado, desde donde dirigen aparatos especializados de control (Isunza 2006; Avritzer 2017; Ramírez Gallegos 2011).

La ciudadanización de organismos regulatorios responde a una necesidad de incrementar la credibilidad de las instituciones políticas en momentos de crisis, lo que en cierta medida permite explicar por qué el recurso a la idea de ciudadano, que opera conceptualmente, como oposición a los actores del sistema de partidos y las burocracias ligadas a ellos (Peña 2018; Avritzer 2017). En este sentido, el liderazgo de los dirigentes de los OCR es un elemento fundamental para dar cuenta de las trayectorias de consolidación o debilitamiento de dichas agencias (Di Mascio, Maggetti y Natalini 2020, 7), sobre todo en el control de la corrupción, pues se trata de un campo con altos niveles de disputa en torno a la reputación en cuanto fuente de legitimidad (Rosanvallon 2007).

Como instituciones participativas, los OCR contienen un reclamo de representación que no pasa por la legitimidad del voto, sino por la reivindicación de los actores de su capacidad para ser representativos de ciertos temas, públicos, causas o experiencias, además de que la recepción de dicho reclamo sea exitosa entre los pretendidos representados (Annunziata 2018, 40-42). La reputación de los dirigentes de los organismos ciudadanizados no depende exclusivamente de sus atributos individuales, sino de su capacidad para ser representativos de lo que se entienda por ciudadano, como una categoría opuesta al de los políticos electos y las burocracias tradicionales.

Esta compleja forma de representación tiene que ver con la institucionalización de demandas de agrupaciones sociales a través de la ocupación de posiciones en el Estado, un mecanismo que, de acuerdo con Gurza y Szwako (en prensa), puede tomar al menos cinco formas: 1) carreras en el servicio civil, 2) la examinación competitiva, 3) la carrera electoral, 4) el nombramiento de aliados partidistas y 5) posiciones específicamente destinadas para miembros de grupos sociales particulares. Esta novedosa clasificación puede servir como guía para explorar de qué manera el diseño institucional tiene efectos sobre las dinámicas de los movimientos y agrupaciones sociales que portan las agendas contenidas en los organismos regulatorios ciudadanizados.

Si se asume que los líderes los OCR estarán interesados en adquirir independencia para llevar a cabo sus tareas, es importante destacar que ello tiene que ver tanto con las posibilidades del diseño institucional como con los atributos de sus líderes, los cuales pueden ser previos o concomitantes al trabajo de dirección de dichos organismos. Desde esta perspectiva, la institucionalización de las demandas ciudadanas incide sobre las capacidades de los actores sociales, al mismo tiempo que estos inciden en el curso de los organismos estatales, participando dentro o fuera del Estado (Gurza Lavalle et al. 2019).

La relación endógena entre este tipo de actores y los OCR se relaciona con la mutua constitución de los procesos de consolidación institucional y la construcción de autoridad práctica, un concepto que da cuenta de una mezcla de habilidades, capacidades y reconocimiento que los actores pueden desarrollar durante las trayectorias de construcción de una institución, que les permitiría incidir de manera más o menos exitosa en el comportamiento de otros (Abers y Keck 2013, 2-7). Los factores de dicha autoridad pueden ser características de los actores previas a los procesos de construcción institucional, pero también adquirirse durante su curso (Abers y Keck 2013; Rosanvallon 2007).

Entre los elementos de la autoridad práctica interesa destacar el reconocimiento como un concepto análogo de la reputación de los dirigentes de los OCR. Si el reconocimiento depende de que acepten el reclamo de representación que hacen los actores insertos en las tareas de regulación en el Estado, entonces este reconocimiento involucra redes de relaciones, así como la exposición pública de atributos (Alonso y Aziz Nassif 2005; Abers y Keck 2013), lo que estaría ligado tanto a condiciones propias de los actores como a las dimensiones institucionales que median en su capacidad de ser representativos del imaginario imperante sobre lo ciudadano.

126

Factores contextuales

Para dar cuenta de la consolidación o el debilitamiento de este tipo de organismos no es suficiente con los episodios de delegación (Di Mascio, Maggetti y Natalini 2020, 2). Adicionalmente, su carácter ciudadanizado introduce otra complejidad, pues en su funcionamiento operan redes de poder que incluyen actores gubernamentales, de partidos políticos, organizaciones de la sociedad civil y medios de comunicación (Alonso y Aziz Nassif 2005). Este enfoque, que puede considerarse de tipo sistémico, implica vincular la operación de instituciones determinadas con elementos regularmente considerados exógenos como el sistema de partidos, procesos burocráticos del Estado, así como otras instituciones de participación ciudadana y deliberación (Zaremborg y Welp 2020; Avritzer 2017, 23-24; Isunza 2013).¹

1 Para ello existen distintas propuestas conceptuales. Ernesto Isunza y Adrián Gurza Lavalle (2006) hablan de regímenes de rendición de cuentas, Gisela Zaremborg y Yanina Welp (2020) utilizan el término de ecologías participativas, mientras que Leonardo Avritzer (2017) se refiere a sistemas participativos.

Aunque esta forma de analizar los procesos institucionales permite relativizar la autonomía de los actores dotados con el mandato de dirigir los aparatos regulatorios, llevado a extremos puede derivar en la subvaloración de la agencia de los actores como factor explicativo, por lo que resulta pertinente tratar los elementos del sistema como un contexto que modula los procesos bajo estudio. Pero el hecho de que un mecanismo, en este caso la construcción de reconocimiento, pueda ser utilizado analíticamente en contextos distintos, no significa que operará de la misma manera. Su funcionamiento no puede determinarse *a priori*, por lo que se espera que en contextos no equivalentes, actúe de manera distinta (Falleti y Lynch 2009).

Cuando se trata de contexto hay otro problema que resolver: ¿qué elementos considerar como analíticamente relevantes? La respuesta a la pregunta está guiada por la teoría (Falleti y Lynch 2009). En el caso de las instituciones participativas, regularmente se reconoce el entorno de condiciones políticas como un factor elemental en la vida de estas instituciones, donde destacan dos elementos: el clima de confianza ciudadana en las instituciones políticas y las características del sistema de partidos (Welp y Schneider 2012; Goldfrank 2006; Avritzer 2010, 2017).

Como se ha insistido, recurrir a la idea de la ciudadanía como atributo de independencia del mundo de los partidos, tiene sentido en condiciones de baja confianza o credibilidad en las instituciones políticas, pero en situaciones donde esto no es tan problemático ¿los OCR siguen siendo necesarios?, ¿el clima de disposiciones afecta su capacidad de reconocimiento? Respecto al sistema de partidos, cabe destacar que resulta un elemento de importancia en el funcionamiento de las instituciones participativas orientadas a la rendición de cuentas, sobre todo en contextos de mayorías con poca voluntad para tolerar los controles al poder de decisión (Avritzer 2017), es por eso que entornos de pluralidad, alta competencia y/o baja consolidación del sistema de partidos facilitan la apertura a la influencia ciudadana y la consolidación de las innovaciones democrática (Goldfrank 2006; Welp y Schneider 2012; Avritzer 2010).

Expectativas

Argumento que, en contextos caracterizados por problemas de legitimidad y confianza hacia las instituciones políticas, los OCR tienen la oportunidad de emerger y consolidarse con mayor facilidad, pues los actores dirigentes pueden obtener reconocimiento a partir de una legitimidad ligada a su distancia del quehacer de los partidos, materializada en características individuales de notabilidad, pero, además, a través de lazos de pertenencia con organizaciones sociales. El reconocimiento, entendido como capital reputacional, facilita reivindicaciones de credibilidad y representatividad de los ciudadanos, reduciendo así las posibilidades de bloqueo por parte de los actores del sistema de partidos.

Cuando los problemas de legitimidad y confianza en las instituciones representativas parecen superarse o no están en el centro de la agenda, las agencias de control ciudadano pueden ser más vulnerables a episodios reactivos, pues la capacidad de los dirigentes de los OCR para obtener reconocimiento está limitada por la disputa de su control entre las fuerzas políticas que compiten en el plano electoral. Esta situación se agrava si los lazos de pertenencia de dichos dirigentes con organizaciones sociales son débiles.

3. La Comisión Anticorrupción en Ecuador

Entre finales de los años 90 y hasta el 2006, siguiendo a Pachano (2008, 9-10), el sistema de partidos en el Ecuador se caracterizó por el pluralismo extremo, tal cualidad se expresaba en el alto número de formaciones políticas que competían en la arena electoral y contaban con representación en el legislativo. Además, entre finales de los años 90 y el 2005, en Ecuador se vivió un intenso periodo de crisis política que tiene como hitos tres caídas presidenciales, todas cruzadas por la corrupción como un problema público. La CCCC surgió no solo como respuesta del gobierno a esta situación, sino como la institucionalización de una agenda social empujada por distintos movimientos y agrupaciones sociales (entrevista 5, excomisionado de la CCCC, 22 de septiembre de 2020).

Después de la destitución del presidente Bucaram en 1997, el presidente interino, Fabián Alarcón, creó la Comisión Anticorrupción para dar respuesta a una demanda social generalizada que exigía combatir este problema (Sotomayor 2008, 32). El nuevo organismo estuvo dotado de legitimidad a través de la incorporación de actores con cierta reputación y reconocimiento entre la opinión pública, además de “criterios más bien arbitrarios de representatividad política” (Ramírez Gallegos y Yamá 2013, 9). Cabe señalar que muchos de ellos fueron designados por el ejecutivo, a propuesta de las organizaciones que representaban.

La recepción pública de dicha comisión fue exitosa, principalmente por su papel protagónico como denunciante en episodios de escándalos de corrupción, que incluyeron al propio presidente de la República, así como a miembros del Congreso Nacional (Sotomayor 2008; Olivo Espín 2013). La imagen positiva de este organismo se expresaría, primero, en la prórroga de su funcionamiento; después, en la creación de la CCCC en la reforma constitucional de 1998, donde se definió como un organismo autónomo que “en representación de la ciudadanía promoverá la eliminación de la corrupción; receptorá denuncias sobre hechos presuntamente ilícitos cometidos en las instituciones del Estado, para investigarlos y solicitar su juzgamiento y sanción” (Constitución Política de la República de Ecuador 1998, art. 220).

Trayectorias y contexto político de los organismos ciudadanos: el control de la corrupción en Ecuador

Aunque la CCCC fue creada en una reforma constitucional que amplió el poder del ejecutivo sobre el Congreso (Ortiz 2008; Pachano 2010), la designación de sus miembros quedó a cargo de cuerpos colegiados de organizaciones de la sociedad civil, heredó criterios similares de representación con los que se formaron los gobiernos de la Comisión Anticorrupción: notabilidad pública y pertenencia a agrupaciones sociales con influencia en la vida pública.

4. La construcción de la comisión de control cívico de la corrupción

En 2001 el entonces presidente Jamil Mahuad fue destituido en medio de movilizaciones convocadas por organizaciones sociales, agrupaciones indígenas y por la pérdida del apoyo de las Fuerzas Armadas. Ese mismo año se formó el primer gobierno de la CCCC a través de los colegios electorales que, de acuerdo con la Ley de la Comisión de Control Cívico de la Corrupción (1999), mandató la elección de sus dirigentes a través de colegios electorales que convocaban a organizaciones de la sociedad civil reconocidas legalmente y agrupadas por temáticas afines.

Aunque los consejeros electos tenían vínculos y trayectorias con agrupaciones políticas como el Partido Sociedad Patriótica o la Unión Democrática Cristiana, su pertenencia estaba más bien asociada a los sectores y organizaciones sociales que mandataba la ley, por ejemplo, organizaciones de mujeres y derechos humanos, federaciones de cámaras de la producción, centrales sindicales o agrupaciones de universidades nacionales. A pesar que este arreglo tiende a ser leído como corporativo o neocorporativo (Olivo Espín 2013; Aguilar 2007), desde otra perspectiva teórica se trataría de la institucionalización de demandas de agrupaciones sociales, así como de la construcción de su autonomía relativa, a través de la disputa de posiciones en el Estado (Ramírez Gallegos 2010, 43; Gurza Lavalle et al. 2019, 24-45).

En el caso de la CCCC, la incorporación de actores del mundo de las asociaciones facilitó la transferencia de innovaciones políticas y burocráticas que derivaron en un “salto cualitativo” del proceso de institucionalización de la Comisión (Olivo Espín 2013, 63-64). En este periodo, el trabajo de la Comisión cambió de la denuncia al involucramiento estratégico de la ciudadanía en actividades de prevención de la corrupción, creando redes en distintas ciudades y estimulando novedosas formas de participación; además, el trabajo de los comisionados se extendió a otros ámbitos del Estado, como el legislativo, donde participaron en la coproducción de la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública (Olivo Espín 2013, 87-91; entrevista 5, excomisionado de la CCCC, 22 de septiembre de 2020).

Consolidación, a pesar de los conflictos

La CCCC se constituyó en medio de una intensa crisis política nacional y su trayectoria no estuvo ausente de relación con este contexto. La renovación de la dirigencia de este OCR, en el año 2004, no pasó desapercibida para los partidos políticos y otros actores que desplegaron estrategias para incidir en la renovación de los comisionados, lo que derivó en conflictos jurídicos y un retraso de los nuevos nombramientos (Sotomayor 2008, 36), además de fisuras en los movimientos de mujeres, de trabajadores y de derechos humanos (entrevista 5, excomisionado de la CCCC, 22 de septiembre de 2020; Olivo Espín 2013).

Las tensiones también se presentarían con el ejecutivo; unos meses después del conflicto con los nombramientos del nuevo pleno de comisionados, el expresidente Lucio Gutiérrez mandató la creación de un comité encargado de diseñar un sistema anticorrupción. Esto desató el descontento de actores políticos, del Estado y de la sociedad civil, quienes llamaron a la defensa de la CCCC como “la única representación de la sociedad civil en asuntos anticorrupción” (*El Hoy* 2004).

De acuerdo con Olivo Espín (2013) y Sotomayor (2008), estos conflictos, sumados a cierta incapacidad de la CCCC por traducir sus tareas en sanciones sobre los funcionarios involucrados en prácticas irregulares, reflejaban un desgaste del organismo entre la opinión pública, lo que constituiría un indicador de su debilitamiento. Sin embargo, de acuerdo con la encuesta del Barómetro de las Américas, entre el 2002 y el 2008, la confianza de la ciudadanía en la CCCC creció dos puntos porcentuales; incluso, en el periodo 2004-2006, tanto las actividades de investigación sobre casos de corrupción, como las actividades de prevención impulsadas por la CCCC, registraron un incremento respecto a años anteriores (Olivo Espín 2013, 97).

Un nuevo contexto político: el CPCCS

Entre los años 2006 y 2008 las actividades de la CCCC registraron un descenso (Olivo Espín 2013). En esos momentos el país se encaminaba a una reconfiguración del régimen político, pues después de la caída del expresidente Gutiérrez en el año 2005, emergió una nueva mayoría electoral a través de Alianza País (AP) y el liderazgo de Rafael Correa, quien después de ganar las elecciones presidenciales del 2006, convocaría a un proceso constituyente. Todo ello modificaría de manera sustancial los patrones de relación entre Estado y sociedad (Ramírez Gallegos 2010; Ortiz Lemos 2013). En este contexto, gran parte del trabajo y de la burocracia de la CCCC fue trasladado a un nuevo organismo ciudadanizado, de cuya dirección las organizaciones sociales quedaron desalineadas.

Para el año 2007 el contexto político ecuatoriano se caracterizó por un sistema de partido predominante: la formación AP ganó las elecciones presidenciales de la mano de Rafael Correa en 2009 y 2013; obtuvo mayoría absoluta en la Asamblea Constituyente de 2009, conquistó los primeros puestos en las elecciones locales del 2009 y sostuvo mayorías en la Asamblea Nacional durante todo este periodo (Pachano 2017, 1-2). Frente a los años anteriores, marcados por la fragmentación de fuerzas y recurrentes crisis políticas, la etapa del gobierno correísta luciría por su estabilidad.

Una de las claves en la hegemonía de AP estuvo en su capacidad de recoger el descontento con la política tradicional a través de una narrativa que confrontaba lo ciudadano contra el universo de los partidos, un antagonismo que ya estaba presente en una multitud de organizaciones y movimientos sociales que impulsaron sus agendas en el proceso constituyente del 2008 (Ramírez Gallegos 2010). Este clima social motivó la creación de un organismo estatal que heredó las funciones de prevención y combate a la corrupción de la CCCC, ahora reforzadas con capacidad de actuación procesal, además de facultades para promover la participación ciudadana, la rendición de cuentas y la organización de concursos meritocráticos para el nombramiento de autoridades de otros organismos reguladores y de la rama judicial.²

De forma similar a la CCCC, el CPCCS se diseñó para ser liderado por un cuerpo colegiado de ciudadanos con perfiles alternativos al de la representación electoral, solo que no a través de espacios para organizaciones sociales, sino mediante un examen de méritos. El primer filtro para seleccionar candidatos era una prueba de aptitudes sobre participación ciudadana y, después, una evaluación de méritos a través de mesas de selección compuestas por ciudadanos y funcionarios del Estado, donde se ponderaban atributos como el liderazgo, la experiencia o la trayectoria de militancia (Constitución de la República de Ecuador 2008).

5. El ascenso del primer Consejo

El primer gobierno del CPCCS, de carácter transitorio, fue nombrado en el 2009 y su composición desató controversias, pues el proceso de selección de los consejeros estuvo a cargo de la Asamblea Legislativa, hecho que fue cuestionado por quienes argumentaban que la selección debía ser organizada por el CNE. Además, muchos de los electos como consejeros recibieron críticas por sus relaciones con el bloque político afín al ejecutivo (The Carter Center 2009), asunto que se extendió a la conformación del pleno del Consejo conformado en el 2010, ya bajo el proceso de selección establecido por la ley.

2 De acuerdo con la normativa, al CPCCS le corresponde organizar concursos públicos para la selección de autoridades del Consejo Nacional Electoral, el Tribunal Contencioso Electoral, el Consejo de la Judicatura, la Defensoría del Pueblo, la Defensoría Pública, la Fiscalía General del Estado, la Contraloría General del Estado, la Procuraduría General del Estado y siete superintendencias de regulación.

Después del proceso de selección donde participaron 350 ciudadanos, el pleno del CPCCS se conformó por siete perfiles, de los cuales, cuatro mantenían cercanía con el proyecto de AP; dos con el Movimiento Popular Democrático (MPD); y uno con el Partido Sociedad Patriótica (PSP). Cabe señalar que, en ese entonces, las alianzas de AP con estos partidos se habían roto (entrevista 7, funcionario del CPCCS, 18 de agosto de 2019).

El reconocimiento público de los dirigentes del CPCCS se convirtió en un elemento conflictivo desde un inicio. Las altas expectativas sobre un OCR reforzado para combatir la corrupción, contrastaban con el protagonismo que tuvo en los medios de comunicación a través de controvertidos episodios donde se cuestionó su imparcialidad. Por ejemplo, la demanda por perjurio y falso testimonio a un par de ciudadanos que realizaron una veeduría a contratos del gobierno nacional, donde se involucraba al hermano del presidente; la selección de las autoridades de la Corte Constitucional en el 2011; asimismo, la selección del fiscal general durante el mismo año; además del proceso de vigilancia sobre la reestructuración del Consejo de la Judicatura en 2012 (Fundación Ciudadanía y Desarrollo 2009).

Si en el plano nacional la legitimidad del CPCCS parecía enfrentar escollos, a nivel local el organismo desplegó intensas actividades para construir vínculos con la sociedad civil y promover la oferta institucional en materia de participación ciudadana, control social y rendición de cuentas. Con cuatro veces más presupuesto que la CCCC y con ingresos crecientes hasta el año 2014, el primer cuerpo de consejeros se hizo presente en los municipios y provincias del país a través de encuentros con organizaciones sociales, la realización de escuelas de formación ciudadana y el reclutamiento de perfiles ligados a organizaciones sociales para coordinar tareas a nivel local (entrevista 1, exconsejero del CPCCS, 18 de agosto de 2020; entrevista 2, exconsejero del CPCCS, 20 de agosto de 2020). Estas estrategias no serían unitarias, pues mientras el bloque de consejeros afín a AP se concentraba en el reclutamiento de perfiles, los ligados al MPD privilegiaron las escuelas de formación, que continuaron implementándose por el posterior Consejo (entrevista 2, exconsejero del CPCCS, 20 de agosto de 2020).

En comparación con la CCCC, la confianza en el CPCCS mostraría un salto de casi veinte puntos porcentuales; de acuerdo con la encuesta del Barómetro, en el 2014 la confianza en dicho organismo rebasaba el 50 %. Aunque el acentuado crecimiento de esta disposición tiene diversas causas, una de ellas puede ser atribuida al efecto que tuvo la estabilidad de los primeros años de gobierno de Correa, cuyas simpatías acompañaban un bono de legitimidad que tuvieron la mayoría de las instituciones del régimen, incluso los partidos políticos, según el Barómetro de las Américas. Otro indicador positivo de la consolidación de este organismo se puede encontrar en un creciente involucramiento de la ciudadanía en diversos procesos participativos impulsados y/o apoyados por el Consejo, como las veedurías ciudadanas, que para el año 2012 comenzaron una etapa de crecimiento constante (Gutiérrez 2017).

6. El segundo Consejo y las alertas de debilitamiento

Durante el año 2015, el proceso de renovación de los consejeros del CPCCS coincidió con un giro en las condiciones de gobernabilidad del país. Aunque en las elecciones del 2013, Rafael Correa fue reelecto con el 56,6% de los votos, los comicios municipales del año posterior, separados de la contienda nacional, dibujaron un escenario de fragmentación (Freidenberg y Pachano 2016, 133) y rompieron con una tendencia de seis años de victorias electorales de AP (Pachano 2017, 2; Ramírez Gallegos 2017). El sistema de partido predominante parecía debilitarse, aunque el clivaje de la vida política nacional seguía girando, de forma polarizada, en torno al proyecto correísta.

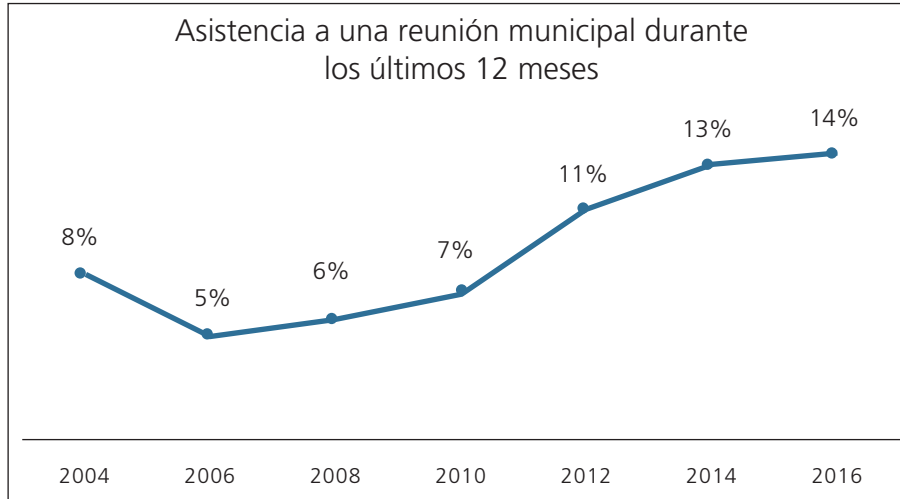
En esta ocasión, el proceso de selección de consejeros convocó a 162 ciudadanos en la prueba inicial. Después de rendir los exámenes elaborados a partir de un banco de dos mil preguntas y pasar por el escrutinio de las comisiones ciudadanas, fueron electos los siete dirigentes del organismo, todos con perfiles vinculados a la administración pública nacional (Fundación Ciudadanía y Desarrollo 2009), lo que provocó la protesta de los legisladores de oposición, quienes, manifestando su inconformidad por la cercanía de los seleccionados con el partido del presidente, se ausentaron de la sesión de toma de posesión.

La baja convocatoria a postular perfiles y la ausencia de asambleístas en la posesión del nuevo pleno pueden interpretarse como signos de una baja en la legitimidad del CPCCS. A ello habría que sumar el desafío público lanzado por un grupo de actores provenientes del Colectivo Nacional Unitario de Trabajadores Indígenas y Organizaciones Sociales, el Frente Único de Trabajadores, así como otras organizaciones que, un día antes de la toma de posesión del nuevo Consejo, anunciaron la creación de la Comisión Nacional Anticorrupción (CNA), reclamando para sí la herencia de la extinta CCCC. En dicha comisión se convocaron personajes destacados, como un exasambleísta de la Constituyente y un excomisionado de la CCCC, quien tuvo un importante papel en la promoción de las redes cívicas en la región costera del país (entrevista 3, consejero del CPCCS, 18 de agosto de 2020).

En este contexto, los nuevos consejeros del CPCCS dirigieron el trabajo del organismo sobre la base de sus antecesores. Estrategias como las escuelas de formación ciudadana, la visita personal de los consejeros a territorios para sostener reuniones con organizaciones, fueron intensificadas (entrevista 4, funcionario de carrera del CPCCS, 26 de junio de 2020). Durante este periodo, el involucramiento de la ciudadanía en distintos espacios de participación locales, continuaría en una trayectoria ascendente; por un lado, el porcentaje de ciudadanos que declararon participar en una reunión municipal se incrementó entre 2008 y 2016 (gráfico 1); por otro, mecanismos directamente regulados por el Consejo como las veedurías ciudadanas registrarían un máximo histórico desde su creación en el año 2002 (gráfico 2).

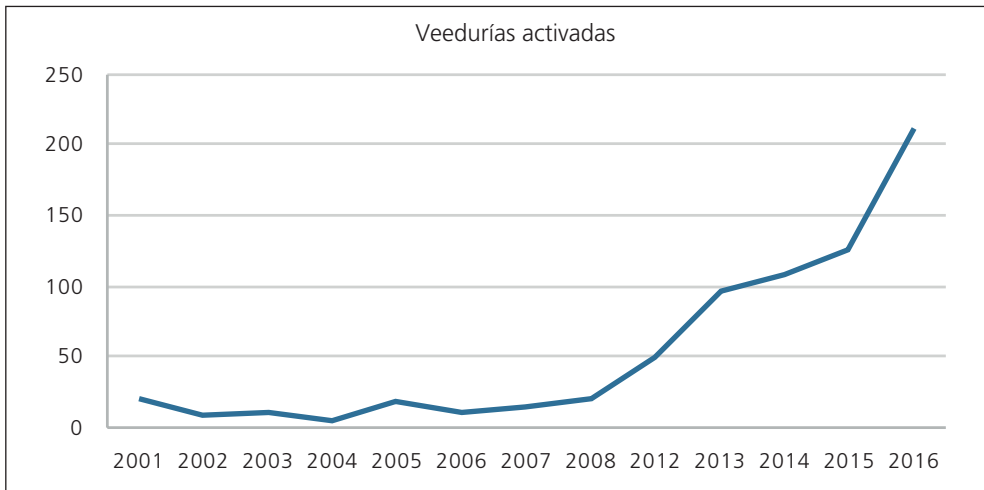
Héctor Manuel Gutiérrez-Magaña

Gráfico 1. Participación en reuniones municipales



Fuente: LAPOP (2020).

Gráfico 2. Veedurías activadas entre 2001 y 2016



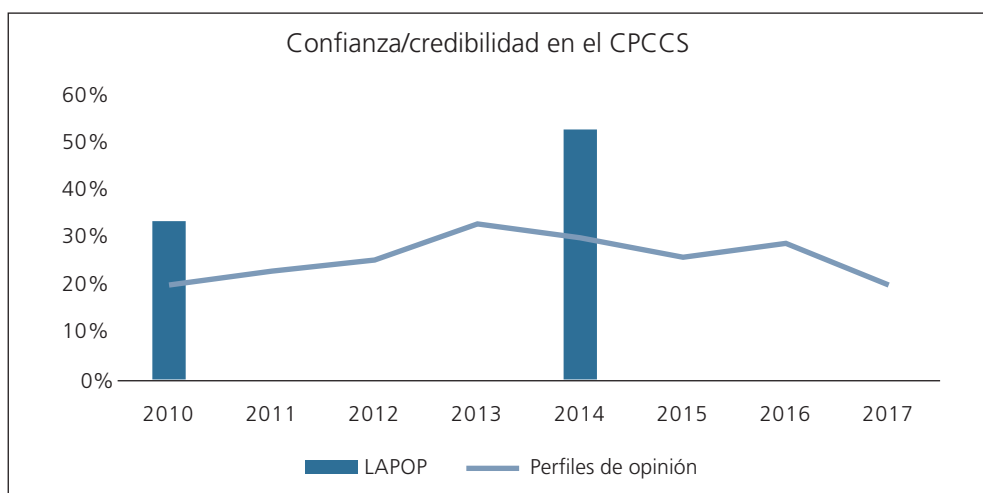
Fuente: Ramírez Gallegos y Yamá (2013); Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (2011-2017).

Casi al mismo tiempo que las cifras de participación local registraron sus niveles más altos, el clima de disposiciones ciudadanas hacia las instituciones políticas comenzaría un proceso de debilitamiento. A partir del 2015, la popularidad del entonces presidente empezó un declive, al igual que la confianza en el gobierno y el poder legislativo que, según registra Latinobarómetro, cayó en promedio 15 puntos porcentuales entre el 2013 y el 2016. Este proceso de desencanto coincidió con un giro decisionista en el gobierno de Correa y la agudización de conflictos entre el ejecutivo

y el campo de los movimientos sociales, que reclamaban influencia en la vida pública (Ramírez Gallegos 2017).

Como Barómetro de las Américas no ofrece datos para continuar con el análisis de la confianza de la ciudadanía en el CPCCS, resulta útil recurrir a una serie histórica de la empresa Perfiles de Opinión, donde se evidencia que la credibilidad del organismo tuvo un declive a partir del año 2015 (gráfico 3). En el informe “La disputa por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social” se argumenta que dicha disposición está altamente correlacionada con las mismas valoraciones hacia el gobierno (Recalde y García 2019). Para el año 2016, la desaparición del CPCCS ya era una demanda abanderada por portavoces de los principales partidos de oposición: CREO, Acuerdo por el Cambio y Sociedad Patriótica.

Gráfico 3. Confianza y credibilidad en el CPCCS



Fuente: LAPOP (2020); Recalde y García (2019).

7. Un episodio reactivo: la reinstitucionalización del CPCCS

Las elecciones presidenciales del 2017 marcaron un giro dramático en la vida política nacional; Lenín Moreno, aunque fue electo como candidato de AP, marcó distancia de su antecesor. Una muestra clara de la escisión del nuevo mandatario con el proyecto correísta fue la consulta popular que convocó en su primer año de gobierno, donde se planteaba, entre otras cosas, eliminar la reelección indefinida (lo que en la práctica inhabilitaba a Correa para un nuevo mandato presidencial) y reestructurar el CPCCS, primero, instaurando un Consejo Transitorio (CT) para evaluar a todas las autoridades nombradas por el pleno en funciones; y, después, poner en marcha un nuevo método de elección de los consejeros, ahora mediante el voto popular.

El sí por la reestructuración del CPCCS obtuvo el 64% de los votos, por lo que los siete consejeros en funciones fueron cesados y sustituidos por un nuevo pleno, electo por ternas enviadas por el ejecutivo a la Asamblea Nacional. De entre los seleccionados dos nombres fueron sugeridos por la CNA, y al igual que en el periodo de gobierno anterior, la oposición (ahora de filiación correísta) cuestionó la legitimidad de los nuevos consejeros debido a sus trayectorias políticas y a la cercanía con el presidente de turno.

En un periodo de cien días, el CPCCS transitorio destituyó cinco vocales del Consejo Electoral, nueve jueces de la Corte Constitucional, tres jueces del Tribunal Contencioso, cinco vocales del Consejo de la Judicatura y tres titulares de superintendencias. Los 463 días de operaciones del CT se concentraron en la revisión de las decisiones del pleno anterior y el nombramiento de nuevas autoridades, lo que, sumado a recortes en el personal operativo, constantes cambios de sede y a la rebaja de presupuestos, impactó en una disminución de las actividades regulares de la burocracia para promover actividades de participación en los territorios (entrevista 4, funcionario de carrera del CPCCS, 26 de junio de 2020; entrevista 6, funcionario de carrera del CPCCS, 20 de agosto de 2019; entrevista 7, funcionario del CPCCS, 18 de agosto de 2019). Los indicadores de participación en 2017, por primera vez, fueron a la baja.

Lejos de trabajar por remontar la credibilidad del CPCCS, los dirigentes del pleno transitorio apoyaron abiertamente la desaparición del organismo. A pocas semanas de abandonar su encargo como presidente del CT, Julio Cesar Trujillo anunció públicamente el inicio de una campaña para recolectar firmas entre la ciudadanía y solicitar un referendo para eliminar el Consejo de Participación, a través de un colectivo denominado Comité por la Reinstitutionalización Nacional (Bolaños 2019). Es en estas condiciones que una nueva camada de consejeros, ahora seleccionados por la vía del voto popular, estarían encargados de retomar la dirección de un organismo en proceso de debilitamiento.

8. La consolidación y el debilitamiento del control ciudadanizado

A la luz del análisis de ambos organismos ciudadanizados, argumento que, pese a sus diferencias de diseño, están unidos por una trayectoria de consolidación institucional que inicia en el año 2000 y va hasta el 2015, momento a partir del que comienza un periodo de debilitamiento que se agudiza con un episodio reactivo en el año 2017. Estos cambios operaron en medio de tres contextos políticos distintos: un sistema de partidos fragmentado con disposiciones ciudadanas negativas hacia las instituciones políticas, un sistema de partido dominante con disposiciones sociales positivas y una fragmentación partidista en un clima de polarización.

La CCCC surgió y operó en un contexto de pluralismo fragmentado, en medio de episodios críticos de la estabilidad de la vida política nacional y conviviendo con

bajos niveles de confianza ciudadana en las principales instituciones del sistema político. En este contexto, el perfil de los dirigentes del organismo ciudadanizado, ligado a atributos de distinción pública y de pertenencia a organizaciones sociales, facilitó el reconocimiento público de un organismo altamente activo en la denuncia de actos de corrupción y la creación de vínculos con la sociedad civil. Aunque durante el cambio de consejeros de la Comisión, en el 2004, hubo episodios de disputa y conflicto, la continuidad en sus actividades de estímulo de la participación ciudadana, así como los índices estables de confianza pública, son indicadores de la consolidación de dicho organismo.

El CPCCS emergió y entró en funciones en medio de un sistema de partido predominante, con una recuperación de la confianza ciudadana en las instituciones políticas. A diferencia de la CCCC, el perfil de los dirigentes de este OCR descansaba más en criterios de mérito que en su pertenencia a organizaciones sociales, lo que limitó la capacidad de los consejeros para dotar de legitimidad al organismo. Ello, con una cobertura de los medios de comunicación desfavorable para la presencia nacional del CPCCS, algo muy distinto de lo que sucedió con la CCCC (entrevista 3, consejero del CPCCS, 18 de agosto de 2020; entrevista 5, excomisionado de la CCCC, 22 de septiembre de 2020; entrevista 6, funcionario de carrera del CPCCS, 20 de agosto de 2019)

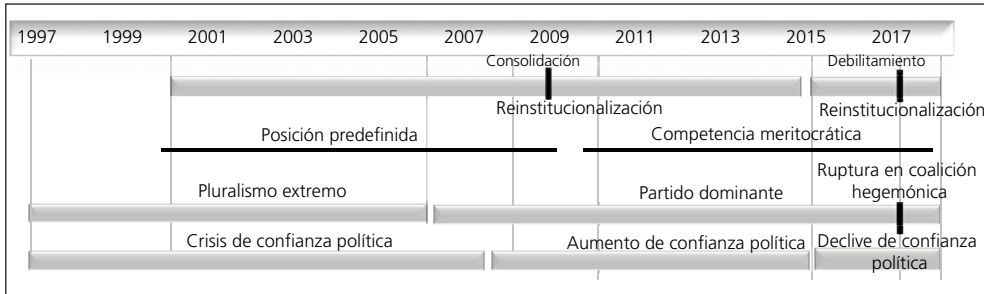
Entre los años 2015 y 2017 el contexto político fue cambiando de un sistema de partido dominante a una nueva fragmentación de fuerzas, aunque en un escenario de polarización en torno al gobierno de Correa. Es en este periodo que la legitimidad del Consejo sufre embates por parte de los legisladores de oposición, así como por organizaciones sociales activas en la agenda de combate a la corrupción. Sin embargo, hasta antes del cese de los consejeros electos en 2015, las actividades de participación ciudadana se mantuvieron al alza, lo que podría indicar la relativa distancia entre la política de los consejeros y el trabajo de las burocracias. Lo relativo de esta separación debe subrayarse, pues con el cambio de 2017 las prioridades del CPCCS cambiaron y la participación declinó.

El método de ocupación de posiciones en el Estado es una variable interviniente, pero de acuerdo con el análisis en los contextos no equivalentes, no tiene una incidencia directa en los procesos de construcción de reconocimiento de los dirigentes de los OCR. Tanto la CCCC como el CPCCS fueron objeto de presiones de actores del sistema de partidos, pero solo en el segundo caso esta tensión derivó en el debilitamiento del OCR. En referencia a este contexto que en 2017, la afronta del nuevo gobierno contra el correísmo deriva en una reinstitucionalización del CPCCS, pero de corte reactivo.

Durante el 2010 y el 2017 se registraron dos contextos políticos distintos y un mismo método de acceso al Estado; en el primer periodo (2010-2014) las actividades del Consejo se consolidaron pese a los escollos frente a la opinión pública; mientras

que en el segundo (2015-2017), el cuestionamiento de la legitimidad de los consejeros se agudizó, y en un escenario político polarizado, se convirtieron en objeto de denuncia de la oposición.

Figura 1. Trayectoria y contexto de los OCR de combate a la corrupción en Ecuador



Elaboración propia.

9. Conclusiones

138

¿La existencia de los organismos ciudadanizados de control está atada al contexto político? Contextualizar los procesos de reconocimiento evita atribuir en exceso las trayectorias de los OCR a la voluntad de los actores, sin convertir a este tipo de instituciones en meros reflejos de los vaivenes del contexto político. La consolidación y el debilitamiento de los OCR ligados a la agenda anticorrupción en Ecuador, resulta de la capacidad de sus dirigentes para construir reconocimiento en contextos variables; tanto en momentos de crisis de hegemonía política como de polarización, la capacidad de los dirigentes de los OCR para ganar reconocimiento varía y no solo en relación con las reglas del juego.

La trayectoria de los OCR de control de la corrupción en Ecuador sugiere que la influencia que tiene el sistema de partidos y el clima de disposiciones sociales en el mecanismo de estas innovaciones participativas es relativa. Si un entorno de fragmentación de las fuerzas políticas puede ser favorable para la defensa de agendas sociales institucionalizadas, en un clima de poca competencia habría más posibilidades de que la clase política busque controlar dichos espacios.

En el caso ecuatoriano, cuando los problemas de legitimidad y confianza en las instituciones representativas se redujeron en un ambiente de reorganización de las alineaciones política, hacia un sistema de partido dominante, el reconocimiento público de los dirigentes del CPCCS como independientes se complicó. En una dinámica de polarización, el Consejo creado en el 2008 terminó asociándose al oficialismo. Cuando el partido dominante comenzó a perder fuerza, el debilitamiento del organismo se agudizó.

Si los contextos de baja confianza facilitan la emergencia de OCR, su trayectoria depende de la capacidad de sus dirigentes para distinguirse del universo de las burocracias ligadas al sistema de partidos, lo que guarda estrecha relación con hacer efectivo el reclamo de representatividad de lo ciudadano. Esta condición, que fortalece la capacidad de los líderes del organismo para llevar adelante sus tareas, además, está mediada por la forma en que se institucionaliza el acceso de los actores ciudadanos al Estado.

Consolidación y debilitamiento son dos caras de una misma moneda. Las demandas sociales pueden cristalizar en espacios para la innovación de políticas, mientras que la inserción de perfiles ciudadanos en aparatos estatales especializados puede facilitar el fortalecimiento de los organismos regulatorios. Pero esta misma condición dota a los OCR de mayor sensibilidad al contexto político, pues entornos mayoritarios y de polarización son adversos para el reconocimiento de sus dirigentes como independientes. La relación entre modos de institucionalización posicional y contexto político puede ser un campo de estudio prometedor.

Referencias

- Abers, Rebecca N., y Margaret E. Keck. 2013. *Practical Authority*. Oxford: Oxford University Press. <https://dx.doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199985265.001.0001>
- Aguilar, Juan Pablo. 2007. "Compromiso político y organismos de control". *Foro*, 7: 52-55. Acceso el 3 de julio de 2020. <https://bit.ly/3u3vaIW>
- Alonso, Jorge, y Alberto Aziz Nassif. 2005. *Campo electoral, espacios autónomos y redes: el consejo electoral del IFE (1996-2005)*. Xalapa: CIESAS.
- Annunziata, Rocío. 2018. "Auto-representación e instituciones de representación ciudadana. Aportes para una ampliación de la teoría de la representación". *Studia Politicae*, 43: 35-63. <https://dx.doi.org/10.22529/sp.2018.43.02>
- Avritzer, Leonardo. 2010. *Las instituciones participativas en el Brasil democrático*. Xalapa: Universidad Veracruzana.
- Avritzer, Leonardo. 2017. *The Two Faces of Institutional Innovation: promises and limits of democratic participation in Latin America*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Bolaños, Alejandro. 2019. "Julio César Trujillo inicia travesía para eliminar el CPCCS". *Libre Razón*, 10 de abril. Acceso el 23 de septiembre de 2020. <https://bit.ly/3eLlxZY>
- Constitución de la República del Ecuador. 2008. Registro Oficial N.º 449 de 20 de octubre. <https://bit.ly/3tSTXzr>
- Constitución Política de la República de Ecuador. 1998. Registro Oficial N.º 1 de 11 de agosto. CPCCS (Consejo de Participación Ciudadana y Control Social). 2011-2017. Informe de rendición de cuentas. Quito, Ecuador.
- Di Mascio, Fabrizio, Martino Maggetti y Alessandro Natalini. 2020. "Exploring the Dynamics of Delegation Over Time: Insights from Italian Anti-Corruption Agencies (2003-2016)". *Policy Studies Journal* 48 (2): 367-400. <https://dx.doi.org/10.1111/psj.12253>

- El Hoy*. 2004. “Los casos que el sistema de anticorrupción ecuatoriano gutierrista tiene pendientes”. Acceso el 28 de octubre de 2020. <https://bit.ly/3otQMgo>
- Falleti, Tulia G., y Julia F. Lynch. 2009. “Context and Causal Analysis”. *Comparative Political Studies* 42 (9): 1143-1166. <https://dx.doi.org/10.1177/0010414009331724>.
- Freidenberg, Flavia, y Simón Pachano. 2016. *El sistema político ecuatoriano*. Quito: FLACSO Ecuador.
- Fundación Ciudadanía y Desarrollo. 2009. “CPCCS: El secuestro de la participación ciudadana en Ecuador”. Acceso el 14 de julio de 2020. <https://bit.ly/3hnGNHP>
- Goldfrank, Benjamin. 2006. “Los procesos de ‘presupuesto participativo’ en América Latina: éxito, fracaso y cambio”. *Revista de ciencia política* 26 (2): 3-28. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-090X2006000200001>.
- Garza Lavalle, Adrián, Carlos Euzeneia, Monika Dowbor y José Szwako. 2019. *Movimentos Sociais e Políticas Públicas*. Río de Janeiro: Universidade do Estado do Rio de Janeiro.
- Garza Lavalle, Adrian, y José Szwako. (En prensa). “Social Movements and Modes of Institutionalization”. En *Oxford Handbook of Latin American Social Movements*, editado por Federico Rossi, capítulo 20. Oxford: Oxford University Press, de próxima aparición.
- Gutiérrez, Héctor. 2017. “La institucionalización del control social en Ecuador”. *Revista Chilena de Derecho y Ciencia Política*, 8: 139-164. <https://dx.doi.org/10.7770/RCHDYCP-V8N2-ART1289>
- Isunza, Ernesto. 2006. “Para analizar los procesos de democratización: interfaces socioestatales, proyectos políticos y rendición de cuentas”. En *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social*, editado por Ernesto Isunza Vera y Alberto J. Olvera, 265-291, Ciudad de México: CIESAS/ Universidad Veracruzana/Miguel Ángel Porúa.
- Isunza, Ernesto. 2013. *Controles democráticos no electorales y régimen de rendición de cuentas*. En *Búsqueda de respuestas comparativas: México, Colombia, Brasil, China y Sudáfrica*. Ciudad de México: Centro de Contraloría Social y Estudios de la Construcción Democrática/ CCS/ CIESAS.
- LAPOP (Latin American Public Opinion Project). 2020. “Conjunto de datos”. Acceso el 9 de febrero de 2020. <https://bit.ly/3bEVDpS>
- Ley de la Comisión de Control Cívico de la Corrupción. 1999. Registro Oficial 253, de 12 de agosto.
- Olivo Espín, Cielito Berenice. 2013. “El control de la corrupción como ámbito de política a partir de la Comisión Anticorrupción del Ecuador 1997-2008”. Tesis de maestría, FLACSO Ecuador. <https://dx.doi.org/10.1017/CBO9781107415324.004>.
- Ortiz Lemos, Andrés. 2013. *La sociedad civil ecuatoriana en el laberinto de la revolución ciudadana*. Quito: FLACSO Ecuador. <https://bit.ly/3tMeHIL>
- Ortiz, Santiago. 2008. “El contexto político de la Asamblea Constituyente en Ecuador”. En *La Asamblea Constituyente: contexto, funcionamiento y estrategia de actores*, editado por Eliana Duarte, Julio Echeverría, Franklin Ramírez, Fernando Rosero Garcés, Juan José Paz Miño Cepeda, Santiago Ortiz, Solveig Hueber y Patricia Palacios Jaramillo. París: IRG. <https://bit.ly/33R9qVL>
- Pachano, Simón. 2008. “Calidad de la Democracia y Colapso del Sistema de Partidos en Ecuador”. Ponencia presentada en el seminario Partidos políticos y calidad de la democracia, 26 al 28 de noviembre. Acceso el 6 de octubre de 2020. <https://bit.ly/3bpySWO>

Trayectorias y contexto político de los organismos ciudadanos: el control de la corrupción en Ecuador

- Pachano, Simón. 2010. "Ecuador: El nuevo sistema político en funcionamiento". *Revista de Ciencia Política* 30 (2): 297-317.
<https://dx.doi.org/10.4067/S0718-090X2010000200007>
- Pachano, Simón. 2017. "Elecciones y fin de ciclo en Ecuador". Ponencia presentada en el 9° Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, 26 al 28 de julio. Acceso el 21 de octubre de 2020. <https://bit.ly/3tPViQD>
- Peña, Víctor S. 2018. "Ciudadanización de organismos públicos. Diseño organizacional y democratización de las decisiones públicas a partir de un caso". *Estudios Políticos* 45 (45): 147-175.
<https://dx.doi.org/10.22201/fcpys.24484903e.2018.45.67132>.
- Ramírez Gallegos, Franklin, y Lucía Yamá. 2013. "Institucionalización del control social y sociedad civil en Ecuador: La Comisión de Control Cívico de la Corrupción y las veedurías ciudadanas". Documento inédito, Quito.
- Ramírez Gallegos, Franklin. 2010. "Fragmentación, reflujo y desconcierto. Movimientos sociales y cambio político en el Ecuador (2000-2010)". *Osal, Observatorio Social de América Latina* 11(28): 17-47.
- Ramírez Gallegos, Franklin. 2011. "Participación, desconfianza política y transformación estatal. La innovación participativa en la Constitución ecuatoriana 2008". En *Estado del País*, editado por Adrián Bonilla y Milton Luna, 231-262. Quito: UNICEF Ecuador.
- Ramírez Gallegos, Franklin. 2017. "Ascenso, des-fragmentación y desperdicio-Luchas sociales, izquierda y populismo en el Ecuador (2007-2017)". *Cetri, Centro Tricontinental*, 25 de agosto. Acceso el 14 de septiembre de 2020. <https://bit.ly/3fdOMER>
- Recalde, Paulina, y Jacobo García. 2019. "La disputa por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social". Acceso el 5 de agosto de 2020. <https://bit.ly/3tXe4wc>
- Rosanvallon, Pierre. 2007. *La contrademocracia*. Buenos Aires: Manantial.
- Sotomayor, Juana. 2008. "Comisión de Control Cívico de la Corrupción de Ecuador". En *Transparencia y probidad pública*, editado por José Zalaquett y Alex Muñoz, 31-46. Santiago: Universidad de Chile.
- The Carter Center. 2009. "Informe final sobre la Comisión Legislativa y de Fiscalización Ecuador". Acceso el 6 de febrero de 2018. <https://bit.ly/3tEhdks>
- Welp, Yanina, y Cecilia Schneider. 2012. "Orígenes y contradicciones de la participación ciudadana institucional. Análisis de las experiencias de Buenos Aires, Montevideo, Barcelona y Zúrich". *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales* 56 (211): 47-68.
<https://dx.doi.org/10.22201/fcpys.2448492xe.2011.211.30268>.
- Zaremborg, Gisela, y Yanina Welp. 2020. "Más allá de enfoques utópicos y distópicos sobre innovación democrática". *Recerca: revista de pensament i anàlisi* 1(25): 1-20. Acceso el 3 de febrero de 2020. <https://bit.ly/3ovkxNX>

Entrevistas

Entrevista 1, exconsejero del CPCCS, Quito, 18 de agosto de 2020.

Entrevista 2, exconsejero del CPCCS, Quito, 20 de agosto de 2020.

Entrevista 3, consejero del CPCCS, Quito, 18 de agosto de 2020.

Entrevista 4, funcionario de carrera del CPCCS, Quito, 26 de junio de 2020.

Entrevista 5, excomisionado de la CCCC, Quito, 22 de septiembre de 2020.

Entrevista 6, funcionario de carrera del CPCCS, Quito, 20 de agosto de 2019.

Entrevista 7, funcionario del CPCCS, Quito, 18 de agosto de 2019.



Cómo citar este artículo:

Gutiérrez-Magaña, Héctor Manuel. 2021. "Trayectorias y contexto político de los organismos ciudadanos: el control de la corrupción en Ecuador". *Íconos. Revista de Ciencias Sociales* 71: 123-142. <https://doi.org/10.17141/iconos.71.2021.4679>

La política en territorio. Género, migraciones y sostenibilidad de la vida en Argentina

Politics in territory. Gender, migrations and the sustainability of life in Argentina



-  Dra. María José Magliano. Investigadora del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) y profesora de la Universidad Nacional de Córdoba (Argentina). (majomagliano@unc.edu.ar) (<http://orcid.org/0000-0002-3028-5129>)
-  Lic. Sofía Arrieta. Becaria doctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) (Argentina). (sofia.arrieta@conicet.gov.ar) (<https://orcid.org/0000-0002-1667-171X>)

Recibido: 15/10/2020 • Revisado: 17/12/2020
Aceptado: 16/05/2021 • Publicado: 01/09/2021

Resumen

En el presente artículo se recupera la centralidad de la categoría sostenibilidad de la vida para analizar la dimensión política de las experiencias y prácticas de mujeres peruanas en la ciudad de Córdoba, Argentina, que forman parte de sectores sociales populares y habitan en espacios urbanos relegados y periféricos. Para ello, se retoman los aportes teóricos de la economía feminista y de aquellos estudios en los que se reflexiona sobre la dimensión dinámica de la construcción social de la ciudadanía. En cuanto a la estrategia metodológica, el texto se basa en un trabajo de campo con un enfoque cualitativo longitudinal, que combina entrevistas en profundidad con la observación participante. Los principales resultados muestran que las prácticas sobre la sostenibilidad de la vida que despliegan mujeres peruanas en esos espacios promueven no solo la reproducción familiar y barrial, sino también formas concretas de ejercicio de la ciudadanía. Esas prácticas condensan un “saber hacer” que se va construyendo y retroalimentando con el tiempo, incluso desde el mismo contexto premigratorio, y se sustenta en determinadas trayectorias migratorias, laborales y urbanas. Como conclusión del artículo se destaca la potencialidad analítica de la categoría sostenibilidad de la vida para indagar en las expresiones territorializadas de agenciamiento político de las migrantes a partir de las estrategias de organización colectiva en torno al cuidado comunitario.

Descriptores: Argentina; ciudadanía; cuidado; economía feminista; género; migraciones.

Abstract

The present article attempts to recapture the importance of the category of “life sustainability” as a helpful tool in the study of the experiences and practices of Peruvian women living in the Argentinean city of Cordoba. These women belong into the lower-income segment of the local population and dwell in peripheral and relegated urban spaces. In order to achieve this goal, the text harnesses two key theoretical contributions: feminist economic theory and the available findings of current research on the dynamic social construction of citizenship. The study is based on field work where a qualitative longitudinal approach was employed. In-depth interviews were combined with participant observation methodology. The main result of the research shows that the women's life-sustainability practices are able not only to secure family and neighborhood reproduction, but also have a tangible and positive impact on the exercise of citizenship. These practices condense a know-how that is built and fed back in time, going back to the pre-migration context and is supported by specific migratory, occupational and urban trajectories. In the conclusion, the article highlights the analytical potency of the concept of “life-sustainability” as an analytical category that can be helpful in understanding how migrants use strategies of collective organization centered on community care, in order to achieve political agency within a given territory.

Keywords: Argentina; citizenship; care; feminist economics; gender; migrations.

1. Introducción

El objetivo de este artículo es realizar una reflexión crítica sobre la categoría sostenibilidad de la vida y su potencialidad explicativa y analítica para el estudio de las migraciones, desde una perspectiva de género. A partir de la revisión de estudios teóricos y empíricos sobre migraciones y género, esta propuesta recupera la centralidad de esta categoría para pensar no solo las estrategias de organización familiar y barrial de mujeres migrantes que forman parte de sectores sociales populares, sino también la dimensión política de sus experiencias y trayectorias. El argumento principal es considerar que las prácticas en torno a la sostenibilidad de la vida que despliegan las mujeres migrantes en los espacios urbanos periféricos y marginales, en un contexto de creciente precarización de las condiciones de vida de las poblaciones migrantes que han arribado a la Argentina en los últimos decenios, además de la reproducción familiar y barrial, habilitan formas concretas de ejercicio de ciudadanía.

El presente trabajo surge ante la necesidad de explorar nuevas categorías que permitan complejizar las investigaciones sobre migraciones, en clave de género. Aun cuando la categoría sostenibilidad de la vida no es nueva, ya que como se verá más adelante posee un amplio recorrido académico y político, los alcances de la dimensión política que abarca no han sido suficientemente problematizados en el campo de estudios sobre migraciones internacionales. Si bien nuestro artículo está basado en metodología cualitativa y en un extenso trabajo de campo cualitativo –desde 2012– con migrantes peruanas que residen en espacios relegados y periféricos de la ciudad de Córdoba, su elaboración comenzó en plena cuarentena por la emergencia sanitaria producto del coronavirus SARS-Cov2. Las mujeres migrantes que conocimos durante el trabajo de campo se encontraban en la primera línea de los espacios de cuidado comunitario,¹ que en Argentina tienen una larga historia, desplegando un conjunto de prácticas –principalmente relacionadas con la problemática alimentaria– con el fin de atenuar los efectos del aislamiento en las poblaciones que allí residen. Poblaciones que se vieron particularmente afectadas por esta situación, debido a que en su mayoría dependen del trabajo informal (albañiles, trabajadoras domésticas remuneradas, costureras) y sufrieron una reducción considerable de sus ya magros ingresos.²

Los resultados de distintas investigaciones realizadas en Argentina muestran la centralidad de las migrantes, en especial bolivianas, paraguayas y peruanas, en su rol de “garantes” de la reproducción familiar y barrial en los márgenes de las ciudades que habitan (Gil Araujo y Rosas 2019; Magliano 2019; Perissinotti 2019; Rosas 2018). En este marco, la categoría sostenibilidad de la vida aporta herramientas para

1 Es importante destacar que durante los meses que duró la cuarentena mantuvimos contacto telefónico con las mujeres migrantes que habíamos conocido en los años previos.

2 De acuerdo con una encuesta realizada por la Agenda Migrante (2020) –espacio conformado por organizaciones de migrantes, de derechos humanos e instituciones académicas–, el 58 % de los migrantes que respondieron la encuesta vio interrumpida su relación laboral y dejaron de cobrar un salario.

analizar y reflexionar sobre aquellas tareas que hacen posible la continuidad de la vida –en términos humanos, sociales y ecológicos–, y el desarrollo de condiciones de vida, estándares de vida o calidad de vida aceptables para toda la población (Bosch, Carrasco y Grau 2005, 322). Dentro de ese conjunto de tareas, la organización social del cuidado ocupa un lugar protagónico. Las trayectorias de las migrantes peruanas que conocimos en el transcurso de la investigación se encontraban marcadas por los trabajos de cuidado: familiar no remunerado, como responsables máximas de las actividades de cuidado en el hogar; remunerado, en tanto la gran mayoría se dedicaba al trabajo doméstico –fijo y por horas–; y comunitario, en su rol de referentes barriales y encargadas de la subsistencia barrial. Así pues, la trama de relaciones que sostienen la vida involucra al mismo tiempo el ámbito familiar y el espacio barrial en su conjunto (Magliano 2019).

En estas páginas se concibe al cuidado como al conjunto de actividades, remuneradas y no remuneradas, alrededor del sostén cotidiano de la vida humana (Vega y Gutiérrez-Rodríguez 2014), incluyendo todas las actividades dirigidas a conservar, continuar o reparar el mundo, para que se pueda vivir en él lo mejor posible (Tronto 1994). Además, se recupera el planteamiento de Molinier cuando enfatiza que el cuidado “no es simplemente una disposición o una ética: se trata ante todo de un trabajo” (2018, 187). Estas consideraciones complementaron los estudios sobre el cuidado, los cuales vienen demandando “su valorización al reconocerlo como piedra angular de la sociedad y la economía, de lo que se deriva su carácter esencial para la vida y el bienestar” (Rosas 2020, 180).

La premisa de la que partimos en este artículo es que los vínculos que las mujeres migrantes establecen con los trabajos de cuidado en el marco de las actividades de sostenibilidad de la vida, a la vez que dan cuenta de la existencia y reproducción de formas de explotación y discriminación ancladas al género, la etnicidad, el origen nacional y la clase social, pueden activar también prácticas de ciudadanía. El término “prácticas” alude al aspecto dinámico de la construcción social de la ciudadanía, que muta históricamente como consecuencia de las luchas políticas (Turner 1993, 2 citado en Cherubini 2013, 35). En este sentido, Cherubini (2013, 35) señala que “los derechos y deberes, los beneficios y las responsabilidades que en cada contexto histórico y político están asociados a la posición de ciudadano son el resultado de la acción de varios sujetos colectivos”. Precisamente, la tesis que proponemos es que la sostenibilidad de la vida, como categoría multidimensional (Carrasco 2016) que imbrica la centralidad del cuidado en la vida social, la solidaridad comunitaria y la politicidad en territorio, puede derivar en formas concretas de reivindicación ciudadana.

El artículo se organiza en tres apartados. En el primero se presenta el marco teórico-metodológico del estudio. En el segundo se reconstruye una genealogía de la categoría sostenibilidad de la vida con base en las contribuciones de la economía

feminista. El tercero se enfoca en el análisis de la sostenibilidad de la vida como expresión de agenciamiento político de las migrantes, a partir de reflexiones sobre los intersticios a través de los cuales estas mujeres ejercen prácticas de ciudadanía.

2. Soporte teórico-metodológico

Los estudios migratorios, como indica López Sala (2020, 15), han experimentado un gran desarrollo a lo largo de las últimas dos décadas, el cual ha llevado a este campo a contar con una presencia distintiva en las ciencias sociales. En lo que a las investigaciones sobre género y migraciones se refiere, la relevancia adquirida por los estudios de género y feminismo en la academia, así como la incidencia del movimiento de mujeres en el ámbito internacional, tuvieron un rol central en la expansión de este campo de indagación desde el último cuarto del siglo XX (Gregorio Gil 2012). Dicho campo de estudio, apunta Mallimaci (2017), mostró a mujeres migrando, trabajando y sosteniendo lazos familiares, redefiniendo las categorías clásicas sobre migración y migrantes, ejerciendo ciudadanía y maternidades transnacionales, emprendiendo empresas informales, etc., superando la etapa de denunciar silencios y olvidos en la presencia de las mujeres en las migraciones (Herrera 2012; Mallimaci 2017; Tapia 2011).

Los trabajos que emergieron desde esta área de estudio colocaron al cuidado en un lugar relevante, en especial debido al hecho de que un importante número de mujeres migrantes a nivel global, tanto en las migraciones Sur-Norte como en las migraciones Sur-Sur, se han movilizad para trabajar en el sector de los cuidados (Borgeaud-García 2017; Catarino y Oso 2000; Dutra 2013; Gutiérrez-Rodríguez 2010; Goldsmith 2007; Herrera 2016; Hochschild 2000; Salazar Parreñas 2001). Especialmente, estas investigaciones se focalizaron en los trabajos domésticos y de cuidado remunerados y en las formas y estrategias de organización del cuidado familiar desplegadas en los contextos migratorios. Más relegadas quedaron aquellas cuestiones vinculadas al papel de las mujeres migrantes en las actividades de cuidado comunitario y de gestión de lo común, así como a las prácticas de ciudadanía y las expresiones de subjetividad política que de esas actividades se derivan.

Los barrios donde realizamos nuestra investigación, “construidos” y habitados principalmente por población migrante a partir de procesos informales de tomas de tierras (Magliano y Perissinotti 2020), se caracterizan por ser un tipo de asentamiento informal que surgió en el transcurso de la década de 1940 en las ciudades de Argentina. Se trata de:

ocupaciones de tierras deshabitadas que –entre otros aspectos– producen tramas urbanas irregulares; cuentan con una buena localización en relación con los centros de

producción y consumo (Vaccotti 2017); están sobre todo localizadas sobre terrenos fiscales; no poseen servicios públicos básicos (electricidad, agua corriente y red cloacal); y están, en general, altamente pobladas (Magliano y Perissinotti 2020, 6).

Las serias dificultades económicas de los colectivos migratorios sudamericanos, sobre todo bolivianos, paraguayos y peruanos, para acceder al mercado inmobiliario formal, en el marco de trayectorias laborales marcadas por la informalidad y la precariedad, se evidencian en su sobrerrepresentación en estos espacios (Vaccotti 2014; Caggiano y Segura 2014).

La permanencia ininterrumpida en el sitio donde se realizó la investigación permitió reconstruir el devenir cotidiano de mujeres peruanas que llegaron a la Argentina en general y a Córdoba en particular, en el transcurso de las últimas dos décadas. En este contexto fue posible conocer sus trayectorias laborales, sus relaciones intrafamiliares y vecinales, las formas de organización del cuidado, los vínculos establecidos con diferentes actores sociales y políticos que fueron cimentando desde la llegada misma a los barrios donde viven, con el propósito de mejorar las condiciones de vida y acceder a determinados derechos. Este material empírico, conformado por entrevistas en profundidad, registros de observación participante y charlas informales mantenidas con las mujeres migrantes a lo largo del trabajo de campo, sirvieron de insumo clave para la elaboración de este texto. En particular, recuperamos tres testimonios de migrantes peruanas, referentes barriales y participantes activas de los espacios de cuidado comunitario, los cuales condensan las experiencias de muchas otras mujeres que conocimos durante la investigación.³

En términos teóricos, y para reflexionar críticamente sobre la potencia analítica de la categoría sostenibilidad de la vida en la interrelación entre migraciones y género, se recuperan los aportes teóricos de la economía feminista y de los estudios sobre ciudadanía. La economía feminista, señala Rodríguez Enríquez, “es una corriente de pensamiento heterodoxo preocupada por visibilizar las dimensiones de género de la dinámica económica y sus implicancias para la vida de las mujeres” (2015, 30). Son tres las premisas básicas que la conforman: la necesidad de expandir la propia concepción de economía para involucrar todos los procesos de aprovisionamiento y reproducción social, incluso aquellos que no pasan por los mercados; la consideración de las relaciones de género como un elemento constitutivo central del sistema socioeconómico; y la necesidad de cuestionar y modificar los sesgos de género a partir de construir conocimiento y proponer acciones transformadoras de las desigualdades (Agenjo Calderón 2013; Pérez Orozco 2014).

3 Los espacios de cuidado comunitario nuclean un número aleatorio de 6 a 15 mujeres, dependiendo del volumen de personas a las que atienden. La totalidad de estas mujeres, al igual que sus familias, tenían regularizada su situación migratoria. En Argentina, desde la sanción de la Ley de Migraciones (n.º 25.871) en el 2003, se facilitó el acceso a la regularidad migratoria para aquellas personas que proceden de los países del Mercosur ampliado. De este modo, en el caso que analizamos no son los papeles el problema y disparador de las expresiones de organización colectiva sino las necesidades de subsistencia familiar y barrial.

Como advierte Pérez Orozco, la economía feminista permitió sacar “a la luz el trabajo no remunerado, con lo que se amplía mucho el mundo del trabajo”, haciendo emerger “una esfera de actividad económica (más oscura) que antes no se veía y donde las mujeres han estado históricamente presentes” (2014, 61). Teniendo en cuenta este escenario, se incorporaron un conjunto de conceptos analíticos específicos, tales como la división sexual del trabajo, la organización social del cuidado y la economía del cuidado (Rodríguez Enríquez 2015), los cuales adquieren un rol fundamental en la discusión política y económica.

Desde nuestra perspectiva, la categoría sostenibilidad de la vida, que forma parte de ese marco conceptual, ofrece herramientas analíticas para politizar los cuidados, sacándolos del ámbito “privado” del hogar y colocándolos en un lugar “público” (Gregorio Gil 2012), y para arrojar luz sobre aquellos “actos de ciudadanía” (Isin y Nielsen 2008) derivados de las acciones y prácticas que las mujeres migrantes despliegan colectivamente con el fin de asegurar la subsistencia familiar y barrial. Esas acciones y prácticas condensan un “saber hacer” que se va construyendo y retroalimentando con el tiempo, incluso desde el contexto premigratorio, y que se sustenta en determinadas trayectorias migratorias, laborales y urbanas.

En este sentido, se retoman también las discusiones teóricas críticas relacionadas con la ciudadanía, en especial aquellas que enfatizan su dimensión construida y dinámica. Desde este enfoque teórico se “atribuye a los sujetos excluidos, a los ‘otros’, la capacidad de actuar de forma autónoma y competente y de contribuir a los procesos de construcción y transformación de la ciudadanía” (Cherubini 2013, 42). La apuesta de este artículo, reiteramos, radica en considerar que las actividades que sostienen la vida familiar y comunitaria en los espacios urbanos relegados, y las experiencias de politización que se promueven a partir de esas actividades, pueden ser entendidas como formas de ejercicio de la ciudadanía en las que emergen nuevas subjetividades políticas. En esta línea, la política, tal como enuncia Fassin (2018, 16), no es algo fijo sino el producto de la acción humana. Inspiradas en las lecturas de Balibar (2013), Cherubini (2013), Gil Araujo (2010), Mezzadra (2005), Sassen (2003) y Vega y Gil Araujo (2003), que proponen pensar a la ciudadanía como una práctica y como un ejercicio en constante construcción, se apunta a visibilizar su dimensión activa a partir de reflexionar sobre las experiencias en torno a la sostenibilidad de la vida de mujeres migrantes de origen peruano que habitan en la periferia urbana de la ciudad de Córdoba, en Argentina.

3. La sostenibilidad de la vida desde la economía feminista

La economía feminista es, según Federici, un ejemplo de la fuerza del feminismo, dado que se ha propuesto “asaltar la economía, que es, entre todas las disciplinas, la más cercana a las estructuras de poder que dominan nuestra sociedad” (2018,

16). Esta perspectiva “surge ya en el siglo XIX cuando tuvieron lugar las primeras discusiones con los economistas clásicos por no reconocer la división sexual del trabajo y no otorgarle categoría económica a las actividades domésticas y de cuidado” (Carrasco y Díaz Corral 2018, 13). A mediados del siglo XX cobró gran importancia una discusión teórica sobre el trabajo doméstico y de cuidado, en la cual se planteaba su relación con la reproducción de la fuerza de trabajo y el beneficio capitalista, al mismo tiempo que se desarrollaba una crítica metodológica y epistemológica a las tradiciones existentes. En el marco de esas críticas, las investigaciones relacionadas con estos trabajos como aspectos claves de reproducción del sistema capitalista comenzaron a obtener visibilidad en el ámbito académico y político. En el centro de estas investigaciones estaban las mujeres, responsables máximas y sostenedoras de todo el entramado social y económico (Carrasco y Díaz Corral 2018), y los sentidos materiales y simbólicos del trabajo doméstico y de cuidado.

En este contexto, la categoría de sostenibilidad de la vida sobresale como un aporte de la economía feminista para ampliar la discusión sobre el papel de las mujeres y del trabajo doméstico y de cuidado que ellas realizan, tanto remunerado como no remunerado. La sostenibilidad de la vida representa “un proceso histórico de reproducción social, dinámico y multidimensional de satisfacción de necesidades que requiere de recursos materiales, pero también de contextos y relaciones de cuidado y afecto” (Carrasco 2009, 183). Sin embargo, esa profundidad histórica fue desestimada por las corrientes de pensamiento clásicas. En palabras de Carrasco, “las distintas escuelas de economía se han caracterizado por excluir de sus análisis los procesos de reproducción social, centrándose exclusivamente en el estudio de la producción de mercado” (2009, 171).

Por esto, “desde el feminismo se identifica un conflicto estructural e irresoluble de esta economía hegemónica: el conflicto entre los procesos de acumulación de capital y los procesos de sostenibilidad de la vida” (Pérez Orozco 2018, 30). Uno de los mecanismos clave del funcionamiento de este modelo es derivar la responsabilidad de sostener la vida a las esferas económicas invisibilizadas, sumergidas y feminizadas. Sin perder de vista la multiplicidad de dimensiones de la desigualdad —clase social, actividad laboral, nivel de cualificación, edad, hábitat rural o urbano, estatus migratorio—, el género ocupa un rol fundamental para entender la sostenibilidad de la vida: “son las mujeres las que, en línea con el rol de responsables últimas (o únicas) del bienestar familiar, multiplican e intensifican sus trabajos remunerados y no remunerados, para que la vida salga adelante” (Agenjo Calderón 2013, 25). En este sentido, podemos agregar que la histórica invisibilización de las tareas de cuidado responde no solo a la persistencia “de un discurso dominante sobre cierta espontaneidad de tales tareas, sino también a un profundo desconocimiento y a una escasa valoración de las competencias, saberes y habilidades que han incorporado las mujeres en diversos ámbitos” (Zibecchi 2014, 136), entre los que están también las prácticas de ciudadanía.

En el caso de las mujeres migrantes que habitan en las periferias urbanas en Argentina, la búsqueda de ese bienestar involucra al espacio familiar y barrial en su conjunto, convirtiéndose estos en lugares privilegiados desde donde se construyen identidades colectivas asociadas a las tareas de reproducción y sostenibilidad de la vida. El cuidado, la alimentación o la recreación comunitaria descansan en las capacidades prácticas de estas mujeres. Tal como indica Gago (2019, 46), ellas ponen literalmente el cuerpo para que las crisis recurrentes se sientan lo menos posible sobre el cotidiano de las otras personas. De este modo, la sostenibilidad de la vida permite constatar que, en los márgenes de las ciudades, en términos espaciales, pero también sociales y políticos, la vida se sostiene comunitariamente.

Como advertimos en una encuesta aplicada en el 2019 en un barrio de relegación urbana de la periferia cordobesa, construido y habitado principalmente por migrantes del Perú –de la población que allí vive el 48,1 % es peruana y el 45,1 % es argentina–; el trabajo comunitario –orientado al funcionamiento de comedores, guarderías, merenderos– resulta la segunda inserción laboral para las mujeres de esta zona con un 14,2 %, luego del trabajo doméstico remunerado por horas que constituye el 37,3 % (Magliano y Perissinotti 2019). A partir de la obtención de subsidios otorgados por las autoridades provinciales y nacionales, una manera de gestionar la precariedad de las poblaciones, cada vez son más las mujeres migrantes que reorientan sus trayectorias laborales al cuidado comunitario.⁴ Si la precariedad es una expresión de relaciones de desigualdad (Lorey 2016), el cuidado comunitario puede entenderse como una respuesta que emerge desde el territorio para tratar de atenuar los efectos de esas desigualdades.

Al igual que en el barrio donde se realizó la encuesta, el lugar destacado que el cuidado comunitario posee para las migrantes es una circunstancia que aparece en otros barrios semejantes, en los cuales realizamos nuestro trabajo de campo. En todos ellos, las prácticas de sostenibilidad de la vida resultan una expresión de formas de solidaridad comunitaria ancladas al territorio, que se traducen en una politicidad migrante a partir de los vínculos que las mujeres construyen con agentes estatales y organizaciones sociales.

El caso de Berta, una migrante peruana de 54 años que llegó a Córdoba en el 2008, ilustra este argumento. Ella está a cargo de un merendero del barrio donde reside junto con un grupo de mujeres peruanas y se encarga de toda la organización del trabajo: se relaciona más estrechamente con los representantes de las organizaciones sociales de las que recibe apoyos mensuales que son fundamentales para el mantenimiento de este espacio, almacena los alimentos en su casa, organiza los turnos y la distribución de las tareas y ofrece comida para niños de hasta 15 años y adultos mayores. Para muchos de ellos, lo que reciben allí puede llegar a ser la única comida del

⁴ Según datos del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) de Argentina, para junio de 2020 el 40,9 % de las personas en el país se encontraban por debajo de la línea de pobreza (INDEC 2020).

día, entonces el hecho de cocinar para las personas más vulnerables de la comunidad cobra un sentido de responsabilidad mayor para quienes llevan adelante estas acciones. En consonancia con esta responsabilidad, Berta organiza mensualmente una colecta entre los vecinos con el fin de mejorar la calidad de los alimentos del merendero, agregando verduras y carne a las raciones que “bajan” desde las organizaciones sociales o del Estado. De este modo, como encargada de que este espacio funcione, es quien se relaciona cotidianamente con distintos actores sociales y políticos, y con el resto de los y la vecindad. En ese proceso, que lleva a cabo diariamente y que no está exento de tensiones, se van configurando prácticas organizativas colectivas cuya aspiración principal no es otra que demandar formas de vida más dignas en el contexto de destino.

A través de esas prácticas, “las mujeres migrantes defienden o amplían los derechos adquiridos, tienen acceso a los recursos que hacen sustanciales tales derechos, y participan en la vida social y política de la comunidad de referencia” (Cherubini 2013, 36). Desde los márgenes de la ciudad se construyen expresiones territorializadas de solidaridad comunitaria que impulsan el surgimiento de nuevas subjetividades políticas. Se consideran “nuevas” porque involucran un agenciamiento político que se produce cuando sujetos victimizados, como ha sucedido históricamente con los y las migrantes regionales en Argentina, se identifican a partir de la carencia (Varela Huerta 2015, 161) y de demandas que apuntan a mitigarla y a mejorar las condiciones de vida de estas poblaciones. En torno a ello, los vínculos que las mujeres peruanas establecen con actores sociales y políticos a partir de la acción colectiva barrial, como veremos a continuación, abre un campo de posibilidades alrededor del ejercicio de la ciudadanía.

4. Sostenibilidad de la vida y subjetividades políticas territorializadas

“He tocado puertas”, señaló Cecilia, referente barrial peruana de 40 años. “Cuando empezaba a ir a tocar puertas me decían: ‘¿de dónde es usted: ¿boliviana?’. ‘No’, le decía, ‘yo soy peruana’. ‘¿Y qué quiere acá? ¡Acá ustedes no tienen nada que hacer!’, me decían. ‘Pero yo vengo a defender el derecho de la gente’. ‘¿Qué derecho? ¡Vayan a pedir a tu país!’, me decían” (entrevista a Cecilia, migrante peruana, Córdoba, 19 de diciembre de 2018).⁵ Cecilia, quien llegó sola a Córdoba a comienzos del siglo XXI procedente de Lima y luego se le unieron su marido y su hija —en la actualidad tiene cuatro hijos, tres de ellos nacidos en Córdoba—, se refiere especialmente a las demandas colectivas realizadas para mejorar la infraestructura del barrio —relegado y periférico— que habita. El asentamiento en este espacio urbano se originó a partir de

⁵ Esta entrevista fue realizada por María José Magliano y María Victoria Perissinotti.

la toma de tierras fiscales, debido a las constantes dificultades que la familia de Cecilia tenía –al igual que sucede con otras familias migrantes– para pagar el alquiler de una vivienda en sectores más “formalizados” de la ciudad.

A la par de los procesos de organización colectiva que se gestan alrededor de la urbanización de los barrios, en especial para obtener el acceso a los servicios públicos –agua, luz, recolección de basuras, desagües y cloacas–, se fueron constituyendo espacios comunitarios orientados al sostenimiento de la vida barrial que estuvieron gestionados por mujeres migrantes.⁶ Estos espacios se consolidaron al amparo de la creciente organización barrial, y a las ayudas recibidas por parte de diferentes actores sociales y políticos, como sucedió en los lugares donde viven Cecilia y Berta. Para que estas ayudas “bajaran” a los barrios fue necesario desplegar un conjunto de estrategias que les permitiera acceder a ellas. A eso se refiere Cecilia en su relato cuando alude a las “puertas que ha tocado”. Puertas que primero se cerraban porque su condición de mujer migrante perteneciente a sectores populares parecía invalidarla para reclamar, pero que el paso del tiempo y un aprendizaje compartido fueron abriendo, particularmente saber dónde ir a reclamar y con qué actores sociales y políticos vincularse. Es en ese sentido que Cecilia enfatiza en su relato que “aprendió a esperar”, expresando en sus palabras un “saber-hacer” que enlaza trayectorias y experiencias vividas y aprehendidas entre las propias migrantes. De hecho, Cecilia señala que fue una migrante boliviana, quien peregrinaba con ella –y como ella– por distintas reparticiones estatales en busca de respuestas para las problemáticas barriales, la que en una oportunidad le dijo:

No te muevas, no te muevas, tú te vas, ¿por qué te vas? Si tú te vas entonces como que a ellos no le importas, entonces quédate hasta el último, no te muevas, si tú has venido a reclamar algo entonces siéntate ahí, dile que no te vas a mover y vas a ver cómo te atienden (entrevista a Cecilia, migrante peruana, Córdoba, 19 de diciembre de 2018).

Este modo de vinculación del Estado con los sectores populares –donde se concentra la población migrante en Argentina– remite al “modelo paciente” propuesto por Auyero (2013, 187). Estas poblaciones deben aprender a esperar para poder conseguir algo. Así pues, cuando “ya no se movió”, Cecilia comenzó a construir otros lazos con las agencias estatales y con las organizaciones sociales que mantenían presencia en estos territorios, siempre con la mirada puesta en mejorar las condiciones de vida del barrio, ya sea en relación con la infraestructura como con la propia subsistencia de las familias que allí viven. Entre las principales preocupaciones del barrio donde Cecilia vive se destacan la falta de agua potable, la alimentación y el cuidado de la población infantil. En relación con este último aspecto, en el 2016 el gobierno de la provincia de Córdoba implementó el programa Red Salas Cuna, espacio destinado al cuidado

6 Algunas características generales de las organizaciones comunitarias son las siguientes: presentan un núcleo reducido de miembros organizadores, una estructura interna simple, un ámbito de acción eminentemente local y una orientación a problemas concretos de la comunidad (Zibecchi 2014, 133).

de niños y niñas desde los 45 días de su nacimiento a los tres años, en espacios urbanos relegados (Magliano y Perissinotti 2021). Una vez que el programa fue puesto en marcha Cecilia comenzó un insistente derrotero por diferentes agencias estatales para lograr que abrieran una Sala Cuna en su barrio. En una oportunidad, recuerda que luego vagar de un lado a otro demandando la apertura del espacio en su barrio, la responsable de la secretaría de la que dependía el programa Red Sala Cuna la reconoció:

“Ah, tú eres la que me está hinchando con lo de la Sala Cuna”. Y yo le digo: “esto de la Sala Cuna es una buena iniciativa como para que los vecinos sepan que el Estado está presente en el barrio”. Y me dice “bueno, pero ¿tú tienes todos los papeles?, ¿los requisitos para la Sala Cuna?, ¿cuántos niños hay?”. Yo llevé el listado de niños, de todo, yo ya había hecho campaña en el barrio con las vecinas, quienes querían anotar a sus niños para Sala Cuna y se anotaron 75 niños (entrevista a Cecilia, migrante peruana, Córdoba, 19 de diciembre de 2018).

Entre aprender a esperar y a moverse –como dos aprendizajes inextricablemente unidos– se van configurando las experiencias de agenciamiento político de las mujeres peruanas. Ellas peregrinan por distintas dependencias estatales, siguen de cerca a funcionarios políticos para presentarles las demandas colectivas barriales, destinan gran parte de su tiempo esperando ser atendidas e intervienen en las actividades convocadas por las organizaciones sociales en las que participan, las cuales en general se realizan en zonas céntricas de la ciudad, muy lejos de los barrios donde viven. Tal como sugirió Mariela, oriunda de Perú e integrante del Movimiento de los Trabajadores Excluidos (MTE),⁷ garantizar la presencia en esas actividades es parte ineludible del recorrido político que estas mujeres realizan. Como parte de su participación en la organización, Mariela –quien tiene 25 años y cuatro hijos de 9, 7, 5 y 2 años– interviene activamente en las distintas movilizaciones que el MTE convoca para reclamar la ampliación de las políticas sociales. Ella destaca la importancia de asistir a las movilizaciones porque “con toda la ayuda que nos dan, yo creo que está bien ir” (entrevista a Mariela, migrante peruana, Córdoba, 8 de noviembre de 2019).⁸ La asistencia de “las que más puedan”, según deja entrever Mariela, las posiciona en una mejor condición al momento de recibir ayudas y solicitar mejoras en el edificio del merendero, más cantidad de útiles escolares para el año siguiente, entre otras necesidades que se deben resolver. Y es a partir de la presencia en el espacio público, acompañando las demandas de las organizaciones sociales que colaboran con el sostenimiento de las actividades comunitarias, que las mujeres migrantes van ampliando los horizontes de

7 Esta es una organización social con presencia territorial en una gran cantidad de barrios populares en todo el país. A partir de la organización popular, fundan cooperativas y unidades económicas populares cuyo propósito es mejorar la vida de todos los trabajadores y las trabajadoras de Argentina (MTE 2020).

8 La participación de las mujeres migrantes en las organizaciones sociales en Córdoba, en especial dentro de la Confederación de Trabajadores de la Economía Popular (CTEP), ha sido estudiada en profundidad por Perissinotti (2020).

acción política y gestión comunitaria. Pese a la escasa agencia temporal que poseen, “ponen el cuerpo”, como remarcó Cecilia en varias oportunidades, con la mirada puesta en el sostenimiento de la vida familiar y barrial.

La acción colectiva barrial-territorial, subraya Gago (2014, 98), “necesita de los saberes domésticos y de los cuidados y, al mismo tiempo, los proyecta en un espacio público político”. En esa proyección, las mujeres peruanas activan formas de agencia-político y de reivindicación ciudadana. Al igual que sucedía en las barriadas de Lima en la segunda mitad del siglo XX, estas mujeres desarrollaron en Córdoba un campo de relaciones barriales y territoriales propias (Jelin 2010). La construcción de ese campo de relaciones es procesual y se va gestando desde el mismo momento en que llegan a los barrios y “toman” las tierras. A partir de ahí comienzan a negociar con diferentes actores sociales y políticos involucrados en el proceso de asentamiento: vecinos, agentes estatales y organizaciones sociales. En ese proceso, los varones migrantes solo acompañan. Las mujeres son las referentes, quienes se relacionan con actores externos al barrio e irrumpen en el espacio público marchando con las organizaciones sociales en las que participan.

Ese campo de relaciones dota “de reconocimiento y legitimidad a sujetos tradicionalmente desconsiderados en la esfera pública” (Vega y Gil Araujo 2003, 29). Así pues, “sujetos por definición ‘no políticos’, como las mujeres migrantes, pueden en realidad tener una actuación política considerable y de hecho pueden constituirse como sujetos políticos emergentes” (Sassen 2003, 109). De algún modo, lo que la sostenibilidad de la vida –y las actividades que ella involucra– permite apreciar es que los contextos de precariedad y exclusión social pueden “provocar una nueva escalada de transformaciones en la propia ‘institucionalidad de la ciudadanía’” en tanto esta “se crea en parte a través de las prácticas de los excluidos” (Sassen 2003, 118).

Al reparar en esta categoría como herramienta analítica para descifrar el protagonismo de las mujeres migrantes en la reconfiguración de la acción colectiva y comunitaria, es posible reconocer los “aspectos cotidianos de la ciudadanía” (Cherubini 2013, 36; Isin 2009). Con base en esta premisa, desde los márgenes de las ciudades y de lo que comúnmente se entiende como político (Magliano y Perissinotti 2021), estas mujeres reivindican formas de participación política y ciudadana a la vez que expresan “las potencialidades de la resistencia y al mismo tiempo de la invención de lo nuevo” (Lorey 2016, 113). En este marco, y más allá de advertir la persistencia de desigualdades de género en torno a las actividades que mantienen la sostenibilidad de la vida como prerrogativa femenina, en este artículo se remarca la politicidad que esas actividades habilitan, no para negar los alcances de esas desigualdades, sino para complejizar analíticamente el ejercicio de la ciudadanía desde los márgenes. Y se enfatiza en la cuestión de los márgenes porque no debe invisibilizarse el “abandono” de parte del Estado al que se vieron sometidas históricamente las poblaciones migrantes regionales –y no solo ellas– en Argentina.

A través de las prácticas que sostienen la vida en las periferias urbanas, las mujeres migrantes expresan de modo concreto el propio vínculo con la comunidad política y social. En la construcción de ese vínculo, que condensa desigualdades, asimetrías y también resistencias y luchas, las mujeres migrantes reclaman formas de reconocimiento como “miembros” de una comunidad (Benhabib 2004, 51). Así, desde lugares precarios (Lorey 2016) –en términos espaciales, de clase, de origen nacional y de género– nuestras interlocutoras migrantes activan, construyen y ejercitan prácticas de ciudadanía territorializadas.

5. Conclusiones

Una serie de diálogos, lecturas y discusiones llevados a cabo en los últimos meses dieron origen a una pregunta y una necesidad: ¿es posible pensar en nuevas categorías para complejizar las investigaciones sobre el cruce entre género y migraciones? Así, la premisa que organizó este artículo radicó en considerar que la sostenibilidad de la vida permite dar cuenta de los resquicios a través de los cuales las mujeres migrantes pueden ejercer prácticas de ciudadanía. En esta línea, se intentó dotar de complejidad y ampliar los sentidos de dicha categoría, reflexionando sobre la profundidad política de las estrategias y acciones de subsistencia familiar y barrial desplegadas por mujeres migrantes peruanas en la ciudad de Córdoba en Argentina. Si bien constan una serie de trabajos que focalizan el accionar político de las mujeres, esta dimensión del ejercicio de la ciudadanía en las mismas estrategias de sostenibilidad de la vida representa una propuesta todavía poco explorada.

Para emprender esta búsqueda se recuperaron los aportes de la economía feminista con miras a realizar una genealogía de la categoría y analizar cómo el entramado de las estrategias que buscan sostener la vida, en primer lugar, exceden el espacio doméstico y se corporizan en espacios gestionados e impulsados por mujeres migrantes, en los cuales toda la comunidad de una u otra forma se ve involucrada y participa colectivamente. Y, en segundo lugar, se puso de manifiesto que estas estrategias no se agotan en la mera subsistencia, sino que involucran la construcción de prácticas de ciudadanía desde los propios espacios relegados: desde el merendero, el comedor, la sala cuna, el barrio. Desde esos espacios –solidarios y comunitarios– anclados al territorio, es posible pensar, retomando la pregunta y el desafío que propone Fassin (2018, 14), en una repolitización del mundo que permita (re)construir otros sentidos de la política.

Este desafío cobra otro sentido en medio de la pandemia que contextualiza la escritura de estas páginas. En el marco de la emergencia sanitaria por el coronavirus SARS-Cov2 y el aislamiento social, preventivo y obligatorio dispuesto por el gobierno nacional argentino a partir del 20 de marzo de 2020 mediante el Decreto n.º 297, se establecieron un conjunto de actividades esenciales exceptuadas de “aislarse”. Entre ellas,

los trabajos de cuidado, tanto aquellos destinados a la asistencia de personas como los comunitarios orientados al sostenimiento diario de las poblaciones más vulnerables, en especial los comedores y merenderos. Y es allí, en ambos trabajos, donde las migrantes peruanas se encuentran sobrerrepresentadas. De algún modo, la pandemia expuso con fuerza –y a la fuerza– la indispensabilidad de los cuidados remunerados, no remunerados y comunitarios, y a las mujeres encargadas de llevarlos adelante.

A partir de los cuidados que sostienen la vida es posible entonces imaginar, reconocer y trabajar por una repolitización del mundo desde otros lugares y contemplando el protagonismo de otros sujetos. Una repolitización que reconozca la interdependencia como forma principal de vinculación y que involucre a aquellos sujetos invisibilizados, sumergidos, desvalorizados, como sucede con las mujeres migrantes, que, desde los márgenes, en términos materiales y simbólicos, luchan políticamente para garantizar y sostener la vida cotidiana de maneras más dignas y solidarias.

Apoyos

Este artículo es resultado del proyecto “Migraciones y organización social del cuidado en Argentina: un campo de estudio emergente”, financiado por el Fondo para la Investigación Científica y Tecnológica (FONCYT) de la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica de Argentina.

156

Referencias

- Agenda Migrante. 2020. *Informe final sobre la situación de la población migrante/extranjera en Argentina ante el avance del coronavirus*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, manuscrito inédito.
- Agenjo Calderón, Astrid. 2013. “Economía feminista: los retos de la sostenibilidad de la vida”. *Revista Internacional de Pensamiento político* 8: 15-27. Acceso el 15 de marzo de 2020. <https://bit.ly/3g1fG2S>
- Auyero, Javier. 2013. *Pacientes del Estado*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Eudeba.
- Balibar, Etienne. 2013. *Ciudadanía*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Adriana Hidalgo.
- Benhabib, Seyla. 2004. *Los derechos de los otros. Extranjeros, residentes y ciudadanos*. Barcelona: Gedisa.
- Borgeaud-Garciandía, Natacha. 2017. *Puertas adentro. Trabajo de cuidado domiciliario a adultos mayores y migración en la Ciudad de Buenos Aires*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Teseo.
- Bosch, Anna, Cristina Carrasco y Elena Grau. 2005. “Verde que te quiero violeta. Encuentros y desencuentros entre feminismo y ecologismo”. En *La historia cuenta: del decrecimiento económico al desarrollo sostenible*, compilado por Enric Tello, 321-346. Barcelona: El Viejo Topo.
- Caggiano, Sergio, y Ramiro Segura. 2014. “Migración, fronteras y desplazamientos en la ciudad. Dinámicas de la alteridad urbana en Buenos Aires”. *Revista de Estudios Sociales* 48: 29-42. <http://dx.doi.org/10.7440/res48.2014.03>

- Carrasco, Cristina. 2009. "Mujeres, sostenibilidad y deuda social". *Revista de educación* 1: 169-191. Acceso el 23 de noviembre de 2019. <https://bit.ly/3uD6wir>
- Carrasco, Cristina. 2016. "Sostenibilidad de la vida y ceguera patriarcal. Una reflexión necesaria". *Atlánticas. Revista Internacional de Estudios Feministas* 1 (1): 34-57. <http://dx.doi.org/10.17979/arief.2016.1.1.1435>
- Carrasco, Cristina, y Carme Díaz Corral. 2018. "Presentación". En *Economía feminista: desafíos, propuestas, alianzas*, de Cristina Carrasco y Carme Díaz Corral, 7-14. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Madreselva.
- Catarino, Christine, y Laura Oso. 2000. "La inmigración femenina en Madrid y Lisboa: hacia una etnización del servicio doméstico y de las empresas de limpieza". *Papers. Revista de Sociología* 60: 183-207. <http://dx.doi.org/10.5565/rev/papers/v60n0.1038>
- Cherubini, Daniela. 2013. "Llegar a ser ciudadanas". *Ciudadanía y prácticas participativas de las mujeres migrantes en Andalucía*. Alcalá de Henares: Editorial de la Concejalía de Igualdad.
- Decreto n.º 297/2020, Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio, 19 de marzo de 2020, Buenos Aires. Boletín Oficial n.º 15887/20, 20 de marzo de 2020.
- Dutra, Delia. 2013. *Migração internacional e trabalho doméstico. Mulheres peruanas em Brasília*. Brasília: CSEM/Sorocaba.
- Fassin, Didier. 2018. *Por una repolitización del mundo. Las vidas descartables como desafío del siglo XXI*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Federici, Silvia. 2018. "Economía feminista entre movimientos e instituciones: posibilidades, límites, contradicciones". En *Economía feminista: desafíos, propuestas, alianzas*, compilado por Cristina Carrasco y Carme Díaz Corral, 15-22. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Madreselva.
- Gago, Verónica. 2014. *La razón neoliberal. Economías barrocas y pragmática popular*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Tinta Limón.
- Gago, Verónica. 2019. "El cuerpo del trabajo. Tres escenas cartografiadas desde el paro feminista". *A Contracorriente. Revista de Historia Social y Literatura en América Latina* 16(3): 39-60.
- Gil Araujo, Sandra. 2010. *Las argucias de la integración. Políticas migratorias, construcción nacional y cuestión social*. Madrid: IEPALA.
- Gil Araujo, Sandra, y Carolina Rosas. 2019. "La acción colectiva de las mujeres migrantes como práctica de ciudadanía. Apuntes conceptuales y avances de investigación en el AMBA". Ponencia presentada en el IX Congreso Iberoamericano de Estudios de Género, 29 de julio-1 de agosto.
- Goldsmith, Mary. 2007. "Disputando fronteras: la movilización de las trabajadoras del hogar en América Latina". *Les Cahiers ALHIM. Amérique Latine Histoire et Mémoire* 14: 1-23. Acceso el 15 de marzo de 2018. <http://alhim.revues.org/index2202.html>.
- Gregorio Gil, Carmen. 2012. "Tensiones conceptuales en la relación entre género y migraciones. Reflexiones desde la etnografía y la crítica feminista". *Papers. Revista de Sociología* 97 (3): 569-590. <http://dx.doi.org/10.5565/rev/papers/v97n3.423>
- Gutiérrez-Rodríguez, Encarnación. 2010. *Migration, domestic work and affect: a decolonial approach on value and the feminization of labor*. Nueva York: Routledge.
- Herrera, Gioconda. 2012. "Género y migración internacional en la experiencia latinoamericana. De la visibilidad del campo a una presencia selectiva". *Política y sociedad* 49 (1): 35-46. https://dx.doi.org/10.5209/rev_POSO.2012.v49.n1.36518

- Herrera, Gioconda. 2016. "Trabajo doméstico, cuidados y familias transnacionales en América Latina: reflexiones sobre un campo en construcción". *Les Cahiers ALHIM. Amérique Latine Histoire et Mémoire* 31: 1-21. Acceso el 23 de noviembre de 2017. <https://bit.ly/34BUvPT>
- Hochschild, Arlie. 2000. "Global care chains and emotional surplus value". En *On the Edge: Globalization and the New Millennium*, editado por Anthony Giddens y Will Hutton, 130-146. Londres: Sage Publishers.
- INDEC (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos). 2020. "Incidencia de la pobreza y la indigencia en 31 aglomerados urbanos. Primer semestre 2020". Acceso el 6 de julio de 2020. <https://bit.ly/2R8xlxj>
- Inin, Engin. 2009. "Citizenship in flux: the figure of the activist citizen". *Subjectivity* 29: 367-388. <https://dx.doi.org/10.1057/sub.2009.25>
- Inin, Engin, y Greg Nielsen. 2008. *Acts of citizenship*. Londres: Zed Scholar.
- Jelin, Elizabeth. 2010. *Pan y afectos. La transformación de las familias*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Ley de Migraciones n.º 25.871/2003, 17 de diciembre, Buenos Aires. Boletín Oficial n.º 30322, 21 de enero de 2004.
- López Sala, Ana. 2020. "Avances en los estudios migratorios. Nuevos enfoques, nuevos instrumentos en el estudio de la movilidad internacional". *Empiria. Revista de Metodología de Ciencias Sociales* 46: 15-21. <https://dx.doi.org/10.5944/empiria.46.2020.27009>
- Lorey, Isabell. 2016. *Estado de inseguridad. Gobernar la precariedad*. Madrid: Traficantes de Sueños.
- Magliano, María José. 2019. "La división sexual del trabajo comunitario. Migración peruana, informalidad y reproducción de la vida en Córdoba, Argentina". *Revista Estudios Sociales* 70: 88-99. <https://dx.doi.org/10.7440/res70.2019.08>
- Magliano, María José, y María Victoria Perissinotti. 2019. *Censo de viviendas, hogares, población y sus características migratorias en barrio Los Artesanos (Córdoba, Argentina)*. Córdoba: Centro de Investigaciones y Estudios sobre Cultura y Sociedad.
- Magliano, María José, y María Victoria Perissinotti. 2020. "La periferia autoconstruida: migraciones, informalidad y segregación urbana en Argentina". *EURE. Revista Latinoamericana de Estudios Urbanos Regionales* 46 (138): 5-23. <http://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612020000200005>
- Magliano, María José, y María Victoria Perissinotti. 2021. "La gestión de lo común como nuevas formas de ciudadanía. El caso de las cuidadoras comunitarias migrantes en Córdoba (Argentina)". *RES. Revista Española de Sociología* 30 (2): 1-15. <https://doi.org/10.22325/fes/res.2021.33>
- Mallimaci, Ana Inés. 2017. "Migraciones y género. Las formas de la visibilidad femenina". En *Las mujeres latinoamericanas y sus migraciones*, compilado por Ana Inés Mallimaci, 21-48. Villa María: EDUVIM.
- Mezzadra, Sandro. 2005. *Derecho de fuga. Migraciones, ciudadanía y globalización*. Madrid: Traficantes de Sueños.
- Molinier, Pascale. 2018. "El cuidado puesto a prueba por el trabajo. Vulnerabilidades cruzadas y saber-hacer discretos". En *El trabajo de cuidado*, compilado por Natacha Borgeaud-Garcian-día, 187-201. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Fundación Medifé Edita.

- MTE (Movimiento de Trabajadores Excluidos). 2020. “Quiénes Somos”. Acceso el 13 de junio de 2020. <https://bit.ly/3yLL8uV>
- Pérez Orozco, Amaia. 2014. *Subversión feminista de la economía. Aportes para un debate sobre el conflicto capital-vida*. Madrid: Traficantes de Sueños.
- Pérez Orozco, Amaia. 2018. “¿Espacios económicos de subversión feminista?”. En *Economía feminista: desafíos, propuestas, alianzas*, compilado por Cristina Carrasco y Carme Díaz Corral, 23-50. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Madreselva.
- Perissinotti, María Victoria. 2019. *La política como lugar. Trabajadores, migrantes y luchas por la ciudad en Córdoba, Argentina*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Antropofagia.
- Perissinotti, María Victoria. 2020. “La política como lugar. Trabajo, migración y economía popular en Córdoba, Argentina, siglo XX”. Tesis doctoral, Universidad Nacional de Córdoba.
- Rodríguez Enríquez, Corina. 2015. “Economía feminista y economía del cuidado. Aportes conceptuales para el estudio de la desigualdad”. *Nueva Sociedad* 256: 30-44. Acceso el 21 de mayo de 2019. <https://bit.ly/3c6jZsM>
- Rosas, Carolina. 2018. “Mujeres migrantes en el cuidado comunitario. Organización, jerarquizaciones y disputas al sur de Buenos Aires”. En *Cuidado, comunidad y común. Explorando experiencias, ámbitos y vínculos cooperativos en el sostenimiento de la vida en América Latina y el Sur de Europa*, compilado por Cristina Vega, Raquel Martínez Buján y Myriam Paredes Chaca, 301-321. Madrid: Traficantes de Sueños.
- Rosas, Carolina. 2020. “Últimas-otras del cuidado. La (des)valorización de las trabajadoras del hogar remuneradas en tiempos de pandemia”. *Bordes. Revista de Política, Derecho y Sociedad* 17:179-191. <https://bit.ly/3uEN9FP>
- Salazar Parreñas, Rhacel. 2001. *Servants of globalization. Women, migration and domestic work*. Standford: Standford University Press.
- Sassen, Saskia. 2003. *Contra geografías de la globalización. Género y ciudadanía en los circuitos transfronterizos*. Madrid: Traficantes de Sueños.
- Tapia, Marcela. 2011. “Género y migración: Trayectorias investigativas en Iberoamérica”. *Revista Encrucijada Americana* 4 (2): 115-147. <https://bit.ly/3fnTtND>
- Tronto, Joan. 1994. *Moral Boundaries: A Political Argument for an Ethic of Care*. Nueva York: Routledge.
- Vaccotti, Luciana. 2014. “Migraciones, espacio y política. Perspectivas teóricas para el abordaje del rol del Estado en la ‘lucha por la vivienda’ (Ciudad de Buenos Aires, 2001-presente)”. *Estudios Sociales Contemporáneos* 11: 38-50. Acceso el 27 de marzo de 2018. <https://bit.ly/3pdCPDB>
- Vaccotti, Luciana. 2017. “Migraciones e informalidad urbana. Dinámicas contemporáneas de la exclusión y la inclusión en Buenos Aires”. *EURE. Revista Latinoamericana de Estudios Urbanos Regionales* 43 (129): 49-70. <http://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612017000200003>
- Varela Huerta, Amarela. 2015. “Luchas migrantes: un nuevo campo de estudio para la sociología de los disensos”. *Andamios* 12 (28): 145-170. <https://dx.doi.org/10.29092/uacm.v12i28.37>
- Vega, Cristina, y Sandra Gil Araujo. 2003. Introducción a *Contra geografías de la globalización. Género y ciudadanía en los circuitos transfronterizos*, de Saskia Sassen, 13-32. Madrid: Traficantes de Sueños.

María José Magliano y Sofía Arrieta

- Vega, Cristina, y Encarnación Gutiérrez-Rodríguez. 2014. “Nuevas aproximaciones a la organización social del cuidado. Debates latinoamericanos”. *Íconos. Revista de Ciencias Sociales* 50: 9-26. <https://dx.doi.org/10.17141/iconos.50.2014.1425>
- Zibecchi, Carla. 2014. “Cuidadoras del ámbito comunitario: entre las expectativas de profesionalización y el ‘altruismo’”. *Íconos. Revista de Ciencias Sociales* 50: 129-145. <https://dx.doi.org/10.17141/iconos.50.2014.1433>

Entrevistas

- Entrevista a Berta, migrante peruana, Córdoba, 10 de septiembre y 2 de octubre de 2019.
- Entrevista a Cecilia, migrante peruana, Córdoba, 19 de diciembre de 2018.
- Entrevista a Mariela, migrante peruana, Córdoba, 8 de noviembre de 2019.


Cómo citar este artículo:

Magliano, María José y Sofía Arrieta. 2021. “La política en territorio. Género, migraciones y sostenibilidad de la vida en Argentina”. *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*, 71: 143-160. <https://doi.org/10.17141/iconos.71.2021.4712>

Justicia reparativa frente a los legados de la esclavitud en el Caribe. Perspectivas interregionales

Reparative Justice vis-à-vis the legacy of slavery in the Caribbean. Interregional perspectives



 Dra. Claudia Rauhut. Profesora invitada del Departamento de Antropología Social del Instituto de Estudios Latinoamericanos. Freie Universität Berlin (Alemania).
(rauhut@zedat.fu-berlin.de) (<https://orcid.org/0000-0002-7002-4329>)

Recibido: 06/10/2020 • Revisado: 08/12/2020
Aceptado: 21/05/2021 • Publicado: 01/09/2021

Resumen

Este trabajo versa sobre los reclamos actuales acerca de las reparaciones por los crímenes y los daños que la trata transatlántica de personas africanas y los sistemas esclavistas causaron a las Américas. Lanzado por numerosos actores en distintos contextos histórico-globales, constituye en la actualidad un tema central en la agenda del activismo afrodescendiente, sobre todo en el Caribe anglófono y en los EE. UU.; también se discute en América Latina, dentro del enfoque de afrorreparaciones. En este artículo se analiza la movilización por la causa en el Caribe anglófono, la agenda por una “justicia reparativa” proveniente de la Comisión de Reparaciones de CARICOM –compuesta principalmente por los países que eran colonias británicas– y la demanda que se dirige a los gobiernos europeos. A partir de una investigación empírica sobre el caso de Jamaica, en este texto se exponen los principales argumentos de los activistas a favor de la reparación, así como las áreas de su movilización: educación pública, trabajo de conscientización y reconstrucción de archivos que evidencian los efectos económicos de la esclavitud. Luego se aborda la agencia de los activistas en las redes y los debates transnacionales. Por último, se reflexiona sobre los distintos acercamientos a la temática de la reparación desde un enfoque interregional, incluyendo una perspectiva desde el Caribe hispanoparlante: la de Cuba.

Descriptores: afrorreparaciones; Caribe anglófono; esclavitud; Jamaica; justicia reparativa; reparaciones históricas.

Abstract

This paper deals with the current demands of compensation for the damages and crimes caused by the transatlantic slave trade of African persons and from the institution of slavery in the Americas. This proposal has been put forward by many actors and in different global historical contexts and it is currently is fundamental issue in the agenda of Afro-American activism, especially in the English-speaking Caribbean and in the United States. This topic is also under discussion in Latin America as a part of the “afro-reparations” approach. The article analyzes the mobilization around this issue in the English-speaking Caribbean, the “reparative justice” agenda put forward by the CARICOM Reparations Commission –mainly composed by former British colonies in the Caribbean–, and the demands directed against European governments. Using data collected in Jamaica, this text exposes the main arguments presented by advocates of reparations, as well the arenas where they have been more active: public education, awareness raising campaign and archival reconstruction of documentation evidencing the economic impact of slavery. Next, the activity of advocates in the social media and in transnational debates is discussed. Finally, consideration is given to the different approaches to the topic of reparations seen from an interregional perspective, focusing in viewpoints drawn from Cuba as a case representing the Spanish-speaking Caribbean.

Keywords: Afro reparations; English-speaking Caribbean, slavery, Jamaica, reparative justice, historical reparations.

1. Introducción

En esta contribución analizo la agenda de la Comisión de Reparaciones de la Comunidad del Caribe (CARICOM) y los argumentos principales planteados por los líderes caribeños. Después de una introducción al contexto histórico-global del Caribe, enfatizo el papel fundamental de Jamaica, país precursor dentro de la región y en la lucha mundial por las reparaciones. Con base en una investigación antropológica realizada entre 2014 y 2017 en Kingston, reconstruyo el ámbito nacional y transnacional en el cual los activistas de Jamaica se movilizan por la causa. Analizo sus narrativas y demandas, sus campañas y discursos públicos, en los cuales abogan por una justicia reparativa en cuanto a los largos efectos causados por la esclavitud. Concluyo con una breve reflexión sobre la necesidad de enfocar la temática desde una perspectiva interregional que va más allá del Caribe anglófono, incluyendo incluso el contexto cubano. Finalmente, argumento que las reclamaciones del Caribe contribuyen en gran medida a la revitalización de las cuestiones globales de reparación por la esclavitud y otras injusticias históricas en la academia y la política.

La región del Caribe ha experimentado la historia más larga de esclavitud y colonialismo en el mundo entero. A través de la llamada trata transatlántica entre los siglos XVI y XIX, al menos 12,5 millones de africanos esclavizados fueron trasladados por la fuerza desde su tierra hasta las Américas (Eltis y Richardson 2010). La explotación de su mano de obra en las diversas economías de plantaciones en el Caribe, por un lado, y las ganancias obtenidas por la exportación de azúcar y otras materias primas, por otro, se convirtieron en la principal fuente de la industrialización y riqueza de Europa occidental.

Los devastadores daños materiales e inmateriales, en particular para las sociedades caribeñas y sudamericanas posteriores a la esclavitud, siguen acechando el presente. Las antiguas colonias europeas en el Caribe todavía tienen que enfrentar los problemas causados por siglos de esclavitud, dominación colonial, explotación económica, racismo y desestabilización social. Todos estos factores han arraigado profundamente los patrones de un pensamiento colonial y han reforzado las desigualdades sociales por motivos de raza, etnia, clase, género, sexualidad y religión. No fueron superados después del fin formal de la esclavitud, sino que continúan reproduciéndose y transformándose en las sociedades caribeñas contemporáneas.

Las colonias británicas fueron las primeras donde se abolió la esclavitud, en 1834, pero la dominación colonial continuó durante más de un siglo. Después de las independencias formales de los años 60 del siglo XX, las potencias coloniales europeas han dejado a los países del Caribe anglófono subdesarrollados y mal equipados en cuanto a la economía, la educación y los sistemas sociales, junto con una prevención de la soberanía política nacional (Lewis 2013). Países como Jamaica o Barbados entraron con un 70 % de analfabetismo a la independencia. En lugar de facilitar un

desarrollo adecuado de la economía nacional, la extracción de recursos por empresas extranjeras continuó y se les obligó a los gobiernos recién conformados a aceptar créditos de bancos mundiales que conducían a estos países sistemáticamente a la trampa de una deuda que aún les afecta gravemente.

Los gobiernos europeos nunca han abordado su papel colonial en la región, ni los crímenes cometidos durante la esclavitud y el colonialismo ni los legados consecutivos que persisten en forma de desigualdades en cuanto al desarrollo económico y social y en forma de patrones coloniales como la discriminación racial al nivel nacional y global. Contra esta posición de negación por parte de los antiguos poderes coloniales de Europa, en el Caribe numerosas personas e instituciones, tanto civiles como estatales, se han opuesto en diferentes momentos históricos. Probablemente el más claro llamado a la acción contra esta actitud en la actualidad proviene de la Comisión de Reparaciones de CARICOM (CARICOM Reparations Commission 2014), una organización interregional civil establecida en 2013 bajo de la comunidad de los Estados caribeños de la CARICOM, compuestos principalmente por los países anglófonos que eran colonias británicas. En el 2014, sus primeros ministros firmaron un plan de acción de diez puntos por una “justicia reparativa” en cuanto a la esclavitud y sus legados, elaborado por la Comisión de Reparaciones (CARICOM 2014). Busca particularmente involucrar a los gobiernos europeos en un diálogo al considerarlos Estados sucesores de las antiguas potencias coloniales que organizaron activamente la trata y los sistemas de esclavitud en las Américas y se beneficiaron de ellos, como Gran Bretaña, Francia, España, Portugal, los Países Bajos y Dinamarca.

El término justicia reparativa apela en un sentido más amplio a “reparar un daño” e implementar medidas de compensación simbólica y material, que se reclaman aquí como inversión en infraestructura dentro de las sociedades caribeñas. Como cuestión clave, vincula en su agenda los problemas fundamentales de desarrollo en las sociedades caribeñas con los patrones de desigualdad causados por la esclavitud y sus legados que han conducido a daños estructurales persistentes. En consecuencia, las reparaciones no se consideran medidas individuales, sino medidas colectivas para toda la sociedad. Están diseñadas para recompensar las desventajas sociales y económicas y combatir la discriminación racial de la población afrodescendiente que forman la gran mayoría de la población en muchas antiguas colonias británicas, en Jamaica, por ejemplo, alrededor del 92 % (Statistical Institute of Jamaica 2011).

Por lo tanto, se aspira a programas dirigidos al bienestar de la sociedad en total a través de inversiones en infraestructuras en los campos de la educación, la salud, la cultura. Además, requiere una transferencia de tecnología y conocimientos, así como una cancelación de deudas externas (CARICOM Reparations Commission 2014). La tarea de enfrentar los legados vivos de los crímenes e injusticias de la esclavitud no se puede limitar a los países del Caribe, sino que se debe dirigir a los gobiernos

de Europa para que asuman mayor responsabilidad histórica. Este enfoque externo, el cual se enfatiza aquí, está sin embargo acompañado por necesarios diálogos sobre problemas internos dentro de los países caribeños.

2. La lucha por reparaciones en su contexto histórico-global

El alcance de los reclamos actuales en el Caribe no se puede entender sin mencionar las numerosas luchas históricas anteriores por iniciativas individuales y organizadas en toda la región, involucrando a diversas personas en diferentes periodos levantando sus voces contra la esclavitud y la dominación colonial. Las propias personas esclavizadas practicaban múltiples formas de resistencia como el cimarronaje o las sublevaciones urbanas y rurales, algunas iban a los tribunales para reclamar compensación por los daños sufridos en forma de dinero, tierras, propiedades o animales (Laó-Montes 2011; Thompson 2006; Scott y Zeuske 2002).

El activismo organizado en favor de las reparaciones por la esclavitud se conoce, tanto en la literatura académica como en el discurso político, sobre todo por el caso de Estados Unidos. Los llamamientos respectivos se incluyeron, por ejemplo, en el panafricanismo a principios del siglo XX, en la Universal Negro Improvement Association, de los años 20, en el movimiento por los derechos civiles y del Poder Negro desde los años 60 o en organizaciones como National Coalition of Blacks for Reparations in America (N'COBRA) desde 1987 (Martin y Yaquinto 2007; Ogletree 2003). En cuanto al Caribe anglófono, los rastafarianos de Jamaica fueron los primeros que reclamaron, desde los años 50, su repatriación a África como parte de la reparación (Chevannes 1994).

Varios intelectuales caribeños de mediados del siglo XX, inspirados por el marxismo, como C. L. R. James, Aimé Césaire, Frantz Fanon o Walter Rodney, han apelado a la culpabilidad que tiene Europa frente a los pueblos colonizados, enfatizando las interrelaciones constitutivas entre las sociedades europeas y las excolonias. Al mismo tiempo, han escrito en contra de la negación, devaluación e inferiorización de las prácticas africanas por parte de los valores y discursos hegemónicos coloniales y blancos. Fanon (1961) estaba profundamente comprometido en las luchas anticoloniales de liberación en África y analizó la interrelación estrecha entre desarrollo y subdesarrollo como resultado de la esclavitud y del colonialismo; en su obra principal *Les damnés de la terre*, ha planteado argumentos en favor de la reparación. Más explícitamente argumentó el historiador Eric Williams (1944), de Trinidad y Tobago, en su obra clásica *Capitalism and Slavery* al demostrar los lazos económicos entre la industrialización británica y la esclavitud transatlántica –en particular la del Caribe–. De manera similar, Walter Rodney (1972) afirmó que Europa se desarrolló gracias al trabajo forzado de los africanos esclavizados mientras largas regiones de África fueron sistemáticamente despobladas y

subdesarrolladas. Todas estas obras pioneras del pensamiento radical caribeño que han inspirado a generaciones de estudiosos, siguen siendo fuentes clásicas en las cuales se basan también los activistas que solicitan la reparación.

Un paso clave por el avance global del tema ha sido la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia, patrocinada por las Naciones Unidas en Durban, Sudáfrica, en 2001. En la declaración final se reconoció, por primera vez a nivel mundial en organizaciones internacionales como la ONU, que la esclavitud fue un crimen de lesa humanidad y que causó marginación estructural y discriminación racial que aún persisten. Y que afectan directamente la vida de las personas afrodescendientes (Naciones Unidas 2001).

Como el aspecto de las reparaciones se quedó corto, la Comisión de Reparaciones de CARICOM se ha propuesto profundizar esta parte y desarrollar demandas más concretas a los gobiernos europeos. El alto alcance del reconocimiento público y político de su agenda se refleja en el apoyo por primera vez no solo de activistas comunitarios, rastafarianos o defensores de los derechos humanos, sino también por gobiernos nacionales y organizaciones internacionales. La agenda fue firmada por los primeros ministros de casi todos los Estados miembros de CARICOM, así como por los gobiernos de Cuba y Venezuela, y por las asociaciones regionales como la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC 2014) y la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (Cubadebate 2014; Reparación del Colonialismo 2015). Además, tanto la agenda concreta como la relevancia más amplia del tema “Slavery Reparations” se han extendido globalmente a través de una alta presencia mediática y su recepción por parte de otros grupos en favor de reparación en todas las Américas y en Europa.

Un grado considerable de este éxito se debe al compromiso extraordinario de dos líderes: el profesor Sir Hilary Beckles, quien ha presidido la Comisión desde 2013, y la profesora Verene Shepherd, una de las vicepresidentas, colíder del Comité Nacional de Reparaciones en Jamaica desde 2012 y actualmente directora del Centro de Investigaciones sobre Reparaciones en la Universidad de las Indias Occidentales en Kingston. Ambos trabajan en estrecha colaboración. Son conocidos por sus importantes obras sobre la historia de la esclavitud, la abolición y la emancipación en el Caribe y sobre la resistencia contra la colonización y la esclavitud de los pueblos indígenas y africanos. Ambos son frecuentemente solicitados por medios de comunicación nacionales e internacionales, organizaciones civiles y estatales y universidades de todo el Caribe, Estados Unidos y Europa para dar conferencias y entrevistas sobre el caso caribeño de las reparaciones.

El profesor Beckles enseñaba historia económica en la Universidad de las Indias Occidentales en Barbados y actualmente es vicerrector de la Universidad de las Indias Occidentales. En su ampliamente citado libro *Britain's black debt. reparations for caribbean slavery and native genocide* (2013), el cual se convirtió inmediatamente en un

manifiesto político para las reivindicaciones actuales en el Caribe, enfatiza el aporte de los protagonistas caribeños en el movimiento global por reparaciones desde una perspectiva histórica. Destaca el papel crucial de Haití no solo como el primer país que abolió la esclavitud en una revolución protagonizada por los esclavizados (1791-1804), sino también como paradigma en el reclamo actual por reparaciones. Señala el año 2004, cuando el presidente Jean-Bertrand Aristide pidió a Francia que devolviera los 21 millones de dólares que Haití tuvo que pagarle desde 1825 para ser reconocido como Estado independiente, como la “primera vez que un gobierno caribeño poscolonial presenta una solicitud oficial de reparación a un gobierno europeo” (Beckles 2013, 214).¹ El enfoque de alentar a los Estados en vez de los empresarios privados también es fundamental para la perspectiva de CARICOM, como luego veremos.

Por su parte Shepherd, además, ha movilizado activamente en su mandato dentro del Grupo de Trabajo de Expertos sobre los Afrodescendientes de las Naciones Unidas para incluir el tema de las reparaciones en el Decenio Internacional para los Afrodescendientes, 2015-2024 (Naciones Unidas 2015).

3. El caso de Jamaica: activismo y argumentos en favor de las reparaciones

Jamaica asume un papel protagónico en la lucha mundial por las reparaciones. Los rastafarianos, una comunidad cultural-religiosa formada en los alrededores de Kingston hacia 1930, siempre han señalado la necesidad de hablar de la esclavitud a través de la lente de la justicia reparativa. Desde la década de los 50, algunos rastafarianos solicitaron a la reina británica que facilite su repatriación a África como una forma de reparación (Blake Hannah 2006; Chevannes 1994). Los rastafarianos también participaron en las conferencias mundiales y finalmente son representados dentro del Consejo Nacional de Reparaciones que se fundó en el 2009; el primer consejo en el Caribe con el apoyo del Estado de Jamaica (Shepherd et al. 2012). Dicha entidad está compuesta por académicos de la Universidad de las Indias Occidentales, por abogados, activistas de derechos humanos y periodistas, muchos de ellos implicados en la lucha desde los años 80.

Las entrevistas que realicé durante mis investigaciones antropológicas, en el 2014 y 2017 me permiten analizar los argumentos y narrativas que reconstruyen los legados de la esclavitud y del colonialismo para luego generar una movilización política en favor de reparaciones.² Mis interlocutores afirmaron que mucha gente es consciente de las injusticias cometidas en la esclavitud, pero, por ejemplo, el conocimiento

1 Traducido del inglés por la autora.

2 En otras publicaciones incluyo más datos empíricos que permiten identificar las diversas dimensiones de su agenda: deconstruyen el discurso convencional del desarrollo modernista, movilizan redes transnacionales para fortalecer sus reivindicaciones y hacen campañas en la educación pública para divulgar conocimientos sobre la esclavitud y la necesidad de la reparación (Rauhut 2018a, 2018b, 2018c).

productivo sobre los vínculos entre ese pasado y sus consecuencias actuales han sido sistemáticamente desatendido o suprimido por un sistema de educación basado en un modelo eurocéntrico británico que silenciaba o glorificaba el pasado colonial (entrevista a Rupert Lewis, 10 de marzo de 2014).

También, durante mucho tiempo, en el discurso público no se prestó atención a la memoria de la esclavitud y menos aún a la cuestión de las reparaciones. Por esta razón, se efectúan campañas en todo el país para crear mayor conciencia, en particular para llegar a las personas fuera de los contextos académicos y de activismo. Por ejemplo, han producido un clip por la radio, han organizado varias conferencias públicas, talleres en escuelas, colegios e iglesias, así como en centros de trabajo y sindicatos, y han convocado varios foros de jóvenes sobre reparaciones, en cooperación con instituciones culturales reconocidas. Verene Shepherd, además, ha logrado junto con un equipo de colegas universitarios y maestros que se incorpore la historia de la esclavitud y sus consecuencias en los currículos de las escuelas secundarias y los colegios. Se argumenta que solo con una conciencia histórica sobre la interrelación causal entre la esclavitud y las desigualdades globales y discriminaciones raciales persistentes se puede encaminar la lucha para superar tales consecuencias. Además, se espera obtener más apoyo para la causa de las reparaciones, primero internamente en Jamaica y en el Caribe y luego, para encaminar una conversación política con los gobiernos y la sociedad civil de Europa (entrevista a Verene Shepherd, 27 de febrero de 2014).

Mientras que los colonizadores y su legado colonial en el Caribe impusieron durante mucho tiempo y en gran medida lo que debería ser recordado como parte de la historia, las personas que entrevisté refuerzan la producción de un conocimiento que recupere las narrativas silenciadas y que rompa con las historiografías eurocéntricas. Los activistas jamaicanos señalan entonces la necesidad de concienciar no solo sobre la historia de la esclavitud, sino también sobre la revalorización de las prácticas africanas y afrocaribeñas que han sido marginadas y sus seguidores criminalizados durante siglos por órdenes y prejuicios coloniales y racistas en casi todas las Américas.

En referencia a las tradiciones africanas como fuentes importantes de identificación y de conocimientos (entrevista a Miguel Lorne, 3 de marzo de 2014) observo cierta semejanza con los motivos de los protagonistas de la “reafricanización” dentro de las religiones afroatlánticas, como la santería cubana o el candomblé brasileño (Palmié 2008; Frigerio 2004; Rauhut 2014, 2013). El concepto de reparación involucra toda una dimensión de reevaluación y revitalización de las prácticas sociales, culturales y religiosas afrocaribeñas. Así reclama la agenda de la CARICOM en su punto 4 sobre las inversiones para construir instituciones culturales, museos y centros de investigación, con el fin de promover conocimientos sobre la esclavitud y sobre el aporte africano a las sociedades caribeñas, y luego facilitar intercambios con países de África (CARICOM Reparations Commission 2014).

4. La indemnización a los esclavistas británicos: otro argumento en favor de la reparación

Como argumento central en favor de las reparaciones actuales —que analizo con más profundidad en Rauhut (2020)—, los activistas de Jamaica rescatan archivos históricos sobre la indemnización a los esclavistas británicos. Cuando en las colonias británicas del Caribe se logró la abolición de la esclavitud en 1834, los dueños de los esclavizados fueron indemnizados por su “pérdida de propiedad”. Recibieron en total 20 millones de libras de oro del Parlamento británico en compensación del valor total que habían pagado en la compra de esclavos. Esto fue “el precio de la emancipación” como lo llamó Nicholas Draper (2010), historiador e integrante de un equipo de investigación interdisciplinario de la University College of London (Hall et al. 2014).

A partir de diversos datos empíricos de archivos, los investigadores reconstruyen en detalle la cantidad de dinero que han recibido los dueños de plantaciones, entre ellos familias reales británicas, iglesias, comerciantes y elites intelectuales, y qué han hecho con este dinero en términos de desarrollo sucesivo. Sistematizadas en una base de datos accesible por internet, estas cifras demuestran el enriquecimiento extraordinario a través del sistema de esclavitud y cómo las compensaciones han contribuido al desarrollo económico industrial de Gran Bretaña (UCL 2013). En cambio, los esclavizados entraron en libertad sin ninguna compensación por los daños sufridos, sin tierras, sin propiedades, sin ningún capital para construir una nueva vida. Ni siquiera eran libres todavía, ya que los británicos introdujeron un sistema de trabajo forzado llamándole aprendizaje (*apprenticeship*). Con esto obligaron a las personas declaradas formalmente libres a seguir trabajando en las plantaciones durante otro periodo de cuatro años, a menudo para los mismos amos, sin recibir remuneración (Wilmot 1984). Este modelo británico de “emancipación compensada” fue un precedente que se siguió posteriormente en las Antillas francesas y holandesas (Draper 2010), de forma parcial en Cuba, Puerto Rico (Scott y Zeuske 2002) y Brasil (Araujo 2017).

Estos trabajos históricos sacan a la luz importantes fuentes que los activistas de Jamaica usan como prueba de la legitimidad de sus reclamos por reparaciones en varios sentidos. Primero, apelan una vez más a lo que aún es percibido en la población como gran injusticia histórica: compensar a los esclavistas en vez de a los esclavos. Segundo, contrarrestan los argumentos que el gobierno británico siempre levanta en contra de la causa: la esclavitud ocurrió hace mucho, ya pasó; resulta imposible identificar sus impactos en términos cuantitativos, y luego resulta imposible reparar a las personas afectadas. Los activistas se oponen a dicha posición al ofrecer pruebas de que sí se puede, con base en datos empíricos, demostrar la riqueza acumulada por generaciones en Gran Bretaña y sucesivamente en Europa occidental, mientras que las colonias en el Caribe fueron sistemáticamente subdesarrolladas. Corresponde a los economistas cuantificar tanto el beneficio absoluto de la esclavitud, cuya mayor parte

fluyó hacia Europa, como los daños materiales que la esclavitud y el largo periodo del colonialismo causaron en las colonias caribeñas. En este sentido, existen diferentes y controvertidos enfoques que son ambiguos en cuanto a los detalles; sin embargo, lo que sigue siendo indiscutible es que la trata de esclavos y la esclavitud provocaron una enorme brecha que aún hoy se refleja en las desigualdades mundiales. Este hecho innegable apoya a los activistas en su principal argumentación y debería ser motivo suficiente para iniciar una conversación sobre las reparaciones.

Por último, estas investigaciones claramente muestran que los esclavizados, ni siquiera después de su libertad, se encontraron en condiciones igualitarias a las de los esclavistas. En realidad, por generaciones tuvieron que enfrentar desventajas en cuanto al acceso a la tierra, propiedades o capital para invertir. Incluso estas personas se vieron forzadas a trabajar y vivir en formas dependientes de trabajo, muy parecidas a la esclavitud, sin oportunidad de movilidad social. Gran parte de los afrodescendientes en Jamaica no pueden mirar a la esclavitud como un capítulo del pasado ya cerrado (Rauhut 2020).

Incluso, activistas argumentan que después de la independencia formal en el año 1962, Gran Bretaña abandonó a Jamaica con problemas fundamentales de desarrollo económico, social y educativo, como altas tasas de analfabetismo, enfermedades crónicas, y una pobreza extrema y persistente (entrevista a Verene Shepherd, 27 de febrero de 2014). Cuando los activistas abordan los problemas estructurales actuales de las sociedades caribeñas como resultado de las consecuencias a largo plazo de la esclavitud, instan a Europa a que reconozca su papel central en ella.

En consecuencia, sostienen que la ayuda británica al desarrollo para el Caribe ya no puede enmarcarse en términos de moralidad o caridad, más bien sería un deber ante la historia entrelazada. Las reivindicaciones cuestionan los conceptos comunes de los modelos desarrollistas de los Estados nacionales de Europa que prefieren mantener estructuras de dependencia, en lugar de reconocer las injusticias históricas y asumir la responsabilidad de repararlas. Al apelar a los gobiernos europeos para que se comprometieran seriamente en la lucha contra la pobreza y el subdesarrollo, y reconocer sus profundas raíces históricas, los activistas transforman el discurso modernista del desarrollo en un discurso hacia la responsabilidad histórica y política. En este sentido, vinculan la lucha por la reparación a una estrategia de desarrollo (Rauhut 2018a; Rauhut y Boatcă 2019).

5. Acerca de un diálogo sobre reparaciones entre Estados nacionales

En opinión de quienes entrevisté el apoyo del gobierno jamaicano a la agenda de reparación es un logro extremadamente importante porque significa obtener respaldo político y reconocimiento de sus reivindicaciones. Abre nuevos espacios de debate y

compromiso político a partir de una coalición más amplia de la sociedad civil. Luego, el apoyo del gobierno nacional posibilita discutir el asunto entre los Estados nacionales y a través de las instancias de derecho internacional. En lugar de negociar la cuestión solo bilateralmente, por ejemplo, mediante una demanda de Jamaica contra Gran Bretaña, Shepherd y sus colegas del Consejo de Jamaica aspiran a un enfoque interregional. Por lo tanto, los 12 consejos nacionales ya existentes en los países caribeños se reúnen regularmente para intercambiar sobre sus contextos de reparación y para avanzar en una agenda común sobre cómo apelar a los gobiernos europeos, teniendo en cuenta las particularidades de cada país. En cuanto a las partes a las que se dirigirán, el Consejo de Reparaciones de Jamaica es bastante claro. Declara que, en lugar de personas privadas, bancos, seguros o empresas, las instituciones más apropiadas a seguir son los propios gobiernos europeos, considerados como los Estados sucesores de los gobiernos coloniales que han creado el marco legal, político, económico y cultural-racial en el que fue posible el crimen organizado de la trata.

Así leemos en un relato del consejo jamaicano de 2013: “La TTA [*Trata Transatlántica de Africanos*] era una iniciativa patrocinada por el Estado, legalizada en las colonias por el régimen colonial británico” (National Commission on Reparation 2013).³ Shepherd también subraya el papel del Estado cuando señala:

[...] nuestra posición es que la esclavitud de los africanos era un sistema patrocinado por el Estado, por lo que nuestra reivindicación debe ser contra el Estado. Si otras compañías o iglesias desean disculparse (y algunas lo han hecho), está bien; pero nuestro caso es contra el Estado (entrevista a Verene Shepherd, 27 de febrero 2014).⁴

Por lo tanto, en lugar de una indemnización individual para los descendientes de las víctimas de la trata de esclavizados, como han afirmado repetidamente, por ejemplo, los grupos de reparación de Estados Unidos, la Comisión de CARICOM reclama que los Estados de Europa faciliten medidas colectivas para las sociedades caribeñas, ya que los legados persistentes de la esclavitud se conciben, en términos de desigualdades, como algo sistémico.

La prioridad de luchar contra los problemas estructurales del desarrollo está relacionada con la opinión antes mencionada de que la esclavitud y los siglos de explotación colonial afectaron considerablemente el desarrollo económico, social y cultural de muchos países del Caribe. Las reparaciones se conciben claramente como medidas para enfrentar los legados de la esclavitud aún no resueltos. Por lo tanto, la comisión fomenta el diálogo entre los Estados del Caribe y los Estados europeos y motiva a los gobiernos regionales a presentar demandas contra los gobiernos europeos (Estados contra Estados), sobre todo contra Gran Bretaña, la antigua potencia colonial más

3 Traducido del inglés por la autora.

4 Entrevista traducida del inglés por la autora.

fuerte de la región. Obviamente, esta tarea no se puede limitar a los Estados del Caribe, sino que tiene que involucrar a los Estados de Europa.

Hasta ahora, los gobiernos europeos se han negado sistemáticamente a entablar un diálogo sobre la reparación. El rechazo de Gran Bretaña a las reparaciones se hizo evidente durante las celebraciones del bicentenario de la abolición de la trata de esclavizados en 2007, cuando el ex primer ministro Tony Blair y la reina evitaron cualquier forma de reconocimiento y disculpa hacia los descendientes de las víctimas. La estrategia de perseverar en una posición de no disculparse, incluso después del fuerte respaldo nacional e internacional al reclamo actual, fue claramente demostrada una vez más por la visita a Jamaica del también ex primer ministro británico David Cameron (2010-2016) en septiembre de 2015, durante la cual respondió irrespetuosamente a las demandas de reparación (incluso articulado por el gobierno de Jamaica) con las palabras: “reconozco que estas heridas son muy profundas. Pero espero que, como amigos que han pasado por tanto juntos desde los tiempos más oscuros, podamos seguir adelante con este doloroso legado y continuar construyendo para el futuro” (GOV.UK 2015).⁵

El escándalo y disparate está en el hecho de que un antepasado del mismo Cameron fue uno de los propietarios de una plantación en Jamaica indemnizado en los años 1830. Además de descubrir los vínculos de Cameron con la economía de esclavitud del Caribe, los activistas de Jamaica han criticado fuertemente que él, cuando propuso a los jamaquinos “vamos seguir adelante”, tenía conocimiento de un enorme préstamo bancario que se usó por la compensación en la década de 1830 y que no se pagó hasta el 2015. En otro texto examino cómo ellos han expuesto públicamente los dos incidentes para movilizar con más fuerza la causa de las reparaciones a nivel nacional e internacional (Rauhut 2021).

La posición de Cameron, similar a la de Blair ocho años antes, fue percibida como una afrenta en Jamaica, en el Caribe y en Europa tanto en la sociedad civil y la prensa internacional como entre políticos, más allá de los contextos en favor de las reparaciones. La insistente posición de línea dura del Gobierno británico, que rechaza toda conversación sobre el pasado de la esclavitud, finalmente sirve a los activistas como momento de mayor movilización por la causa y luego para llevar el tema a la arena internacional. De hecho, la agenda de CARICOM ha sido recibida con entusiasmo no solo por los gobiernos regionales y las organizaciones internacionales, sino también por numerosas organizaciones de la sociedad civil de las Américas y Europa. En particular, se han hecho eco de ella los grupos de activistas y académicos de EE. UU., país con una larga historia de lucha y un intenso debate sobre las reparaciones. La actual Comisión Nacional Afroamericana de Reparaciones (NAARC por sus siglas en inglés), está estrechamente conectada con los activistas del Caribe y anunció el desarrollo de un programa de reparaciones parecido (NAARC 2015; Rauhut 2018c).

⁵ Traducido del inglés por la autora.

6. Hacia enfoques interregionales de las reparaciones por esclavitud

Me he centrado aquí en Jamaica y, por lo tanto, en un enfoque del Caribe anglófono y articulado por la CARICOM. Su agenda de diez puntos por una “justicia reparativa” sigue teniendo una circulación enorme y ha empujado el debate y el activismo al nivel global. La conciencia mundial del tema se debe también, en última instancia, como se mencionó al principio, a las personalidades de Shepherd y Beckles, que actúan como historiadores y activistas políticos en amplias redes transnacionales. Sin embargo, el llamado a la reparación debe ser considerado parte de una lucha mucho más amplia y de larga data en toda la región, más allá del Caribe anglófono, donde las redes de personas, prácticas e ideas cruzan fronteras y se influyen selectivamente unas a otras. El tema es vibrante en todo el Caribe, en el continente americano y, hasta cierto punto, en Europa y África.⁶ En redes transnacionales del activismo y de los debates se intercambia sobre argumentos, objetivos, incidencias y políticas de diferentes contextos locales y nacionales.

También la investigación sobre las reparaciones está cada vez más diseñada para abordar las perspectivas internacionales, globales y transnacionales en vez de analizarlas como un fenómeno nacional singular (Araujo 2017; Frith y Scott 2018; Rauhut 2018b). Sin embargo, al alentar los enfoques interregionales, insisto en la necesidad de una investigación a nivel local y microempírico que permita una comprensión diferenciada de las especificidades locales, regionales y nacionales entre los respectivos grupos, dinámicas y debates sobre las reparaciones. La propia región del Caribe está conformada a partir de diferentes formas de esclavitud, y posee diversas historias coloniales, idiomas, culturas, sistemas políticos y, por lo tanto, son necesarios diferentes enfoques acerca de las reparaciones. En el Caribe hispanohablante y en América del Sur, por ejemplo, dentro del activismo afrodescendiente en vez de “reparaciones por la esclavitud” se usa más el término “afrorreparaciones” que, sin embargo, aborda cuestiones similares, como la lucha contra las desigualdades y la discriminación racial (Mosquera Rosero-Labbé y Barcelos 2007; Laó-Montes 2007).

El volumen editado por Mosquera Rosero-Labbé y Barcelos (2007) reúne contribuciones desde América Latina sobre el tema centrándose principalmente en Colombia, Ecuador y Brasil. Estudios de caso como el de Ecuador demuestran que las reparaciones, dentro del activismo social afrodescendiente, se consideran básicamente acciones afirmativas con el objetivo de superar las desigualdades históricas, producto de la esclavitud y del racismo estructural para lograr finalmente una condición ciudadana plena de los afroecuatorianos (Antón Sánchez 2007). Las movilizaciones por acciones afirmativas también tienen una larga historia y expresión en Colombia y

6 Ya en los años 90 tuvieron lugar en Nigeria y Ghana varios encuentros panafricanos que abordaron el tema de reparación por la esclavitud de africanos y por la colonización (Rauhut 2018c).

Brasil, aunque los contextos sociales locales difieren mucho de un país a otro, y más aún en comparación con la situación demográfica del Caribe anglófono, donde la población total está compuesta en parte por más del 90 % de descendientes de los esclavizados, es decir, los afrodescendientes (Statistical Institute of Jamaica 2011). Las demandas concretas de medidas reparativas se dirigen a los respectivos gobiernos nacionales, no a los Estados europeos como en el caso de CARICOM. Los importantes impulsos de la región y del mundo hispanohablante en el tema de las reparaciones requieren una mayor investigación; en este documento solo se expondrá brevemente el caso especial de Cuba.

El gobierno revolucionario cubano fue el primero en toda la región que firmaba y apoyaba la agenda de CARICOM, primero a través de la delegación cubana ante la Asamblea General de Naciones Unidas y luego directamente por los presidentes (Prensa Latina 2014). Cuba, en su papel de líder en el movimiento tricontinental, siempre adelantó la cuestión de la indemnización de las excolonias de Europa en los foros internacionales. Sin embargo, el tema de reparaciones no se divulga mucho en los debates públicos, no existe un activismo particularmente dedicado a eso. Pero sí son muchas las personas, iniciativas académicas y activistas que se comprometen a enfrentar los largos efectos y los legados de la esclavitud en el trabajo de la memoria a través de un lenguaje educativo, antidiscriminatorio y contra las desigualdades sociales, tanto en varios proyectos sociocomunitarios como a través de publicaciones (Romay Guerra 2012, 2015; Zurbano 2012; Quiñones 2017). Se está encaminando uno de los primeros intentos de divulgar la agenda del Caribe anglófono e intercambiar con los afrodescendiente de Cuba sobre sus propias perspectivas hacia la cuestión de la reparación.⁷

Entre los países anglófonos, hispanohablantes, francófonos y neerlandófonos del Caribe hay muchas barreras en la comunicación y la movilidad debido a los diferentes sistemas políticos (que, una vez más, pueden interpretarse como resultado de la división colonial y los problemas consecutivos tras el cese oficial del colonialismo). Aunque los activistas no siempre pueden trascender estos límites, en sus localidades concretas establecen deliberadamente vínculos transnacionales con otros activistas y debates con el fin de fortalecer las respectivas reivindicaciones. Por supuesto, no tienen una agenda común o uniforme e incluso podrían promulgar intereses en conflicto. Sin embargo, comparten la tarea de enfrentar los legados de la esclavitud y la explotación colonial a través de un marco de justicia reparativa. El caso del Caribe ofrece un nuevo enfoque a la cuestión de las reparaciones en cuanto a los actores e instituciones involucrados, los beneficiarios potenciales, los lugares de negociación y la orientación de objetivos colectivos. Como diálogo político y académico podría ser discutido más allá de la lente de la experiencia de EE. UU. que hasta ahora domina los discursos públicos sobre el tema.

7 Véase: *Negra cubana tenía que ser* (2016).

Destacar a los activistas caribeños, su agenda y su impacto podría contribuir finalmente a superar la marginación del Caribe en términos de activismo político, pero también su supuesta condición de periferia en las ciencias sociales. Prestar más atención a la región y su impacto en la producción de conocimiento crítico podría inspirar tanto el activismo global como la investigación científica sobre el tema de la reparación.

Dirigirse en primer lugar a los gobiernos europeos ofrece una perspectiva extremadamente relevante, tanto por la política internacional como académica, ya que insiste en que Europa asume más responsabilidad histórica debido a una historia entrelazada con sus excolonias en el Caribe. Reclama a los países europeos que reconozcan el papel desempeñado en la historia de sus colonias, pero también el papel que desempeñó la esclavitud en su propia historia económica, social y cultural. En consecuencia, en vez de desconectar sus propias historias nacionales de lo que hayan sufrido las colonias por siglos de esclavitud y dominación colonial, con la agenda por las reparaciones se entabla un necesario diálogo entre los gobiernos de Europa y del Caribe en condiciones de igualdad.

Una consideración seria y directa de las actuales reivindicaciones caribeñas contribuiría sin duda a una mayor conciencia de las consecuencias aún relevantes de la esclavitud, no como una experiencia no europea, sino como parte intrínseca de la historia entrelazada de Europa. En este sentido, el reclamo de reparación insta finalmente a una revisión del colonialismo y la esclavitud dentro de un marco de justicia reparativa sobre todo en el Viejo Continente.

Apoyos

Esta investigación se realizó en el marco del proyecto “Slavery Reparations in the Caribbean: Transregional Perspectives on Actors, Debates, and the Politics of History” (2016-2019) en el Instituto de Estudios Latinoamericanos de Freie Universität Berlin, con financiamiento de la Fundación Fritz-Thyssen (Alemania). Asimismo, esta investigación recibió apoyo de la beca de excelencia “Contestations of the Liberal Script” de Freie Universität Berlin, y de la beca “Beyond Slavery and Freedom: Asymmetrical Dependencies in Pre-Modern Societies”, del Bonn Center for Dependency and Slavery Studies (Alemania).

Agradezco a las personas entrevistadas en Jamaica y al profesor Matthew Smith, quien me acogió como profesora visitante en el Departamento de Historia y Arqueología de la Universidad de las Indias Occidentales en Kingston (2017); y a Verene Shepherd por invitarme a una estancia en el Centro de Investigación sobre Reparaciones de la misma universidad (2020). En Cuba, agradezco a Zuleica Romay, directora del Programa de Estudios sobre Afroamérica en la Casa de las Américas, quien me invitó a debatir la temática junto a colegas de ese país en 2016.

Referencias

- Antón Sánchez, John. 2007. "Afroecuatorianos: reparaciones y acciones afirmativas". En *Afro-reparaciones: memorias de la esclavitud y justicia reparativa para negros, afrocolombianos y raizales*, editado por Claudia Mosquera Rosero-Labbé y Luiz Claudio Barcelos, 155-181. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Araujo, Ana Lucia, ed. 2017. *Reparations for slavery and the slave trade. A transnational and comparative history*. Londres: Bloomsbury Academic.
- Beckles, Hilary. 2013. *Britain's black debt: reparations for caribbean slavery and native genocide*. Kingston: University of the West Indies Press.
- Blake Hannah, Barbara Makeda. 2006. "Reparations: rastafari pathway to world peace". En *Rastafari: a universal philosophy in the third millenium*, editado por Werner Zips, 119-128. Kingston: Ian Randle Publishers.
- CARICOM (Comunidad del Caribe). 2014. "CARICOM Leaders accept caribbean reparatory justice programme as basis for further action on reparations". Acceso el 30 de julio de 2015. <https://bit.ly/3vMU2p1>
- CARICOM Reparations Commission. 2014. "10-Point Reparation Plan". Acceso el 10 de mayo de 2018. <https://bit.ly/2SBc9k5>
- CELAC (Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños). 2014. "Declaración especial sobre la cuestión de las reparaciones por la esclavitud y el genocidio de las poblaciones nativas". Acceso el 22 de octubre de 2015. <https://bit.ly/3vhGbHS>
- Cubadebate. 2014. "Declaración Final de la XIII Cumbre del ALBA-TCP en La Habana". Acceso el 10 de diciembre de 2018. <https://bit.ly/3qgnxOP>
- Chevannes, Barry. 1994. *Rastafari. Roots and ideology*. Nueva York: Syracuse University Press.
- Draper, Nicholas. 2010. *The price of emancipation: slave-ownership, compensation and british society at the end of slavery*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Eltis, David, y David Richardson. 2010. *Atlas of the Transatlantic Slave Trade*. New Haven: Yale University Press.
- Fanon, Frantz. 1961. *Les damnés de la terre*. París: Éditions Maspero.
- Frigerio, Alejandro. 2004. "Re-africanization in secondary religious diasporas: constructing a world religion". *Civilisations. Revue internationale d'anthropologie et de sciences humaines* 51(1): 39-60.
- Frith, Nicola, y Joyce Hope Scott. 2018. "National and international perspectives on movements for reparations". *The Journal of African American History* 103 (1-2): 1-18. <https://dx.doi.org/10.1086/696363>
- GOV.UK. 2015. "PM's Speech to the Jamaican Parliament". Acceso el 10 de octubre de 2016. <https://bit.ly/3zGf9wF>
- Hall, Catherine, Nicholas Draper, Keith McClelland, Kate Donington y Rachel Lang. 2014. *Legacies of british slave-ownership: colonial slavery and the formation of victorian britain*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Laó-Montes, Agustín. 2007. "Sin Justicia étnico-racial no hay paz: las afro-reparaciones en perspectiva histórico-mundial". En *Afro-reparaciones: memorias de la esclavitud y justicia reparativa para negros, afrocolombianos y raizales*, editado por Claudia Mosquera Rosero-Labbé y Luiz Claudio Barcelos, 131-154. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

- Laó-Montes, Agustín. 2011. "Hacia una cartografía del campo político afrodescendiente en las Américas". *Revista Casa de las Américas* 264: 16-38.
- Lewis, Linden, ed. 2013. *Caribbean sovereignty, development and democracy in an Age of Globalization*. Nueva York: Routledge.
- Martin, Michael T., y Marilyn Yaquinto, eds. 2007. *Redress for historical injustices in the United States: on reparations for slavery, Jim Crow, and their legacies*. Carolina del Norte: Duke University Press Books.
- Mosquera Rosero-Labbé, Claudia, y Luiz Claudio Barcelos, eds. 2007. *Afro-reparaciones: memorias de la esclavitud y justicia reparativa para negros, afrocolombianos y raizales*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- NAARC (National African American Reparations Commission). 2015. "What is NAARC?". Acceso el 12 de septiembre de 2019. <https://bit.ly/3wLE9Xv>.
- Naciones Unidas. 2001. "World Conference against racism, racial discrimination, xenophobia and related intolerance". Acceso el 22 de julio de 2015. <http://www.un.org/WCAR/durban.pdf>
- Naciones Unidas. 2015. "OHCHR and the International Decade for People of African Descent 2015- 2024". Acceso el 9 de octubre de 2020. <https://bit.ly/3qgQLNx>
- National Commission on Reparation. 2013. "Report of the work of the National Commission on Reparation, May 2009 - October 2013". Kingston. Documento inédito.
- Negra cubana tenía que ser*. 2016. "Reparaciones por la esclavitud en el Caribe". Acceso el 22 de septiembre de 2020. <https://bit.ly/3uVukiy>
- Ogletree, Charles. 2003. "Repairing the past: new efforts in the reparations debate in America". *Harvard Civil Rights-Civil Liberties Law Review* 38 (2): 279-320.
- Palmié, Stephan. 2008. *Introduction a Africas of the Americas: beyond the search for origins in the study of afro-atlantic religions*. Leiden: Brill.
- Prensa Latina. 2014. "Cuba Apoya en ONU reclamo caribeño de compensación por esclavitud". *Granma*, 26 de marzo. Acceso el 22 de octubre de 2015. <https://bit.ly/3osvWOk>.
- Quiñones, Serafín. 2017. *Afrodescendencias*. La Habana: Aurelia Ediciones.
- Rauhut, Claudia, y Manuela Boatcă. 2019. "Globale Ungleichheiten in Der Longue Durée: Kolonialismus, Sklaverei Und Forderungen Nach Wiedergutmachung". En *Globale Ungleichheit. Über Zusammenhänge Von Kolonialismus, Arbeitsverhältnissen Und Naturverbrauch*, editado por Karin Fischer y Margarete Grandner, 91-107. Viena: Mandelbaum Verlag.
- Rauhut, Claudia. 2013. "La transnacionalización de la Santería y su renegociación religiosa en Cuba". *Temas* 76: 46-54.
- Rauhut, Claudia. 2014. "A transatlantic restoration of religion: on the re-construction of Yoruba and Lúkúmi in cuban santería". En *Transatlantic Caribbean. Dialogues of people, practices, ideas*, editado por Ingrid Kummels, Claudia Rauhut, Stefan Rinke y Birte Timm, 181-200. Bielefeld: Transcript Publishing.
- Rauhut, Claudia. 2018a. "Caribbean activism for slavery reparations: an overview". En *Practices of resistance in the Caribbean: narratives, aesthetics, politics*, editado por Wiebke Beushausen, Miriam Brandel, Joseph Farquharson, Marius Littschwager, Annika McPherson y Julia Roth, 137-150. Londres / Nueva York: Routledge.

- Rauhut, Claudia. 2018b. "Caribbean leaders in the transnational struggle for slavery reparations". En *Reshaping glocal dynamics of the Caribbean: relaciones y desconexiones, relations et déconnexions, relations and disconnections*, editado por Anja Bandau, Anne Brüske y Natascha Ueckmann, 281-296. Heidelberg: Heidelberg University Publishing.
- Rauhut, Claudia. 2018c. "Mobilizing transnational agency for slavery reparations: the case of Jamaica". *The Journal of African American History* 103(1-2): 133-162.
<https://dx.doi.org/10.1086/696334>
- Rauhut, Claudia. 2020. "Reassessing the Compensation Payments to British Slave Owners in Caribbean Claims for Reparations". *Sociologus* 70(2): 123-141.
- Rauhut, Claudia. 2021. "The link of a former british prime minister's ancestor to caribbean slavery economy in the current call for reparations in Jamaica". En *Cherishing the past, envisioning the future. Entangled practises of heritage and utopia in the Americas*, editado por Olaf Kaltmeier, Mirko Petersen, Wilfried Raussert y Julia Roth, 77-99. Nueva Orleans: University of New Orleans.
- Reparación del Colonialismo. 2015. "El ALBA apoya las reparaciones CARICOM". Acceso el 10 de diciembre de 2018. <https://bit.ly/3gKLsDd>
- Rodney, Walter. 1972. *How Europe underdeveloped Africa*. Londres: Bogle-L'Ouverture Publishers.
- Romay Guerra, Zuleica. 2012. *Elogio de la altea o las paradojas de la racialidad*. La Habana: Editorial Casa de las Américas.
- Romay Guerra, Zuleica. 2015. *Cepos de la memoria: impronta de la esclavitud en el imaginario social cubano*. Matanzas: Ediciones Matanzas.
- Scott, Rebecca, y Michael Zeuske. 2002. "Property in writing, property on the ground: pigs, horses, land, and citizenship in the aftermath of slavery, Cuba, 1880-1909". *Comparative Studies in Society and History* 44 (4): 669-699.
<https://dx.doi.org/10.1017/S0010417502000324>
- Shepherd, Verene, Ahmed Reid, Cavell Francis y Kameika Murphy. 2012. *Jamaica and the debate over reparation for slavery: a discussion paper prepared by the Jamaica National Bicentenary Committee*. Kingston: Pelican Publishers Limited.
- Statistical Institute of Jamaica. 2011. "Census of Population and Housing". Acceso el 6 de mayo de 2018. <https://bit.ly/2Qz15FZ>
- Thompson, Alvin O. 2006. *Flight to Freedom: African Runaways and Maroons in the Americas*. Kingston: University of West Indies Press.
- UCL (University College de Londres). 2013. "Centre for the Study of the Legacies of British Slavery". Acceso el 5 de abril de 2018. <https://www.ucl.ac.uk/lbs/>
- Wilmot, Swithin. 1984. "Not 'full free': The Ex-slaves and the Apprenticeship System in Jamaica 1834-1838". *Jamaica Journal* 17 (3): 3-10.
- Williams, Eric. 1944. *Capitalism and Slavery*. Chapel Hill: University of North Carolina Press.
- Zurbano, Roberto. 2012. "Cuba: doce dificultades para enfrentar al (neo) racismo o doce razones para abrir el (otro) debate". *Universidad de la Habana* 273: 266-277.

Entrevistas

Entrevista a Miguel Lorne, Kingston, 3 de marzo de 2014.

Entrevista a Rupert Lewis, Kingston, 10 de marzo de 2014.

Entrevista a Verene Shepherd, Kingston, 27 de febrero de 2014.

Cómo citar este artículo:

Rauhut, Claudia. 2021. "Justicia reparativa frente a los legados de la esclavitud en el Caribe. Perspectivas interregionales". *Íconos. Revista de Ciencias Sociales* 71: 161-178.
<https://doi.org/10.17141/iconos.71.2021.4700>

Conexiones internacionales del proceso de colonización de la frontera amazónica ecuatoriana, 1960-1970

International connections of the Ecuadorian Amazonian forest colonization process 1960-1970



 Mgtr. Pablo Campaña. Profesor de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador.
(pacampana@puce.edu.ec) (<https://orcid.org/0000-0003-0712-5650>)

Recibido: 30/09/2020 • Revisado: 04/12/2020
Aceptado: 03/05/2021 • Publicado: 01/09/2021

Resumen

En este artículo, se muestran las distintas conexiones internacionales que estimularon, entre 1960 y 1970, la migración campesina hacia las fronteras amazónicas ecuatorianas. Durante el mencionado periodo, en varios países latinoamericanos las organizaciones campesinas reclamaban el acceso a la tierra de latifundios. Para evitar que estos reclamos desencadenasen en revoluciones radicales, la Organización de Estados Americanos propuso que los campesinos migraran hacia tierras de áreas selváticas como la Amazonía. Las distintas conexiones internacionales entre este organismo y la diplomacia estadounidense con la política de colonización de la frontera amazónica de Ecuador constituyen el tema central del presente texto. En la etapa de estudio, Ecuador participó de una política internacional de colonización y recibió créditos de entidades financieras para construir carreteras en zonas selváticas. Además, la presión diplomática logró que se aprobara la legislación sobre colonización, al tiempo que el Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas capacitó a funcionarios estatales para hacer efectivas las políticas agrarias. A partir de fuentes diplomáticas, jurídicas e informes burocráticos, en este artículo se muestran las estrategias transnacionales de gobierno que promovieron la migración campesina a la selva amazónica para desactivar el riesgo de revoluciones políticas comunistas.

Descriptores: Amazonía; colonización; frontera; historia ambiental; historia del Ecuador; reforma agraria.

Abstract

This article exposes the various international influences that –between 1960-1970– operated in order to stimulate peasant migration towards the Ecuadorian Amazonian frontier. During that period poor farmer organizations in several Latin American countries were demanding access to land held by traditional latifundia. In order to defuse the revolutionary potential of these claims, the Organization of American States (OAS) came up with a plan that would have the peasants migrate as colonists towards jungle areas, such as Amazonia. A central topic of the present text is the study of the several international connections between this organization and United States diplomacy in their efforts to boost colonization policies in the Ecuadorian Amazonian frontier. In a first stage, Ecuador received loans from foreign financial organizations, which were targeted for the construction of roads that would facilitate access to the rainforest areas. This was a major component of early efforts to promote the occupation of the tropical woodlands. Additionally, strong pressure by US diplomacy forced Ecuador to pass legislation facilitating colonization, while, at the same time, the Inter American Institute of Agrarian Sciences (IICA), trained government officials in the skills necessary to implement and enforce these policies. The article uses diplomatic, legal and bureaucratic reports in order to disclose the administrative transnational strategies that were active in promoting the migration of landless peasants towards the Amazonian wilderness, as part of an effort to neutralize the risk of communist political revolutions.

Keywords: Amazonia; colonization; frontier; environmental history; history of Ecuador; agrarian reform.

1. Introducción

En la década de los 60 inició una nueva migración de campesinos a las zonas tropicales de Latinoamérica. La apertura de carreteras y la promulgación de leyes de colonización prometían reconocer la propiedad de quienes ocuparan esas tierras. Tal estímulo provocó la llegada de decenas de miles de personas a las fronteras selváticas del Petén, del Chocó y la Amazonía (Leal 2018, 126-127). Este fenómeno transnacional incidió directamente en la apropiación estatal de territorios fronterizos, en el despojo de territorios indígenas y produjo un impacto ambiental en bosques de alta diversidad biológica.

En la historiografía se ha explicado la colonización de la Amazonía desde un “nacionalismo metodológico”, en el sentido de que se estudia este proceso como un evento que ocurre aisladamente en las fronteras del Ecuador y el contexto internacional es solo una referencia indirecta (Conrad 2016, 3). En ese sentido, se suele describir la política de colonización como parte de la política agraria impulsada por la elite ecuatoriana para evitar la radicalización del movimiento campesino local (Carrillo 2016; Madrid 2019). Sin embargo, esta mirada deja escapar distintos acontecimientos internacionales que impulsaron la colonización simultánea de la frontera selvática en los países amazónicos de Brasil, Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela.

El objetivo de este artículo es describir, desde una escala global, las conexiones internacionales que produjeron la colonización de la frontera amazónica de Ecuador entre 1960 y 1970. Justamente, al aplicar una perspectiva de historia global, se puede argumentar que la migración de campesinos a la Amazonía de Ecuador también está vinculada a la iniciativa de la Organización de Estados Americanos (OEA) de promover las políticas de colonización en el nivel interamericano, especialmente en fronteras selváticas.

Esta perspectiva global amplía de varias formas el debate sobre los procesos de consolidación de las zonas en la frontera amazónica durante la segunda mitad del siglo XX. Con dicho enfoque se pueden observar mecanismos de financiamiento de las carreteras al bosque tropical y las reflexiones técnico-políticas que dieron prioridad a las políticas de colonización a nivel internacional. Además, se muestra el rol de instituciones internacionales en promover localmente la agricultura tropical y en el desplazamiento de pueblos indígenas de sus territorios. Esta apertura del lente sigue la afirmación que indica que las distintas fronteras selváticas latinoamericanas pasaron por procesos paralelos y relativamente simultáneos (Leal 2018, 126-127). Específicamente, se confirma que surgieron paralelismos en la colonización durante la segunda mitad del siglo XX debido a criterios transnacionales de gobierno sobre las fronteras selváticas.

Para cumplir su cometido, en este artículo se describe cómo las políticas de reforma agraria y de colonización fueron planteadas en el ámbito internacional a partir de la Cumbre de Punta del Este de 1961, que tuvo lugar en Uruguay. En ese encuentro de la OEA se presentó el programa de Alianza para el Progreso que ofrecía un esquema de

Conexiones internacionales del proceso de colonización de la frontera amazónica ecuatoriana, 1960-1970

financiamiento que iba a servir para la construcción de carreteras de penetración a la Amazonía. En segundo lugar, en el texto se abordan una serie de reflexiones teóricas, que aparecieron durante este periodo en Estados Unidos y en Latinoamérica, sobre cómo acelerar la modernización de las sociedades del continente. Parte de este campo de discusión intelectual estuvo destinado a pensar cómo colonizar las zonas tropicales. En tercer lugar, se muestra que el Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas, con sede en Costa Rica, se convirtió en un centro de preparación técnica para funcionarios públicos y campesinos a fin de poner en marcha las políticas de colonización y domesticación de la selva. Finalmente, se expone que estas conexiones internacionales se activaron en Ecuador durante la década de los 60 provocando la apertura de carreteras, migraciones a zonas tropicales, deforestación y afectación a territorios indígenas.

Para la investigación en la que se basa este artículo, se utilizaron documentos estadounidenses de política exterior compilados por el Departamento de Estado en 1993 y que no fueron considerados previamente por la historiografía. Sumado a lo anterior, se usaron como fuentes las revistas *Foreign Affairs* y *El Trimestre Económico*, en las que se debatió el sentido de la reforma agraria, los informes de trabajo del Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas, publicaciones del Registro Oficial sobre el financiamiento de carreteras en Ecuador y reportes de la embajada ecuatoriana en Washington.

181

2. La Cumbre Punta del Este: revolución y colonización

Cuando John F. Kennedy llegó al poder en enero de 1961 temía la expansión de la Revolución cubana a otros países del hemisferio. Simultáneamente, países africanos, asiáticos y del Medio Oriente estaban viviendo procesos de descolonización que preocupaban a Washington. Sin embargo, la cercanía geográfica con Cuba representaba una amenaza directa a la seguridad estadounidense. Por esta razón, Latinoamérica se volvió la principal prioridad de la política exterior del gobierno de Kennedy, quien llegó a calificarla como la región más peligrosa del mundo (Taffet 2007, 27). En su primer año de gobierno, trabajó para proponer un programa de cooperación internacional que duraría una década, para mejorar las condiciones sociales y así contrarrestar movimientos políticos radicales. Para oficializar el programa convocó, en el marco de la OEA, a una cumbre en la ciudad de Punta del Este.

Durante la preparación de la Cumbre, el consejero de Kennedy, Arthur Schlesinger, realizó una gira por varios países latinoamericanos. En la lectura del asesor, en Latinoamérica se estaba terminando un “antiguo régimen” que desde la época colonial se basaba en la explotación latifundista de la tierra. El 70 % de los 200 millones de personas que habitaban la región vivían en la pobreza y luchaban por romper con esa situación. Se abría así un dilema: podían hacerlo a través de una revolución comunista foránea o mediante los ideales democráticos de la cultura occidental a la que

los latinoamericanos pertenecían (Schlesinger 2003, 354). En un memorando para el presidente Kennedy, Schlesinger afirmó que Latinoamérica estaba transformándose, pero aclaraba que “este proceso de modernización no puede ocurrir sin una drástica revisión de la estructura agraria semifeudal que prevalece en gran parte del subcontinente” (Schlesinger 2018, 115). Esta reforma agraria debía poner menos énfasis en la afectación a la propiedad privada y más en la colonización de territorios que se consideraban deshabitados, como las fronteras selváticas.

En sintonía con esa visión, el 20 de marzo de 1961 el Consejo de Seguridad de Estados Unidos indicó que en los siguientes diez años los programas a ser implementados en las Américas incluirían “el mejoramiento de las condiciones de vida rurales” a través de la “construcción de vías de acceso a nuevos sitios de asentamiento” (Schlesinger 2018, 142). Como habían advertido otros autores (Velasco 1979, XVIII), la ofensiva diplomática estadounidense es gravitante en la promoción de las reformas agrarias.

El anuncio del encuentro generó expectativas superlativas en todo el continente. El 4 de agosto, el presidente estadounidense se despidió de la delegación que iba a Uruguay indicando que “el destino de millones de personas depende de esta reunión” (*El Comercio* 1961a). Mientras que Cuba, reconociendo la importancia del evento, envió al Che Guevara como jefe de su delegación.

Durante los 12 días de reunión se abrió un horizonte político seductor. En las primeras dos jornadas de discursos de apertura, los delegados describieron la Cumbre como el punto de inicio de una “revolución”. Esa connotación la dio el propio Kennedy en el mensaje que envió a la reunión enlazando las revoluciones del siglo XIX con Punta del Este: “Vivimos en un hemisferio cuya propia revolución dio origen a las corrientes más poderosas que encauzan el mundo moderno [...]. Nos reunimos aquí para proseguir esta revolución” (Kennedy 1961, 99). En tono similar, el delegado del Perú, Pedro Beltrán, afirmó que estaba por iniciar “la segunda revolución americana, la revolución de la libertad y del bienestar, sin violencia y sin sangre” (Beltrán 1961, 91).

Ambos fragmentos dan cuenta de que se anunciaba un cambio del orden social respaldado por el financiamiento de 20 000 millones de dólares en proyectos de desarrollo, según afirmó el jefe de la delegación estadounidense (Taffet 2007, 33). De esta forma, en la Cumbre de Punta del Este se instalaba la idea de que la revolución no era un término unívoco monopolizado por la izquierda marxista. Al contrario, existía una forma distinta de lograr un cambio social dentro de los parámetros de la democracia liberal.

El espectro de cambios sociales que se planteó en Punta del Este era amplio. Estados Unidos prometía financiar proyectos de infraestructura, vivienda, salud y establecer políticas de intercambio comercial que fomentaran la industria latinoamericana. Sin embargo, el asunto agrario seguía siendo la piedra de toque. El debate del enunciado sobre la reforma fue largo, pero se llegó a un consenso (Carta de Punta

Conexiones internacionales del proceso de colonización de la frontera amazónica ecuatoriana, 1960-1970

del Este 1961, Título Primero). Simultáneamente, se confirmó el desplazamiento de una reforma agraria radical como la cubana, por una basada en la colonización y en la modernización de la agricultura. Ernesto Guevara dejó en claro que Cuba no era partidaria de reformas agrarias basadas en la migración a áreas “deshabitadas”: “¿Quieren hacer Reforma Agraria? tomen la tierra al que tiene mucha y dénsela al que no la tiene. Así se hace Reforma Agraria, lo demás es canto de sirena [...]. La Reforma Agraria se hace liquidando los latifundios, no yendo a colonizar allá lejos” (Guevara 2003, 429).

En el texto final de la Carta de Punta del Este se planteó que los países debían “impulsar programas de reforma agraria integral” (Carta de Punta del Este 1961, Título Primero). En esta reunión se crearon las condiciones internacionales para colonizar las fronteras selváticas latinoamericanas, entre ellas las amazónicas. En primer lugar, la percepción de los programas de reforma agraria se modificó. A partir de la Cumbre, la clase política latinoamericana no vio esta medida como una propuesta radical que debía ser enfrentada. Al contrario, muchos gobiernos comenzaron a considerarla como un mecanismo útil para aliviar las tensiones sociales y que estaba impregnada de un sano idealismo. Sumado a lo anterior, si los países hacían reformas agrarias alineadas al modelo de la Cumbre de Punta del Este recibirían préstamos para la realización de obra pública (Lathan 2000, 91).

183

3. El campo intelectual que debatió la reforma agraria y la colonización de fronteras selváticas

La Cumbre de Punta del Este gozó de una amplia cobertura en la prensa internacional, pero detrás de las cámaras estaban los intelectuales que influyeron decisivamente en la política internacional. Eran teóricos estadounidenses y latinoamericanos que buscaban definir qué tipo de medidas estatales eran necesarias para que despegara la economía de los “países periféricos”. En los Estados Unidos la teoría de la modernización y en Latinoamérica la teoría de la dependencia fueron dos líneas de pensamiento que dialogaron intensamente en este periodo. Pese a que podían tener posturas distintas sobre el comercio internacional, un punto común en ambas corrientes era la idea de que el Estado debía intervenir en el mercado y planificar el desarrollo económico. Con el establecimiento de la Alianza para el Progreso en 1961, decía el economista argentino Raúl Prebisch (1961, 674), se creó “un lenguaje común” para planificar el desarrollo del hemisferio.

La revista estadounidense *Foreign Affairs* y la mexicana *El Trimestre Económico* fueron el soporte de ese intercambio en el que tuvo prioridad el debate sobre la reforma agraria y la colonización. Había un acuerdo de lo imperioso de resolver la desigualdad de la estructura agraria para evitar revoluciones como la cubana. Sin embargo, existía

un choque al debatirse el rol de la colonización de las fronteras selváticas de los países latinoamericanos.

En la revista *Foreign Affairs* en 1962, Robert Alexander, asesor de Kennedy, afirmaba que existían dos tipos de reformas agrarias. La primera era la impulsada por Cuba en la que no se pagaban compensaciones a los propietarios expropiados y las tierras pasaban principalmente a haciendas estatales (Alexander 1962, 195). Alexander proponía un tipo diferente de reforma, que se generara a partir del diálogo de distintos sectores, con asistencia de expertos agrarios, pagando las expropiaciones oportunamente y ofreciendo créditos agrícolas. Pero, además, se debía considerar la geografía:

En muchos países latinoamericanos hay vastas áreas sin asentamientos de población. Son tierras vírgenes, muchas altamente productivas y siendo que generalmente pertenecen al Estado están disponibles para ser distribuidas a los campesinos hambrientos sin necesidad de compensación. Sin embargo, estas regiones suelen estar a distancias considerables de las áreas pobladas, y una buena cantidad de inversión es necesaria para hacerles susceptibles de colonización; son particularmente necesarias carreteras para que pueden acceder los colonos y para que sus productos puedan salir a los mercados (Alexander 1962, 201).

184

Así, Alexander fomentaba con entusiasmo la colonización de tierras “vírgenes”, que en la mayoría de los casos eran bosques tropicales. Por el contrario, Raúl Prebisch publicó un artículo –en inglés en *Foreign Affairs* y en español en *El Trimestre Económico*– en donde afirmaba que el énfasis de la reforma agraria debía ser la redistribución de la propiedad de los terratenientes. Prebisch (1961, 674) desdeñaba los proyectos de colonización por ser meros “paliativos” que eran costosos “dejando intactas grandes extensiones fácilmente accesibles”. Pero en la misma revista existían opiniones distintas: según Anthony Bottomley, en su artículo “Programa de ingresos para la agricultura del Ecuador”, era muy necesaria “la puesta en cultivo de vastas superficies de nuevas tierras” con la construcción carreteras que permitan mantener “el ritmo de la colonización” (Bottomley 1966, 414-416).

Estas discusiones fueron creando un campo de debate intelectual que fue expandiéndose con encuentros como la Conferencia Mundial sobre Reforma Agraria que se realizó en Roma, en 1966. Este último congreso permite comprender cómo se entendía la relación entre reforma agraria y el hambre en el mundo. En ese encuentro, el presidente de la Organización de Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO por sus siglas en inglés), expresaba su temor a que la explosión demográfica en los países en desarrollo superara la capacidad de producción de alimentos (Cruz 1967, 181).

En tal sentido, el impulso de la reforma agraria y la colonización debía ser comprendido como el intento de resolver “el impacto del acelerado crecimiento poblacional que se observa en América Latina”, como afirmaba Jacques Chonchol (1967,

Conexiones internacionales del proceso de colonización de la frontera amazónica ecuatoriana, 1960-1970

257), quien se convertiría en el ministro de Agricultura de Salvador Allende. Así, se proyectaba que Brasil entre 1960 y 1980 tendría un aumento de 56 millones de habitantes a quienes tenía que ser capaz de “alimentar, vestir, cobijar” (Chonchol 1967, 261). En la medida en que Latinoamérica era la región con mayor crecimiento demográfico en el mundo, en la que el desarrollo industrial no era capaz de absorber la mano de obra, la transformación de la tenencia de la tierra era el punto clave para evitar el hambre (Chonchol 1967, 260).

Entre los intelectuales existía un diagnóstico compartido de que la reforma agraria y la colonización debían resolver la presión sobre la tierra y la demanda de alimentos que resultaría del crecimiento demográfico. Adicionalmente, esta revisión de autores, publicaciones y conferencias refleja que la preocupación sobre la tenencia de la tierra se mantuvo a lo largo del continente y se extendió durante toda la década de los 60. Es notorio que varios autores incidieron directamente en la elaboración de políticas en la práctica: varios llegarían a ser ministros de agricultura o representaban a organizaciones internacionales; su saber afectó la toma de decisiones políticas. Sin embargo, no llegó a un nivel más capilar, estas publicaciones no circulaban entre los funcionarios de bajo rango que aplicarían los proyectos de colonización y que debían ser capacitados a través de otros mecanismos.

185

4. La capacitación técnica para colonizar y domesticar las fronteras selváticas

El Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas (IICA) fue creado en 1942 en Turrialba, Costa Rica, para la investigación de la producción agropecuaria en ambientes tropicales. Una decisión que buscaba que Estados Unidos tuviera acceso a materiales estratégicos durante la Segunda Guerra Mundial (Peters 2018, 330). En la década de los 60, se declaró el inicio de una “nueva dimensión” del IICA, enfocada en la capacitación a altos funcionarios, personal profesional, funcionarios técnicos y campesinos sobre cómo mejorar la producción de la agricultura, el desarrollo rural y el uso de suelos tropicales (IICA 1965, 3). En 1962, inició el Proyecto 206 con el objetivo de capacitar a las personas que distribuyen la tierra en Latinoamérica según los parámetros de la Alianza para el Progreso.

Este proyecto implicó la creación de un Centro Interamericano de Reforma Agraria en 1963, en Bogotá, que ofreció capacitaciones e investigó temas relacionados con el cambio estructural de la tenencia de la tierra. En los siguientes años se crearon centros en Perú, Ecuador, Guatemala, Venezuela, Chile y Brasil que tenían el mismo propósito y que compartían una agenda de trabajo similar (Moreno 1974, 18-20).

La relevancia de estos centros era que capacitaban a los funcionarios públicos a una escala continental sobre cómo llevar a cabo las políticas de reforma agraria y de

colonización haciéndolas más efectivas (Moreno 1974, 18-20). En la medida en que la colonización de las fronteras selváticas implicaba una serie de requisitos burocráticos para legalizar tierras abandonadas, el trabajo del IICA buscaba destrabar esas dificultades. Por eso, los funcionarios de las instituciones estatales de colonización recibían información sobre legislación, funcionamiento de cooperativas de colonización, otorgamiento de créditos agrícolas, planificación de fincas y les proporcionaban material bibliográfico (Moreno 1974, 18-20). En ese sentido, estas instituciones acceban la maquinaria estatal para el correcto funcionamiento de las políticas agrarias que estaban expandiendo la frontera agraria a zonas selváticas.

El impacto del IICA es considerable porque 10 131 personas pasaron por sus distintos cursos de capacitación (Moreno 1974, 55). Los cursos regulares duraban de seis a nueve meses, hubo cursos cortos de solo un mes y también seminarios internacionales que fueron más puntuales. Simultáneamente, el IICA produjo 1219 publicaciones sobre reforma agraria, colonización y desarrollo rural (Moreno 1974, 51). Para la difusión de técnicas de agricultura se publicó la revista trimestral *Desarrollo Rural de las Américas* y un boletín que eran difundidos en todo el continente (IICA 1975, 96).

Pero si bien los campesinos que migraban a las zonas selváticas de América Latina contaban con el respaldo de funcionarios relativamente capacitados, todavía tenían poca orientación a la hora de cultivar suelos tropicales. A partir de ese problema, en el año 1969 el IICA creó del Programa Cooperativo para el Desarrollo del Trópico Americano. Esta iniciativa, con sede en la ciudad de Belem, buscaba promover la enseñanza de la agricultura tropical, crear currículos en esa materia, sistematizar la información sobre bibliotecas especializadas en este tipo de agricultura, identificar áreas de colonización y otorgar becas para capacitar a funcionarios sobre cómo volver dóciles las fronteras selváticas (IICA 1970, 14-19). Este proyecto, que pretendía transformar la selva en un área cultivable, permitió asociar la actividad del IICA a la llamada revolución verde en la medida que buscaba ofrecer “soluciones tecnológicas para aumentar la productividad agrícola y vencer las limitaciones naturales” (Chamorro 2017, 16). A continuación, se explica cómo la colonización en el Ecuador se relacionó con una serie de conexiones internacionales.

5. La iniciativa interamericana de colonizar las fronteras selváticas de Ecuador

En este acápite se analiza la conexión entre la política de colonización de las fronteras selváticas en el Ecuador y la dinámica internacional descrita anteriormente. En primer lugar, se muestra cómo la Cumbre de Punta del Este modificó la percepción de la reforma agraria y de la colonización. Luego, se explica la presencia del campo intelectual que debatió la tenencia de la tierra en la formulación y aplicación de

las leyes sobre colonización en el país. Estas políticas se vieron impulsadas por los presupuestos financieros de Alianza para el Progreso, que permitieron la apertura de carreteras de penetración al bosque tropical. Finalmente, se describe el proceso migratorio y los impactos ambientales que se dieron en zonas selváticas del Chocó y la Amazonía a inicios de 1970.

Como punto de partida, se puede recordar que el 12 de enero de 1961, alrededor de 12 000 campesinos caminaron hasta el Palacio Presidencial en Quito. Lo hacían en un momento en que varias haciendas habían comprado maquinaria para reducir la fuerza laboral y en que la producción bananera se había estancado provocando despidos (Maiguashca y North 1991, 119, 124). Reclamaban acceso a la tierra en medio de un ambiente de consternación por la primera Ley de Reforma Agraria implantada por la Revolución cubana dos años antes. Es plausible afirmar que hasta este evento dominaba la reticencia a cualquier política de distribución de la tierra. En Ecuador y en otros países latinoamericanos se tildaba de radical a quien la pronunciaba (Chanol 1967, 259).

Pero este rechazo no existía en todos los sectores. Los movimientos campesinos que marcharon en Quito tenían en mente la reforma realizada en Cuba. Adicionalmente, hubo una fracción de terratenientes que conocían que una reforma agraria podía realizarse con ciertos matices, modernizando la agricultura y calmando el reclamo social (Barsky 1984, 329). Al realizarse la Cumbre de Punta del Este esta percepción minoritaria de admitir cierto tipo de reforma agraria se volvió dominante.

Este giro se explica porque fue la propia delegación estadounidense la que insistió en la necesidad de modificar la estructura agraria latinoamericana. A lo anterior, se suma que las tesis de Punta del Este y su entusiasmo revolucionario fueron apropiadas por la prensa y por los líderes locales. El diario *El Comercio* decía que en Uruguay tenía lugar “la reunión más importante y de mayor trascendencia de las últimas décadas”, sus portadas dieron seguimiento cotidiano al evento y se publicó al final el texto íntegro de la Carta de Punta del Este (*El Comercio* 1961b). El periódico incluso abogó en un editorial por “una reforma agraria de grandes repercusiones” (*El Comercio* 1961c). Este efecto local de la Cumbre se reafirma si consideramos que durante su desarrollo el presidente de la República, Velasco Ibarra, presentó a los diputados una comisión para que elaborara un proyecto de ley de reforma agraria (*El Comercio* 1961d). El derrocamiento de Velasco Ibarra impidió que se fraguara esa iniciativa, pero los siguientes gobiernos no pudieron evadir tal obligación. Si la Revolución cubana puso la reforma agraria en el centro del debate, la Cumbre de Punta del Este la hizo políticamente viable.

En un contexto político acalorado, un grupo de militares dio un golpe el 11 de julio de 1963 (Moncayo 2010, 303). La Junta Militar que tomó el poder ordenó al economista José Corcino Cárdenas realizar un proyecto de ley agraria. Es importante apuntar que Cárdenas era un académico que participaba del debate intelectual internacional sobre la reforma agraria. Este funcionario, que dirigiría la Junta Nacional de

Planificación, se graduó en la Universidad de Harvard, uno de los centros de conocimiento donde emergió la teoría de la modernización. Luego pasó al Banco Interamericano de Desarrollo (BID) que era la entidad financiera del programa de Alianza para el Progreso y publicó una investigación en la revista *El Trimestre Económico*, espacio donde se presentaban conclusiones sobre la modernización de la agricultura. Para Cárdenas, las expropiaciones solo debían realizarse de forma excepcional, además, sugería que “las tierras del Estado aun no distribuidas podrían ser sometidas a un plan de colonización” (Cárdenas 1954, 325).

Más allá del autor del proyecto del texto jurídico, la reforma ecuatoriana sufrió presiones internacionales específicas. La correspondencia de la embajada de Ecuador en Washington da cuenta de la insistencia del BID para la aprobación de la ley. En un memorando, un funcionario del Inter-American Development Bank informó al embajador ecuatoriano sobre dos préstamos para programas de colonización que equivalían a 4 350 000 dólares. En el documento se indica que “a título personal creo que hasta que no se dicte la nueva ley de reforma agraria, y que según los periódicos ecuatorianos se dictará después de poco, no se procederá a la ejecución del programa de integración del campesinado”.¹

Finalmente, la Ley de Reforma Agraria y Colonización fue promulgada el 11 de julio de 1964 por la Junta Militar. El texto iniciaba con una exposición de motivos donde trasluce la sintonía entre el debate agrario internacional y quienes diseñaron la ley. Se hacía referencia a la necesidad de acelerar el progreso modificando la “viciosa estructura agraria”, se señalaba la preocupación por el crecimiento de la población de las ciudades y se planteó la colonización de zonas fronterizas con el fin de “absorber los desplazamientos demográficos”. Por último, se indicaba que la norma buscaba estar a tono con los cambios sociales que se propusieron en la Carta de Punta del Este (Ley de Reforma Agraria y Colonización 1964). El énfasis en las políticas de colonización se acentuó cuando tres meses después la Junta Militar promulgó la Ley de Tierras Baldías y Colonización. La regulación por separado de la colonización de fronteras selváticas buscaba agilizar el proceso de ocupación de tierras fronterizas (Ley de Tierras Baldías y Colonización 1964).

La afinidad ideológica entre la Junta Militar y el programa de Alianza para el Progreso facilitó el financiamiento para la apertura de carreteras en zonas selváticas a través de tres instituciones: el Banco Mundial, el BID y la Agencia Internacional para el Desarrollo (USAID). El Estado creó un fondo, financiado por estas instituciones en un 64,7 %, que sirvió para poner en marcha el Plan Vial de Carreteras, con el que se proponía “la incorporación de nuevas y fértiles zonas de producción” especialmente en zonas tropicales (Decreto de creación del Fondo Nacional de Carreteras 1964).

1 Archivo del Ministerio de Relaciones Exteriores de Ecuador, “Office Memorandum. De Federico Intriago, Director Ejecutivo a José Correa, Embajador del Ecuador en Washington. Asunto: Estado actual en el que se encuentran los préstamos con Ecuador”, 18 de febrero de 1964.

En esa década hay dos zonas tropicales que fueron atravesadas por carreteras. La primera es la de Santo Domingo y Esmeraldas que pertenece a la región biogeográfica del Chocó. La vía de Santo Domingo era necesaria para unir de forma eficiente a las dos ciudades principales de Ecuador, Quito y Guayaquil, por lo que se volvió prioritaria. La edificación de esta vía recibió un préstamo incluso antes de instaurarse el fondo para carreteras, por lo que para el año 1964 fue terminada (Convenio de Préstamo con la Agencia para el Desarrollo Internacional 1963).

La segunda zona es el amplísimo “Oriente”, término con el que se describía a la Amazonía de Ecuador. Desde los Andes existían al menos cuatro puntos de ingreso, pero ninguno se había logrado consolidar. En estos años se financiaron carreteras que están ligadas a proyectos de colonización. En la región sudoriental se construyó la vía que llegó hasta Nangaritza en Zamora Chinchi y otra que conectaba con Sucúa en Morona Santiago (Resolución de la Asamblea Constituyente 1967). En el centro del Oriente se financió una carretera por la cual se llegaba, a través de Baños, hasta Puyo en la provincia de Pastaza. Mientras que en el norte de la Amazonía se había considerado construir una carretera a Baeza, un trayecto más prudente que no alcanzaba la parte baja de la región. Sin embargo, en 1967 la empresa Texaco encontró petróleo y construyó una vía de acceso de 280 kilómetros que sería la más utilizada por colonos a inicios de 1970. De esta forma, el proyecto interamericano de colonización creó una red vial inicial de 431 kilómetros de transporte terrestre que logró estimular las migraciones internas y transformar los trópicos del Ecuador (Bromley 1981, 23).

Pero el proceso de colonización apenas iniciaba y se necesitaba que los funcionarios tuvieran conocimientos para ejecutarlo. En 1966 se firmó el Convenio para el establecimiento de un Centro de Investigación y Enseñanza de la Reforma Agraria (1966) entre el Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria y Colonización (IERAC) y el Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas, para que este último capacitara a los funcionarios en la transformación de la estructura agraria. La institución brindó sus cursos en distintas ciudades del país. Si se revisa solo las actividades del año 1967, se observa que hubo un curso de reforma agraria en Ambato, un segundo sobre colonización en Loja, un tercero sobre la aplicación de criterios científicos a la agricultura y un cuarto sobre comunicación para funcionarios en Quito, un quinto sobre planificación en Cuenca, y el sexto sobre administración rural en Daule (IICA 1967, 42). Algunas capacitaciones duraban un par de días y otras semanas, también se ofrecía la formación de posgrado en el centro de investigación que estaba en Costa Rica (IICA 1965, 188).

Si bien estos cursos no se referían exclusivamente a las políticas de colonización, los funcionarios públicos adquirirían conocimientos que luego eran útiles para los campesinos que migraban a zonas selváticas. Así, en un curso de tres semanas que se impartió en Daule se enseñaban conocimientos útiles: cómo hacer un mapa de explotación de una propiedad, cómo llevar contabilidad, cómo formar una cooperativa u obtener un crédito agrícola (Escoto 1968).

También se ofrecieron cursos en zonas de colonización relacionados con proyectos específicos, como el que tuvo lugar en 1969 en la ciudad de Zamora, durante 20 días, y contó con la participación de 21 funcionarios (IICA 1969, 43). El curso estuvo a cargo del alemán Cristobal Unterrichter, especialista del IERAC en el asentamiento de colonos en fronteras selváticas. Además de explicar la legislación y políticas de colonización, el curso entraba en detalles que describían el territorio del Valle del río Nangaritza, donde se había planificado “orientar” a colonos campesinos. El obispo de Zamora, monseñor César Mosquera, describía los pueblos indígenas –a los que llamaba recursos humanos– que habitaban la región y el agrónomo Francisco Vivar los cultivos factibles en ese tipo de suelo (IICA 1969, 50). Como parte del curso se hacía una visita de campo al área de colonización: en ese lugar entrevistaban a los escasos colonos que habían llegado antes, se reconocían las zonas vírgenes y tomaban nota de la ocupación por parte de indígenas. Además, los funcionarios trabajaban casos hipotéticos como conflictos por el paso de un camino vecinal y casos de disputa entre colonos e indígenas (IICA 1969, 46).

Este documento revela que quienes ejecutaban los proyectos de colonización sabían que las zonas de asentamiento no estaban “deshabitadas”, como afirmaban los documentos oficiales. De hecho, el envío de funcionarios a preparar informes sobre la gente shuar del Valle del río Nangaritza da cuenta de una actitud inquisitiva por parte de los funcionarios del IERAC. Según se expresa en la descripción del curso, había que entrevistar a colonos en la zona, pero solo tomar nota sobre el pueblo shuar que allí habitaba. Todo parece indicar que era concebido como un obstáculo a superar en la puesta en marcha del proyecto de colonización. En ningún momento, en tales descripciones, se dice que el proyecto tenía que consultar a los indígenas que allí residían o pedir su consentimiento. Esto evidencia el carácter impositivo de la llegada de campesinos a la Amazonía.

Además de las transformaciones en la Amazonía, la transformación demográfica y el impacto ambiental de la red vial durante la década de los 60 fue notoria en la frontera selvática de Santo Domingo de los Colorados. El objetivo inicial era construir 180 kilómetros de carretera para facilitar el asentamiento de 1600 campesinos que recibirían préstamos para el cultivo de cacao, cítricos y pastos, y también material para edificar sus viviendas, tres centros comunitarios y 20 escuelas (Decreto 583 de 1963). Pero su ubicación estratégica, al ser un punto de conexión de zonas bajas tropicales que abastecían a Quito, aceleró el crecimiento poblacional. A la llegada de campesinos, se sumó la de comerciantes y luego se instalaron empresas madereras, lo cual generó que en pocos años Santo Domingo tuviera un desarrollo urbano y que en 1967 fuera declarado cantón (Ley de creación del cantón Santo Domingo de los Colorados 1967).

En la Amazonía la red vial abierta produjo un impacto significativo, entre 1964 y 1970 se adjudicaron 77 502 hectáreas (Barsky 1984, 304). Sin embargo, sus con-

secuencias se intensificaron para la siguiente década cuando se adjudicaron en promedio 118 483 hectáreas anuales (Barsky 1984, 310). La zona de mayor impacto fue el norte de la Amazonía, donde se suele afirmar que llegaron colonos buscando beneficiarse del auge petrolero, pero se ha demostrado que muy pocos estaban involucrados en las actividades hidrocarburíferas (Gravelin 1987, 177). Por esta razón se puede afirmar que la base legal e institucional para la colonización establecida en la década de los 60 fue una condición necesaria para el crecimiento de esta región, en la que surgiría la ciudad de Lago Agrio.

Aunque a simple vista la estrategia de la OEA y de la política exterior estadounidense de promover la colonización de las fronteras selváticas funcionó, hubo dificultades y resultados inesperados. Es discutible si se lograron distender los conflictos sociales en América Latina: la agitación social en Ecuador y en la región se mantuvo al menos hasta 1980. Además, los procesos de colonización produjeron efectos no previstos. En los debates intelectuales sobre la colonización nunca se concibió construir ciudades en los bosques tropicales, sin embargo, en la Amazonía la llegada de campesinos dio lugar a urbes que se convertirían en nuevos centros de poder en esos territorios. Por lo que se puede afirmar que la urbanización de la Amazonía fue un resultado no previsto en la estrategia inicial de colonización. Un segundo efecto no vaticinado fue la reducción y agotamiento del medio ambiente. En 1960 imperaba la idea de que los bosques tropicales eran inagotables por lo que los efectos ambientales de la apertura de carreteras fueron subestimados. En la década de los 80 el movimiento ambientalista levantó la alarma sobre el daño ambiental que se ocasionó en la región.

6. Conclusiones

Existen varios puntos de conexión entre la Guerra Fría y las transformaciones de las fronteras selváticas amazónicas. La Revolución cubana, a través de su Reforma Agraria, puso sobre la mesa del debate político la necesidad de que los campesinos accedieran a la tierra. La respuesta de la política exterior estadounidense fue estimular una gran migración campesina hacia zonas tropicales latinoamericanas, entre ellas la Amazonía. Para hacerlo promovió, en el marco de la OEA, la aprobación de reformas agrarias y la colonización en toda la región.

La iniciativa de Estados Unidos contó con un respaldo entusiasta por parte de gobernantes latinoamericanos que tenían una presión política interna para reformar la tenencia de la tierra. Entre 1960 y 1970 esta sintonía derivó en el otorgamiento de empréstitos internacionales para la creación de institutos especializados de reforma agraria y colonización, la capacitación local de miles de funcionarios a escala continental y en la construcción de carreteras en zonas de difícil acceso. Este mecanismo explica cómo se produjeron los procesos migratorios internos hacia los territorios

fronterizos, los cuales provocaron la construcción de nuevas identidades y la consolidación de la presencia estatal en la región amazónica.

Con este texto se invita a observar cómo la colonización de las fronteras selváticas, la construcción de identidades locales y sus consecuencias socioculturales deben ser entendidas en contextos globales. En el caso de Latinoamérica, la OEA es una instancia de coordinación de estímulos para la colonización de las selvas que es tan importante como las dinámicas políticas nacionales. Sin embargo, es necesario precisar la naturaleza de las conexiones que se establecen con cada país. En este artículo se ha subrayado que en el Ecuador existieron conexiones diplomáticas, intelectuales, de capacitación y financieras entre organismos internacionales y prácticas de colonización estatal. Finalmente, estas conexiones explican por qué distintos países latinoamericanos de forma simultánea emprendieron programas de colonización, construcción de vías de penetración a las selvas y agricultura tropical en la Amazonía.

Referencias

- Alexander, Robert. 1962. "Agrarian Reform in Latin America". *Foreign Affairs* 41(1): 191-207. <https://doi.org/10.2307/20029609>
- Barsky, Oswaldo. 1984. *La reforma agraria ecuatoriana*. Quito: Corporación Editora Nacional.
- Beltrán, Pedro. 1961. "Discurso del Excelentísimo Señor Pedro Beltrán, Jefe de la Delegación del Perú y Presidente del Consejo de Ministros de su país, a nombre de las delegaciones". *Revista de Seguridad Social* 10 (10): 91-93. <https://bit.ly/2RqII3L>
- Bottomley, Anthony. 1966. "Programa de ingresos para la agricultura del Ecuador". *El Trimestre Económico* 33 (131): 403-421.
- Bromley, Ray. 1981. "The colonization of the humid tropical areas in Ecuador". *Singapore Journal of Tropical Geography*, 2(1): 15-26. <https://dx.doi.org/10.1111/j.1467-9493.1981.tb00114.x>
- Cárdenas, José C. 1954. "Reforma Agraria y Desarrollo Económico en el Ecuador". *El Trimestre Económico*, 21 (83): 305-325.
- Carrillo, Germán. 2016. "Sobre la reforma agraria en Ecuador". *Ecuador Debate* 99: 119-140.
- Chamorro, Antonio. 2017. "La modernización agraria en Ecuador a través del Instituto Nacional de Investigaciones Agro-pecuarias (INIAP)". Tesis doctoral, FLACSO.
- Chonchol, Jacques. 1967. "El desarrollo de América Latina y la Reforma Agraria". *Revista Mexicana de Sociología* 29 (2): 257-327.
- Conrad, Sebastian. 2016. *What is Global History?* New Jersey: Princeton University Press.
- Cruz, Hernán. 1967. "Discurso de Clausura del Presidente de la Conferencia Mundial sobre Reforma Agraria". *El Trimestre Económico* 34 (133): 181-186.
- El Comercio*. 1961a. "Kennedy impartió últimas instrucciones a delegados de Punta del Este", 4 de agosto.
- El Comercio*. 1961b. "La reunión más importante y de mayor trascendencia de las últimas décadas".

Conexiones internacionales del proceso de colonización de la frontera amazónica ecuatoriana, 1960-1970

- El Comercio*. 1961c. “La tierra, clave del avance social”, 14 de agosto.
- El Comercio*. 1961d. “Mensaje del Presidente del Ecuador ante el Congreso Nacional”, 11 de agosto.
- Escoto, Claudio. 1968. “Curso sobre administración de Reforma Agraria”. Curso en el Colegio Técnico de Agricultura de Daule, del 4 al 22 de marzo.
- Gravelin, Blandine. 1987. “Procesos de Urbanización en Zonas Pioneras”. En *Geografía Básica del Ecuador*, tomo III, *Geografía Urbana, El Espacio Urbano en el Ecuador: Red Urbana, Región y Crecimiento*, 170-181. Quito: Centro Ecuatoriano de Investigación Geográfica.
- Guevara, Ernesto. 2003. *The OAS Conference at Punta del Este*. Australia: Ocean Press.
- IICA (Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas). 1965. *Informe Técnico 1964*. San José: IICA.
- IICA. 1967. *Registro Central de Proyectos y actividades anuales 1967-1968*. San José: IICA.
- IICA. 1969. *Proyecto 206 del Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas: Informe Trimestral*. Bogotá: IICA.
- IICA. 1970. *Programa Cooperativo para el Desarrollo del Trópico Americano*. Belem: IICA.
- IICA. 1975. *Informe de Evaluación del Proyecto 206 del programa de cooperación técnica de la OEA*. San José: IICA.
- Kennedy, John F. 1961. “Mensaje del Presidente de Estados Unidos”. *Revista de Seguridad Social* 10: 99-101.
- Lathan, Michael. 2000. *Modernization as Ideology: American Social Science and “Nation Building” in the Kennedy Era*. Chaper Hill: University of North Carolina Press.
- Leal, Claudia. 2018. “From Threatening to Threatened Jungles”. En *A living past: Environmental Histories of Modern Latin America*, editado por John Soluri, Claudia Leal y José Augusto Padua, 115-37. Nueva York: Berghahn Books.
- Madrid, Tito. 2019. “La política agraria en Ecuador 1965-2015”. *Ecuador Debate* 108: 167-184.
- Maignushca, Juan, y Lisa North. 1991. “Orígenes y significado del velasquismo, 1920-1972”. En *La cuestión regional y el poder*, editado por Rafael Quintero, 89-159. Quito: FLACSO Ecuador / York University.
- Moncayo, Patricio. 2010. “El golpe militar de 1963 y el fin de un periodo excepcional de estabilidad política” En *Transiciones y rupturas: El Ecuador en la segunda mitad del siglo XX*, coordinado por Felipe Burbano de Lara, 291-340. Quito: FLACSO Ecuador.
- Moreno, Rafael. 1974. *Informe de Evaluación del Proyecto 206 del Programa de Cooperación Técnica de la OEA*. San José: Editorial IICA.
- Peters, Gertrud. 2018. “La geopolítica de los países aliados en la Segunda Guerra Mundial: El Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas en Costa Rica”. En *Historia global y circulación de saberes en Iberoamérica, siglos XVI-XXI*, editado por David Gustavo Díaz Arias y Ronny José Viales Hurtado, 329-352. San José: Universidad de Costa Rica.
- Prebisch, Raúl. 1961. “La Respuesta de América Latina a una nueva política de cooperación económica internacional”. *El Trimestre Económico*, 28 (112): 674-685.
- Schlesinger, Alexander. 2003. *A thousand days: John F. Kennedy in the White House*. Boston: Houghton Mifflin Harcourt Publishing Company.
- Schlesinger, Alexander. 2018. “Memorandum From the President’s Special Assistant to President Kennedy, Washington, 10 de marzo de 1961”. En *Foreign Relations of the United States, 1964-1968*. Washington, United States Department of State XXXI: edición Ebooks.

- Taffet, Jeffrey. 2007. *Foreign Aid as Foreign Policy: The Alliance for Progress in Latin America*. Nueva York: Routledge.
- Velasco, Fernando. 1979. *Reforma Agraria y Movimiento Campesino en la Sierra*. Quito: El Conejo.

Documentos legales

- Carta de Punta del Este. 1961. Organización de Estados Americanos, 17 de agosto.
- Convenio de Préstamo con la Agencia para el Desarrollo Internacional. 1963. Registro Oficial N.º 72, 4 de octubre.
- Convenio para el establecimiento de un Centro de Investigación y Enseñanza de la Reforma Agraria. 1966. Registro Oficial N.º 5, 22 de noviembre.
- Decreto 583. 1963. Registro Oficial 87, 24 de octubre.
- Decreto 734. 1963. Registro Oficial 98, 7 de noviembre.
- Decreto de creación del Fondo Nacional de Carreteras. 1964. Registro Oficial N.º 208, 18 de marzo.
- Ley de creación del cantón Santo Domingo de los Colorados. 1967. Registro Oficial N.º 161, 3 de julio.
- Ley de Reforma Agraria y Colonización. 1964. Registro Oficial N.º 297, 23 de julio.
- Ley de Tierras Baldías y Colonización. 1964. Registro Oficial N.º 342, 28 de septiembre.
- Resolución de la Asamblea Constituyente: Carretera de penetración al Oriente de Azogues Sucúa se incluye en el Plan Nacional de Vialidad. 1967. Registro Oficial N.º 152, 21 de junio.


Cómo citar este artículo:

Campaña, Pablo. 2021. "Conexiones internacionales del proceso de colonización de la frontera amazónica ecuatoriana, 1960-1970". *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*, 71: 179-194. <https://dx.doi.org/10.17141/iconos.71.2021.4689>

“Una nueva clase dirigente”. Los intendentes bonaerenses durante el Proceso de Reorganización Nacional en Argentina

“A New Ruling Class”. The mayors of Buenos Aires Province during the National Reorganization Process in Argentina



 Dra. Paula Vera Canelo. Investigadora del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) y profesora adjunta de la Universidad de Buenos Aires (UBA) (Argentina). (pvcanelo@yahoo.com) (<https://orcid.org/0000-0001-8190-8915>)

 Lcdo. Juan Pablo Kryskowski. Investigador del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) (Argentina). (jpkrysko@yahoo.com.ar) (<https://orcid.org/0000-0002-9362-081X>)

Recibido: 04/12/2020 • Revisado: 12/03/2021
Aceptado: 31/05/2021 • Publicado: 01/09/2021

Resumen

Este texto describe el reclutamiento de intendentes municipales de la provincia de Buenos Aires durante la última dictadura cívico-militar argentina. Se analiza empíricamente el perfil de los 406 intendentes que gobernaron los 125 municipios bonaerenses entre el 24 de marzo de 1976 y el 10 de diciembre de 1983. Este análisis llevó a la construcción de una base de datos original con fuentes variadas (Boletín Oficial provincial, documentos reservados, prensa local y nacional, entrevistas). El trabajo muestra los siguientes hallazgos: i) esta elite política tuvo características distintivas, determinadas por los objetivos políticos y represivos más amplios de la dictadura; ii) en la primera etapa predominaron los intendentes militares en los municipios considerados “prioritarios” desde el punto de vista represivo (densamente poblados, industriales, sede de importantes establecimientos educativos o de dependencias militares); iii) su perfil fue similar al de otras elites políticas contemporáneas: masculino, con profesiones liberales y las típicas ocupaciones de los notables locales, y afiliación partidaria propia de la “dirigencia civil compatible”; iv) atributos como la procedencia civil, las ocupaciones agropecuarias, los cargos ejercidos en el interior provincial y la experiencia de gestión previa favorecieron la estabilidad de las carreras políticas; y v) pese a que la creación de una nueva clase dirigente fue un objetivo clave de la dictadura, solo unos pocos intendentes bonaerenses permanecieron en la democracia.

Descriptores: Argentina; dictadura; elites; Fuerzas Armadas; gobierno local; política gubernamental.

Abstract

This article describes the recruitment process of Buenos Aires province mayors during the last military dictatorship in Argentina. The profile of the 406 mayors that ruled over 125 towns in the province between March 24 1976 and December 10 1983 is empirically analyzed. This research led to the creation of an original database, which draws from a variety of sources (“Boletín Oficial Provincial”, classified documents, local and national press, interviews). The inquiry led to the following findings: i) this political elite had distinctive features, linked to the wider political and repressive goals of the dictatorship; ii) In a first period a majority of military mayors were appointed in towns considered as a “priority” for repression (densely populated, industrial, seat of important educational institutions or military facilities); iii) the profile of most of these officials was similar to that of other contemporary elites: male, professional, engaged in occupations typical of local public figures and with party affiliations characteristic of “compatible civilian leadership”; iv) the stability of their political careers was favored by traits such as a civilian background, landownership, previous experience in provincial civil service and prior political experience; and v) although the creation of a new ruling class was among the primary goals of the dictatorship, only a few of the Buenos Aires province mayors were able to secure their political survival upon the return of democratic rule.

Keywords: Argentina; armed forces; dictatorship; elites; government policy; local government.

1. Introducción

Durante las últimas décadas en la Argentina y en otros países de la región se asiste a cierta renovación de los temas y problemas que predominaron en la agenda de investigación sobre las dictaduras latinoamericanas de los años 60 y 70. En este nuevo ciclo regional de interés por el pasado reciente recobraron importancia, por ejemplo, los estudios sobre memoria y exilio, genocidio, violencia política y represión, militancia armada, en un contexto de cambios temáticos, metodológicos e interpretativos (Canelo 2016a; Crenzel 2014; Jelin 2017; Feld y Salvi 2019; Markarian 2006; Feiershtein 2007; Vezzetti 2014; Águila, Garaño y Scatizza 2016; Carnovale 2011).

En este marco se produjo un doble giro conceptual. Por un lado, las interpretaciones postdictadura centradas en la clave represiva o terrorista de estos regímenes (Calveiro 1998; Duhalde 1999) dieron paso a estudios que se enfocaron más en las estrategias de generación de consenso y legitimación social. Por otro, la escala nacional que había sido predominante cedió sitios al análisis de los espacios locales, regionales o internacionales (Fernández 2020; Jensen y Lastra 2015; Franco 2012).

En la intersección delimitada por este doble giro conceptual se ubica un fructífero campo de estudios sobre las llamadas “actitudes y comportamientos sociales”. En dicho campo se analizan los heterogéneos consensos sociales logrados por estos regímenes autoritarios y la “participación civil”, además se aborda la colaboración concreta de civiles con las dictaduras (Demasi et al. 2009; Águila y Alonso 2013; Canelo 2015; Lvovich 2009, 2010; Rodríguez 2009; Yaffé 2012; Rollemberg y Quadrat 2010; Valdivia Ortiz de Zárate, Álvarez Vallejos y Donoso Fritz 2012). Los estudios realizados, sobre todo en este último caso, contribuyeron a la articulación del concepto “dictadura cívico-militar” que, al menos en Argentina, tuvo importantes efectos memoriales, políticos y judiciales. Estos análisis retoman vertientes analíticas de larga data, específicamente los trabajos que durante los primeros años de las transiciones a la democracia mostraron la variedad de apoyos sociales construidos por los regímenes autoritarios y los estudios sobre las apoyaturas sociales del franquismo, el fascismo y el nazismo.¹

En la Argentina este campo de estudios priorizó los contextos locales haciendo especial énfasis en la llamada “micropolítica” dictatorial, la cual halló en el nivel municipal un lugar privilegiado, tanto por su accesibilidad como por su relevancia (Ballester 2014; Catoira 2013; González Bombal 1988, 2015; Rodríguez 2009; Lvovich 2009, 2010). Estos estudios locales evidenciaron la trama entre los actores y los gobiernos municipales, aunque solamente la vinculan de forma tangencial con los objetivos políticos y represivos más amplios de la dictadura a nivel provincial o nacional. Además, comparten lo que llamamos “*mainstream* de sentidos” sobre la dictadura (Canelo 2016a), donde el peso interpretativo del “par civil” predomina sobre

1 Algunos trabajos pioneros para los casos de Argentina y Uruguay fueron los de Brunner (1983), O'Donnell (1983) y Oszlak (1984).

“Una nueva clase dirigente”. Los intendentes bonaerenses durante el Proceso de Reorganización Nacional

el del “par militar”. Al enfocarse en el análisis minucioso del rol que cumplieron las asociaciones vecinales o de fomento, clubes de barrio o culturales, juntas vecinales y otras organizaciones locales durante las dictaduras, subordinan una clave interpretativa central de la política dictatorial: la forma específica de ejercicio del poder por parte de las Fuerzas Armadas.

El objetivo de este artículo es analizar la dinámica de reclutamiento de intendentes municipales durante la última dictadura cívico-militar argentina (1976-1983), a través del estudio de un caso particular que aún no ha sido abordado de forma sistemática: la provincia de Buenos Aires –que en el texto se denominará PBA–, considerada la más importante de la Argentina. En primer lugar, se estudia el vínculo entre este reclutamiento y los objetivos políticos y represivos estratégicos más amplios de la dictadura; luego reconstruimos el perfil del conjunto de esta elite política local,² en términos de sus propiedades sociales, profesionales/ocupacionales y político-partidarias; y en tercer lugar se analizan algunas particularidades –como estabilidad y experiencia– de las carreras políticas de los intendentes bonaerenses durante la última dictadura.

Para ello, se creó una base de datos original nombrada Intendentes bonaerenses PRN 1976-1983, que sistematiza información tomando en consideración diferentes variables³ de los municipios e intendentes de la PBA durante el periodo estudiado. El objeto de estudio está formado por un total de 406 individuos que ocuparon por lo menos una vez el cargo de intendente en alguno de los 125 municipios bonaerenses, entre el 24 de marzo de 1976 y el 10 de diciembre de 1983.⁴

En el análisis de este objeto de estudio se combinan una gran relevancia con una considerable dificultad. Por un lado, la PBA es el territorio más importante de la Argentina en cuanto a extensión, cantidad de habitantes y relevancia política; por otro, los intendentes bonaerenses en su conjunto constituyen un objeto de estudio muy poco explorado de forma sistemática hasta el momento. Adicionalmente, el artículo aborda un periodo histórico donde no abundan las fuentes debido a la ausencia de una política gubernamental integral para la conservación de archivos, o por la destrucción deliberada de documentos.⁵

La escasa información disponible obligó a multiplicar los esfuerzos para encontrar otras fuentes de documentación que pudieran ser útiles a la investigación. Las principales fuentes que utilizadas fueron documentos oficiales que pertenecen al Poder

2 En este artículo el término ‘elite’ se refiere exclusivamente a la definición “por posición”, es decir, a quienes ocupan la “más alta posición institucionalizada” (De Imaz 1962, 1964; Cantón 1964), o la máxima jerarquía en el gobierno municipal, los intendentes.

3 Las variables usadas son nombre y apellido del intendente, municipio, cantidad de intendentes, pertenencia al GBA, pertenencia a zona y área represiva, procedencia civil/militar/fuerza de seguridad, fuerza, grado militar, profesión/ocupación (civiles), partido político, fecha de ingreso al cargo, fecha de egreso, tiempo de permanencia y experiencia previa/posterior en el cargo.

4 Al comenzar la dictadura existían 121 municipios bonaerenses, pero al finalizar este periodo aumentaron a 125 por la creación de Partido de la Costa, Pinamar, Villa Gesell y Monte Hermoso.

5 En 98 municipios fue posible reconstruir todas las variables, sin embargo, en 24 los datos recopilados están incompletos y para los municipios Alberti, General Guido y Pinamar resultó imposible hallar datos.

Ejecutivo Nacional (PEN) y provincial, el Boletín Oficial, artículos de medios de prensa de alcance local y nacional, documentos reservados, entrevistas, registros históricos de los escalafones de las Fuerzas Armadas y también información disponible en internet como los portales oficiales de todos los municipios bonaerenses.

El artículo se encuentra estructurado en tres apartados: en el primero se presentan los objetivos de municipalización y represión de la dictadura en la PBA y los vínculos entre estos y el reclutamiento de intendentes; en el segundo se estudian algunas propiedades sociales, profesionales/ocupacionales y político-partidarias de los intendentes; y, por último, se analiza la construcción de carreras políticas, en términos de estabilidad y experiencia, tanto en el periodo previo a la dictadura como en la etapa posterior a la misma.

2. Municipalización y represión en la PBA

Las orientaciones generales sobre la designación y las funciones políticas que debían cumplir los gobernadores e intendentes de la dictadura fueron definidas por el PEN tras el golpe de 1976 (Canelo 2011). El 10 de mayo de ese año el general Albano Harguindeguy, quien se desempeñaba como ministro del Interior, dio a conocer una directiva de la Secretaría General de la Presidencia de la nación, que fue aprobada por el general Jorge Rafael Videla, presidente de la nación y miembro de la Junta Militar, máximo órgano soberano del Proceso.

Los individuos reclutados debían tener estrecha vinculación con las asociaciones locales y amplio reconocimiento en la comunidad (González Bombal 1988). Por su parte, los gobernadores podían “confirmar a los intendentes que se hallaban en funciones al 24 de marzo pasado” –es decir, que habían sido elegidos durante el derrocado gobierno peronista 1973-1976– siempre y cuando hubieran demostrado “a) honestidad en el desempeño del cargo o en sus antecedentes personales; b) idoneidad para la función; c) prestigio y representatividad en el medio” (*La Nación* 1976, citado en Vázquez 1985, 68).

En 1977, durante la III Reunión con los gobernadores, Harguindeguy y Videla les recomendaron mantener “un diálogo permanente con los sectores representativos locales que, además de evitar el aislamiento, posibilite la recepción de aportes válidos para la gestión” (*La Nación* 1977, portada). Mientras que, en los municipios, donde “la relación entre la autoridad y el ciudadano es más directa”, debía promoverse la “participación (vecinal) en la realización de tareas ejecutivas” (*La Nación* 1977, portada).

Luego de la breve intervención del general Adolfo Sigwald, en abril de 1976 fue designado como gobernador de la PBA el general de división Ibérico Saint Jean, abogado de profesión y ex secretario de Informaciones del Estado. Cuando su nombramiento de gobernador fue ratificado designó como su ministro de Gobierno a James

“Una nueva clase dirigente”. Los intendentes bonaerenses durante el Proceso de Reorganización Nacional

Smart, exjuez del “Camarón” –Cámara Federal especial creada en 1971 para juzgar actividades consideradas “subversivas”– y complementó su equipo de trabajo con el dirigente agropecuario Jorge Aguado y el abogado Alberto Rodríguez Varela.

Estos dirigentes, bautizados como “Grupo La Plata” en referencia a la capital provincial, formaron uno de los más importantes *think tanks* de la dictadura, el primero en redactar un plan político para el gobierno, titulado “Un nuevo ciclo histórico argentino: del Proceso de Reorganización Nacional a la Tercera República. Lineamientos para una estrategia nacional”, finalizado en octubre de 1976. En el texto advertían que uno de los máximos objetivos de la dictadura era crear una nueva clase dirigente “identificada con la heredad tradicional y dispuesta a resistir hasta la victoria a la agresión marxista populista”, y que por eso debía evitarse “el aislamiento respecto de la civilidad”, al igual que “la tentación del ‘pacto’ con la dirigencia civil preexistente” (Grupo La Plata 1976, 19).

El Grupo La Plata buscó transformar a la PBA en un “modelo” de la refundación, articulando la municipalización política con una feroz represión. Por una parte, reclutaron una dirigencia local adicta, proveniente de los movimientos vecinalistas y que ayudó a fortalecer el poder de los intendentes mediante distintas medidas como la transferencia de funciones y servicios, el reconocimiento oficial de algunas instituciones en desmedro de otras, o la aprobación de proyectos de obras públicas (González Bombal 2015; Rodríguez 2009), tal como hicieron algunos gobernadores de facto en distintas provincias del país. Por otro, cultivaron estrechos vínculos con paradigmáticos represores como el general Camps, jefe de la policía bonaerense, y su mano derecha, el comisario Miguel Etchecolatz.

Ya en 1975 la PBA era considerada como zona de “alta prioridad” en la “lucha contra la subversión”, al igual que otros territorios como Tucumán, Capital Federal y La Plata, Córdoba y Rosario-Santa Fe –prioridad 1, 2, 3 y 4 respectivamente– (Comando General del Ejército 1975 citado en D’Andrea Mohr 1999, 56). La inteligencia militar identificaba en territorio bonaerense el supuesto accionar de las “Organizaciones Político-Militares PRT-ERP y Montoneros”, las cuales se dividían en dos “grandes” frentes: el “Pelotón Urbano Villa Constitución (Zárate-Campana)”, que contaba con “30-40 hombres”; y las “Compañías Urbanas en Buenos Aires”, que presentaban una supuesta dotación de “120-160 hombres” (Comando General del Ejército 1975 citado en D’Andrea Mohr 1999, 60).

Sobre la zona metropolitana de la PBA se construyó el llamado Circuito Camps, integrado por 29 Centros Clandestinos de Detención dependientes de la policía provincial, 10 de ellos en la ciudad de La Plata y por los que pasaron más de 2000 personas detenidas-desaparecidas. La provincia fue atravesada por tres de las cinco zonas de represión en que fue dividido el territorio nacional: zonas 1, 4 y 5, las cuales fueron trazadas sobre los Comandos de Cuerpo de Ejército.

3. Perfil de los intendentes bonaerenses

¿Civiles o militares?

Según el único informe oficial publicado sobre la composición de las intendencias a nivel nacional durante el gobierno de facto, realizado por la Secretaría de Inteligencia del Estado a fines de 1978, los funcionarios militares representaban solo un 10 % en todo el país –170 de 1697–, mientras que el 90 % restante –en total 1527– eran civiles. El 57 % de estos civiles pertenecían a diferentes partidos: 35 % a la Unión Cívica Radical (UCR), 19 % al Partido Justicialista (PJ), 12 % al Partido Demócrata Progresista (PDP), 11 % al Movimiento de Integración y Desarrollo (MID), y el 9 % a la Fuerza Federalista Popular (FUFEPPO). Por su parte, el 43 % de los intendentes de la Argentina no militaban en ninguna organización política (*La Nación* 1979, portada; *El Litoral* 1979, 2).

El reclutamiento de intendentes de la PBA estuvo más militarizado que el que se aplicó en el resto del país, incluso en otras provincias importantes. La prensa explicaba que “el porcentaje de hombres de las Fuerzas Armadas que ocupan intendencias es alto por contraste con el promedio nacional (porque) en la primera parte del proceso se resolvió que los decisivos municipios del Gran Buenos Aires no estarían bajo el control civil” (*El Litoral* 1979, 2).

En los días posteriores al golpe de Estado de marzo de 1976, la ocupación rápida, el control del territorio y de la población fueron objetivos centrales de la dictadura. En esta etapa la designación de intendentes militares o de las fuerzas de seguridad cobró vital importancia en la PBA. En más de la mitad de los municipios existentes se registró un rápido reemplazo –de no más de tres meses– de los intendentes constitucionales por miembros de las Fuerzas Armadas o de seguridad. Solo uno de estos reemplazantes era civil, el arquitecto Adolfo Estrada de Almirante Brown, y apenas permaneció nueve días en el cargo (Boletín Oficial de la Provincia de Buenos Aires 1976).

Durante los primeros años de la dictadura no se designaron intendentes civiles en ningún partido del denominado Gran Buenos Aires (GBA), territorio donde se localizaban 13 de los 15 municipios más poblados de la provincia (INDEC 1982).⁶ Las primeras designaciones de civiles para este cargo tuvieron lugar en 1979, en los municipios Esteban Echeverría, General Sarmiento, Lanús, Morón, Quilmes, Tigre, La Plata y Ensenada.

La militarización de estas zonas de la PBA estuvo vinculada no solo con su densidad poblacional, sino además con su elevada concentración industrial –allí se ubicaban desde los grandes establecimientos metalúrgicos hasta los mayores astilleros

6 El GBA está formado por el conjunto de municipios integrados en conurbación con la actual capital nacional que la excluyen, en ese entonces llamada Capital Federal y hoy Ciudad de Buenos Aires. Se trata de municipios urbanos, demográficamente densos y con predominio de la economía industrial y de servicios.

“Una nueva clase dirigente”. Los intendentes bonaerenses durante el Proceso de Reorganización Nacional

navales—, con la presencia de instituciones educativas de nivel superior y medio —La Plata, Bahía Blanca y Mar del Plata— y de algunas bases militares —de la Armada en Bahía Blanca y Mar del Plata, y del Ejército en San Nicolás—. En la concepción sobre la “subversión” imperante por entonces en las Fuerzas Armadas, estos factores volvían a esos territorios “de alta prioridad”, a diferencia de las zonas con menor densidad poblacional o rurales, donde predominaron los intendentes civiles.

Si se analiza el conjunto de intendentes bonaerenses que ocuparon cargos entre 1976 y 1983 se percibe que la mayoría procedían del ámbito civil: 66 % eran civiles, 31 % militares y solo el 3 % pertenecía a alguna de las fuerzas de seguridad —prefectura, gendarmería o policía.

Entre los intendentes militares los miembros del Ejército representaban el 75 %, los de la Armada el 15 % y un 10 % procedían de la Fuerza Aérea. Esta disposición reflejaba no solo el reparto entre los cuerpos del Ejército, sino la supremacía territorial y política de la fuerza de tierra frente a las otras dos y el peso relativo de cada una en cantidad de personal —63 %, 25 % y 12 % respectivamente— (CENM 1997). Esa fue también la proporción aproximada por fuerza del conjunto de gobernadores de facto (Canelo 2011).

El reclutamiento también estuvo guiado por la jerarquía de los grados militares: mientras los gobernadores pertenecían a los grados más altos, en su mayoría generales retirados (Canelo 2011), los intendentes, al menos los de la PBA, provenían de rangos medios —coroneles y tenientes coroneles, mayores, capitanes y tenientes primeros del Ejército—, así como de jerarquías equivalentes en las otras fuerzas. Así consta en el cuadro 1.

Cuadro 1. Grado militar de los intendentes de PBA por fuerza y equivalencias, 1976-1983

Grado del Ejército	Cantidad de intendentes	Grado de la Armada	Cantidad de intendentes	Grado de la Fuerza Aérea	Cantidad de intendentes	Total sobre el que hay datos de grado militar
↑ Generales		↑ Almirantes		↑ Brigadieres		
Coronel mayor	-	Comodoro de Marina	1	-		1
Coronel	32	Capitán de navío	5	Comodoro	7	44
Teniente coronel	19	Capitán de fragata	6	Vicecomodoro	3	28
Mayor	11	Capitán de corbeta	4	Mayor	1	16
Capitán	14	Teniente de navío	1	Capitán	1	16
Teniente primero	12	Teniente de fragata	1	Primer teniente	-	13
Teniente	4	Teniente de corbeta	-	Teniente	-	4
Total con datos	92		18		12	122
↓ Suboficiales		↓ Suboficiales		↓ Suboficiales		

Elaboración propia con base en diversos ejemplares del Boletín Oficial de la Provincia de Buenos Aires (1976 -1983).

Nota: N=122.

Ahora bien, ¿qué sucedió en cada municipio en términos de procedencia civil o militar de sus intendentes?, ¿existió alternancia o bien exclusividad, como ocurrió con algunas provincias o dependencias de gobierno que fueron netamente controladas por militares o por civiles?

En la etapa estudiada solo hubo dos municipios bonaerenses donde los intendentes fueron todos militares. El primero fue La Matanza, por entonces tercer municipio argentino más poblado –949 566 habitantes– después de la entonces Capital Federal y Córdoba (INDEC 1982); gobernado por el teniente coronel Carlos Omar Herro, el comodoro Oscar Bárcena y los coroneles José Olego, Félix Cambor y Alberto Horacio Calloni. El segundo municipio fue Vicente López, donde se encuentra la residencia presidencial y en el cual se sucedieron el teniente coronel Alberto González y los coroneles Eliseo Marini y Pedro Augusto Ursini. En ambos casos los intendentes tuvieron jerarquías militares más altas que los del resto de los municipios.

Por el contrario, sí fueron frecuentes los municipios enteramente manejados por intendentes civiles. Estos ascendieron a por lo menos 27, todos ubicados en el denominado “interior” de la PBA, zonas predominantemente rurales y con baja densidad poblacional.⁷ Ello confirma la regla ya señalada sobre una menor militarización en las áreas rurales de la PBA, consideradas menos “prioritarias” desde el punto de vista de la “lucha contra la subversión”.

Perfil social, profesional / ocupacional y partidario de los intendentes civiles

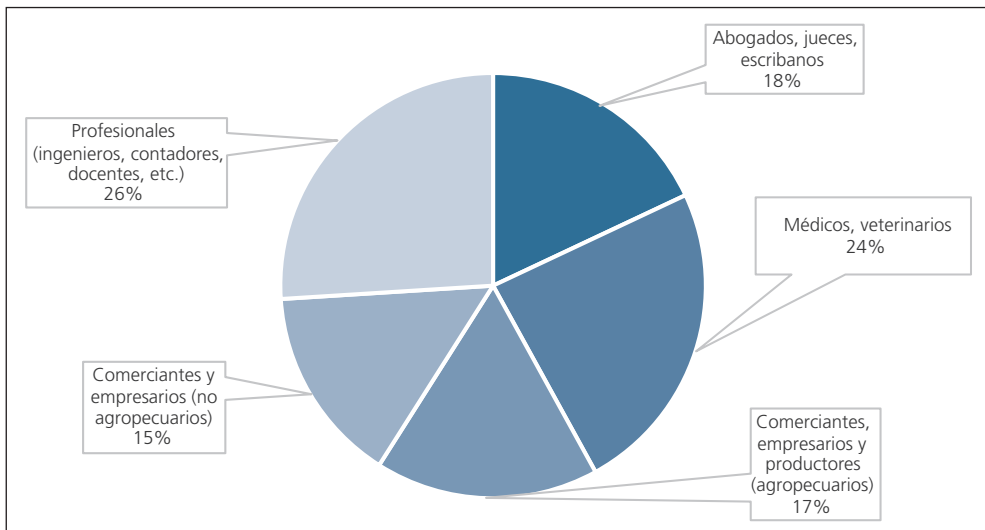
Al igual que el resto de las elites políticas del periodo, casi todos los intendentes bonaerenses que se desempeñaron entre 1976 y 1983 fueron hombres, con la excepción de la escribana Elba Nelly Alvarez de la UCR, intendenta de Adolfo González Chaves desde mayo de 1976 y que formó parte del reducido grupo de intendentes de facto que logró ser electo en democracia. Entre los intendentes civiles de la PBA se advierten perfiles profesionales/ocupacionales heterogéneos, tal y como se describe en el gráfico 1.

Entre los intendentes que forman parte del objeto de estudio se observa un primer gran grupo que estudiaron profesiones consideradas liberales: médicos y veterinarios, abogados, jueces o escribanos –títulos muy comunes entre las elites políticas locales– y arquitectos, ingenieros, contadores o docentes. Un segundo grupo de intendentes aparece identificado en las fuentes consultadas con términos genéricos como “comerciantes”, “propietarios” o “empresarios” locales que estuvieron vinculados a actividades económicas agropecuarias y no agropecuarias.

7 Estos municipios fueron los siguientes: Ayacucho, Baradero, Coronel Brandsen, Capitán Sarmiento, Carlos Casares, Carmen de Areco, Chivilcoy, Colón, Coronel Pringles, De la Costa, Escobar, General Arenales, General Las Heras, Leandro N. Alem, Luján, Maipú, Mercedes, Navarro, 9 de Julio, Pergamino, Pilar, Rivadavia, Salto, San Andrés de Giles, San Antonio de Areco, San Cayetano y San Pedro.

“Una nueva clase dirigente”. Los intendentes bonaerenses durante el Proceso de Reorganización Nacional

Gráfico 1. Profesión/ocupación de los intendentes de la PBA, 1976-1983

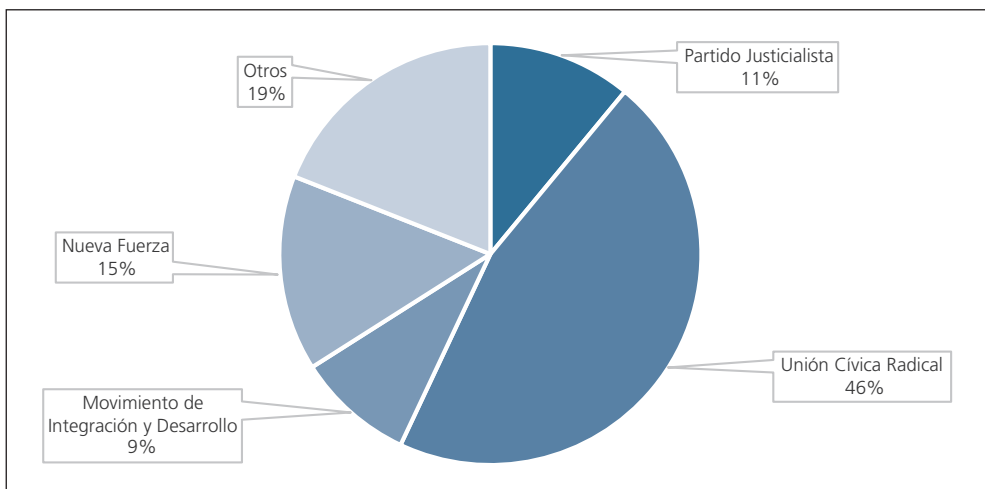


Fuente: Base de datos Intendentes bonaerenses PRN, 1976-1983.

Nota: N=110.

En cuanto al perfil partidario, un dato especialmente esquivo en el estudio de las elites políticas argentinas, se toman en consideración los 46 intendentes efectivamente confirmados por la dictadura –no a los provisorios–, como se muestra en el gráfico 2.⁸

Gráfico 2. Partido político de intendentes civiles confirmados por la dictadura



Fuente: Base de datos Intendentes bonaerenses PRN 1976-1983.

Nota: N=46.

⁸ Si toma en consideración el número de intendentes sobre los que existen datos respecto a esta variable (91) y se incluye a los que “venían” del gobierno anterior, se tiene que el 62 % pertenecía al PJ, 22 % a la UCR y un 16 % militaban en partidos menores. Solo 4 de los intendentes provisorios fueron confirmados por la dictadura para permanecer largo tiempo en sus cargos: José Antonio Bar-

Entre estos intendentes confirmados, casi la mitad pertenecía a la UCR y cerca del 20 % a partidos minoritarios –Alianza Popular Revolucionaria, Movimiento Línea Popular, Partido Conservador, Partido Demócrata Cristiano, PDP, Partido Socialista Democrático, Unión Cristiana Democrática y partidos vecinales–, los intendentes restantes pertenecían a Nueva Fuerza (NF), el PJ y el MID. Además, poseían el perfil partidario deseado por la dictadura para la futura elite dirigente argentina: ideológicamente compatible con los “valores del Proceso” y según la visión del alto mando de la dictadura, capaces de derrotar a un peronismo hasta el momento imbatible en elecciones libres (Canelo 2016a; Quiroga 2004; Yannuzzi 1996).⁹

4. La construcción de carreras políticas municipales

¿Posibilitó la última dictadura la construcción de carreras políticas locales? ¿Qué grado de estabilidad otorgó a los intendentes de la PBA? Además de los atributos sociales, profesionales y partidarios anteriormente analizados, ¿fue la posesión de experiencia en el cargo un atributo valorado en el reclutamiento? Se ha señalado en otros trabajos (Canelo 2008, 2016a) que los niveles más altos del gobierno del Proceso –por ejemplo, el PEN– fueron considerablemente inestables. Esto respondió, en parte, a las reglas de funcionamiento del gobierno, que buscaban evitar la “excesiva personalización del poder”: la rotación de los cargos más importantes –presidente, miembro de la Junta, etc.– y la “balcanización” derivada del reparto tripartito del poder entre las Fuerzas Armadas (Canelo 2016b).

La inestabilidad de los niveles más altos también se constató en el escaño de las intendencias bonaerenses. El promedio en el ejercicio del cargo del conjunto de los intendentes fue de solo dos años y el de intendentes que tuvieron los municipios de la PBA fue de 3,58 intendentes en siete años. La inestabilidad más general determinó “picos” de reemplazo de intendentes en determinadas coyunturas: en el año 1976 se produjeron 126 reemplazos debido a que los interventores provisorios fueron reemplazados por los intendentes efectivos; en los últimos tres meses del año 1979 se registraron 25 reemplazos –especialmente entre los intendentes militares de la Zona 1–, de la sustitución del comandante de Cuerpo de Ejército 1; durante el año 1981 ocurrieron 55 reemplazos, la mayoría de ellos tras la asunción del general Roberto Viola como presidente de la nación en reemplazo de Videla, y la del general de división Os-

bieri (UCR, Ayacucho), Alberto Yaregui (UCR, Navarro), el empresario fúnebre Daniel Alberto Ponce de León (NF, Pilar) y Fadael Guillermo Hendriksen (NF, San Cayetano). Ningún intendente peronista permaneció en su cargo cuando comenzaron los reemplazos. Entre ellos se encontraba Oscar Felipe Sánchez intendente de Marcos Paz hasta el momento del golpe y el único desaparecido durante la dictadura, pues fue secuestrado de su hogar el 16 de junio de 1977.

⁹ Los cálculos electorales de la dictadura se basaban en los resultados de las elecciones nacionales de marzo de 1973 cuando el Frente Justicialista de Liberación obtuvo más del 49 % de los votos, mientras que la UCR alcanzó casi 21 %, una cantidad similar a la que sumaron en conjunto un espectro de pequeños partidos de centro y derecha como la Alianza Popular Federalista, la Alianza Republicana Federal, NF o el PSD (Canelo 2016a).

“Una nueva clase dirigente”. Los intendentes bonaerenses durante el Proceso de Reorganización Nacional

car Gallino como gobernador de la PBA, quienes designaron numerosos civiles para profundizar la “convergencia cívico-militar”; y finalmente, en los primeros meses del año 1982 hubo 28 reemplazos tras el derrocamiento de Viola por el general Leopoldo Galtieri, quien en su función designó a Jorge Aguado como gobernador de la PBA.

Los intendentes civiles tuvieron mayor duración promedio en el cargo que sus homólogos militares: los primeros consiguieron mantenerse dos años y medio como promedio, mientras que en el caso de los segundos apenas estuvieron poco más de un año. Entre los intendentes que ocuparon sus cargos durante todo el periodo de la dictadura encontramos solo a un militar, el coronel Arturo Ibarra Negueloua de Bragado, y a varios civiles: Alberto Yaregui (Navarro), Jorge Mario Ramón Ugarte (Rauch), Miguel Angel Vera (Puán), Oscar Emilio Sierra (Pellegrini), Osvaldo Monti (General Alvear), Salvador Rocca (Pila) y Alfredo Raúl Díaz (Rivadavia). Ellos compartían algunas características que contribuyeron con la estabilidad de las carreras políticas: la procedencia civil, la posesión de un perfil ocupacional vinculado con actividades agropecuarias y el ejercicio del cargo en algún municipio del interior de la PBA.

La experiencia previa y la participación en “semilleros de facto” también favorecieron la estabilidad de las carreras políticas municipales. El 23 % de los intendentes bonaerenses de la dictadura tenía experiencia previa en el cargo, adquirida durante gobiernos constitucionales o de facto. La mitad de este grupo obtuvo sus primeras experiencias durante la Revolución Libertadora (1955-1958) y la Revolución argentina (1966-1973), “semilleros de facto” de las elites del Proceso (Canelo 2012). Entre los civiles surgidos del “semillero” de la Libertadora se encontraban Luis Francisco Coppié (Daireaux), Alberto Ferrante (General Paz) y Rafael Calace y Raúl Raigadas (Lincoln); por su parte algunos repitieron en 1962 y otros en 1966. Mientras que del “semillero” de la Revolución argentina salieron muchos de los intendentes civiles más estables del Proceso como Ovidio Albarello (Leandro N. Alem), Jorge Ugarte (Rauch) y Alfredo Raúl Díaz (Rivadavia).

La experiencia previa de los intendentes militares era menor pues solo ocho habían ocupado previamente el mismo cargo, en sentido general durante la Revolución argentina todos pertenecían al Ejército y ninguno permaneció mucho tiempo en su puesto. Pero entre ellos sobresale otra característica: la mayoría se desempeñó como “intendentes comodín” que rotaron por diferentes municipios de acuerdo con necesidades políticas puntuales que habría que determinar en cada caso. Por ejemplo, el capitán Gustavo Adolfo von Borowski, intendente de Lobos y de General Belgrano en distintos momentos de 1976 o un misterioso funcionario llamado Héctor Villalba, que gobernó el Partido de la Costa en junio de 1978, Zárate entre junio de 1980 y junio de 1982, Quilmes entre diciembre de 1982 y febrero de 1983 y Avellaneda entre junio y diciembre de 1983, pero que a pesar de su febril actividad de “comodín” no constan más datos suyos en las fuentes disponibles.

¿Y qué ocurrió después de 1983? ¿En qué medida la última dictadura logró proyectar a sus intendentes a la política democrática, concretando su anhelado objetivo de renovación de la elite política argentina? La respuesta a la segunda pregunta es que prácticamente no lo lograron. Solo 18 de los 406 intendentes analizados (4 %) consiguieron ser electos en el mismo cargo en algún momento posterior a 1983. Los intendentes reelectos comparten algunos rasgos en común. Primero, la mayoría eran civiles, entre ellos había solo un militar, el teniente coronel Julio José Zanatelli que gobernó Tandil ininterrumpidamente por más de una década, de 1991 hasta 2002. Segundo, muchos tuvieron experiencia en los cargos en etapas previas a la dictadura, tanto en gobiernos constitucionales como de facto. Tercero, contaron con una importante estabilidad durante la dictadura, como sucedió con Yaregui y Ugarte. Cuarto, su pertenencia partidaria jugó un rol determinante en la posibilidad de resultar electos en 1983: de seis que lo consiguieron cuatro pertenecían a la UCR, fuerza política que ganó las presidenciales –Yaregui, Federico Enrique Bolla de Roque Pérez, el docente Calixto Bartolomé Dellepiane de Campana y Ramón Lorenzo de Bartolomé Mitre–; los otros 2 eran miembros del PJ y habían sido depuestos por la dictadura –Manuel Quindimil intendente del municipio Lanús y Fernando Argentino Valle de Escobar–. Resulta necesario aclarar que algunos intendentes no tenían filiación partidaria declarada, pero lograron consolidar largas carreras durante la democracia, tal el caso del contador Ricardo Ubieto, intendente de Tigre en el periodo analizado y electo durante casi 20 años, desde 1987 hasta su muerte en 2006.

Tal como señala Ferrari (2008), la implantación de regímenes autoritarios tiende, en general, a implicar “finales de carrera” para las elites políticas. En el periodo aquí analizado, solo en 10 casos muy excepcionales la última dictadura argentina no fue ni un punto de partida ni un punto de llegada, sino un momento más en una importante carrera política: los civiles Ramón Lorenzo (UCR, Bartolomé Mitre), Calixto Dellepiane (UCR, Campana), Fernando Argentino Valle (PJ, Escobar), Manuel Quindimil (PJ, Lanús), Silverio Salaberry (UCR, Luján), Julio César Gioscio (PJ, Mercedes), Alberto Yaregui (UCR, Navarro), Jorge Mario Ramón Ugarte (Rauch), Jorge Lester (PJ, Tandil) y el militar Julio José Zanatelli.

5. Reflexiones finales

En una entrevista realizada en el año 2005, el ex secretario general de la presidencia de la nación, el general Villarreal, recordó las grandes expectativas depositadas por el Proceso de Reorganización Nacional en el gobierno municipal y los magros resultados obtenidos:

“Una nueva clase dirigente”. Los intendentes bonaerenses durante el Proceso de Reorganización Nacional

Intentamos que [...] se tratara de dar participación al ciudadano, porque entendíamos que esa era la célula madre de la política (y) donde el hombre puede sentir interés en participar en beneficio de la comunidad en la que vive. [...] Que cada intendente dividiera y formara [...] una especie de control local, que el intendente buscara la forma de acercar a la gente [...] Esta era una cuestión que en algunos lugares caminó, en otros lugares no.¹⁰

Si algo definió a los objetivos políticos de la última dictadura argentina fue su extrema ambición. Porque no solo se propuso restablecer el orden social previo, perturbado por la violencia política, el caos económico y el desgobierno, sino además inaugurar “un nuevo ciclo histórico” –así lo tituló el Grupo La Plata su documento político–. Para ello era tan importante reformar la economía como consagrar la refundación política de la Argentina y “ganar” la “lucha contra la subversión”.

El modelo de municipalización y represión de la PBA mostró la inseparabilidad de ambos objetivos, que debían concretarse en el nivel de las intendencias. Porque tal como recordaba Villarreal (2005), fue en los municipios donde la dictadura buscó asegurar el control de la sociedad argentina y gestar a la dirigencia heredera del Proceso. El nivel local fungió como un “laboratorio político” para la construcción y evaluación progresiva de las adhesiones sociales, con miras a un futuro incierto, pero inevitable, donde en algún momento debía restaurarse la “democracia representativa, republicana y federal” (Canelo 2015, 412).

Los intendentes bonaerenses se convirtieron en parte fundamental de la red de control, vigilancia y generación de consenso sobre la que se asentó el poder dictatorial, que fue más férrea que en otras zonas debido a que se trataba de un territorio considerado como “prioritario” por el gobierno militar. La extrema importancia del rol de estos intendentes demuestra que a pesar de la masividad el reclutamiento se llevó a cabo de manera cuidadosa. Esto permitió configurar una elite local que tuvo características distintivas, vinculando el rol de “cercanía” con “los problemas cotidianos” de los ciudadanos que debían cumplir.

Entre 1973 y 1983 los intendentes bonaerenses civiles constituyeron el 66 % del total de personas que ocuparon los cargos, lo que demuestra la supremacía sobre las elites de otros niveles de gobierno. Por su parte, los máximos órganos de poder nacional –la Junta Militar, el PEN, la Comisión de Asesoramiento Legislativo, etc.– estuvieron integrados casi de forma exclusiva por militares y solamente comenzaron a ser ocupados por civiles en forma secundaria o tardía (Canelo 2016b).

La mayor presencia de civiles en el conjunto se combinó con una militarización selectiva y estratégica. En una primera etapa el control del territorio y de la población eran objetivos de primer orden en esta zona considerada “prioritaria” en la “lu-

10 Archivo de Historia Oral del Instituto de Investigaciones Gino Germani, FCS- UBA, “Entrevista a José Rogelio Villarreal, ex secretario general de la Presidencia”, Ciudad de Buenos Aires, 2005 (2da. parte, 1er. cassette).

cha contra la subversión”. Además, las designaciones de militares en las intendencias constituyeron una de las características fundamentales del periodo y el poder local en la provincia estuvo más militarizado que en otras, incluso más que en el conjunto de intendencias del país.

La militarización fue más profunda en los municipios que compartían factores que aumentaban su “peligrosidad” según el diagnóstico que realizaban las Fuerzas Armadas y sus objetivos represivos. Entre los factores tomados en consideración estaban la alta densidad poblacional, gran concentración industrial, presencia de instituciones educativas de nivel superior y la cantidad de bases, guarniciones o destacamentos militares dispuestas en el territorio. Por su parte, en los municipios ubicados en el interior de la PBA, con predominio de actividades rurales y menor densidad poblacional, la militarización fue menor.

El reclutamiento de intendentes militares respondió a las jerarquías marciales: el grado militar de los funcionarios decreció a medida que descendía el nivel de gobierno. Por eso entre los intendentes militares de la PBA predominaron los coroneles –y sus equivalentes en las otras fuerzas–, tanto en servicio activo como retirados, en contraposición con los generales, quienes tuvieron mayor presencia en las altas esferas del PEN o del poder provincial. La militarización de las intendencias de la PBA disminuyó con el tiempo a medida que la dictadura clausuraba los escenarios de la “lucha contra la subversión” y encaraba, dificultosamente, el acercamiento con la dirigencia política, así como también lo ensayaba en otros niveles de gobierno (Canelo 2011).

La segunda característica de la elite política municipal de la PBA está vinculada con el perfil social y político de los civiles, que mostró rasgos similares a los de las demás elites políticas del periodo. Casi el total de los intendentes bonaerenses fueron hombres, vinculados con profesiones liberales –médicos y veterinarios, abogados, jueces y escribanos–, o bien comerciantes, propietarios o empresarios locales, ocupaciones típicas de los notables locales reconocidos como “fuerzas vivas de la comunidad”.

En cuanto al perfil partidario de estos intendentes civiles fue consistente con el perfil deseado por la dictadura para la futura elite política argentina, la llamada “cría del Proceso”: ideológicamente compatible y electoralmente capaz de derrotar al peronismo (Canelo 2016a). Del conjunto de los intendentes civiles confirmados por la dictadura, casi la mitad perteneció a la UCR con 46 %, seguida por NF con un 15 %, el PJ con un 11 %, el MID con un 9 % y un 19 % muy heterogéneo que militaban en diferentes partidos minoritarios.

Las carreras municipales que habilitó la última dictadura argentina en la PBA fueron considerablemente inestables, al igual que en otros niveles de gobierno. Entre los factores que favorecieron la estabilidad se encontraban la procedencia civil –el conjunto de los civiles tuvo una duración promedio de dos años y medio, por poco más de un año de los militares–, la posesión de una ocupación vinculada con las actividades agropecuarias y el ejercicio del cargo en alguno de los municipios del interior de la PBA.

“Una nueva clase dirigente”. Los intendentes bonaerenses durante el Proceso de Reorganización Nacional

La experiencia previa en el ejercicio del cargo también contribuyó a la estabilidad de las carreras municipales. El 23 % del total de intendentes se desempeñó en el mismo cargo durante gobiernos constitucionales o de facto previos a la dictadura. La gran mayoría eran civiles que adquirieron experiencia durante el derrocado gobierno peronista o en las dictaduras que precedieron al Proceso, la Revolución Libertadora y la Revolución argentina, ambos “semilleros de facto” de los intendentes bonaerenses afines al régimen. La experiencia previa también constituyó un recurso valorado para cumplir el rol de “intendente comodín” en la PBA.

Como sucedió durante regímenes autoritarios anteriores, el fin de la dictadura argentina no necesariamente significó un “final de carrera” para las elites políticas. Sin embargo, y a diferencia por ejemplo de la exitosa experiencia de alcaldización de la política en Chile, promovida por la dictadura de Pinochet (Valdivia Ortiz de Zárate, Álvarez Vallejos y Donoso Fritz 2012), los intendentes bonaerenses que se proyectaron hacia la política democrática en el nivel local fueron muy pocos, solo 4 %. En general fueron civiles, con experiencia política anterior al Proceso y pertenecientes a la reducida elite de intendentes procesistas que tuvieron estabilidad en su cargo. Incluso hubo quienes, desde esta primera función municipal luego ocuparon cargos en los gobiernos provinciales, y en menor medida en el nacional, logrando reconvertir el fracaso político del Proceso en la generación de una dirigencia propia en neto éxito individual.

209

Apojos

Este trabajo fue realizado con el financiamiento del proyecto “¿Renovación de las elites? Perfiles sociológicos, modos de interacción y posicionamientos públicos de las elites políticas, económicas y tecnocráticas”, otorgado por el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) de la República Argentina.

Referencias

- Águila, Gabriela, Santiago Garaño y Pablo Scatizza, coords. 2016. *Represión estatal y violencia paraestatal en la historia reciente argentina: nuevos abordajes a 40 años del golpe de Estado*. La Plata: UNLP. Acceso el 10 de junio de 2021. <https://bit.ly/35rsYRF>
- Águila, Gabriela, y Luciano Alonso, coords. 2013. *Procesos represivos y actitudes sociales. Entre la España franquista y las dictaduras del Cono Sur*. Buenos Aires: Prometeo.
- Ballester, Guadalupe. 2014. “Asociativismo y poder local: El caso de la Asociación Italiana de Ayuda y Socorros Mutuos Fraternidad y Unión en General Sarmiento durante la última dictadura Argentina (1976–1983)”. *Anuario digital de la Escuela de Historia* 26: 264-282. Acceso el 4 de mayo de 2021. <https://bit.ly/34N7wGp>
- Brunner, José Joaquín. 1983. *Cultura y crisis de hegemonía*. Santiago: FLACSO.

- Calveiro, Pilar. 1998. *Poder y desaparición. Los campos de concentración en Argentina*. Buenos Aires: Colihue.
- Canelo, Paula. 2008. *El Proceso en su laberinto. La interna militar de Videla a Bignone*. Buenos Aires: Prometeo.
- Canelo, Paula. 2011. "Construyendo elites dirigentes. Los gobernadores provinciales durante la última dictadura militar (Argentina, 1976-1983)". *Anuario del Centro de Estudios Históricos "Prof. Carlos S. A. Segreti"* 11 (11): 323-341. Acceso el 4 de mayo de 2021. <https://bit.ly/2RZ8Ovj>
- Canelo, Paula. 2012. "Los desarrollistas de la 'dictadura liberal'. La experiencia del Ministerio de Planeamiento durante el Proceso de Reorganización Nacional en la Argentina". *Años 90. Revista do Programa de Pós-Graduação em História da Universidade Federal do Rio Grande do Sul* 19(35): 169-190. <https://dx.doi.org/10.22456/1983-201X.29241>
- Canelo, Paula. 2015. "La importancia del nivel municipal para la última dictadura militar argentina. Un estudio a través de sus documentos reservados y secretos (1976-1983)". *Historia (Santiago)* 48 (2): 405-434. <https://dx.doi.org/10.4067/S0717-71942015000200001>
- Canelo, Paula. 2016a. *La política secreta de la última dictadura argentina (1976-1983): a 40 años del golpe de Estado*. Buenos Aires: Edhasa.
- Canelo, Paula. 2016b. "La militarización del Estado durante la última dictadura militar argentina. Un estudio de los gabinetes del Poder Ejecutivo Nacional entre 1976 y 1983". *Historia Crítica* 62: 57-75. <https://dx.doi.org/10.7440/histcrit62.2016.03>
- Cantón, Darío. 1964. "El Parlamento argentino en épocas de cambio: 1889, 1916 y 1946". *Desarrollo Económico* 4 (13): 21-48. <https://dx.doi.org/10.2307/3465714>
- Carnovale, Vera. 2011. *Los combatientes: historia del PRT-ERP*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Catoira, Maximiliano. 2013. "Gobierno y funcionarios municipales en General Sarmiento durante la última dictadura". Ponencia presentada en Primeras Jornadas de Historia Reciente del Conurbano Bonaerense Norte y Noroeste, Universidad Nacional de General Sarmiento, 22 de agosto. CENM (Centro de Estudios Nueva Mayoría). 1997. *Evolución de los efectivos de las Fuerzas Armadas (1858-1997)*. Buenos Aires: CENM.
- Crenzel, Emilio. 2014. *La historia política del Nunca más: la memoria de las desapariciones en la Argentina*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- D'Andrea Mohr, José Luis. 1999. *Memoria de Vida*. Buenos Aires: Colihue.
- De Imaz, José Luis. 1962. *La clase alta de Buenos Aires*. Buenos Aires: Investigaciones y trabajos del Instituto de Sociología.
- De Imaz, José Luis. 1964. *Los que mandan*. Buenos Aires: EUDEBA.
- Demasi, Carlos, Aldo Marchesi, Vania Markarian, Álvaro Rico y Jaime Yaffé. 2009. *La dictadura cívico-militar. Uruguay, 1973-1985*. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental / Centro de Estudios Interdisciplinarios Uruguayos.
- Duhalde, Eduardo Luis. 1999. *El Estado terrorista argentino. Quince años después, una mirada crítica*. Buenos Aires: EUDEBA.
- Feierstein, Daniel. 2007. *El genocidio como práctica social. Entre el nazismo la experiencia argentina*. Buenos Aires: FCE.
- Feld, Claudia, y Valentina Salvi, eds. 2019. *Las voces de la represión. Declaraciones de perpetradores de la dictadura argentina*. Buenos Aires: Miño y Dávila.

- “Una nueva clase dirigente”. Los intendentes bonaerenses durante el Proceso de Reorganización Nacional
- Fernández, Sandra. 2020. “Escala, espacio, lugar. Reflexiones sobre la perspectiva regional/local”. En *La ruralidad en tensión*, coordinado por Juan Manuel Cerdá y Graciela Mateo, 1-18. Buenos Aires: Teseo-CEAR. Acceso el 4 de mayo de 2021. <https://bit.ly/3g5p4mq>
- Ferrari, Marcela. 2008. *Los políticos en la República Radical. Prácticas políticas y construcción de poder*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Franco, Marina. 2012. *Un enemigo para la Nación: orden interno, violencia y “subversión”, 1973-1976*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- González Bombal, Inés. 1988. *Los vecinazos. Las protestas barriales en el Gran Buenos Aires, 1982-83*. Buenos Aires: IDES.
- González Bombal, Inés. 2015. “La cría del Proceso. Política local en el conurbano durante la dictadura militar”. En *El gran Buenos Aires*, compilado por Gabriel Kessler, 343-364. Gonnnet: Unipe/Edhasa. Acceso el 10 de junio de 2021. <https://bit.ly/3gEdheZ>
- Jelin, Elizabeth. 2017. *La lucha por el pasado. Cómo construimos la memoria social*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Jensen, Silvina, y Soledad Lastra. 2015. “El problema de las escalas en el campo de estudio de los exilios políticos argentinos recientes”. *Avances del Cesor* 12(12): 97-115. Acceso el 4 de mayo de 2021. <https://bit.ly/3wPkSxP>
- Lvovich, Daniel. 2009. “Sistema político y actitudes sociales en la legitimación de la dictadura militar argentina (1976-1983)”. *Ayer. Revista de Historia Contemporánea* 75: 275-299. Acceso el 4 de mayo de 2021. <https://bit.ly/2Jlv4uQ>
- Lvovich, Daniel. 2010. “Burócratas, amigos, ideólogos y vecinalistas: el reclutamiento de funcionarios municipales de Morón durante la dictadura militar (1976-1983)”. En *Un Estado con rostro humano: funcionarios e instituciones estatales en Argentina (desde 1880 hasta la actualidad)*, editado por Ernesto Bohoslavsky y Germán Soprano, 411-430. Buenos Aires: UNGS / Prometeo.
- Markarian, Vania. 2006. *Idos y recién llegados: la izquierda uruguaya en el exilio y las redes transnacionales de derechos humanos, 1967-1984*. Montevideo: Correo del Maestro/Ediciones La Vasija/Centro de Estudios Interdisciplinarios Uruguayos.
- O’Donnell, Guillermo. 1983. “Democracia en la Argentina: micro y macro”. Working Paper, Kellogg Institute for International Studies. Acceso el 10 de junio de 2021. <https://bit.ly/3cge4Bw>
- Oszlak, Oscar. 1984. “Privatización autoritaria y recreación de la escena política”. En *Proceso, crisis y transición democrática*, compilado por Oscar Oszlak, 31-48. Buenos Aires: CEAL.
- Quiroga, Hugo. 2004. *El tiempo del Proceso. Conflictos y coincidencias entre políticos y militares. 1976-1983*. Rosario: Homo Sapiens Ediciones.
- Rodríguez, Laura Graciela. 2009. “Descentralización municipal, intendentes y ‘fuerzas vivas’ durante el Proceso (1976-1983)”. *Cuestiones de Sociología* 5-6: 369-387. Acceso el 4 de mayo de 2021. <https://bit.ly/3fjMc9O>
- Rollemborg, Denise, y Samantha Viz Quadrat. 2010. *A construção social dos regimes autoritários. Legitimidade, consenso e consentimento no século XX - Brasil e América Latina*. Río de Janeiro: Civilização Brasileira.
- Valdivia Ortiz de Zárate, Verónica, Rolando Álvarez Vallejos y Karen Donoso Fritz. 2012. *La alcaldización de la política. Los municipios en la dictadura pinochetista*. Santiago: LOM Ediciones.

- Vázquez, Enrique. 1985. *La última. Origen, apogeo y caída de la dictadura militar*. Buenos Aires: EUDEBA.
- Vezzetti, Hugo. 2014. “Verdad jurídica y verdad histórica. Condiciones, usos y límites de la figura del ‘genocidio’”. En *Lesas humanidad. Argentina y Sudáfrica: reflexiones después del Mal*, compilado por Claudia Hilb, Philippe-Joseph Salazar y Lucas Martín, 17-37. Buenos Aires: Katz.
- Yaffé, Jaime. 2012. “La dictadura uruguaya (1973-1985): nuevas perspectivas de investigación e interpretación historiográfica”. *Estudios Ibero-Americanos* 38 (1): 13-26. Acceso el 4 de mayo de 2021. <https://bit.ly/2VjstUx>
- Yannuzzi, María de los Ángeles. 1996. *Política y dictadura. Los partidos políticos y el Proceso de Reorganización Nacional. 1976-1982*. Rosario: Fundación Ross.

Fuentes de archivo

- Base de datos Intendentes bonaerenses PRN 1976-1983.
- Boletín Oficial de la Provincia de Buenos Aires. 1976. Buenos Aires: Dirección de Impresiones del Estado y Boletín Oficial
- Boletín Oficial de la Provincia de Buenos Aires. 1976-1983. Buenos Aires: Dirección de Impresiones del Estado y Boletín Oficial.
- Grupo La Plata. 1976. *Un nuevo ciclo histórico argentino: del Proceso de Reorganización Nacional a la Tercera República. Lineamientos para una estrategia nacional*. Documento reservado, archivo de los autores.
- INDEC (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos). 1982. *Censo Nacional de Población y Vivienda 1980. Serie B. Características generales. PBA – República Argentina*. Buenos Aires: INDEC.

Diarios

- El Litoral*. 1979. “Encuesta política sobre intendentes”, 25 de marzo.
- La Nación*. 1977. “Habló Videla a los gobernadores”, 16 de abril.
- La Nación*. 1979. “Ratificó la Junta objetivos del Proceso”, 25 de marzo.

Cómo citar este artículo:

Canelo, Paula Vera, y Juan Pablo Kryskowski. 2021. “‘Una nueva clase dirigente’. Los intendentes bonaerenses durante el Proceso de Reorganización Nacional en Argentina”. *Íconos. Revista de Ciencias Sociales* 71: 195-212. <https://doi.org/10.17141/iconos.71.2021.4765>

Íconos agradece a los siguientes académicos/as e investigadores/as por colaborar con la evaluación de los artículos recibidos por la revista:

1. André-Noël Roth, Universidad Nacional de Colombia.
2. Bernadette Califano, Universidad Nacional de Quilmes, Argentina.
3. Catalina Wainerman, Universidad de San Andrés, Argentina.
4. Cecilia Díaz Isenrath, Universidad Nacional de Cuyo, Argentina.
5. Claudia Daniel, Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas de Argentina.
6. Claudia González, Universidad Justus Liebig, Alemania.
7. Claudia Leal, Universidad de los Andes, Colombia.
8. Cristian Lorenzo, Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas de Argentina.
9. Daniel Eudave Muñoz, Universidad Autónoma de Aguascalientes, México.
10. David Jiménez Ramos, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, México.
11. David Rocha Romero, Universidad Autónoma de Baja California, México.
12. Eduardo Mantilla Pinilla, Universidad Santo Tomás, Colombia.
13. Elda Tancredi, Universidad de Luján, Argentina.
14. Esteban Zunino, Universidad Nacional de Cuyo, Argentina.
15. Facundo Corvalán, Universidad Nacional de Rosario, Argentina.
16. Federico Vasen, Universidad de Buenos Aires, Argentina.
17. Felipe Navarro Nicoletti, Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas de Argentina.
18. Florencia Osuna, Universidad Nacional de La Plata, Argentina.
19. Gabriel Cabrera Becerra, Universidad Nacional de Colombia.
20. Gabriela Gomes, Universidad Nacional de General Sarmiento, Argentina.
21. Jan Lust, Pontificia Universidad Católica del Perú.
22. Javier Numan Caballero, Universidad Autónoma de Asunción, Paraguay.
23. John Antón Sánchez, Instituto de Altos Estudios Nacionales, Ecuador.
24. Jorge Escobar, Instituto Tecnológico Metropolitano, Colombia.
25. Jorje Ignacio Zalles, Universidad San Francisco de Quito, Ecuador.
26. José Figueroa Pérez, Universidad Central del Ecuador.
27. Juan Wahren, Universidad de Buenos Aires, Argentina.
28. Luis Alfonso Chavarro, Universidad del Valle, Colombia.
29. María Alejandra Pupio, Universidad Nacional del Sur, Argentina.
30. María Ángeles Alcántara, Universidad Nacional Autónoma de México.
31. María Jimena Mantilla, Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas de Argentina.
32. Mariana Gené, Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas de Argentina.
33. Martha Rojas, Colegio de la Frontera Sur, México.
34. Micaela Díaz, Universidad Nacional de San Martín, Argentina.
35. Osbaldo Turpo Gebera, Universidad Nacional de San Agustín Arequipa, Perú.
36. Pablo Kreimer, Universidad Nacional de Quilmes, Argentina.
37. Paula Ungar, Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt, Colombia.
38. Rafael Sagredo, Pontificia Universidad Católica de Chile.
39. Romina Loray, Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires, Argentina.
40. Sandra Daza Caicedo, Observatorio Colombiano de Ciencia y Tecnología.
41. Soraya Ataíde, Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas de Argentina.
42. Tania Pérez Bustos, Universidad Nacional de Colombia.
43. Wladimir Sierra, Pontificia Universidad Católica del Ecuador.

Política editorial

Íconos. Revista de Ciencias Sociales 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 preferentemente resultados o avances de investigación en cualquier área de las ciencias sociales. También se aceptan ensayos sobre temas históricos o contemporáneos que se apoyen sólidamente en bibliografía especializada, análisis de coyuntura nacional o internacional que partan de aproximaciones académicas y/o entrevistas de interés para el campo de las ciencias sociales.

Secciones

Dossier. Esta sección compila un conjunto de artículos arbitrados que giran en torno a un tema central, el que es tratado con profundidad y desde distintos enfoques. Las convocatorias a presentación de artículos para esta sección tienen fechas de cierre, por lo que se sugiere consultar las distintas convocatorias.

Temas. Esta sección incluye artículos arbitrados dedicados a diversos temas de investigación. Recoge análisis con temática libre, artículos sobre temas de confrontación teórica, así como textos de análisis de coyuntura nacional e internacional enfocados desde las distintas disciplinas de las ciencias sociales. Los artículos para esta sección se reciben a lo largo de todo el año.

Selección de artículos

Los artículos enviados a la revista serán sometidos a un proceso de revisión que se realizará en varias etapas:

- 1) Los artículos que cumplan con los requerimientos formales especificados en las normas editoriales de la revista serán dados por recibidos.
- 2) Los artículos recibidos serán sometidos a una evaluación inicial que valorará la pertinencia temática, originalidad y calidad del texto. Esta evaluación previa estará a cargo de los editores del *dossier* en el caso de los artículos enviados a dicha sección, o de un miembro del consejo editorial en el caso de la sección temas.
- 3) Si el artículo ha sido valorado positivamente, entrará en un proceso de arbitraje bajo el sistema de revisión por pares. Este proceso consiste en someter cada artículo al criterio de por lo menos dos revisores académicos y anónimos.

Para cada artículo se seleccionará lectores con título doctoral cuyas publicaciones demuestren un amplio conocimiento de los temas abordados por el texto enviado a revisión. En ocasiones, se seleccionará también a investigadores que, sin título doctoral, posean una trayectoria de investigación reconocida sobre el tema.

Los revisores tendrán en cuenta, para su recomendación, la calidad del trabajo en relación con su originalidad, aporte al tema investigado, solvencia teórica, aparato crítico o argumentativo, metodología y manejo de la información, resultados, conclusiones, bibliografía y claridad de expresión.

Con base en lo señalado, los revisores determinarán si el artículo es: a) publicable sin modificaciones; b) un fuerte candidato para publicación si se realizan ciertas revisiones al manuscrito; c) publicable solo si se realizan revisiones de fondo; d) no publicable.

- 4) En caso de discrepancias con los resultados, el artículo será enviado a un tercer revisor cuyo criterio definirá la publicación del artículo.

- 5) Los resultados del proceso de arbitraje serán inapelables en todos los casos.
- 6) El proceso de selección de artículos llevará entre tres y cuatro meses.

Directrices para autoras y autores

Las personas interesadas en publicar artículos en *Íconos. Revista de Ciencias Sociales* deben leer y cumplir los requisitos para el envío de artículos enunciados en las **Políticas editoriales** en esta plataforma; deben estar de acuerdo con los procedimientos para la selección de artículos adoptados por la revista y sus textos deben ajustarse a los siguientes lineamientos.

El consejo editorial de *Íconos. Revista de Ciencias Sociales* se reserva el derecho último a decidir sobre la publicación de los artículos, así como el número y la sección en la que aparecerán. La revista se reserva el derecho de hacer correcciones.

Envío de artículos

El envío de artículos debe realizarse dentro de las fechas establecidas por la revista en el caso de convocatorias abiertas para la sección Dossier. Las contribuciones para las secciones restantes pueden ser enviadas durante todo el año.

Los envíos deben realizarse en línea, a través de la plataforma de la revista *Íconos*, para lo que se requiere seguir los pasos indicados y cargar los metadatos o la información solicitada.

Lineamientos para la recepción de artículos

Recepción: los artículos que se ajusten a estas normas serán declarados “recibidos” y serán notificados de su recepción al autor o autora. Los que no, serán devueltos.

Idiomas: *Íconos* se publica en idioma español, no obstante se reciben artículos en español, inglés y portugués. En caso de que un artículo en idioma inglés o portugués sea aceptado para publicación, la traducción al español corre por parte del autor/a.

Formato del documento: deben estar escritos en formato Word, en letra Times New Roman tamaño 12, con interlineado de 1,5, paginado, en tamaño de papel A4 y con márgenes de 2,5 cm. Las notas a pie de página deben estar en Times New Roman 11 y a espacio sencillo.

Extensión de los artículos: varía de acuerdo con las secciones de la revista y se mide con el contador de palabras de Word. La extensión debe considerar tanto el cuerpo del artículo como sus notas a pie de página y bibliografía, de modo que el número total de palabras sea el siguiente:

Secciones	Extensión máxima
Dossier	6000 a 7500 palabras
Temas	6000 a 7500 palabras

Resumen y descriptores: los artículos destinados a la sección Dossier y Temas deben estar precedidos de un resumen de hasta 220 palabras y deben proporcionar seis descriptores que reflejen el contenido del artículo. Para los descriptores, se recomienda revisar los términos establecidos en los listados bibliográficos (Thesaurus) y buscar correspondencia entre títulos, resúmenes y descriptores.

Reglas generales de edición

Siglas: la primera vez que aparezcan siglas debe escribirse su significado completo, luego las siglas. Por ejemplo: Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO).

Citas: las citas textuales que sobrepasen los cuatro renglones deben colocarse en formato de cita larga: a espacio sencillo, tamaño de letra 11 y margen reducido a ambos lados.

Imágenes, cuadros, gráficos, tablas

- a) Cada uno debe contar con un título y un número de secuencia.
- b) Las imágenes deben incorporarse en el texto en el lugar que correspondan. Además, deben enviarse de forma separada en un tamaño de 15 cm de ancho, a 300 dpi de resolución.
- c) Los gráficos, cuadros o tablas deben incluirse en el texto y además enviarse en formato Excel.
- d) Cada imagen, tabla, cuadro o gráfico debe contener fuentes de referencia completa y es responsabilidad del autor o autora gestionar los permisos correspondientes para la publicación de las imágenes que lo requieran y hacer llegar dichos permisos a la revista.

Referencias bibliográficas

- a) Las citas en el texto deben ir entre paréntesis indicando el apellido del autor o autora únicamente con mayúscula inicial, año de publicación y número de página. Ejemplo: (Habermas 1990, 15). En ningún caso utilizar *op. cit.*, *ibid.*, *ibidem*.
- b) En el caso de varias obras del mismo autor o autora publicadas el mismo año, identificarlas como a, b, c, etc. Ejemplo: (Romero 1999a), (Romero 1999b).

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

Romero, Marco. 1999b. "Se profundiza la recesión y la incertidumbre en Ecuador". *Ecuador Debate* 47: 45-63.

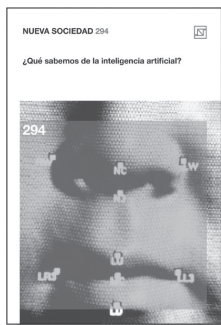
- c) La bibliografía de un autor o autora se enlistará en orden descendente según el año de publicación, es decir, del texto más reciente al más antiguo. Ejemplo:

Pzeworski, Adam. 2003. *States and Markets: A Primer in Political Economy*. Nueva York: Cambridge University Press.

Pzeworski, Adam. 2000. *Democracy and Development: Political Regimes and Material Well-Being in the World, 1950-1990*. Nueva York: Cambridge University Press.

Pzeworski, Adam. 1993. *Economic Reforms in New Democracies: A Social-Democratic Approach*. Nueva York: Cambridge University Press.

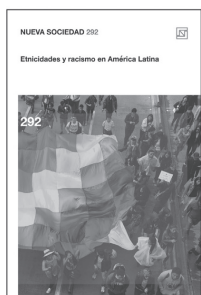
- d) La bibliografía consta al final de cada artículo y debe contener todas las referencias citadas en el texto, las cuales se enlistan siguiendo un orden alfabético por apellido de los autores. El nombre de la autora o autor y no solo el apellido debe ser escrito de manera completa, no simplemente con la inicial del nombre. La bibliografía debe realizarse de acuerdo con el *Manual de Estilo Chicago-Deusto*. Para ejemplos de las formas de documentación más comunes, se sugiere visitar nuestra página web www.revistaiconos.ec.



¿Qué sabemos de la inteligencia artificial?

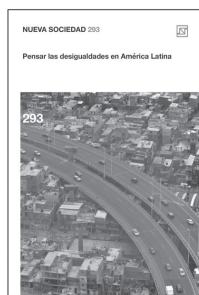
294
JULIO-AGOSTO 2021

COYUNTURA: **María Victoria Murillo**. Protestas, descontento y democracia en América Latina.
TRIBUNA GLOBAL: **Ahmet Insel**. La Turquía de Erdoğan: un autoritarismo electivo y autocrático.
TEMA CENTRAL: **Enzo Ferrante**. Inteligencia artificial y sesgos algorítmicos. ¿Por qué deberían importarnos? **Martín Ariel Gendler**. Internet, algoritmos y democracia. ¿Del sueño a la pesadilla? **Sofía Scasserra**. La desigualdad automatizada. Industrialización, exclusión y colonialismo digital. **Leonardo Fabián Sai**. ¿Qué es el capital cibernético? **Sebastián Sanjurjo**. Hacia un mundo digitalizado. **Juan Manuel Ottaviano**. La amenaza fantasma. Inteligencia artificial y derechos laborales. **Daniela Muradas Antunes**. Inteligencia artificial: el derecho y el revés. **Carolina Martínez Elebi**. Inteligencia artificial aplicada a la salud. Luces y sombras. **Johanna Caterina Faliero**. Limitar la dependencia algorítmica. Impactos de la inteligencia artificial y sesgos algorítmicos. **Paul Nemitz**. La democracia en la era de la inteligencia artificial.
ENSAYO: **Christophe Prochasson**. El socialismo, una cultura.



292
MARZO-ABRIL 2021

**Etnicidades
y racismo en
América Latina**



293
MAYO-JUNIO 2021

**Pensar las
desigualdades en
América Latina**

PAGOS: Solicite precios de suscripción y datos para el pago a <info@nuso.org> o <distribucion@nuso.org>.

EN NUESTRO PRÓXIMO NÚMERO
Agitación en América Latina



PERFILES LATINOAMERICANOS

Revista de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede México

VOLUMEN 29 • NÚMERO 58 • JULIO - DICIEMBRE 2021 • ISSN: 2309-4982

DOI: [dx.doi.org/10.18504/pl/2958-2021](https://doi.org/10.18504/pl/2958-2021) • <http://perfilesia.flacso.edu.mx>



FLACSO
MÉXICO

ARTÍCULOS

- **Ejercer el periodismo en entornos violentos: análisis empírico de las zonas de silencio en México**
Grisel Salazar Rebolledo
- **La sentencia es de quien la trabaja: estructura organizacional y justicia constitucional en México (1996-2005)**
Josafat Cortez Salinas
- **Nicaragua mestiza versus Nicaragua multiétnica: el caso de la Costa Caribe**
Hloreley Osorio Mercado, Luis Héctor Serra Vázquez
- **Cambio climático y gobernanza multinivel en Uruguay: percepciones tras diez años del Sistema Nacional de Respuesta al Cambio Climático**
Amalia Margarita Stuhldreher
- **Leña, sustentabilidad, desigualdad y ciudades multiculturales**
Andrés Enrique Miguel Velasco, Ruffo Cain López Hernández, Karina Aidee Martínez García, Luz Astrid Martínez Sánchez, Lizbeth Fabiola García Cruz
- **Agua en la Ciudad de México: diseconomías de escala y tecnologías intermedias**
Carlos A. Fraga-Castillo
- **Gobernanza de la expansión: infraestructuras transnacionales de energía en América Latina**
Alke Christine Jens
- **La dimensión política del patrimonio. Reivindicación del valor social del ferrocarril en Chile entre dictadura y democracia (1973-2012)**
Andrea Ortega, Macarena Ibarra
- **Hacia una infraestructura cooperativa: cultura política solidaria en presupuestos participativos**
Antonio Cañez-Cota, Mariano Jorge Beret Rodríguez
- **Cultura del trabajo y de la vida con sentido solidario**
Elizabeth Alves Pérez
- **Nueva ruralidad y migración en la Mixteca Alta, México**
Matthew Lorenzen
- **Satisfacción familiar en América Latina: ¿importan las relaciones?**
René Millán, Rosario Esteinou
- **Estilos de consumo, actitudes hacia el dinero, y materialismo en adolescentes chilenos y ecuatorianos**
Marianela del Carmen Denegri Coria, Jorge Alonso Rodrigo Torres Acosta, Manuel Ignacio Correa Abarzúa, Valentina Belén González Rodríguez, Javiera Camila Belén Toro Lavaderos, Pamela Alejandra Salazar Valenzuela, Leonor Maricela Riquelme Segura, José Andrés Sepúlveda Maldonado
- **Educación superior, productividad y crecimiento económico en México entre 2004 y 2015**
Alejandro Mungaray Lagarda, Raúl Barutch Pimenta Gallardo, Marco Tulio Ocegueda Hernández

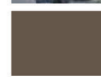
ENSAYO

- **Impactos del covid-19 en los escenarios latinoamericanos contemporáneos**
Gerardo Caetano, Nicolás Pose

RESEÑAS

- **Inside countries: Subnational research in comparative politics**, de Agustina Giraudy, Eduardo Moncada y Richard Snyder (Eds.)
Por: Javier Pérez Sandoval
- **De Iguala a Ayotzinapa. La escena y el crimen**, de Fernando Escalante y Julián Canseco
Por Carlos Labastida Salinas
- **Repensar las desigualdades. Cómo se producen y entrelazan las asimetrías globales (y qué hace la gente con eso)**, de Elizabeth Jelin, Renata Motta y Sérgio Costa
Por Salvador Vázquez Fernández

CONTENIDO



afers

revista cidob d'

internacionals

**MUJERES Y PODER:
DE LA REPRESENTACIÓN
DESCRIPTIVA A LA SUSTANTIVA**
**Mercedes García Montero
y Cristina Rivas Pérez (coords.)**

127

**Abril
2021**

La presencia de la mujer en la política y en otros espacios de poder ha tenido grandes avances a lo largo de las últimas décadas en el conjunto de las democracias representativas. El análisis de la entrada de la mujer en dichos ámbitos ha derivado en la expansión de un prolífico campo de investigación que tiene diferentes vertientes, una de las cuales ha analizado los obstáculos encontrados para su llegada efectiva.

Al respecto, este número de Revista CIDOB d'Afers Internacionals se centra en la presencia y la representación política de las mujeres en ámbitos tales como los parlamentos, gobiernos u organismos internacionales, poniendo el foco en las características, comportamientos, actitudes y valores. A partir de casos de estudio, principalmente de América Latina, pero también del contexto internacional, Europa y África, trata de desvelar los cambios sustantivos que han conllevado la entrada e influencia de las mujeres en espacios de poder.

*Mercedes García Montero
Cristina Rivas Pérez
Itziar Mujika Chao
Beatriz Navarro Sanz
M^{ra} Mercedes Sanz Gómez
Asbel Bohigues
Jennifer M. Piscopo
Irene Delgado
Salvador Martí i Puig
Macià Serra
Gemma Ubasart-González
Margarita Batlle
Lucia Miranda Leibe
Julieta Suárez-Cao
Romina Accossatto
Norman Sempijja
Emilija Žebrauskaitė*

EDITA
CIDOB
Elisabets, 12, 08001
Barcelona
www.cidob.org

DISTRIBUYE
Edicions Bellaterra, S.L.
Navas de Tolosa, 289 bis, 08026 Barcelona
www.edbellaterra.com

CIDOB
BARCELONA
CENTRE FOR
INTERNATIONAL
AFFAIRS

ECUADOR Debate₁₁₂

Quito/Ecuador/Abril 2021

Polarizaciones populistas en las Américas



Fragmentación, polarización y construcción de política en las elecciones del 2021

Elecciones Ecuador 2021 ¿Un retorno a la fragmentación e ingobernabilidad?

Sobre “nuevas” y “viejas” pandemias en América Latina

Conflictividad socio-política:
Noviembre/2020-Febrero/2021

Polarización, fragmentación y competencia en las democracias liberales

Trump y la polarización populista

“Brasil por encima de todo y Dios encima de todos”. El populismo de Jair Bolsonaro

Polarización como base del populismo: el caso de México

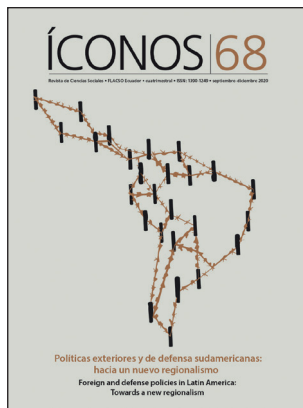
La Venezuela de Nicolás Maduro: polarización sin populismo

Consolidando el poder en El Salvador: El caso de Nayib Bukele

Agricultura campesina de la Costa ecuatoriana: realidades y perspectivas

El *ethos* barroco y la historia del Nuevo Mundo

Riesgos e implicaciones estructurales del fenómeno de la corrupción en América Latina



Íconos 68
septiembre-diciembre
2020

Políticas exteriores y de defensa sudamericanas: hacia un nuevo regionalismo

DOSSIER DE INVESTIGACIÓN

Presentación del dossier

Políticas exteriores y de defensa sudamericanas:
hacia un nuevo regionalismo

Anabella Busso y Samuel Alves-Soares

01. Ocaso del regionalismo posneoliberal en Sudamérica:
las deudas de la marea rosa en la conducción política de la Defensa

Emilse Eliana Calderón

02. Democracia y educación: notas sobre la enseñanza militar
en Argentina y Brasil

Ana Penido, Suzeley Kalil Mathias y Eduardo Mei

03. Acuerdos Mercosur-Unión Europea desde la perspectiva
de la política exterior Argentina

Alejandro Simonoff

04. La Defensa como política fiscal durante el Gobierno
de Mauricio Macri (2015-2019)

Sergio Gabriel Eissa

05. La Amazonía en el pensamiento militar brasileño: concepciones
y acciones estratégicas del Ejército y la Armada
en la década de 1990

Dilceu Roberto Pivatto-Junior y Raul Cavedon-Nunes

TEMAS

06. La trata de personas en los Andes: dinámicas socio-espaciales
en las fronteras de Perú

Manuel Dammert-Guardia, Lucía Dammert y Katherine Sarmiento

07. Buen vivir y agricultura familiar en el Totonacapan
poblano, México

*Mauricio Torres-Solis, Benito Ramírez-Valverde, José Pedro Juárez-Sánchez,
Mario Aliphath-Fernández y Gustavo Ramírez-Valverde*

08. La representación del Sur en la elección del alcalde de Quito.

¿Déficit de isotropía o escasez de respeto?

Alfredo Santillán

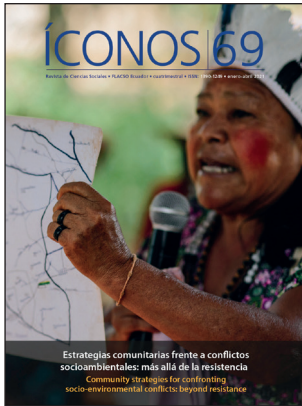
09. Ciudades contrapeso al centralismo unitarista en Sudamérica:

Santa Cruz, Guayaquil y Concepción

Esteban Valenzuela-Van Treek y Claudia Vaca

10. Familia migrante, escuela y comunidad en los Andes equinociales:
continuidades y cambios en la identidad cultural

Marta Rodríguez-Cruz



Íconos 69
enero-abril
2021

Estrategias comunitarias frente a conflictos socioambientales: más allá de la resistencia

DOSSIER DE INVESTIGACIÓN

Presentación del dossier

Estrategias comunitarias frente a conflictos socioambientales: más allá de la resistencia

Karolien van Teijlingen y Emilie Dupuits

01. Resistencia en retrospectiva: la multitemporalidad del extractivismo en la Amazonía

Angus Lyall

02. ¿Agua para quién? Movilización comunitaria y negociación en el conflicto socioambiental del Parque Los Chorrros, Costa Rica

María Stephanie Valenciano-Hernández

03. Conocimiento como causa y medio de resistencia a la minería de gran escala: casos heurísticos del Ecuador

Cristina Espinosa

04. Monitoreos hídricos comunitarios: conocimientos locales como defensa territorial y ambiental en Argentina, Perú y Colombia

Astrid Ulloa, Julieta Godfrid, Gerardo Damonte, Catalina Quiroga y Ana Paula López

05. Educación popular: una alternativa en la resolución de conflictos socioambientales

Carol Peña-Palma, José Terán-Serna, Ángel Gil-Torres y

Marly Tafur-Osorio

TEMAS

06. Desapariciones forzadas, maternidades múltiples: trazos para una cartografía comunicacional de las ausencias

Alba Shirley Tamayo-Arango y Katherine Arenas-López

07. Privatización, eficiencia e integración: la “verdad” sobre la Hidrovía Paraguay-Paraná en la Argentina de los 90

Gisela Ariana Rausch

08. El sistema de planificación cantonal del Ecuador: la necesidad de su reforma

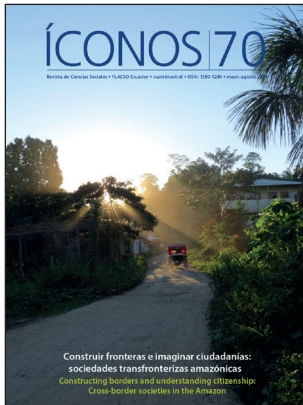
Manuel Benabent-Fernández de Córdoba y Lorena Vivanco-Cruz

09. De víctimas a expertas: estrategias de agencia cívica para la identificación de desaparecidos en México

Ana Cepeda y Salvador Leetoy

10. La siliconvalización del trabajo. Una experiencia argentina

Patricia Ventrisci y Hernán M. Palermo



Íconos 70
mayo-agosto
2021

Construir fronteras e imaginar ciudadanías: sociedades transfronterizas amazónicas

DOSSIER DE INVESTIGACIÓN

Presentación del dossier

Construir fronteras e imaginar ciudadanías: sociedades
transfronterizas amazónicas

Fernando García, Silvia Romio y Cecilia Ortiz-Batallas

01. Guayaramerín: una frontera marcada por
el río Mamoré y las cachuelas

Bianca De Marchi-Moyano y Laura Araya-Pareja

02. Dinámicas, vulnerabilidades y prospectiva de la frontera
colombo-venezolana

Martha Ardila, Jorge Iván Lozano y María Alejandra Quintero

03. ¿Shall we kill again? Violencia e intimidación entre los “nuevos líderes”
awajún de la frontera peruana nororiental

Silvia Romio

04. Espejismos nupciales: representaciones salesianas
del matrimonio shuar, 1893-1925

Rosana Posligua

05. El Estado ecuatoriano en la frontera suroriental, una construcción
desde el afecto, 1893-1964

Cecilia Ortiz-Batallas

TEMAS

06. Gafas violetas, pero... ¿con qué lentes? Recorridos teóricos
entre la producción y reproducción del trabajo

Andreina Colombo

07. Sociología de la infancia y América Latina como su lugar
de enunciación

Natalia Sepúlveda-Kattan

08. Desmontando bosque, sumando luchas sociales: territorialidades
y alternativas en el desastre ambiental argentino

Joaquín Ulises Deon

09. Integración sociourbana en la Patagonia argentina:
producción material y experiencias

Paula Ferrari

10. Ciencia política en Ecuador, 2005-2019. Una disciplina en
búsqueda de institucionalización

Edgar Alberto Zamora-Aviles y María Paz Jervis-Pastor

DOSSIER

Presentación del dossier
Ciencia, conocimiento y sociedad
Roberto Chauca y José Ragas

La enseñanza de las políticas públicas en América Latina:
estado de la situación y desafíos para la ciencia política
Nicolás Bentancur, Germán Bidegain y Rodrigo Martínez

Transnacionalización de las políticas de ciencia y tecnología
en América Central. Un análisis de redes, 1955-2020
Ronny Viales-Hurtado, Ronald Saénz-Leandro y Marco Garita-Mondragón

Investigación colaborativa: potencialidades y limitaciones de
la cartografía social participativa
*Pablo Saravia-Ramos, Débora Vega-Valdés,
Luis Espinoza-Almonacid y Paulo Gutiérrez-Soto*

Experticia estadística en la administración pública ecuatoriana:
mecanismos de emergencia y legitimación
Byron Villacís

Los últimos spencerianos. Hacia un canon
de la primera sociología ecuatoriana
Philipp Altmann

TEMAS

Trayectorias y contexto político de los organismos ciudadanos:
el control de la corrupción en Ecuador
Héctor Manuel Gutiérrez-Magaña

La política en territorio. Género, migraciones
y sostenibilidad de la vida en Argentina
María José Magliano y Sofía Arrieta

Justicia reparativa frente a los legados de la esclavitud en el Caribe.
Perspectivas interregionales
Claudia Rauhut

Conexiones internacionales del proceso de colonización de
la frontera amazónica ecuatoriana, 1960-1970
Pablo Campaña

“Una nueva clase dirigente”. Los intendentes bonaerenses durante
el Proceso de Reorganización Nacional en Argentina
Paula Vera Canelo y Juan Pablo Kryskowski



FLACSO
ECUADOR



9 771390 124003