

# ÍCONOS

REVISTA DE CIENCIAS SOCIALES

No. 49, Mayo 2014  
ISSN 1390-1249  
CDD 300.5 / CDU 3 / LC H8 .S8 F53  
Vol. 18, Issue 2, May 2014  
Quito – Ecuador



**FLACSO**  
ECUADOR

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales  
Sede Ecuador

ÍCONOS. Revista de Ciencias Sociales

Número 49, Mayo 2014

Quito-Ecuador

ISSN: 1390-1249 / CDD: 300.5 / CDU: 3 / LC: H8 .S8 F53  
(Vol. 18, Issue 2, May 2014)

*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 se publica cuatrimestralmente en los meses de enero, mayo y septiembre.

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

*CLASE, Citas Latinoamericanas en Ciencias Sociales* – UNAM, México.

*e-revist@, Plataforma Open Access de Revistas Científicas Españolas y Latinoamericanas* – CSIC, España.

*DIALNET* – Universidad de la Rioja, España.

*DOAJ, Directory of Open Access Journal* – Lund University Libraries, Suecia.

*FLACSO-Andes* – FLACSO, Ecuador

*Fuente Académica* – EBSCO Information Service, Estados Unidos.

*HAPI, Hispanic American Periodical Index* – UCLA, Estados Unidos.

*Informe Académico* – Thompson Gale, Estados Unidos.

*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

*RedALyC, Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe* – UAEM, México.

*Sociological Abstracts* – CSA-ProQuest, Estados Unidos.

*Ulrich's Periodical Directory* – CSA-ProQuest, Estados Unidos.

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

Envío de artículos, información, solicitud de canje:

revistaiconos@flacso.edu.ec

Suscripciones, pedidos y distribución:

lalibreria@flacso.edu.ec

www.revistaiconos.ec



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

©FLACSO-Ecuador

Casilla: 17-11-06362

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

Teléfonos: +593-2 323-8888 Fax: +593-2 323-7960

**Director de Flacso-Ecuador:** Juan Ponce

**Directora de Íconos:** Susana Wappenstein

**Editores de Íconos:** María Pía Vera

**Asistente editorial:** Consuelo González

**Correctora de estilo:** Patricia Castañeda

#### Consejo editorial:

Víctor Bretón, Universitat de Lleida, España

Mauro Cerbino, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Ecuador

Hernán Ibarra, Centro Andino de Acción Popular, Ecuador

Catalina León, Universidad de Cuenca, Ecuador

Liisa North, York University, Canadá

Franklin Ramírez, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Ecuador

Fredy Rivera, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Ecuador

#### Comité asesor internacional:

Javier Auyero, University of Texas - Austin, Estados Unidos

Bruce Bagley, University of Miami, Estados Unidos

Carmen Diana Deere, University of Florida, Estados Unidos

Flavia Freidenberg, Universidad de Salamanca, España

Roberto Follari, Universidad Nacional de Cuyo, Argentina

Andrés Guerrero, Honorary Research Fellow, University of Saint Andrews, Reino Unido

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 Barbara, Estados Unidos

Blanca Muratorio, University of British Columbia, Canadá

Lorraine Nencel, Centro de Estudio y Documentación Latinoamericana, Holanda

Joan Pujadas, Universitat Rovira i Virgili, España

Luca Queirolo, Università degli Studi di Genova, Italia

Francisco Rojas, University for Peace, Costa Rica

Rob Vos, International Institute of Social Studies, Holanda

**Coordinadores del dossier “Economía política y políticas democráticas de comunicación en América Latina”**

Isabel Ramos y Francisco Sierra

**Imagen de portada:** Carlos Motta, *Nefandus*, 2013. Video still.

Video, color, sonido 13:04 min. Cortesía del artista y de Galería Filomena Soares, Lisboa

**Diseño y diagramación:** Antonio Mena/Shiti Rivadeneira

**Impresión:** Artes Gráficas Señal

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

Íconos: revista de ciencias sociales. –Quito: Flacso-Ecuador, 1997-

v. : il. ; 28 cm.

Ene-Abr. 1997-

Cuatrimstral- enero-mayo-septiembre

ISSN: 1390-1249

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

# ÍCONOS

REVISTA DE CIENCIAS SOCIALES

---

No. 49, Mayo 2014  
ISSN 1390-1249  
CDD 300.5 / CDU 3 / LC H8 .S8 F53  
Vol. 18, Issue 2, May, 2014  
Quito - Ecuador

## Sumario

### Dossier

---

#### **Economía política y políticas democráticas de comunicación en América Latina**

Presentación del Dossier. . . . . 9-12  
Isabel Ramos y Francisco Sierra Caballero

**El lado oscuro de la televisión** . . . . . 13-28  
Santiago Druetta

**Hacia los orígenes de la concentración mediática en Argentina** . . . . . 29-48  
Bernadette Califano

**'Nuevas' políticas de radiodifusión para los medios no comerciales en México** . . . . . 49-64  
Luz de Azucena Rueda de León Contreras y Laura Mota Díaz

**La sociedad civil y la democratización de las comunicaciones en Latinoamérica** . . . . . 65-80  
María Soledad Segura

### Visual emergente

---

**Hacia una historia homoerótica** . . . . . 83-98  
Carlos Motta

## Temas

---

**Buen vivir o *sumak kawsay*. En busca de nuevos referenciales para la acción pública en Ecuador** ..... 101-121  
*Margarita Manosalvas*

**Regalos, vigilancia y comunidades imaginadas fallidas: ayuda cristiana global y desigualdad en el patrocinio de niños en los Andes ecuatorianos** ..... 123-139  
*María Moreno Parra*

**La comunidad y sus desafíos políticos en una democracia radical** ..... 141-154  
*José Antonio Figueroa*

## Reseñas

---

**Más vale pájaro en mano: crisis bancaria, ahorro y clases medias** de *María Pía Vera T.* ..... 157-159  
*Jorge Núñez*

**“¡A mí me sacaron volada de allá!”, relatos de mujeres trans desplazadas forzosamente hacia Bogotá** de *Nancy Prada, Susan Herrera, Lina Lozano y Ana María Ortiz* ..... 160-163  
*Juliana Martínez*

**Presidencialismo y Parlamentarismo. América Latina y Europa Meridional** de *Jorge Lanzaro* ..... 164-166  
*Francisco Sánchez*

**Impactos territoriales en la transición de la Colonia a la República en la Nueva Granada** de *Lucía Duque Muñoz, Jhon Williams Montoya Garay, Juan David Jiménez Reyes y Juan David Delgado Rozo* ..... 167-169  
*Santiago Cabrera Hanna*

# ÍCONOS

REVISTA DE CIENCIAS SOCIALES

---

No. 49, Mayo 2014  
ISSN 1390-1249  
CDD 300.5 / CDU 3 / LC H8 .S8 F53  
Vol. 18, Issue 2, May, 2014  
Quito - Ecuador

## Summary

### Dossier

---

#### **Political Economy and Democratic Communication Policies in Latin America**

Introduction to the Dossier ..... 9-12  
Isabel Ramos y Francisco Sierra Caballero

**The Dark Side of Television** ..... 13-28  
Santiago Druetta

**Towards the Origins of the Concentration of the Media in Argentina** ..... 29-48  
Bernadette Califano

**'New' Radio Policies for Non-commercial Media in Mexico** ..... 49-64  
Luz de Azucena Rueda de León Contreras y Laura Mota Díaz

**Civil Society and the Democratization of Communications  
in Latin America** ..... 65-80  
María Soledad Segura

### Visual emergente

---

**Toward a homoerotic history** ..... 83-98  
Carlos Motta

Temas

---

**Buen Vivir or Sumak Kawsay. In Search of New Referential Frame  
for Public Action in Ecuador** ..... 101-121  
*Margarita Manosalvas*

**Gifts, Surveillance, and Frustrated Imagined Communities:  
Global Christian Aid and Local Inequalities in Child Sponsorship  
in the Ecuadorian Highlands** ..... 123-139  
*María Moreno Parra*

**The Community and its Political Challenges in a Radical Democracy** ..... 141-154  
*José Antonio Figueroa*

Reseñas

---

**Más vale pájaro en mano: crisis bancaria, ahorro y clases medias**  
de *María Pía Vera T.* ..... 157-159  
*Jorge Núñez*

**“¡A mí me sacaron volada de allá!”, relatos de mujeres trans  
desplazadas forzosamente hacia Bogotá**  
de *Nancy Prada, Susan Herrera, Lina Lozano y Ana María Ortiz* ..... 160-163  
*Juliana Martínez*

**Presidencialismo y Parlamentarismo.  
América Latina y Europa Meridional**  
de *Jorge Lanzaro* ..... 164-166  
*Francisco Sánchez*

**Impactos territoriales en la transición de la Colonia  
a la República en la Nueva Granada**  
de *Lucía Duque Muñoz, Jhon Williams Montoya Garay, Juan David Jiménez Reyes*  
y *Juan David Delgado Rozo* ..... 167-169  
*Santiago Cabrera Hanna*

d  
dossier



## Economía política y políticas democráticas de comunicación en América Latina

### Presentación del Dossier

#### *Political Economy and Democratic Communication Policies in Latin America*

#### *Introduction to the Dossier*

Isabel Ramos

Profesora-investigadora, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Ecuador.

Correo electrónico: iramos@flacso.edu.ec

Francisco Sierra Caballero

Profesor-investigador, Universidad de Sevilla, España.

Correo electrónico: fsierra@us.es

**D**el Informe McBride al Foro de Porto Alegre, de Belgrado a Buenos Aires y Sevilla, pasando por foros sobre Periodismo Responsable como Cupre (Cumbre para un Periodismo Responsable) en Guayaquil o la propia historia de Ciespal (Centro Internacional de Estudios Superiores de Comunicación para América Latina), Alaic (Asociación Latinoamericana de Investigadores de la Comunicación) o Felafacs (Federación Latinoamericana de Facultades de Comunicación Social), los estudiosos, comunicadores y movimientos sociales de liberación vienen afirmando en América Latina que “Otra comunicación es posible” y que la contribución del conocimiento y su apropiación social, junto a las nuevas tecnologías y sistemas de información tienen una función esencial que cumplir en el actual proceso democratizador que tiene lugar en la región. Este es el espíritu que inspirara hace más de una década la Carta de Buenos Aires y el origen de la actual Unión Latina de Economía Política de la Información, la Comunicación y la Cultura (ULEP-ICC). Esta asociación internacional de investigación viene trabajando desde 2001 en la articulación, agrupamiento y promoción de los estudios económico-políticos y de teoría crítica para recuperar el legado histórico y científico de la productiva escuela latinoamericana desde una epistemología liberadora común a la trayectoria de las ciencias sociales y humanas de la región.

Esta empresa no ha estado exenta de retos y dificultades. Una clara muestra de ello es que la investigación académica en torno a las estructuras de propiedad, a los procesos productivos y a las funciones económicas de los medios de comunicación en el

capitalismo contemporáneo aún resulta escasa –si es que no directamente marginal– en las facultades y centros latinoamericanos de investigación de la Comunicación.

Esto es así porque a partir de la década del ochenta y, muy especialmente durante los años noventa del pasado siglo, de la mano de políticas comunicacionales a escala global que fomentaron la privatización, la concentración y la construcción de grandes conglomerados transnacionales de medios, surgió una perspectiva teórico-epistémica que pretendió haber superado los “reduccionismos económicos” y los “determinismos de clase” que caracterizaron –según esa lectura– a las teorías críticas en general, y a la escuela latinoamericana de la Comunicación en particular.

Por más de 20 años, los estudiosos latinoamericanos de la Comunicación produjeron publicaciones e investigaciones de calidad diversa, pero con dos características comunes: un énfasis en explorar las vinculaciones entre comunicación y cultura y una escasa preocupación por la producción mediática y las políticas nacionales –y regionales– de comunicación, que desaparecieron prácticamente del *mainstream* del repertorio investigativo regional.

Sin embargo, frente a la brecha común existente entre teoricismo abstracto y cierta teoría crítica ilustrada del culturalismo, por un lado, y las prácticas emancipatorias del Sur Global, del mundo-favela y los nuevos movimientos de acción colectiva, por otro, la Economía Política de Comunicación EPC ha venido cultivando nuevos saberes y herramientas con las que describir y pensar el acceso y control al sistema de medios imperante.

En años recientes, estas reflexiones cobraron enorme importancia política y social cuando los Gobiernos latinoamericanos (auto)denominados postneoliberales –específicamente Argentina, Bolivia, Ecuador, Uruguay y Venezuela– lograron incorporar a sus leyes de comunicación y medios las reivindicaciones más demandadas por los movimientos sociales, como el acceso al espectro radioeléctrico en igualdad de condiciones para colectivos sociales y comunidades de base, el establecimiento de cuotas de pantalla para la producción nacional independiente y la protección de los derechos laborales de periodistas y trabajadores de prensa.

El presente *dossier* pretende ser una aportación al acervo de conocimientos –por desgracia todavía insuficiente en América Latina– sobre políticas públicas y procesos de democratización comunicacional, en un momento estratégico de inflexión del capitalismo y crisis financiera internacional que, sin lugar a dudas, plantea retos y varios cuestionamientos al pensamiento emancipador en comunicación; especialmente cuando las iniciativas reguladoras en pos del dominio público ha sido objeto de cuestionamientos y resistencias articulados a lo largo del subcontinente, por parte de los poderes e intereses tradicionales en el sector.

Este esfuerzo se inscribe en una tradición que busca promover redes de articulación de pensamiento transformador y de coordinación de esfuerzos críticos-reflexivos sobre el campo de la comunicación y la cultura. Los trabajos seleccionados en el

presente volumen tratan de dar cuenta del estado del arte e investigaciones aplicadas en la región, al apuntar procesos, tensiones, así como las emergencias y alternativas democráticas que han de ser pensadas geopolíticamente a partir de nuevas matrices y herramientas analíticas, en un momento de apertura y conquistas históricas para el derecho a comunicar de la ciudadanía, no sin problemas, obstáculos y numerosos conflictos condicionados por la hipermediatización de las democracias en nuestros países.

En este sentido, afirmar, con Ernesto Laclau, quien nos acaba de dejar, al conflicto como potencia, como política y radicalización de la democracia y cuestionar la estética y *anestésica* de la comunicación como dominio es definir un campo de disputa y antagonismo, tanto como de ruptura y debate epistemológico. Si la política es el arte de lo posible, la voluntad incisiva; la razón de ser de este *dossier* no es otra sino apuntar las perspectivas de lucha por la ciudadanía mediática en la región y aportar elementos para la democracia deliberativa, la participación y acción transformadora de los actores sociales en coherencia con la memoria de las luchas y proyectos liberadores que históricamente han venido pensándose en América Latina, más allá de los fallidos proyectos y debates académicos sobre la integración.

Como coordinadores consideramos que la propuesta de este *dossier* no pudo ser más oportuna. Pues, como señalaron Adorno y Horkheimer, en un momento en el que la actividad científica moderna viene cediendo su lugar a una tendencial decadencia de la cultura teórica y, en general, de la capacidad crítica y emancipatoria del pensamiento como promesa o esperanza histórica, el cuestionamiento teórico y analítico de las políticas de comunicación y la Economía Política de las industrias culturales puede contribuir a sentar las bases de una lectura distanciada de las iniciativas, debates y tendencias del mercado, y política institucional de la comunicación regional. Este resulta un tema prioritario en la agenda académica para el desarrollo autónomo de nuestros países, por la posición subalterna e históricamente dependiente que han tenido nuestras democracias en la periferia del sistema hegemónico de comunicación. En este sentido, los trabajos reunidos en el presente número dan cuenta de tal posibilidad y del potencial creativo por explorar –apenas en nuestra opinión consolidándose como línea o campo de investigación regional– al margen de la investigación y los programas instituidos en la cultura académica dominante del neofuncionalismo angloamericano o del idealismo culturalista de la “nueva crítica humanista posmoderna”.

El presente *dossier* consta de un trabajo que posiciona a la Economía Política de la Comunicación y la Cultura como horizonte teórico, dos que se aproximan a ella como ámbito de reflexión temática y, finalmente, uno que la utiliza como perspectiva analítica. La densidad y riqueza de las conclusiones y reflexiones que aportan los autores de estos artículos iluminan un fructífero camino para los estudios latinoamericanos sobre medios en los tiempos que corren.

Santiago Druetta nos ofrece una interesante aproximación a las particularidades de la industria televisiva en la era digital. A partir del reconocimiento de los distintos sectores económicos que intervienen en el proceso de valorización de los productos televisivos, el autor nos propone una economía política de las prácticas sociales desde la cual pensar a la televisión y a los medios en el campo del poder, dejando de lado la temática tan visitada del “poder de los medios”.

Por su parte, María Soledad Segura, en su reflexión sobre la democratización de la comunicación mediatizada en varios países de la región, se aleja de los debates que se limitan a registrar los enfrentamientos entre medios y gobiernos, para emprender una valiosa reflexión sobre el protagonismo que adquirió la sociedad civil en la formulación de nuevas leyes y políticas públicas de comunicación en países como Argentina, Bolivia, Ecuador y Uruguay.

El recorrido por las nuevas políticas de telecomunicaciones en México, que proponen Luz de Azucena Rueda de León Contreras y Laura Mota Díaz, se convierte en un pretexto para pensar en las limitaciones, desafíos y dificultades financieras, normativas y administrativas de la radiodifusión no comercial. De acuerdo a las autoras, se trataría de un sector de características particulares, inmerso en un sistema económico y político que privilegia los intereses comerciales.

Finalmente, Bernadette Califano nos ofrece un recorrido histórico por el proceso sostenido de *neoliberalización* de los medios de comunicación en Argentina. Para la investigadora, el reconocimiento de estos antecedentes de la concentración mediática que se consolidó en ese país resulta fundamental para comprender la actual correlación de fuerzas en el campo mediático y, además, para valorar los obstáculos que se han presentado en los últimos años al momento de impulsar normativas y políticas públicas democratizadoras para el sector.

Aún reconociendo que la tradición económico-política del campo latino de la investigación en comunicación no ha alcanzado la madurez y el desarrollo suficientes para revertir los paradigmas hegemónicos en la academia y el ámbito profesional de los comunicadores, los análisis y aportaciones del presente *dossier* ilustran un recorrido muy prometedor. En estos trabajos alcanzamos a vislumbrar destellos de una cultura y una política de investigación que, al fin y al cabo, retoman el reto inexcusable de la radical historicidad, justamente en el momento en el que los movimientos sociales demandan espacios de lucha y negociación del sentido y de la representación política. La coyuntura, en fin, no podría ser más pertinente y adecuada para alentar este tipo de investigaciones. Esperamos, esa es al menos la intención original de los coordinadores, que ello promueva nuevos esfuerzos y diálogos múltiples entre académicos, activistas y profesionales del sector. Más en un ámbito y una región donde son escasas la bibliografía y las referencias monográficas en Economía Política de la Comunicación, pese a la productiva actividad de Ulepicc y grupos constituidos como el de Clacso. Valga este trabajo como un aporte al proyecto común de construir espacios de disenso.

# El lado oscuro de la televisión

## *The Dark Side of Television*

Santiago Druetta

Magíster en Ciencias Sociales. Docente e investigador de la Universidad Nacional de Córdoba, Argentina.

Correo electrónico: santiagodruetta@gmail.com

Fecha de recepción: agosto 2013

Fecha de aceptación: febrero 2014

### Resumen

Asumir a las industrias culturales sin más, como cualquier otra industria, nos confrontaría con enormes dificultades, algunas de las cuales fundaron los tempranos debates de la Economía política de la comunicación y la cultura. En este artículo reflexiono sobre los rasgos propios de estas industrias y de la televisión en particular, en dos aspectos: primero observando en cuánto difieren de cualquier otro proceso industrial de producción de mercancías por las características del trabajo que objetivan y la constitución de su valor, y en segundo lugar –aunque necesariamente de manera muy sumaria– por las limitaciones de la disciplina cuando se la asume de un modo que escinde a sus objetos de la totalidad de lo social.

*Descriptor:* televisión, audiovisual, industrias culturales, economía política, economía de las prácticas.

### Abstract

To assume the cultural industries without much thought, like any other industry, would cause enormous difficulties, some of which founded the early debates in the political economy of communication and culture. In this article, I reflect upon the characteristics of these industries and of television in particular with respect to two aspects: First, I observe how much they differ from other industrial processes of production of merchandise, given their characteristics of work that they put in objective terms and their constitution of value. Secondly, although necessarily in a summarized way, I reflect on the limitations of disciplines when it is assumed in such a way it separates its objects from the totality of the social.

*Key words:* television, audio-visual, cultural industries, political economy, economy of practices.

## I. Lo económico en sentido acotado

**A**un cumpliendo la lógica de elaborar mercancías y ponerlas en circulación para reproducir el capital adelantado, “[...] los modos de trabajo de las industrias culturales no siguen tal cual, la evolución histórica de las formas de organización del trabajo en el conjunto de la industria” (Zallo, 1988: 63). Y en particular en el caso del “mercado primario de la televisión (y el cine), no se transfiere, como suele ser habitual en toda transacción, la propiedad de nada, sino simplemente una especie de usufructo limitado” (Bustamante, 1999:104).

Tomando como referencia el pormenorizado análisis de Ramón Zallo, es posible reseñar a continuación algunos rasgos específicos que hacen tan particular a estas mercancías:

- a) *La naturaleza creativa del trabajo que incorporan*: Al menos en algunas etapas, el proceso de trabajo guarda un alto grado de autonomía (hasta el punto de ser protegido a veces por el derecho de autor) y aunque se verifica una tendencia creciente a la remuneración salarial y a la estandarización para reducir costos e incertidumbre, no siempre es fácil establecer su valor en términos de “trabajo socialmente necesario” (Marx, 1978: 228 y ss.). Parecen capaces de resistir la tendencia del capital a subsumir toda producción a su órbita, aun respondiendo claramente a una lógica mercantil.
- b) *La necesidad de renovación permanente*: Aunque paradójicamente estos productos no se destruyen en el acto de consumo y son un prototipo infinitamente reproducible, presentan un alto grado de obsolescencia que exige una reedición permanente con modificaciones de distinto grado. De allí las dificultades de maquinizar y construir *stocks*, pero de allí surgen también las posibilidades para la irrupción de competidores que, dentro de ciertos márgenes, pueden enfrentar exitosamente una acumulación de capital inicialmente desigual, a partir de ‘innovaciones’.
- c) *La aleatoriedad de la demanda*: Se trata de la incertidumbre de la efectiva realización mercantil de los productos de la industria cultural. Ellos, además de las incertidumbres propias de cualquier industria, enfrentan las específicas, que en el caso de la producción de flujo (ver más adelante) exige un delicado trabajo que asegure el encuentro físico y la fidelidad de una audiencia construida y sostenida. Lo que pone a la producción en clara dependencia respecto de la programación de los contenidos difundidos.

Así, resulta que

[...] la comunicación y la cultura es un campo peculiar de la economía, dada la naturaleza del trabajo que requiere y los procesos de trabajo necesarios para la producción de prototipos reproducibles o difundibles en permanente renovación, de demanda

aleatoria y con una eficacia social que va más allá del mero consumo, para ser parte de los valores que cohesionan el tejido social (Zallo, 1988: 55).

Asumo que lo afirmado hasta aquí, y que remite al conjunto de la producción de mercancías simbólicas y de las industrias culturales (IC), es aplicable también a la audiovisual y en particular a la televisión, cuya especificidad exige a menudo ir estableciendo analogías y diferencias incluso con otras expresiones de la industria del audiovisual. Pero la mayor dificultad me parece que estriba en la necesidad de hacer distinciones al interior de esa complejidad que anida bajo el nombre ‘televisión’.

Observemos primero que ‘el producto’ de la televisión suma particularidades notables al de la videorealización, que constituye su insumo principal; porque el producto de la televisión es un flujo programado compuesto por ‘unidades de contenido’ videoproducidas. Esas unidades constituyen un ‘*stock* de producción’ que “solamente es producto televisivo en la medida de su difusión” (Zallo, 1988: 43).

Se observa además que cada unidad de contenido que integra la programación (lo que habitualmente se llama un programa) así como las programaciones mismas (conjunto de programas organizados en una continuidad temporal) constituyen mercancías complejas que, producidas según una lógica industrial de tipo mercantil capitalista no son sin embargo objetos idénticos (hechos en serie), pero tampoco productos de un trabajo artístico que genera obras únicas. En general, sobre formatos estandarizados se incorporan contenidos específicos con sus particulares grados de diversidad. Y además, se sabe que la mercancía audiovisual que conforma el producto televisivo puede ser el producto de otras industrias (cinematográfica, discográfica, periodística) que ella ‘recicla’ con escaso y a veces nulo agregado de trabajo.

Pero quizás la más notable entre todas las particularidades es que, al menos en el modelo fundador (televisión abierta), se regala la mercancía producida.

Estas son apenas algunas ‘curiosidades’ que emergen cuando la economía en su versión tradicional asume las industrias culturales y en particular el audiovisual y la televisión.

### *Algunas distinciones fundamentales*

1) *Flujo y edición*: Para no confundirnos con el rótulo de ‘lo audiovisual’ o ‘la televisión’, vamos a señalar una primera diferencia entre industrias de edición discontinua y de edición continua o de flujo (Zallo, 1988; Bustamente, 1999). Las primeras son aquellas cuyos productos son unidades discretas que entran en el proceso de circulación y son consumidas con relativa autonomía. La edición impresa (libros) es el modelo arquetípico de la edición discontinua, a la que también pertenecen la discográfica, los videojuegos, el cine, entre otras. Las industrias de flujo, en cambio, “como

la televisión (o la radio) se basan en una multiplicidad de productos insertos en un flujo (programación) servida en continuidad” (Bustamante, 1999: 25). Las dificultades de esta, como de toda clasificación, se tornan evidentes en cuanto observamos, por ejemplo, la tendencia de la industria editora de libros a darse una continuidad a través de las colecciones o las sagas, en el caso del cine como estrategia para reducir la aleatoriedad de la demanda. Sin embargo, la distinción es útil a la hora de pensar los modos de organización del trabajo y el tratamiento de sus productos en el conjunto de las IC. En el espacio audiovisual coexisten las industrias de edición discontinua como el cine o la videoedición y el flujo de la televisión. Y aunque espontáneamente tendemos a suponer que todo producto de la industria audiovisual es potencial integrante de un *stock* televisivo (flujo), esto raramente sucede con los registros de fiestas, los documentales institucionales de empresas y muchos registros de uso científico, por solo citar algunos ejemplos.

2) *Producción, programación y difusión*: Lo que inicialmente se planteó como una división manufacturera del trabajo (al interior de la fábrica televisiva) fue generalizándose hasta transformarse en parte de la división social que cada vez con más frecuencia tiende a separar la producción<sup>1</sup> de unidades de contenido, la programación de las señales (*stock* de producción) y su difusión. No vamos a detenernos en la cuestión de la división del trabajo que no es específica de la IC<sup>2</sup>, pero sí destacamos la disparidad que suponen esas distintas etapas o especialidades, tanto en lo que hace a la naturaleza del trabajo que incorporan, como en su valor y la aleatoriedad de la posible realización de sus productos en el consumo. En función de sus posiciones diferenciales, los agentes dominantes en la temprana televisión integrada tendieron a desligarse de aquellas etapas más riesgosas y menos rentables del proceso. Así, la difusión deviene ‘el dorado’ del negocio, especialmente porque

[...] el coste marginal suplementario para llevar el producto a cada nuevo consumidor –dada una determinada red y cobertura– es nulo [...] y si cada cadena televisiva, una vez realizado el gasto y el riesgo de la fabricación de su programación, sólo tiene que ganar en la expansión máxima de sus audiencias, estamos ante un caso claro de economías de escalas ilimitadas [...] que conduce indefectiblemente a la concentración máxima, es decir, al monopolio (Bustamante, 1999:18).

Escindida de la difusión se define analíticamente la producción audiovisual como un subcampo con intereses relativamente específicos y con relativa autonomía res-

1 Aun la producción empieza a reconocer crecientemente a la postproducción como espacio relativamente autónomo en lo que respecta a las competencias profesionales, la organización del trabajo y la realización del capital. Desde hace algunos años florecen empresas dedicadas a algunas formas de posproducción, particularmente las dedicadas a efectos especiales.

2 “Cuando el sistema manufacturero hace pie en una industria que hasta entonces era explotada como rama principal o secundaria, junto con otras, por el mismo productor, de inmediato se opera una disociación ente esas industrias, estas se vuelven independientes unas de otras” (Marx, 1979: 430) .

pecto de la difusión. No obstante, el tipo de relación comercial que se establece entre productores y teledifusores asume formas tan diversas y complejas, cuyas particulares y recíprocas dependencias complican el análisis. La programación también emerge como una división al interior de la fábrica televisiva orientando dinámicas de consumo que construyen y aseguran tipos de público, lo que permite cierta planificación y estandarización en producción. Y así como inicialmente se escinden producción y difusión, rápidamente ha tendido a hacerlo también la programación como es fácil observar en la televisión por abono (cable o satélite) que difunde señales que adquieren ya íntegramente programadas como ESPN, Animal Planet, HBO o History Chanel, por citar algunos ejemplos. Sin embargo, nada sería más engañoso que imaginar tres grupos de empresarios dedicados específicamente a sendas tareas y sin más relación entre ellos que una cadena de intercambios. Suele ser indescriptible el entrecruzamiento, no solo entre productores, programadores y difusores, sino también entre ellos y la industria del cine y videofilmes, tanto como con otros agentes de la industria cultural, de la industria de equipamientos electrónicos y hasta del conjunto de la industria en general. Voy a intentar adentrarme en ese camino para señalar dificultades que imponen repensar lo que se entiende por Economía política de la comunicación. Comenzaremos sin embargo por el recorrido más tradicional.

## Trabajo y valor

### *La organización del trabajo*

a) *Producción*: En la producción televisiva coexisten el trabajo creativo y el técnico en tanto la producción conceptual es inseparable de su materialización como objeto físico. Se equivoca quien piensa al guionista como el creador del sentido de la obra; en el audiovisual no se verá sino excepcionalmente a ese autor escribiendo en soledad (a menudo ni siquiera hay escritores) y en todo caso, su producto (el guión) poco tiene que ver con el producto audiovisual final. Esto a diferencia, por ejemplo, de la edición discográfica, donde el trabajo de edición está más separado del trabajo creativo del compositor y de los intérpretes; o del de la prensa gráfica, donde el trabajo intelectual del periodista que produce la noticia es totalmente ajeno a la labor del obrero gráfico que imprime el papel<sup>3</sup>. En el espacio audiovisual el sentido producido en el guión –si existe– es solo un vago lineamiento que irá definiéndose realmente en un proceso de enunciación colectiva realizado mediante la iluminación, los encuadres, las actuaciones, la musicalización, la edición, etc.

3 Aunque en la producción del sentido coexiste el trabajo del periodista, el del diagramador y el del editor fotográfico cuando menos. Pero también es cierto que las nuevas tecnologías tienden a desdibujar esta división.

Desde luego, en cuanto al objeto físico resultante no hay nada en común entre el papel y la tinta del guionista con la cinta, los discos o la organización de los pigmentos o pulsos magnéticos que constituyen el cuerpo material que el trabajo de realización audiovisual genera.

El trabajo se divide entre obreros parciales, siguiendo la lógica manufacturera que lo subsume definitivamente al capital y evoluciona hacia el modelo de la fábrica moderna. Y siempre que sea posible identificar una regularidad en los procedimientos, la máquina absorbe la función intelectual del trabajador (plasmando las competencias profesionales en el *software*) posibilitando así que agentes de escasa capacitación puedan realizar tareas antes reservadas para individuos altamente capacitados (retocadores, fotógrafos, músicos, etc.). Se reactualiza aquí a nivel intelectual aquello de que “la maquinaria, en la medida que hace prescindible la fuerza muscular, se convierte en medio para emplear obreros de escasa fuerza física o de desarrollo corporal incompleto” (Marx, 1979: 480).

Pese a todos los rasgos propios del trabajo industrial o comparable con él, veremos en breve las dificultades de reducir este trabajo creativo propio del audiovisual a un trabajo simple cuando quiere pensárselo como parte de la cadena de valor.

18

b) *Programación*: El trabajo del programador se sitúa entre la producción y la difusión, en tanto define los tipos y estándares de productos adecuados para una estrategia empresarial, tanto en lo que respecta a una racionalidad económica de producción de contenidos como a las lógicas de su ulterior comercialización. Como todo trabajo de planificación, este también supone elevadas competencias, y su producto, aunque en apariencia sea solo el ‘engarzado’ de las unidades discretas que ofrece un catálogo, esa apariencia oculta la dimensión significativa de un trabajo que construye sentido en ese ordenamiento como un discurso verbal, lo hace al elegir el encadenamiento de las unidades que ofrece el diccionario. Corre por cuenta del programador seleccionar y combinar productos audiovisuales en el marco de franjas horarias adecuadas para que la oferta se encuentre en el momento adecuado con sus potenciales consumidores. Se trata de conocer las prácticas habituales de los televidentes y estar allí, con la información, con el deporte, con la telenovela, con el programa familiar, precisamente dónde y cuándo existen las disposiciones apropiadas para ese contenido<sup>4</sup>. De otro modo, las unidades de contenido de la grilla perderían probabilidades de ser halladas y utilizadas por la audiencia; trabajo altamente creativo, reservado para estudiosos capaces de conocer y comprender los estilos de vida de las audiencias requeridas. Ese trabajador produce una grilla de programación donde sin duda se objetiva el valor de su trabajo. No obstante, una vez definidas ciertas grillas que establecen estándares, resulta posible cierta rutinización de la actividad e intervención de trabajadores menos

4 Sin omitir por supuesto que esa misma labor va creando disposiciones en la audiencia.

especializados. Este aspecto del trabajo de programación se complementa no obstante con procedimientos de compra venta de derechos, que no suponen una actividad creativa y exigen unas cualidades personales y profesionales menos jerarquizadas, sin embargo pueden ser la parte más lucrativa de la actividad.

c) *Difusión*: Una vez concebida y construida la grilla de contenidos, la emisión televisiva no supone más que el mero automatismo, donde el trabajo se limita al control, vigilancia y reglaje, sin requerir competencias profesionales destacadas, exceptuando los periódicos o eventuales servicios de mantenimiento y reparación de la maquinaria.

d) *Marketing*: Tanto en la producción como en la programación y en la difusión se destacan otros trabajadores, específicamente ocupados de garantizar la recuperación de lo invertido mediante la conceptualización e implementación de estrategias comerciales. Ellos trabajan para ganar la atención y preferencias, respectivamente, de los programadores, los teledifusores, los abonados o anunciantes y otras instancias. Pero al no participar de la elaboración de los productos (en tanto trabajan sobre la cadena de comercialización) podemos asumir a esta como una rama auxiliar y un trabajo relativamente independiente. No obstante el producto de ese trabajo está en los afiches, en los avances ('promos'), en las acciones de prensa y en todo el *merchandising* que estampa la imagen del filme o video en remeras, cuadernos, golosinas, etc.

### *La constitución de valor*

Basta señalar el encuentro entre la industria aeroespacial, con sus satélites, y la minera, cuya producción provee materia prima para la fabricación de semiconductores para imaginar las diversas ramas de la economía que aportan valor en la televisión. Pero podemos decir que hoy las apuestas fuertes en el espacio de la producción y circulación del audiovisual las realizan, además del sector financiero, las telecomunicaciones y la informática, a partir de la convergencia que se establece en el *triplay*<sup>5</sup> –del que hablaremos más adelante–. Todos estos capitales fluyen hacia un negocio difícil de entender, especialmente cuando nos preguntamos quién vende qué a quién en la televisión.

El cine (ese invento de industriales que lo crean y desarrollan como un negocio) en algunos aspectos tan parecido a la industria del libro, no presentó mayores dificultades a los economistas, mientras que la televisión plantea uno de los primeros desafíos al regalar una costosa producción (su contenido) mientras vende a precios

---

5 Expresión de la jerga con que se denota las actividades complementarias que, tras el desarrollo de la digitalización, establecen un encuentro de intereses –y sus correspondientes disputas– entre el audiovisual, la informática y las telecomunicaciones.

exorbitantes y crecientes un tiempo de difusión en una frecuencia (onda herziana) que no le pertenece, (el espectro es público y lo administra el Estado concediendo licencias para su uso). Esta frecuencia es valorizada por la empresa televisiva a un costo que guarda extraña relación con el capital que adelanta ya que los espacios publicitarios más caros no se corresponden necesariamente con programaciones de factura más costosa, al menos en términos estrictamente dinerarios.

Pero si distinguimos, como hemos hecho hasta aquí, los tres grandes momentos: producción de unidades de contenido, elaboración de grillas de programación o *stock* y difusión, se hacen evidentes otras cuestiones:

a) *El valor en la producción de contenidos*: Los contenidos que la televisión ofrece a menudo no han sido producidos por la industria televisiva misma y a veces ni siquiera específicamente por la industria audiovisual, ni han sido producidos para ella. Es decir que la televisión funciona como un medio “de segundo grado en un alto porcentaje de sus emisiones [...en las que opera] como escaparate y ámbito de exhibición de otras industrias culturales” (Zallo, 1988: 132). Ejemplos de esto son algunos productos directamente importados” de otras industrias como los filmes de la industria cinematográfica, en cuya elaboración la televisión no tiene participación alguna<sup>6</sup>, y otros a los que se agrega una ínfima parte de valor mediante el simple registro, es el caso de eventos deportivos, desfiles de modelos, conciertos, etc.

Existe, no obstante, una serie de materiales que la televisión difunde pero que son realizados por cuenta y cargo de capitales de otras industrias, como los videoclips musicales (piezas de promoción costeadas a menudo por empresas discográficas) y todo tipo de *spots* publicitarios financiados por las distintas ramas de la industria y el comercio. Los primeros se incorporan a la grilla de programación como parte del contenido artístico propiamente televisivo, mientras que los *spots* publicitarios generalmente se separan, identificados como inserciones publicitarias. Esto, claro, no se cumple a rajatabla, ya que una estrategia de los anunciantes ha sido incorporarlos en los bloques de ‘artística’<sup>7</sup> o darles tanto atractivo como para hacerlos objetos de fruición estética que terminan conformando programaciones especiales de culto al género: programas destinados a mostrar publicidades que, en general, son formas encubiertas de promoción de agencias, productoras y marcas auspiciantes.

Pero en general, y cada vez con más frecuencia, las estaciones de televisión han ido desligándose de la producción de contenidos para sus espacios, en virtud de los costos crecientes por el aumento de la espectacularidad como recurso de competencia

6 Esto ha cambiado con el tiempo, al punto de que muchas realizaciones cinematográficas de gran magnitud se hacen hoy en coproducción con la televisión. Pero lo más frecuente es que la televisión se constituya en otra instancia pasiva, de amortización de las producciones de los estudios de cine, luego de exhibirse en salas y a través del video doméstico.

7 En la jerga televisiva se suelen usar las expresiones ‘comercial’ y ‘artística’ para distinguir los contenidos publicitarios, promocionales e institucionales (también llamados ‘la tandas’) de los contenidos planificados en la grilla (también llamados los programas o la programación).

y por el alto riesgo económico que supone la aleatoriedad de la demanda (aunque en la medida de lo posible esta se afronte mediante la reiteración de formas de probada aceptación).

De este modo la producción audiovisual fue separándose, asumiendo sus propios riesgos e inventando sus propias estrategias comerciales que pueden ser de producción por encargo (*spots* publicitarios o videoclips son los casos más frecuentes) o realizaciones en asociaciones transitorias con otros capitales generando piezas ‘veladamente’ publicitarias en las que unos famosos recorren centros de compras, prueban y presentan automóviles, difunden prácticas terapéuticas variopintas, etc. También suelen, en otros casos, realizar contenidos con capital propio para venderlos luego a programadores o teledifusoras. Pero incluso hay casos en los que el productor, además de realizar el contenido, debe arrendar una franja horaria para difundirlo y ocuparse simultáneamente de obtener anunciantes publicitarios, con los cuales cierra el negocio totalizando recién, y por su propia cuenta, el ciclo del capital<sup>8</sup>.

Aun así y con todas sus variantes, es en la etapa de la producción (cuando ese trabajo ya se ha dividido de la difusión) donde podemos reconocer un funcionamiento más acorde con las lógicas de la producción mercantil capitalista propias de cualquier producto.

Los productores adelantan el capital propio –o el crédito– para comprar las mercancías necesarias (medios de producción y trabajo) y producir las mercancías audiovisuales para ponerlas en circulación y obtener valor incrementado. Un capitalista compra trabajo y obtiene un plusvalor al cerrar el ciclo. Su debilidad, no obstante, frente al monopolio del acceso y control de los canales de difusión (ondas hetzianas o redes), hace que por lo general los teledifusores obtengan una renta a expensas del productor, reduciéndole considerablemente la ganancia o, en casos límite, arrebatándosela por completo incluso.

Diremos entonces que el trabajo de producción de material audiovisual para la difusión televisiva es trabajo productivo desde el punto de vista capitalista. Pero aun si esta industria se presenta por lo tanto comparable a la de cualquier otra producción mercantil, su particular formación de precios nos informará rápidamente sobre su carácter especial, que hace difícil, si no imposible, hablar de ‘trabajo simple’.

Además, dada su característica de economía de escala ilimitada, la producción de televisión necesita mercados planetarios, por eso en el surgimiento de la televisión de América Latina debieron participar desde el comienzo las empresas audiovisuales norteamericanas, cuando menos proveyendo contenidos.

La inviabilidad económica de una producción a pequeña escala se evidencia, por caso, en la pionera televisión de cable argentina que, desde sus comienzos, en los años sesenta, fue incapaz de ofrecer más de una señal durante unas pocas horas diarias has-

<sup>8</sup> En esos casos el teledifusor (el canal) suele pactar el valor de arrendamiento del tiempo de emisión, más un porcentaje sobre la publicidad conseguida por el productor.

ta el año 1986, cuando finalmente la legislación autorizó bajar y difundir las señales globales y panregionales.

Exceptuando los condicionamientos culturales (que no son algo menor desde luego), todo lo demás tiende a que unos pocos grandes productores tomen a su cargo la elaboración de contenidos para el planeta entero, con la consecuente reducción de costos y riesgos. La contracara es el alto costo cultural de una homogeneización creciente, si se deja todo librado a las leyes del mercado.

Valga señalar entonces que en este caso la escala planetaria no depende del capital económico disponible para realizar el producto, sino de las relaciones sociales (mercantiles, políticas y amistosas) necesarias para llegar con él a todas partes y abrir cada vez más mercados.

b) *El valor en la programación*: Es posible afirmar que el trabajo de programación también es un trabajo productivo en tanto el capital se intercambia con el trabajo asalariado necesario para construir ese valor de uso, que es la grilla de programación, capaz de ‘sintonizar’ con las prácticas propias de los estilos de vida de las audiencias elegidas y sin la cual el difusor televisivo no tiene nada para emitir, más allá de que disponga de todas las unidades de contenido (programas).

Pero del capital adelantado, solo una parte insignificante fluye hacia la compra del trabajo de los programadores. La mayor parte lo hace bajo la forma mercantil al adquirir derechos de difusión de contenidos de éxito probados o directamente grillas de programación ya definidas y probadas. De modo que al final, el valor producido por los programadores tiende a ser irrelevante frente al fluir del capital en la pura comercialización, lo que permite afirmar que en este campo prácticamente se absorbe solo renta. Encontramos una modesta comprobación de lo dicho en la enorme oferta de grillas no producidas directamente por las empresas que las distribuyen; de modo que junto al minoritario trabajo productivo de programación convive una gran cantidad de trabajo no productivo desde el punto de vista del capital. Lo mismo puede decirse si en vez de observar la combinación de unidades en una señal (por ejemplo HBO), observáramos la combinación de señales que cada operador estructura (por ejemplo Sky).

Este comercio está regido por la tendencia de los difusores a repetir contenidos de probada aceptación para reducir los riesgos, lo que se visualiza con apabullante claridad no solo en los sistemáticos *remakes* sino también en la venta global de los derechos, ya no de copias de un prototipo, sino de los formatos; es decir, de los derechos a rehacer con variantes adecuadas al orden local o regional y difundir productos audiovisuales que se manifestaron como éxitos relevantes. El formato de Gran Hermano es probablemente uno de los ejemplos más globales. De paso —y rescatando en este acto la dimensión cultural en juego— con esto se cuestionan los argumentos a favor del supuesto “enriquecimiento cultural por diversidad” que posibilitan las nuevas tecnologías superando la vieja “cultura de masas”.

En realidad, “[...] la dinámica de la cultura mundial se explica a partir de una dialéctica de la uniformación y la diferenciación” (Herscovici, 1999: 58). Disponer de una señal para los jóvenes y otra para los niños no se puede asumir como garantía de diversidad si, por ejemplo, se trata de MTV, que es vista por 380 millones de hogares en 160 países, y Nickelodeon, vista por 300 millones de hogares de 149 países (De Moraes, 2004: 25).

c) *El valor en la difusión*: El espacio de la difusión, sin el cual la televisión no existe, aunque ya “no falte nada por hacer”, es el que le da su final, el más particular en lo que concierne a la cadena del valor. Ya vimos que el producto televisivo puede ser fabricado, parcial o completamente, por otra industria no audiovisual y que aun siendo producido a su interior, no necesariamente será el difusor quien adelante el capital necesario para adquirir las mercancías que le dan sustento. Es decir que al menos una parte del *stock* de producción televisiva (la grilla de programación) puede concretarse sin que los capitalistas difusores adelanten capital.

Frecuentemente otras industrias ceden sus productos sin buscar un equivalente en términos de valor de cambio, sino del proceso de legitimación (conocimiento y reconocimientos) que la pantalla genera. Para un grupo musical independiente o una compañía teatral, incluso para una discográfica o empresa productora de espectáculos, suele ser del mayor interés cederle puntualmente a la televisión algunos derechos de difusión e incluso pagar por ser difundidos, habida cuenta de los futuros negocios que eso puede promover (aunque en otros casos los derechos de emisión se contabilizan como parte de la ganancia previsible).

Entonces, de manera ultra simplificada, podríamos decir que los medios indispensables para la difusión televisiva son un trasmisor, una antena y la parte del *stock* de contenidos, cuya adquisición no se puede eludir. Se trata básicamente de insumos electrónicos de costo tendencialmente decreciente, lo que no se expresa en la evolución de los precios de arrendamiento de esas señales para emitir contenidos como la publicidad, por ejemplo. Además de los medios de producción, se requiere un recurso que provisoriamente podríamos calificar de ‘extraeconómico’: la licencia de uso del espectro, comúnmente llamado frecuencia. Esto significa que la difusión televisiva de aire consiste, dicho muy simplemente, en la capacidad diferenciada de acceso y control a un recurso escaso que depende de los estados<sup>9</sup>, quienes conceden el derecho a utilizarlo a unos muy pocos agentes celosamente seleccionados, cuyas adscripciones políticas suelen tener un papel especial. Y si se discutiera que esto solo vale para la televisión abierta, ya que las otras modalidades sí demandan costosísimos equipamientos (redes físicas y satélites), me limitaré a señalar que, precisamente en

9 El espectro de radiofrecuencia es considerado espacio público. Al menos hasta el momento no puede ser apropiado privadamente y, en consecuencia, depende de los Estados nacionales que lo utilizan de manera directa o facultando a terceras personas mediante licencias para su uso y administración durante determinados períodos.

estos costosos sistemas de difusión, el arrendamiento de espacios suele ser notablemente más barato que en la televisión abierta<sup>10</sup>.

Así, las distintas formas posibles de difusión posibilitan tipos y formas de negocios, al menos difíciles de resumir, no solo por su diversidad, sino incluso por las combinaciones que de ellas se pueden hacer en el marco de regímenes legales diversos que son condicionantes, pero condicionados a su vez por oligopolios transnacionales que, por vía de las nuevas tecnologías, tienden al ya mencionado *triplay*, que liga en un solo servicio a las poderosas telefónicas, los proveedores de conectividad (internet y fibras ópticas) y el audiovisual en todas sus dimensiones.

En condiciones ideales de una producción propia nula, la teledifusión puede ser concebida como capital comercial, cuya lógica de valoración es entonces netamente rentística y constituye a menudo una renta extraordinaria, con ingresos publicitarios en la televisión hertziana y mixtos en las redes de cable o satélite, donde se combina la publicidad con el pago de un abono mensual por parte de los usuarios.

A todo lo expuesto debería agregarse que en pocos lugares como en la televisión los hechos se alejan más del imposible ideal de la competencia perfecta.

El oligopolio en cualquier sector significa un funcionamiento distorsionado de la ley del valor con la formación de precios por encima del valor de la producción. [...] Los oligopolios televisivos que opten por racionalizar al máximo su producción operando en unas condiciones de producción óptimas obtendrían en principio varios tipos de rentas: la derivada del oligopolio; las derivadas de las rentas de autores y del plusvalor propio del medio; la parte de renta absorbida a las televisiones competidoras que no funcionen con criterios de rentabilidad óptimos; las rentas de aquellas televisiones que operan con criterios de servicios públicos y rentas absorbidas de las industrias culturales que les suministran (Zallo, 1988: 144-145).

Sin olvidar además la sustanciosa parte de renta obtenida por vía de la venta de publicidad.

Baste entonces esta semblanza para fundamentar la imposibilidad de hacer una Economía política de la televisión sin atender a tantas particularidades. Pero aun atendiéndolas, el valor de la mercancía simbólica dentro y fuera del audiovisual seguirá desafiando los supuestos económicos. Aunque esta afirmación no implica adscribir a posiciones que niegan la vigencia de la teoría del valor en relación a los productos culturales, sino recordar que

[en su vertiente neoclásica, la economía...] descansa en una abstracción originaria consistente en disociar una categoría particular de prácticas –o una dimensión particular de cualquier práctica– del orden social en el que está inmersa toda práctica

10 Explicar esta particularidad lleva a debates fascinantes que hacen de las audiencias, o incluso de la atención, el verdadero producto de la televisión. Pero el tema sería motivo de otro artículo al menos.

humana. [Reconocerlo, nos...] obliga a pensar cualquier práctica, empezando por aquella que se da, de la manera más evidente y más estricta por económica, como un “hecho social total” en el sentido de Marcel Mauss (Bourdieu, 2001: 15).

## II. Hacia una Economía en sentido amplio

El lector recordará que iniciamos este análisis a instancias de una cita de Zallo en la cual se señalan las peculiaridades de la comunicación y la cultura como objeto de la economía. Sin embargo, no nos hemos detenido todavía en la última frase de esa cita donde se subraya: “una eficacia social que va más allá del mero consumo, para ser parte de los valores que cohesionan el tejido social (Zallo, 1988: 55).

Considerar los valores que participan de la estructuración social es poner el acento en el carácter simbólico de la mercancía que se produce y se pone a circular. Esto nos confronta con una unidad de análisis más compleja, y variables tales como las trayectorias y clases de condiciones y disposiciones a partir de las cuales se organiza el conjunto de prácticas de los agentes. Prácticas estratégicas que podemos asumir económicamente en sentido amplio, es decir, si bien tienden a la búsqueda de la reproducción incrementada de los recursos que se ponen en juego, estos no deben ser necesariamente expresables en el equivalente general. Me refero por ejemplo a relaciones sociales, recursos intelectuales, acreditaciones de diversos tipos, prestigio, etc. Todo esto abre otras dimensiones de análisis para una Economía política de la televisión en particular y de las industrias culturales en general.

Limitaciones de todo tipo me eximen aquí del compromiso de semejante desarrollo; pero es imposible obviar al menos una rápida alusión a aquello que hace de la Economía en sentido lato, una Economía política en toda su profundidad: el poder.

Frecuentemente los análisis de los medios establecen, sin más, una proporcionalidad directa entre acumulación monetaria de la empresa comunicacional y capacidad de imposición, omitiendo que los grupos dominantes en la industria cultural no solo logran imponerse donde pagan sino también y particularmente donde cobran. Pero omiten también, y muy especialmente, cuánto se puede ganar en un ‘mal negocio’ o las enormes pérdidas que puede ocasionar una apropiación dineraria inoportuna o excesivamente acelerada.

Aunque ha sido demostrada con efectivo rigor la intensa correspondencia entre el paquete accionario de una empresa mediática y la influencia ejercida sobre mandatarios, legisladores, individuos y organizaciones en general, nos quedamos sin saber nada acerca del modo como eso sucede si no contemplamos el resto de las variables en juego. Es decir, si no contemplamos el “hecho social total”, donde lo “económico” es nada más que una dimensión analíticamente discernible de las otras dimensiones constituyentes de esas prácticas.

Por la especificidad de su producción (simbólica), las industrias culturales están operando permanentemente en la reconversión de capital económico en capital cultural y viceversa, lo que les confiere una especial relevancia en el campo del poder<sup>11</sup> debido a su participación en el proceso socializador. Participación que ya es tan relevante como la de la escuela y la familia, lo que hace de las industrias culturales espacios e instrumentos centrales para la definición de “esquemas de percepción, apreciación y acción” –*habitus* en términos de Bourdieu (1991)–.

Las industrias culturales en general y la televisión en especial, por su penetración, tienden a reproducir ‘naturalmente’, de manera ‘espontánea’, las visiones de mundo naturalizadas; es decir, dominantes. Pero también tienen lugar allí acciones planificadas tendientes a legitimar visiones de mundo específicas en públicos específicos (la publicidad y la propaganda son casos emblemáticos en este sentido pero no son los únicos).

Esos procesos legitimadores confieren capital simbólico específico a tipologías de personas, de grupos, de instituciones y al conjunto de los objetos asociados a ciertos estilos de vida.

Podría decirse que los propietarios de recursos económicos monetarios encuentran en la televisión y otros medios de difusión óptimas posibilidades de potenciar sus vínculos sociales, reconocimientos y el prestigio que puede transformarse en votos para cargos políticos por ejemplo (pienso en empresarios como Silvio Berlusconi). Pero también es posible el camino inverso e ir de la fama a la riqueza y/o a la política como el *cowboy* Ronald Reagan. También es posible que el conocimiento legitimado por la industria cultural (como sucede con el periodista político o el analista económico) se transforme en reconocimientos y cargos en empresas, partidos políticos o gobiernos, mejorando el componente dinerario de la persona en cuestión. Y lo que vale para los individuos, vale también para las organizaciones.

Dicho muy sucintamente, en el espacio de las industrias culturales, los agentes (especialmente agentes colectivos) pueden ser atraídos debido al interés en: reproducir su riqueza económica acumulando públicos y anunciantes (en la industria cultural comercial); un capital cultural incorporado haciéndolo más conocido y favorablemente reconocido (es decir capital simbólico); un capital social, indispensable para *lobbies* y negocios, que los agentes legitimados en, y por, las industrias culturales podrán realizar en mejores condiciones y reproducir su capital electoral, reforzando (o jugando a poner en crisis pero dentro de reducidos márgenes) esquemas hegemónicos de percepción y apreciación sobre aspectos específicos que facilitan la reproducción de caudales electorales para poder intervenir en la administración de la res pública.

11 El “campo del poder” no debe pensarse solamente como el espacio de las disputas políticas institucionalizadas en partidos, sindicatos y otras formas de organización sino, en sentido amplio a toda la “...lucha inseparablemente teórica y práctica por el poder de conservar o transformar el mundo social conservando o transformando la categorías de percepción de ese mundo [...] haciendo el sentido común, el consenso explícito de todo el grupo” (Bourdieu, 1990: 290).

Por lo tanto, dejo al menos planteada aquí la propuesta de Pierre Bourdieu acerca de asumir una “economía de las prácticas” para la superación de un reduccionismo economicista en el que suelen caer muchos trabajos de Economía política de la comunicación y, de ese modo, restituirle a la disciplina toda su potencia, al colocarla, como reclama Vincent Mosco, en el lugar del “estudio de las relaciones de poder constituidas en y por la producción circulación y consumo de recursos incluida la comunicación” (Mosco, 2006: 59).

## Conclusión

Asumo que en estas pocas páginas es imposible ir más allá de una presentación sumaria de las dificultades que afronta la disciplina, pero puede ser un aporte modesto en el debate, en tanto esta economía de las prácticas (como una Economía política no reduccionista) nos propone pensar la televisión y los medios en el campo del poder, antes que ‘el poder de los medios’. Y esto nos libera de la tarea de devolver a la realidad (manipulada) su inmaculada condición. Nos libera también de tener que arrebatarse al Estado sus aparatos ideológicos para restituirlos a quienes los usarían correctamente. Y al mismo tiempo nos libera de la otra cara de la moneda, la de concebir una caleidoscópica multiplicidad anárquica de sentidos posibles, en la medida en que nos permite observar regularidades más probables entre los enunciados producidos y las clases de condiciones que caracterizan la posición de quienes logran producir los sentidos hegemónicos.

## Bibliografía

- Bourdieu, Pierre (1990). “Espacio social y génesis de clase”. En *Sociología y cultura*. México D.F: Grijalbo.
- \_\_\_\_\_ (1991). *El sentido práctico*. Madrid: Taurus.
- \_\_\_\_\_ (2001). “El mercado de los bienes simbólicos”. En *El sentido social del gusto*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Bustamante, Enrique (1999). *La televisión económica: Financiación, estrategias y mercados*. Barcelona: Gedisa.
- De Moraes, Dênis (2004). “A lógica do mídia no sistema de poder mundial”. *Revista Eptic* N° 2, Vol. 6: 16-36.
- Herscovici, Alain (1999). “Economía Política de la Comunicación y la cultura: una presentación”. En *Globalización y monopolios en la comunicación en América Latina*, Guillermo Mastrini y César Bolaño (Eds.): 9-25. Buenos Aires: Biblos.
- Mosco, Vincent (2006). “La Economía Política de la Comunicación”. *Cuadernos de Información y comunicación* N° 7: 57-79.

- Smythe, Dallas (1978). "Réplica a Graham Murdock". *Cuadernos de Información y comunicación* N° 7: 23-30.
- Marx, Karl (1978). *El capital. El proceso de producción del capital* (Tomo I Vol. I). México D.F: Siglo XXI.
- Marx, Karl (1979). *El capital. El proceso de producción del capital* (Tomo I Vol. II). México D.F: Siglo XXI.
- Zallo, Ramón (1988). *Economía de la comunicación y la cultura*. Madrid: Akal.

## Hacia los orígenes de la concentración mediática en Argentina

### *Towards the Origins of the Concentration of the Media in Argentina*

Bernadette Califano

Doctoranda en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires. Profesora e investigadora de la Universidad de Buenos Aires y becaria doctoral del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, Argentina.

Correo electrónico: bernacali@gmail.com

Fecha de recepción: agosto 2013

Fecha de aceptación: febrero 2014

#### Resumen

Este artículo se propone examinar críticamente los inicios del proceso de concentración mediática en Argentina, por medio del estudio de las políticas de comunicación implementadas en el marco de la adopción del modelo económico neoliberal. Para ello se realiza un análisis de la conformación accionaria y de la evolución en términos de facturación y *ranking* empresarial de los grupos mediáticos que obtuvieron las licencias de los canales de televisión abierta de la Ciudad de Buenos Aires tras su paso a manos privadas. Se evalúa en qué medida las características particulares de esta privatización redundaron en beneficios económicos para las empresas adjudicatarias e influyeron en la configuración del mapa de medios argentino.

*Descriptores:* concentración mediática, democracia, Economía política, Estado, neoliberalismo, políticas de comunicación.

#### Abstract

This article sets out to critically examine the origins of the process of the concentration of media in Argentina through a study of the communication policies implemented in the framework of the adoption of the neoliberal economic model. For this, an analysis is carried out of the investment conformation and of the evolution in terms of invoicing and business ranking of the media groups that obtained the licenses for the open television canals in the city of Buenos Aires after their transfer into private hands. An evaluation is made of the extent to which the particular characteristics of this privatization resulted in economic benefits for the awarded businesses and influenced the configuration of the map of Argentinian media.

*Key words:* media concentration, democracy, political economy, State, neoliberalism, communication policies.

## Introducción

En un momento histórico en que varios países latinoamericanos se encuentran en proceso de implementación de políticas de comunicación con el objetivo de regular la conformación y el funcionamiento de los sistemas de medios nacionales, las cúpulas estatales se enfrentan con un escenario que presenta altos índices de concentración mediática y con actores económicamente poderosos que buscan preservar el statu quo. Particularmente en el caso de Argentina, en el año 2008, el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner envió al Congreso Nacional un proyecto de ley de comunicación audiovisual para reemplazar a la vieja ley de radiodifusión promulgada por la última dictadura militar. Desde entonces se ha producido un fuerte y visible enfrentamiento entre el Gobierno y las principales corporaciones de medios. Tras un largo proceso que incluyó numerosos debates públicos y parlamentarios, así como una gran campaña mediática en contra del proyecto, el 10 de octubre de 2009 se promulgó la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual N.º 26.522<sup>1</sup>.

Cuatro años después de su aprobación, la norma legal continuaba sin implementarse en su totalidad, entre otros motivos porque había sido cuestionada por el Grupo Clarín, uno de los principales conglomerados multimedia del país. Esta empresa presentó una demanda judicial en diciembre de 2009 y logró que se dictara una medida cautelar, mediante la cual se suspendió la aplicación de una serie de artículos de la ley, por considerarlos inconstitucionales. No fue sino hasta el 29 de octubre de 2013, luego de pasar por todas las instancias judiciales inferiores, que el caso fue resuelto por la Corte Suprema de Justicia de la Nación. La cuestión de fondo giraba en torno de la desinversión que el grupo debía realizar para adecuarse a las nuevas reglas legales. El fallo de la Corte, contundente en sus fundamentos, sostuvo que la ley es completamente constitucional y aplicable<sup>2</sup>. Además, sentó un precedente único al subrayar el rol regulador del Estado en materia de medios de comunicación, en tanto estos poseen un papel relevante en la formación del discurso público. Asimismo, argumentó —en línea con los principios establecidos por el Sistema Interamericano de Derechos Humanos— que el Estado debe promover y proteger el derecho a la libertad de expresión, tanto en su dimensión individual —el que tiene cada persona para difundir sus ideas a través de cualquier medio—, como en su faceta colectiva —el derecho de todos a acceder a la mayor cantidad y diversidad de informaciones posibles—. De esta forma, la sentencia rechazó los principales

1 “Servicios de Comunicación Audiovisual”, Ley 26.522, *Boletín Oficial de la República Argentina*, Número 31.756, 10 de octubre de 2009.

2 Corte Suprema de Justicia de la Nación. Fallo “Grupo Clarín S.A. y otros c/ Poder Ejecutivo Nacional y otro s/ acción meramente declarativa”, 29 de octubre de 2013. Visita 24 de febrero de 2014 en <http://cij.gov.ar/adj/pdfs/ADJ-0.277923001383056698.pdf> Específicamente, el fallo confirmó la validez constitucional de todos los artículos de la Ley 26.522 cuestionados judicialmente por el Grupo Clarín, a saber: el art. 41 sobre transferencia de licencias; el art. 45 acerca de los límites a la multiplicidad de licencias por licenciatario; el art. 48 sobre prácticas de concentración indebidas; y el art. 161 sobre el plazo de adecuación a la ley.

argumentos esgrimidos por el multimedios a lo largo de los últimos años acerca de la inconstitucionalidad de la ley y dejó en claro que esta no establece reglas dirigidas a afectar a ningún sujeto en particular, sino que promueve la libertad de expresión en su aspecto colectivo estableciendo límites iguales a todos los titulares de licencias.

El 4 de noviembre de 2013 el Grupo Clarín presentó un plan voluntario de adecuación a la ley, en el que propuso dividir el *holding* en seis unidades de negocios. El directorio de la Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual (AFSCA), organismo regulador de la radio y la televisión en el país, aceptó esta propuesta el 17 de febrero de 2014. Si bien aún resta que el grupo empresarial establezca los nombres de cada uno de los dueños que quedará al frente de estas divisiones corporativas, cada una deberá contar con administraciones separadas, no podrán tener accionistas cruzados ni comercializar productos en conjunto. Se trata así, en palabras de Becerra (2014), de una “separación inédita en la historia de los medios latinoamericanos”, que implicará un cambio en la estrategia de crecimiento del grupo, que se ha basado durante los últimos treinta años en la expansión conglomeral y que deberá ahora reorientar sus estrategias hacia la especialización de actividades.

En este contexto, resulta relevante estudiar los antecedentes del proceso de concentración mediática que se ha consolidado en el país, en tanto es fundamental para comprender la situación actual y los obstáculos que se presentan –y se han presentado a lo largo de las últimas décadas– para implementar reformas regulatorias en materia de medios de comunicación.

Este trabajo se enmarca dentro de las investigaciones teóricas y empíricas que han abordado el estudio de las estructuras y niveles de concentración de las industrias culturales (Becerra y Mastrini, 2009; Getino, 1995; Mastrini y Becerra, 2006), así como aquellas que han analizado las políticas de comunicación en el contexto del neoliberalismo en la Argentina (Albornoz y Hernández, 2009; Baranchuk, 2009; Califano, 2012b; Rossi, 2009; entre otros). El aporte del presente artículo reside en analizar el proceso privatizador y la conformación accionaria de las empresas licenciatarias de los canales de televisión abierta a principios de la década del noventa, a partir de datos extraídos de documentos oficiales a los que no se había tenido acceso hasta ahora, y en presentar un análisis de la evolución, en términos de *ranking* empresarial y facturación, de las empresas ganadoras de la licitación de los canales capitalinos de televisión abierta con posterioridad a su privatización.

La aproximación conceptual se realiza desde la Economía Política de la Comunicación (EPC), con énfasis en los estudios de políticas públicas de comunicación. La metodología empleada consiste en el análisis bibliográfico, el análisis de documentos legales (leyes, decretos, resoluciones, expedientes e informes oficiales) y el examen de *rankings* empresariales elaborados por las revistas *Prensa Económica y Mercado*, a fin de analizar la evolución en términos de ventas y ganancias de las empresas durante el primer lustro de la década de los años noventa.

Para ello, en primer lugar se desarrolla la perspectiva conceptual del trabajo, con el objetivo de caracterizar las políticas públicas de comunicación en el marco de los regímenes democráticos. A continuación se narra el contexto político y económico que se vivía en Argentina hacia 1989, así como las características de las reformas estructurales encaradas por el primer gobierno de Carlos Menem (1989-1995). En tercer lugar se describe el proceso de privatización de los canales capitalinos de televisión abierta, la primera de todas las privatizaciones encaradas por el Estado en esa época. Luego se detalla la conformación accionaria de los grupos adjudicatarios de las emisoras y, en el apartado siguiente, se enumeran las irregularidades producidas en la licitación, que significaron beneficios económicos para las empresas de medios. Posteriormente se analiza la evolución que estas empresas tuvieron, tanto en materia de ventas como de *ranking* empresarial, hasta 1995. Por último, se refieren los rasgos salientes de la política de comunicación desarrollada en esta etapa y se brindan las reflexiones finales.

## Las políticas de comunicación en los regímenes democráticos

32

En su sentido más simple, las políticas de comunicación pueden ser caracterizadas como políticas públicas enfocadas en temas específicos de la comunicación masiva. Podemos señalar que existen dos grandes escuelas teóricas que han abordado su estudio: la escuela pluralista y la escuela crítica. La corriente pluralista parte de los debates producidos en el marco de las Ciencias Políticas norteamericanas durante la segunda mitad del siglo XX. Su mirada entiende que el poder se halla disperso en las sociedades y que los diferentes grupos e individuos defienden sus intereses a través de un proceso político que permite alcanzar cierto nivel de consenso. Así, para estudiar la implementación de una política pública es preciso analizar los intereses y las acciones de cada uno de los participantes involucrados, puesto que ninguno de ellos prevalece a priori sobre el resto. En este sentido, Napoli afirma que las políticas son el producto de la interacción entre varias instituciones, cuyos orígenes, historia, herramientas y procesos constituyen “dimensiones fundamentales de la naturaleza de la política de comunicación” (2001: 5).

La corriente crítica, por el contrario, hace hincapié en las relaciones desiguales de poder político y económico que existen en las sociedades, producto de lo cual resultan políticas que tienden a promover los intereses de los grupos hegemónicos. En este sentido, Garnham sostiene que la primera pregunta que debemos formularnos es: “¿por qué esta política se hace bajo esta forma en este momento y en función de los intereses de quién ha sido diseñada?” (1998: 210). En la misma línea, Freedman (2008) afirma que la elaboración de las políticas públicas puede ser observada como “un campo de batalla”, en el que posiciones políticas opuestas pelean para obtener

ventajas, tales como legislación favorable a intereses económicos o políticos particulares. Por lo tanto, define las políticas de comunicación de forma dinámica, como la interacción entre diferentes actores, estructuras institucionales y objetivos, que implican tanto mecanismos formales como informales para moldear la conducta de los sistemas de medios.

Este trabajo se reconoce emparentado con la escuela crítica dentro de los estudios de políticas de comunicación, la cual ha ejercido una gran influencia sobre los debates que tuvieron lugar en la década de los sesenta y setenta en América Latina, en torno de las llamadas “Políticas Nacionales de Comunicación” (Beltrán, 1974; Exeni, 1998; Sierra, 2006). La perspectiva latinoamericana de la EPC aportó investigaciones tempranas sobre la estructura económica de los medios de comunicación, el alto grado de concentración de la propiedad, las relaciones que estas empresas mantenían con otros centros de poder y la influencia ideológica que ejercían a través de los mensajes de los medios masivos<sup>3</sup>.

Para estudiar las políticas de comunicación en democracia debemos señalar que el tipo específico de gobierno democrático moderno (denominado poliarquía) se caracteriza esencialmente por seis elementos: 1) representantes electos; 2) elecciones libres, equitativas y frecuentes; 3) libertad de expresión; 4) acceso a fuentes de información alternativas; 5) autonomía asociativa, y 6) ciudadanía inclusiva (Dahl, 1999). Estos mecanismos permiten caracterizar adecuadamente una democracia política y establecer diferencias con los regímenes autoritarios. En virtud de ellos, el régimen democrático constituye “la principal fuente de legitimación de las políticas públicas”, puesto que las políticas así instituidas poseen “la pretensión de representar las preferencias y aspiraciones que la ciudadanía se supone ha expresado por medio de elecciones limpias” (O’Donnell, 2010: 83). A su vez, el establecimiento de políticas públicas es un factor regulador de control social democrático, puesto que puede fiscalizar y definir una esfera pública plural y colectiva (Sierra, 2006: 28).

Sin embargo, existen diversas mediaciones de intereses que influyen de manera compleja sobre las decisiones gubernamentales. En este sentido, O’Donnell se pregunta por “el grado en que los canales de representación provistos por el régimen democrático pesan efectivamente sobre las decisiones y omisiones del gobierno y del Estado” (2010: 83). Aunque el Estado se caracteriza idealmente por tener un fuerte poder coactivo y regulador, sobre todo en relación con la sociedad civil, “los Estados capitalistas democráticos son débiles en relación con los grupos dominantes” (Mann, 2011: 57). Así, grupos y actores con poder e intereses diversos presionan para incluir determinadas cuestiones en la agenda institucional del Estado e influyen sobre la elaboración de las políticas públicas. No obstante, es el Estado el que define en última instancia la forma definitiva de las políticas, los mecanismos

3 Ver, entre otros, los trabajos de Dorfman y Mattelart, 2002; Graziano, 1974; Muraro, 1974; Pasquali, 1976 [1964].

favorables a unos u otros intereses y los instrumentos necesarios para su implementación y aplicación.

A lo largo del tiempo, las políticas de comunicación han encontrado serios obstáculos para formular propuestas reguladoras frente a los sectores mediáticos concentrados y poderosos. Las distintas variantes de la concentración de la propiedad de los medios (horizontal, vertical y conglomeral) han permitido que las firmas adquieran una posición económica fuerte, lo que se erige como barrera para la entrada al mercado de otros competidores, con el riesgo adicional de que dichas empresas desarrollen políticas de precios predatorios (Mastrini y Becerra, 2006). Y, tal como señala la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, las prácticas monopólicas y oligopólicas en la propiedad de los medios de comunicación “conspiran contra la democracia al restringir la pluralidad y diversidad que asegura el pleno ejercicio del derecho a la información de los ciudadanos” (2000: principio 12).”

Comprender la dimensión económica del desarrollo del sistema de medios, los procesos de concentración y las implicaciones que esto conlleva resulta fundamental para entender, no solo la lógica del funcionamiento de los medios de comunicación, sino también cuáles son las consecuencias sociopolíticas y culturales que esto acarrea.

## Contexto histórico: Argentina a inicios de los noventa

Hacia fines de la década de los ochenta, Argentina atravesaba una fuerte crisis caracterizada por una creciente hiperinflación y por la ingobernabilidad del sistema económico (Aboy Carlés, 2001; Pucciarelli, 2006). Si bien Raúl Ricardo Alfonsín —quien presidía el país desde el 10 de diciembre de 1983, tras el retorno a la democracia que terminó con la sangrienta dictadura militar que se extendió entre 1976 y 1983— contaba con mandato constitucional hasta diciembre de 1989, la conjunción de problemas económicos, la frustración en la democracia como instancia de resolución de numerosos conflictos y las dificultades del Gobierno para resolver disputas de poder con las distintas corporaciones confluyeron en una disposición de la sociedad a ensayar un cambio de rumbo (Palermo y Novaro, 1996). Fue así que el candidato del Partido Justicialista, Carlos Saúl Menem, ganador de las elecciones presidenciales celebradas en el mes de mayo, asumió de manera adelantada la primera magistratura de la Nación, el 8 de julio de 1989.

En su discurso de asunción ante el Congreso Nacional, Menem subrayó el hecho de que su llegada anticipada a la Presidencia respondía a un pedido explícito de sacar al país de la “crisis terminal” en la que se hallaba. Esta situación contextual fue utilizada por el nuevo mandatario para justificar la implementación de cambios drásticos y veloces, que requerían de una concentración de poder en el Ejecutivo para su reali-

zación. Se introdujeron así una serie de reformas, en línea con el recetario neoliberal propuesto por el Consenso de Washington, sobre la base de un diagnóstico que suponía la necesidad de achicar el Estado para reducir el gasto público. Estas medidas incluían, entre otras, la privatización de numerosas empresas estatales, la apertura comercial, la desregulación de los mercados, la flexibilización laboral y una serie de modificaciones impositivas que habrían de transformar el modelo económico vigente y redefinir el rol del Estado en la economía.

Las reformas encaradas significaron un giro importante respecto de las propuestas y discursos desplegados por Menem durante la campaña electoral. Si bien para entonces se encontraban en las antípodas de la trayectoria política del peronismo, el temor generado en la sociedad, ante un posible retorno de la hiperinflación y el caos social, operó como una suerte de disuasivo que sentó las bases de un acuerdo proreformas<sup>4</sup>.

Así, el nuevo Gobierno envió al Congreso de la Nación un conjunto de leyes “ómnibus” que representaban la concesión de la ‘suma del poder público’ al Poder Ejecutivo, con relación al destino de buena parte del patrimonio estatal y social (Abeles, 1999). La principal de dichas leyes fue la Ley de Reforma del Estado N° 23.696<sup>5</sup>, por medio de la cual se autorizó al Poder Ejecutivo a intervenir en todos los entes, empresas y sociedades de propiedad estatal, para proceder luego con su privatización total o parcial. Entre estas sociedades se encontraban varias emisoras de radiodifusión y los canales de televisión abierta capitalinos.

Esta ley inauguró una nueva fase en cuanto al papel del Estado en la economía y dio paso a la emergencia de nuevos mercados y áreas privilegiadas —con subsidios explícitos e implícitos y cuasi rentas extraordinarias—, protegidas de la competencia a través de la consolidación de monopolios u oligopolios no innovadores ni transitorios (Nochteff, 1994). Así, se permitió la generación de una serie de “ámbitos privilegiados de acumulación” definidos, por su función, como una fuente de generación de ganancias extraordinarias para un sector empresarial y, por su forma, como un entramado de prácticas articularias entre actores públicos y privados que perdura a lo largo del tiempo (Castellani, 2009).

La reorientación de las políticas de comunicación estuvo estrechamente vinculada a los principios neoliberales. Si bien la desregulación apareció como la cara visible de un modelo mercantil de medios de comunicación social, Dyson (1988) afirma que existía una “contracara oculta”, que supuso el resurgimiento de modos tradicionales de gobierno a favor del “interés privado” y de disposiciones clientelares en materia de políticas de medios. Tal como lo desarrollan Mastrini y Mestman (1996), bajo

4 Varios autores han analizado este giro político y el modo en que la identidad peronista operó como elemento aglutinante a pesar del trastocamiento que sobre ella se producía. Véase Abeles, 1999; Gerchunoff y Torre, 1996; Schwarzer, 1998; Yannuzzi, 1995, entre otros.

5 “Reforma del Estado”, Ley 23.696, *Boletín Oficial de la República Argentina*, Número 26.702, 23 de agosto de 1989.

el principio de la desregulación se intentó camuflar una nueva forma de intervención que asumieron gran cantidad de gobiernos, tanto en Europa como en América Latina, que consistió en la implementación de una serie de regulaciones, las cuales sentaron las bases de una nueva estructura de propiedad cada vez más dominada por el capital concentrado. Así, tras el paraguas discursivo del libre mercado, sectores de origen industrial y financiero comenzaron a invertir en el sector comunicacional, lo que trajo aparejado un fuerte proceso de concentración. Para tal fin, fue necesario adaptar mecanismos legales con el objeto de hacerlos compatibles con los nuevos intereses económicos.

La privatización de los canales capitalinos de televisión abierta 11 y 13 constituyó el puntapié inicial para la configuración de un ámbito privilegiado de acumulación en el mercado de medios de comunicación en Argentina, gracias a las relaciones establecidas entre el Estado y las empresas de medios a lo largo de dicho proceso (Califano, 2012a). En ese devenir, el Estado, lejos de desentenderse de la dinámica económica como lo proponían los postulados neoliberales, encaró un proceso “re-regulatorio”, en el sentido de que generó una serie de dispositivos legales “destinados a establecer reglas de juego acordes a los intereses de los grupos oligopólicos” (Mastrini y Mestman, 1996: 82), posibilitando a ciertas empresas obtener posiciones económicas de privilegio.

36

### “Nada de lo que deba ser estatal permanecerá en manos el Estado”<sup>6</sup>

La Ley de Reforma del Estado introdujo, en su artículo 65, modificaciones puntuales en materia de comunicación para permitir a las empresas de medios gráficos nacionales y a sociedades anónimas provenientes de cualquier sector de la economía acceder a licencias de radio y televisión, algo que estaba expresamente prohibido por la Ley de Radiodifusión<sup>7</sup> de 1980. Este fue el primer paso para la privatización de los canales de televisión abierta de la Ciudad de Buenos Aires, como parte de un proceso privatizador más amplio.

Los canales de televisión 9, 11 y 13 se encontraban en manos del Estado desde 1974, tras la caducidad de las licencias concedidas a privados por primera vez en 1958. El 24 de marzo de 1976, después del golpe perpetrado por el autodenominado “Proceso de Reorganización Nacional”, las distintas fuerzas militares se dividieron las estaciones de televisión: Canal 9 quedó bajo la órbita del Ejército, Canal 11, de la Fuerza Aérea y Canal 13, de la Armada. Los ex licenciatarios de Canal 11 y Canal 13 llegaron a una negociación extrajudicial con el Estado argentino, por medio de

6 Frase pronunciada por José Roberto Dromi, ministro de Obras y Servicios Públicos del primer gobierno de Carlos Menem, ideólogo del proceso privatizador de los años noventa.

7 “Radiodifusión”, Ley 22.285, *Boletín Oficial de la República Argentina*, Número 24.506, 19 de septiembre de 1980.

la cual aceptaron las ofertas por la expropiación de sus respectivas productoras. No ocurrió lo mismo con Canal 9, cuyo licenciatario mantuvo el litigio legal y recuperó la emisora recién en 1983. Durante el gobierno de Raúl Alfonsín (1983-1989), los canales 11 y 13 continuaron en manos estatales.

Hacia 1989 las emisoras de televisión atravesaban por importantes déficit financieros, debido a deudas contraídas por la compra de material fílmico, agravadas por la hiperinflación y la crisis energética de la década del ochenta, que había limitado considerablemente las horas diarias de programación y generado que muchos anunciantes trasladaran sus pautas publicitarias a medios gráficos y radiales. Por tal motivo, el ministro de Obras y Servicios Públicos José Roberto Dromi propuso cerrar los canales para reducir el gasto público. Ante esta noticia, los trabajadores iniciaron un movimiento para impedirlo y preservar así sus puestos de trabajo. Los sindicatos de los diferentes rubros se agruparon y conformaron la Comisión Sindical de Medios de Comunicación Social (Cosimecos), la que logró pactar una 'co-administración' entre el Estado y los sindicatos para gestionar conjuntamente los canales y algunas radios por un breve período. Con todo, y pese a que la administración compartida resultó exitosa, dado que en tres meses se logró el autofinanciamiento de los canales (Rachid, 1996), no se dio marcha atrás con la decisión de privatizar<sup>8</sup>.

El 26 de septiembre de 1989 se llamó a concurso público para la licitación de los canales 11 y 13, y se aprobaron los pliegos de bases y condiciones. Los proponentes podían ser –tras la Ley de Reforma del Estado– sociedades anónimas provenientes de cualquier sector de la economía y estar vinculados con empresas de medios gráficos nacionales. Debían, además, acreditar solvencia patrimonial para hacer frente a la inversión, antecedentes profesionales y culturales, y presentar una propuesta de programación para una semana tipo. La base para la licitación de Canal 11 fue de 3 845 484 USD, mientras que la de Canal 13 fue de 5 207 198 USD (Califano, 2012a).

A la licitación se presentaron diez propuestas: seis para Canal 11 y cuatro para Canal 13, por parte de siete grupos empresarios, tres de los cuales competían por ambos canales. Para ambos se postularon Arte Radiotelevisivo Argentino S.A. (Atear), Productora Federal de Comunicaciones S.A. y Televisión Federal S.A. (Telefé). Exclusivamente para Canal 11 se presentaron las empresas Tevemac S.A., Videomundo S.A. e Imagenvisión S.A. Y únicamente para Canal 13 lo hizo Argentevé S.A.

Estos grupos estaban compuestos por empresarios provenientes de diversos sectores económicos (Grupo Soldati, Zanón, Grupo Macri, Astilleros Alianza, entre otros), con predominio de empresas propietarias de medios gráficos (AGEA S.A., Editorial Atlántida, Ámbito Financiero, entre otras). Asimismo, se hallaban asociados con medios radiales, televisivos y gráficos del interior del país, para cumplir con

8 Para ampliar sobre este tema pueden consultarse los trabajos de Baranchuk, 2009; Califano, 2012b; y Sirvén, 2006.

los requisitos de federalismo en las propuestas, aunque éstos contaban con una participación accionaria sustancialmente menor.

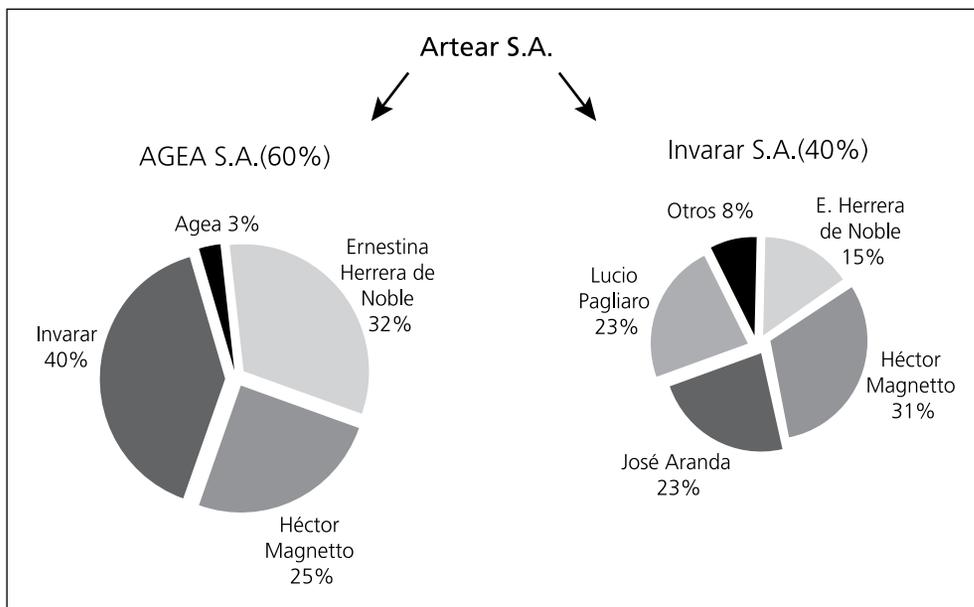
## Los grupos adjudicatarios de los canales de TV

El 24 de octubre de 1989 tuvo lugar en la sede del Comité Federal de Radiodifusión (Comfer) la apertura de los sobres correspondientes a la primera etapa: valoración de los antecedentes de los grupos. Artear S.A. (en formación) obtuvo el mejor puntaje para Canal 13, seguido por Televisión Federal S.A. (también en formación). Para Canal 11 el orden de méritos recayó sobre Artear S.A., Televisión Federal S.A. y Tevemas S.A.

La apertura de los sobres con las propuestas económicas se realizó el 15 de diciembre en la Casa de Gobierno. En virtud de la preselección realizada sobre la base de los antecedentes, los únicos consorcios que pasaron a la segunda etapa fueron Artear S.A., Televisión Federal S.A. y Tevemas S.A., a quienes se les notificó, el 18 de diciembre de 1989, para que mejorasen sus propuestas económicas. Finalmente, Artear S.A. eligió quedarse con Canal 13, por el que ofreció 5 581 395 millones USD; mientras que Telefé ofertó 8 139 534 millones USD por Canal 11, superando a Tevemas S.A., quien propuso 5 523 255 millones USD para el mismo canal (Califano, 2012a).

Artear S.A. estaba conformado, en términos de acciones y capital suscrito, por AGEA S.A. en un 60% y por Invarar S.A. en un 40%. Si bien esta propuesta se presentaba como federal, ya que incluía a propietarios de medios del interior del país, tales como Alberto Casiano Gollán (presidente de Televisión Litoral S.A.: Canal 3 de Rosario, Radio Gral. San Martín de Rosario y Radio Cataratas del Iguazú de Misiones), Jorge Estornell (director propietario de Canal 8 de San Juan y de Canal 7 de Mendoza), José Domingo Bonaldi y Aaron Braver (accionistas del Canal 12 de Córdoba), Luis Alberto Pérez (accionista y co-editor del diario *El territorio* de Posadas y presidente de la agencia de noticias DyN), Eduardo García Hamilton (ex director y accionista de *La Gaceta* de Tucumán y ex presidente de la agencia DyN), y Ricardo Sáez Valiente (editor del diario *La calle*, de Concepción del Uruguay); lo cierto es que la participación accionaria que cada uno de ellos ostentaba iba apenas del 0,5 al 2%. En otras palabras, todos los mencionados apenas sumaban el 8% del total del capital accionario de Invarar S.A., sociedad que tenía el 40% de Artear S.A. El porcentaje restante estaba conformado por los dueños, accionistas y altos empleados de AGEA S.A. (Ernestina Herrera de Noble, Héctor Magnetto, José Aranda y Lucio Pagliaro), la sociedad editora de *Clarín*, el diario más importante en términos de tirada y circulación en Argentina (véase el Gráfico N° 1).

Gráfico 1. Composición accionaria de Artear S.A. en 1989



Fuente: Elaboración propia, sobre la base del expediente. 1099-Comfer/1989, archivo del Comité Federal de Radiodifusión.

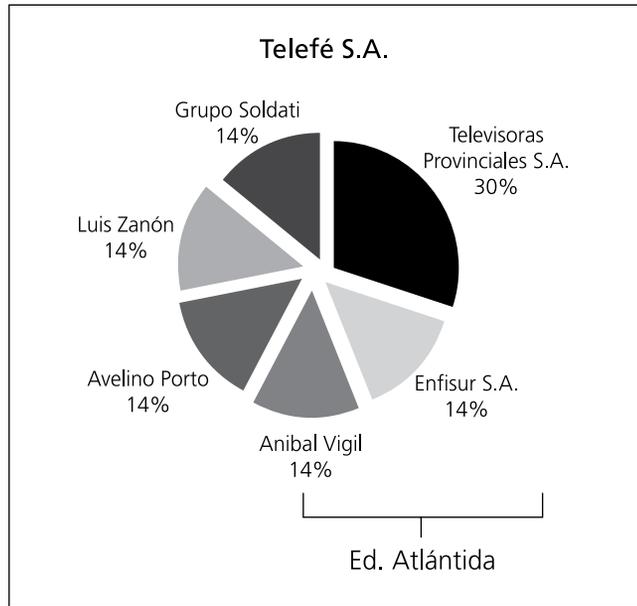
Telefé S.A., el consorcio ganador de la licitación de Canal 11 contaba con una representación más federal en términos de participación accionaria, aunque cada uno de los accionistas por separado no superaba el capital ostentado por los propietarios de Editorial Atlántida, dueña de populares revistas argentinas tales como *Gente*, *Somos*, *El gráfico*, *Para Ti*, *Conozca Más*, *Billiken*, entre otras.

Esta sociedad estaba compuesta en un 30% por Televisoras Provinciales S.A. (conformada a su vez por los canales 5 de Rosario, 7 de Jujuy, 7 de Neuquén, 8 de Córdoba, 8 de Mar del Plata, 8 de Tucumán, 9 de Bahía Blanca, 9 de Mendoza, 11 de Salta y 13 de Santa Fe); Enfisur S.A, 14% (integrada por los dueños de Editorial Atlántida); Aníbal Vigil, 14% (de la Editorial Atlántida); Avelino Porto, 14% (rector y fundador de la Universidad de Belgrano); Luis Zanón, 14% (empresario de Cerámicas Zanón, entre otros emprendimientos); y el Grupo Soldati, 14% (Compañía General de Combustible, Destilería Argentina de Petróleo, Comercial del Plata Construcciones, entre otros) (véase el Gráfico N° 2).

En síntesis, en la composición accionaria de ambos grupos licenciatarios predominaban ampliamente las firmas editoriales porteñas AGEA S.A. y Editorial Atlántida S.A., las que pudieron acceder a licencias gracias a la modificación legal de la Ley de Reforma del Estado, que introdujo cambios en la ley de radiodifusión vigente para que las empresas de medios gráficos nacionales y las sociedades anónimas pudiesen ingresar al mercado televisivo.

El decreto de adjudicación<sup>9</sup> se firmó el 22 de diciembre, y el día 29 se hizo entrega de las emisoras a los nuevos licenciatarios por un plazo de quince años.

Gráfico 2. Composición accionaria de Telefé S.A. en 1989



Fuente: Elaboración propia, sobre la base del expediente 1099-Comfer/1989, archivo del Comité Federal de Radiodifusión.

## Las anomalías en la licitación

El Tribunal de Cuentas de la Nación, organismo encargado de fiscalizar la hacienda erogativa del Estado hasta 1992, intervino en enero de 1990 para controlar el proceso licitatorio de los canales de televisión. La participación del Tribunal se hallaba prevista por la Ley de Reforma del Estado, como un modo de controlar las privatizaciones realizadas por el Poder Ejecutivo. Para tal fin se creó una comisión especial que evaluó la licitación de los canales televisivos y dictaminó<sup>10</sup> que se habían cometido tres irregularidades puntuales:

- a. La evaluación de las ofertas culturales se hizo sobre una base ad hoc que no estaba definida previamente, sino que se realizó en el mismo momento de practicar la valoración de antecedentes personales, culturales, técnicos y patrimoniales por parte de la comisión evaluadora de las propuestas.

<sup>9</sup> Decreto N° 1540, *Boletín Oficial de la República Argentina*, Número 26.790, 28 de diciembre de 1989.

<sup>10</sup> Tribunal de Cuentas de la Nación, Acta N° 2, Nota N° 3/90, 5 de enero de 1990.

- b. Las dos emisoras televisivas, de características similares, se licitaron a precios muy distintos. Canal 13 se entregó a Artear S.A. por 5 581 395 millones USD, apenas un 7,1% por sobre el precio de base; mientras que Canal 11 se licitó por 8 139 534 millones USD, es decir, un 111,6% sobre el precio base.
- c. Se subsidió –pese a la prohibición legal vigente establecida en la Ley de Emergencia Económica<sup>11</sup>– a las empresas licenciatarias por un plazo de cinco años, por medio de la entrega en comodato de los bienes inmuebles de las emisoras. Esto representó para el Estado no percibir ingresos por 2 363 653 USD por Canal 11 y por 3 693 713 USD en el caso de Canal 13. Además, se les transfirió la totalidad de los derechos sobre marcas y patentes, y derechos de exhibición de películas.

Cabe señalar que, con posterioridad a las privatizaciones, se denunciaron otras irregularidades vinculadas con el incumplimiento de lo establecido en los pliegos de licitación por parte de las empresas. Por ejemplo, se denunció que no habían respetado la estabilidad laboral de los trabajadores por el término de un año, a la que se habían comprometido al acceder a la licencia.

En suma, las características particulares de estas licitaciones permitieron establecer un sistema de puntaje entre los oferentes no exento de subjetividades, enajenar dos empresas estatales de características similares a costos muy distintos y subsidiar –pese a la prohibición legal vigente– a las empresas licenciatarias por un plazo de cinco años.

## Facturación y ventas de las empresas de medios (1991-1995)

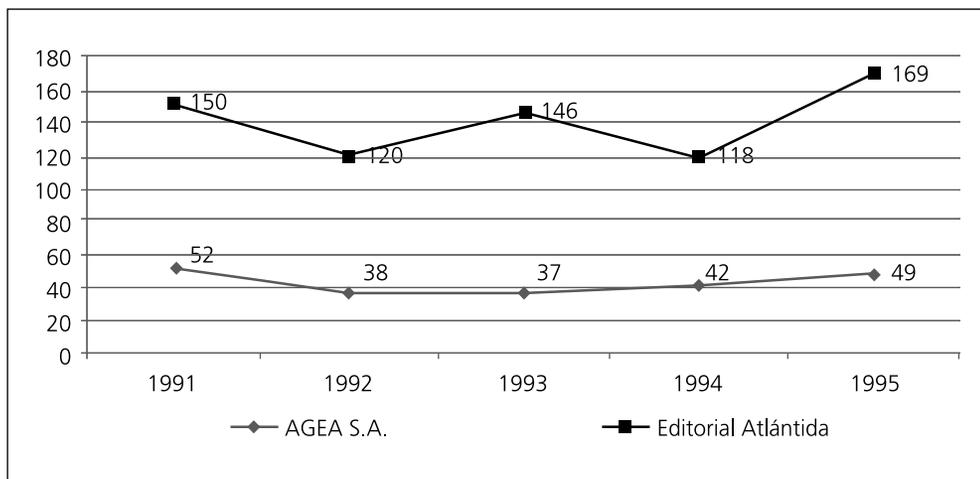
Con estas privatizaciones se configuró la fase inicial de un ámbito privilegiado de acumulación en el mercado mediático para las empresas privadas involucradas. Si observamos la evolución de las principales firmas integrantes de los consorcios ganadores (AGEA S.A. y Editorial Atlántida S.A.), vemos que entre 1991 y 1995 ambas empresas ocuparon lugares privilegiados en el *ranking* de las 200 empresas industriales de mayor facturación en Argentina (Gráfico 3). Asimismo, aumentaron considerablemente sus ventas (Gráfico 4), aunque con sensibles diferencias entre ellas.

Durante los años anteriores a la entrega de los canales (1985-1990), la Editorial Atlántida no figuraba dentro del *ranking* de las 200 empresas con mayores niveles de facturación del país. Por el contrario, sí lo hacía AGEA S.A., quien en 1989 se ubicaba en el puesto 53, lugar del que fue descendiendo para ganar mejores posiciones en los años posteriores<sup>12</sup>.

11 “Emergencia Económica”, Ley 23.697, *Boletín Oficial de la República Argentina*, Número 26.725, 25 de septiembre de 1989.

12 La comparación entre ambas empresas se realiza para el periodo comprendido entre 1991 y 1995 debido a que la

Gráfico 3. Evolución de la participación en el *ranking* de las 200 empresas de mayor facturación en Argentina (1991-1995)



Fuente: Elaboración propia (sobre la base de datos del Proyecto UNSAM SC 08/079 construida con datos de las revistas *Mercado y Prensa Económica*).

42

AGEA S.A. se mantuvo durante el primer lustro de la década del noventa entre los puestos 37 y 52 en el *ranking* de los 200 grupos empresariales, tanto nacionales como extranjeros, de mayor facturación en Argentina. Esto la ubicaba por detrás de empresas tales como YPF, Telefónica, Pérez Companc, Somisa, Molinos, Nobleza Piccardo, y por delante de otras como Mercedes Benz, Ledesma, Quilmes, Loma Negra y Cencosud, por ejemplo.

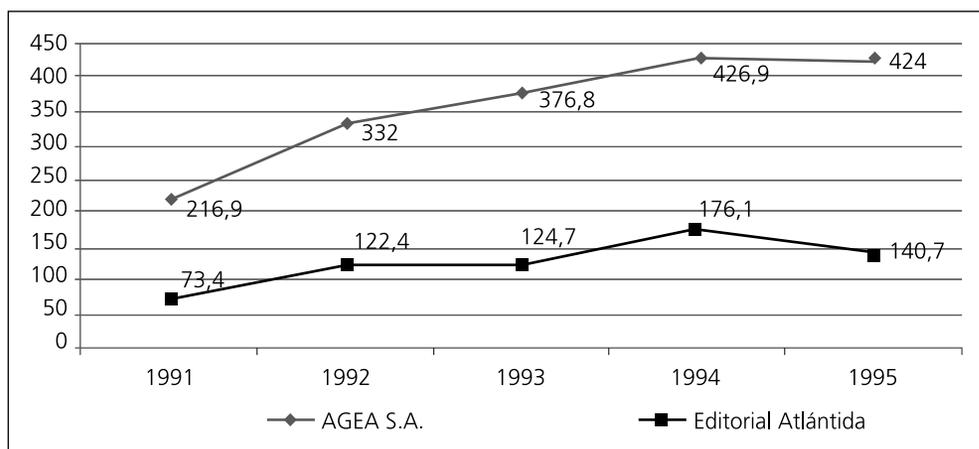
En términos de ingresos por ventas (Gráfico 4), AGEA S.A. pasó de facturar 216,9 millones de dólares en 1991 a tener ingresos por 424 millones de dólares en 1995 –esto solo dos años después de haber adquirido Canal 13 por algo más de 5,5 millones USD–.

La Editorial Atlántida también se mantuvo entre las 200 empresas de mayor facturación del país, aunque lejos de AGEA S.A.; fluctuó entre las posiciones 118 y 169 entre los años 1991 y 1995, obteniendo su peor ubicación al final de este período<sup>13</sup>. Sus ventas, crecientes hasta 1994, registran su punto máximo en ese año con 176,10 millones de pesos/dólares.

paridad entre la moneda argentina y el dólar estadounidense –que rigió por ley de convertibilidad en el país entre el 1° de abril de 1991 y el 7 de enero de 2002– así lo habilita. Los datos anteriores, al estar expresados en pesos corrientes, no permiten realizar comparaciones interanuales.

13 Hacia 1998 la empresa se desprendió de gran parte de las acciones de Canal 11, que fueron adquiridas por la sociedad Citicorp Equity Investment (CEI)-Telefónica.

Gráfico 4. Evolución de las ventas de AGEA S.A. y Editorial Atlántida en Argentina (1991-1995). Total en millones de pesos/dólares



Fuente: Elaboración propia (con datos del Proyecto UNSAM SC 08/079 contruidos sobre la base de las revistas *Mercado* y *Prensa Económica*)

## Los rasgos de la política de comunicación del período

La política de comunicación del primer gobierno de Menem en Argentina, lejos de seguir los postulados de desregulación propuestos por los lineamientos del Consenso de Washington, se caracterizó por la implementación de una serie de regulaciones que jugaron a favor de los actores empresariales, en especial de las empresas de medios gráficos argentinas. Así, la modificación normativa introducida en el art. 65 de la Ley de Reforma del Estado habilitó legalmente la propiedad cruzada de medios, que estaba prohibida desde 1980. Esta alteración fue fundamental para que las principales compañías editoriales accedieran a licencias de radiodifusión y significó el puntapié inicial para la concentración de la propiedad en el mercado de medios en el país.

Hay que destacar que, pese a que las intervenciones del Estado en el área de la comunicación fueron claras y explícitas, materializadas principalmente en la privatización de los canales capitalinos de televisión abierta, a lo largo del período predominó el discurso de la “no política”. Es decir, tanto en los medios de comunicación como en los discursos públicos de funcionarios gubernamentales prevaleció la idea (falaz) acerca del corrimiento del Estado en materia comunicacional como la mejor política a seguir.

Es posible concebir el proceso privatizador de los canales como el inicio de un ámbito privilegiado de acumulación debido a la forma en que se concretó y a las consecuencias a mediano plazo que tuvo en términos de ganancias para las empresas

licenciatarias. En primer término, porque no se trató de una licitación plenamente competitiva. Luego, porque las empresas a privatizar fueron saneadas financieramente, a través de la co-administración entre el Estado y los sindicatos, antes de pasar a manos privadas. Asimismo, porque se licitaron dos emisoras de características similares a precios muy distintos. Por último, debido a que se subsidió a los nuevos licenciatarios por medio de la entrega en comodato de los bienes inmuebles de los canales.

En el período 1991-1995 las principales empresas integrantes de las sociedades adjudicatarias de las emisoras, AGEA S.A. y Editorial Atlántida S.A. se mantuvieron bien posicionadas en el *ranking* de las 200 empresas de mayor facturación del país, con ventas crecientes que superaron con creces los montos irrisorios pagados por las licencias de las emisoras.

Las consecuencias a mediano plazo serían la conformación de un mercado informacional concentrado, dominado por pocos actores cada vez más poderosos, que se opondrían corporativamente a cualquier tipo de modificación que jugase en contra de sus intereses.

## Reflexiones finales

44

Creemos que resulta relevante analizar el proceso descrito a la luz del presente, cuando se ha recuperado fuertemente el rol del Estado y se intentan implementar reformas en materia de comunicación.

Desde la década del noventa hasta la actualidad, los principales grupos mediáticos del país han sido las empresas licenciatarias de los canales de televisión 11 y 13 de la ciudad de Buenos Aires. Canal 13 ha estado, desde su privatización en 1989, en manos del Grupo Clarín, sociedad a la que ingresaron capitales extranjeros hacia fines de 1999<sup>14</sup>. En el caso de Canal 11, hacia 1998 desembarcó allí la sociedad Citicorp Equity Investment (CEI)-Telefónica. Unos años más tarde esta sociedad se dividió y el canal pasó a manos de Admira, la rama de medios del Grupo Telefónica en Argentina<sup>15</sup>.

A fines de 2004 ambas empresas recibieron prórrogas de sus licencias por diez años, según permitía la ley de radiodifusión vigente. Además, en el año 2005 se beneficiaron con un decreto de necesidad y urgencia<sup>16</sup> del ex presidente Néstor Kirchner que dispuso la suspensión del cómputo de todas las licencias de radio y televisión del

14 En 1994, tras la reforma de la Constitución Nacional, los tratados internacionales pasaron a tener jerarquía constitucional. Así fue posible que los capitales provenientes de países con los cuales Argentina había firmado tratados de promoción y protección recíproca de inversiones desembarcaran legalmente en el mercado de medios. Más adelante, ingresaron al Grupo capitales provenientes de fondos de inversión y, hacia 2007, el 20% de sus acciones cotizaba en la Bolsa de Comercio.

15 Para un detalle acerca de la infinidad de operaciones de compra y venta de acciones de Telefónica S.A., véase el trabajo de Gustavo López, "El caso Telefónica". *Cultura y Medios*. Visita 15 de julio de 2013 en [http://www.culturaymedios.com.ar/editorial\\_23.html](http://www.culturaymedios.com.ar/editorial_23.html)

16 Decreto 527/2005, *Boletín Oficial de la República Argentina*, Número 30.660, 24 de mayo de 2005.

país por otros diez años. Esta medida instauró la “detención del conteo” del tiempo transcurrido de todas las licencias concedidas para operar medios de radio y televisión, una vez que muchos licenciarios ya habían recibido la autorización legal del organismo regulador para extender sus concesiones en los términos estipulados por ley (Califano, 2007). Si bien con la promulgación de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual en 2009 se derogaron varias de las normas legales adoptadas por gobiernos anteriores, el mencionado decreto continuó vigente y, además, fue ratificado por el Parlamento, con lo que se convalidó una de las medidas que más contribuyó a consagrar la concentración de la propiedad mediática en el país.

En términos de audiencia y facturación, ambos canales se han mantenido desde los años noventa, con ligeras variaciones, en los primeros lugares; por su parte, Clarín y Telefónica se han destacado como los grupos dominantes en los mercados infocomunicacionales argentinos (Becerra y Mastrini, 2009).

Es posible ensayar la hipótesis de que, acostumbrados a una gran cercanía con los distintos poderes políticos de turno, los grupos mediáticos han logrado las reformas legales necesarias para llevar adelante sus negocios y expandirse en las distintas ramas de las industrias culturales, lo que les ha permitido consolidar posiciones dominantes. Desde el año 2008, cuando el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner anunció el envío al Parlamento de un proyecto de ley de servicios de comunicación audiovisual, dicha cercanía se quebró, por desacuerdos cuyo detalle privado se desconoce, y se dio inicio a un duro enfrentamiento que perdura hasta la actualidad.

Lo cierto es que el gran poder político y económico que han sabido consolidar los conglomerados de medios desde los noventa en la Argentina ha sido utilizado como instrumento para lograr sus objetivos y preservar los estatus privilegiados alcanzados contra quienes pudieran llegar a desafiarlos. A cuatro años y medio de la adopción de la nueva ley, nos encontramos en un momento bisagra en el que estos grupos empresariales deberán dividirse y desinvertir para adecuarse a las disposiciones legales vigentes que apuntan a democratizar la estructura del sistema de medios en el país. Habrá que esperar para analizar si esto implicará solo una mutación en las estrategias empresariales de los grupos para prolongar su posición dominante, o si significará realmente un cambio en el mapa mediático que materialice los objetivos de diversidad y pluralismo perseguidos por la letra de la ley.

## Bibliografía

- Abeles, Martín (1999). “El proceso de privatizaciones en la Argentina de los noventa. ¿Reforma estructural o consolidación hegemónica?”. *Época*, N° 1, Vol. 1: 95-114.
- Aboy Carlés, Gerardo (2001). *Las dos fronteras de la democracia argentina. La reformulación de las identidades políticas de Alfonsín a Menem*. Rosario: Homo Sapiens.
- Albornoz, Luis y Pablo Hernández (2009). “La radiodifusión en Argentina entre 1995 y 1999: concentración, desnacionalización y ausencia de control público”. En *Mucho ruido, pocas leyes. Economía y políticas de comunicación en la Argentina (1920-2007)* (2° ed.), Guillermo Mastrini (Ed.): 261-290. Buenos Aires: La Crujía.
- Baranchuk, Mariana (2009). “Canales 11 y 13: la primera privatización de la década menemista”. En *Mucho ruido, pocas leyes. Economía y políticas de comunicación en la Argentina (1920-2007)*, Guillermo Mastrini (Ed.): 215-237. Buenos Aires: La Crujía.
- Becerra, Martín (2014). “Una separación inédita en la historia mediática”. *La Nación*, febrero 18, Política.
- Becerra, Martín y Guillermo Mastrini (2009). *Los dueños de la palabra*. Buenos Aires: Prometeo.
- Beltrán, Luis Ramiro (1974). “Las políticas nacionales de la comunicación en América Latina.” Documento de trabajo para la reunión de expertos sobre la planificación y las políticas de comunicación en América Latina, Bogotá, 4-13 junio, Unesco.
- Califano, Bernadette (2007). “Medios y políticas de comunicación en Argentina bajo el gobierno de Néstor Kirchner (2003-2007)”. Disertación de Licenciatura en Ciencias de la Comunicación, Universidad de Buenos Aires: Secretaría de Cultura de la Presidencia de la Nación [Versión digital: <http://tinyurl.com/ouoxv2d>]
- (2012a). “Acumulación privilegiada en el sector info-comunicacional (1989-1995)”. En *Recursos públicos e intereses privados. Ámbitos privilegiados de acumulación. Argentina 1966-2000*, Ana Castellani (Coord.): 101-127. Buenos Aires: Unsam Edita.
- (2012b). “El momento fundamental para sufrir privatización’: Políticas de comunicación en la Argentina neoliberal”. *Global Media Journal México*, N° 9, Vol. 18: 52-70.
- Castellani, Ana (2009). *Estado, empresas y empresarios. La difusión de ámbitos privilegiados de acumulación entre 1966 y 1989*. Buenos Aires: Prometeo.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) (2000). “Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión”. Organización de los Estados Americanos (OEA). Visita 24 de marzo de 2014 en <http://tinyurl.com/pb9lcug>
- Dahl, Robert (1999). *La Democracia. Una guía para los ciudadanos*. Madrid: Taurus.

- Dorfman, Ariel y Armand Mattelart (2002). *Para leer al Pato Donald. Comunicación de masa y colonialismo*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Dyson, Kenneth (1988). "Regulating New Media: The Implementation Process." En *Broadcasting and new media policies in Western Europe*, Kenneth Dyson y Peter Humphreys (Ed.): 251-304. London: Routledge.
- Exeni, José Luis (1998). *Políticas de comunicación*. La Paz: Fundación Plural.
- Freedman, Des (2008). *The Politics of Media Policy*. Cambridge: Polity Press.
- Garnham, Nicholas (1998). "Policy: Media Policy." En *The media: An introduction*, Adam Briggs y Paul Cobley (Ed.): 210-223. London: Longman.
- Gerchunoff, Pablo y Juan Carlos Torre (1996). "La política de liberalización económica en la administración de Menem". *Desarrollo Económico*, N° 143, Vol. 36: 733-767.
- Getino, Octavio (1995). *Las industrias culturales en la Argentina. Dimensión económica y políticas públicas*. Buenos Aires: Colihue.
- Graziano, Margarita (1974). "Los dueños de la televisión argentina". *Comunicación y Cultura*, N° 3: 175-212.
- López, Gustavo (s/f). "El caso Telefónica". *Cultura y Medios*. Visita 15 de julio de 2013 en <http://tinyurl.com/od2lpe>
- Mann, Michael (2011). "El poder autónomo del Estado: sus orígenes, mecanismos y resultados." En *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*, Carlos H. Acuña (Ed.): 55-77. Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros.
- Mastrini, Guillermo y Martín Becerra (2006). *Periodistas y Magnates. Estructura y concentración de las industrias culturales en América Latina*. Buenos Aires: Prometeo.
- Mastrini, Guillermo y Mariano Mestman (1996). "¿Desregulación o re-regulación? De la derrota de las políticas a las políticas de la derrota". *CIC Cuadernos de Información y Comunicación*, N° 2: 81-88.
- Muraro, Heriberto (1974). *Neocapitalismo y comunicación de masa*. Buenos Aires: Eudeba.
- Napoli, Philip M. (2001). *Foundations of Communications Policy. Principles and Process in the Regulation of Electronic Media*. Cresskill, Nueva Jersey: Hampton Press.
- Nochteff, Hugo (1994). "Los senderos perdidos del desarrollo. Elite económica y restricciones al desarrollo en la Argentina". En *El desarrollo ausente. Restricciones al desarrollo, neoconservadurismo y elite económica en la Argentina. Ensayos de Economía Política*, Daniel Azpiazu y Hugo Nochteff: 21-156. Buenos Aires: FLACSO.
- O'Donnell, Guillermo (2010). *Democracia, Agencia y Estado. Teoría con intención comparativa*. Buenos Aires: Prometeo.
- Palermo, Vicente y Marcos Novaro (1996). *Política y poder en el gobierno de Menem*. Buenos Aires: Norma.

- Pasquali, Antonio (1976 [1964]). *Comunicación y cultura de masas*. Caracas: Monte Ávila.
- Pucciarelli, Alfredo (Coord.) (2006). *Los años de Alfonsín. ¿El poder de la democracia o la democracia del poder?* Buenos Aires: Siglo XXI.
- Rachid, Jorge (1996). *El peronismo pendiente*. Buenos Aires: Corregidor.
- Rossi, Diego (2009). "La radiodifusión entre 1990-1995: exacerbación del modelo privado-comercial." En *Mucho ruido, pocas leyes. Economía y políticas de comunicación en la Argentina (1920-2007)*, Guillermo Mastrini (Ed.): 159-88. Buenos Aires: La Crujía.
- Schvarzer, Jorge (1998). *Implantación de un modelo económico. La experiencia argentina entre 1975 y el 2000*. Buenos Aires: AZ.
- Sierra, Francisco (2006). *Políticas de comunicación y educación. Crítica y desarrollo de la sociedad del conocimiento*. Barcelona: Gedisa.
- Sirvén, Pablo (2006). "Del fin de la inocencia a la globalización (1983-1998)". En *Estamos en el aire. Historia de los medios de comunicación en la Argentina*, Carlos Ulanovsky, Silvia Itkin y Pablo Sirvén: 443-644. Buenos Aires: Emecé.
- Yannuzzi, María de los Ángeles (1995). *La modernización conservadora*. Rosario: Fundación Ross.

# 'Nuevas' políticas de radiodifusión para los medios no comerciales en México

## 'New' Radio Policies for Non-commercial Media in Mexico

Luz de Azucena Rueda de León Contreras

Licenciada en Derecho. Estudiante de la Maestría en Administración Pública y Gobierno, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Autónoma del Estado de México, México.

Laura Mota Díaz

Máster en Ciencias Sociales. Profesora-investigadora, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Autónoma del Estado de México, México.

Correo electrónico: [lmotad@uaemex.mx](mailto:lmotad@uaemex.mx)

Fecha de recepción: junio 2013

Fecha de aceptación: febrero 2014

### Resumen

Las políticas públicas en México han privilegiado el aspecto comercial de la radiodifusión sobre la función social de los medios no lucrativos. Las demandas de la sociedad civil por consolidar un entorno de pluralidad mediática aún no se atienden, a pesar de anunciarse que las recientes reformas constitucionales serían el inicio de nuevas políticas para satisfacer las más diversas necesidades de comunicación e información. Por ello, pretendemos destacar la evidente desarticulación entre los dos elementos propios de la radiodifusión –como industria cultural– que ha caracterizado las acciones gubernamentales en México, reiteradas en la reciente reforma constitucional y, seguramente, en las leyes que de ésta emanen y en los actos administrativos subsecuentes.

*Descriptores:* México, políticas públicas, reforma constitucional, radiodifusión comercial, radiodifusión no comercial.

### Abstract

Public policies in Mexico have privileged the commercial aspect of radios over the social function of non-profit media. Despite the recent constitutional reforms that were announced as the beginning of new policies designed to satisfy the most diverse needs of communication and information, the demands of civil society to consolidate an atmosphere of media plurality have not been attended to. This article centers on the reasons for which the aspirations of civil society in this area have not materialized. With this objective, we focus on the evident disunity that has characterized communication public policies in Mexico with respect to two elements that are part of radio as a cultural industry – its economic aspect and its socio-cultural aspect.

*Key words:* Mexico, public policies, constitutional reform, non-commercial radio.



## Introducción

La reciente reforma constitucional mexicana sobre telecomunicaciones —cuya iniciativa correspondió al Ejecutivo, en el marco de los acuerdos del llamado Pacto por México<sup>1</sup>— se anunció vehementemente como el inicio de las nuevas políticas públicas basadas en competencia, cobertura, mejoramiento en calidad y precio, acceso a nuevas tecnologías y corrección de fallas de mercado<sup>2</sup>. La citada reforma regula ampliamente aspectos comerciales y tecnológicos, mientras que el tema de la radiodifusión no comercial se limita a escasas previsiones sobre concesiones de uso público y uso social, en estas últimas se incluye a las estaciones comunitarias e indígenas.

La radiodifusión no comercial es un fenómeno comunicativo inmerso en un sistema económico y político que privilegia los intereses comerciales, pese a ello y a sus dificultades financieras, normativas y administrativas, se ha posicionado en la colectividad por la función social y cultural que desempeña. De hecho, si los medios únicamente se emplearan con fines comerciales y publicitarios, se podrían “obviar los intereses comunes [...] sin meditar en la factibilidad de mostrar otros senderos con mayor enriquecimiento” (Valderrama et ál., 2004: 17). Por esa razón, consideramos importante contar con normativas específicas para este ámbito de la comunicación, más aún si se tiene en cuenta que el andamiaje normativo debe sustentar la actividad de gobierno en un Estado de Derecho y ser el punto de partida de las políticas públicas, pues las decisiones gubernamentales tienen eficacia solo si las acciones tendientes al logro de resultados son congruentes con su sistema jurídico (Subirats et ál., 2008: 42).

Teniendo en cuenta lo anterior, sostenemos que si bien las decisiones de política pública del Gobierno mexicano en materia de radiodifusión deben partir de una normatividad moderna, acorde a las nuevas tecnologías y con miras a fortalecer la competencia en beneficio de los usuarios, no debe ser la libre competencia el elemento preponderante, igual de importante es el fortalecimiento de las emisoras no lucrativas.

En tal sentido, el propósito de este trabajo es destacar la manifiesta desarticulación entre el aspecto comercial y la función social de la radiodifusión, que ha caracterizado

1 El Pacto por México es un acuerdo político nacional, suscrito el 2 de diciembre de 2012 por el Presidente de México y los dirigentes del Partido Revolucionario Institucional (PRI), Partido Acción Nacional (PAN) y Partido de la Revolución Democrática (PRD). Contiene cinco grandes acuerdos, que a su vez, se traducen en 95 compromisos. De este acuerdo político emanaron varias iniciativas de reforma constitucional, entre ellas la que nos ocupa en el presente artículo. A pesar de tener un lugar central en la agenda gubernamental mexicana, dicho pacto es cuestionado por carecer de representación plural y mecanismos democráticos, de hecho uno de los primeros problemas que tuvo que enfrentar fue el conflicto con el magisterio que inició en los primeros meses del año 2013, luego de que en diciembre de 2012 se aprobara la Reforma Educativa, al cual se sumaron los conflictos internos al Gobierno que se evidenciaron con la salida del PRD, en noviembre de 2013.

2 “Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de los artículos 6.º, 7.º, 27, 28, 73, 78, 94 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de telecomunicaciones”, *Diario Oficial de la Federación*, 11 de junio de 2013.

las políticas gubernamentales y que se ha reiterado en la reciente reforma constitucional, cuyo único objetivo ha sido el fortalecimiento de la actividad comercial de esta industria, razón por la que las actuales demandas en torno a la democratización de los medios de comunicación continúan sin ser atendidas.

Por tanto, el abordaje teórico-metodológico propuesto se fundamenta en la convicción de la necesidad de reconocer la naturaleza de industria cultural inherente a la radiodifusión y, en consecuencia, tanto su dimensión económica como su dimensión cultural/sociopolítica. Ambos aspectos deberían ser igualmente considerados en la instrumentación de políticas públicas.

De este modo, adoptamos el enfoque de la Economía Política de la Comunicación, pues nos permite analizar las modificaciones al esquema mexicano de radiodifusión no comercial, con base en el marco normativo, la administración del espectro radioeléctrico, la concentración de frecuencias y la demanda de democratización de los medios. Este es un enfoque holístico que analiza la relación entre la organización económica y la vida social, cultural y política, y busca determinar el impacto que las dinámicas económicas tienen sobre las expresiones culturales y el acceso a éstas para los distintos grupos en la sociedad, confrontando “dos experiencias y dos modos de institucionalización del medio de comunicación electrónico: el régimen comercial y el servicio público” (Mattelart, 2005: 89).

## Políticas de comunicación

Las políticas de comunicación adquieren un significado relevante en la investigación al buscar “la definición de objetivos, disposiciones y actividades de las instituciones y actores políticos conducentes a organizar y lograr desarrollos específicos con relación a las condiciones de materialización de la comunicación pública moderna” (Sierra, 2006: 25). Aspecto que se relaciona con el deber estatal de garantizar a toda la población las condiciones de acceso y participación en los procesos de comunicación radiodifundida; aunque el fin se desvirtúa cuando las regulaciones normativas y administrativas solo se ocupan de los intereses comerciales, en demérito de la función de servicio público propia de la radiodifusión.

Las investigaciones sobre políticas públicas de comunicación denotan que éstas deben priorizar la comunicación alternativa (De Moragas, 1990: 201-202), pues se ha de reconocer las desigualdades, las asimetrías y los conflictos propios de los diversos intereses que se ejercen al interior de cada sistema político, procurando integrar a todos los actores económicos, políticos, culturales, en respuesta a las complejas realidades de los modelos de comunicación en cada contexto histórico-social (Sierra, 2006: 27). Al respecto, Cristina Zurbriggen sostiene que deben incluir a “actores sociales y dirigencias políticas que den forma a la organización del aparato estatal para

lograr políticas públicas de derechos ciudadanos y no políticas públicas de privilegios relativos” (Zurbriggen, 2009: 18).

En tal sentido, es fundamental considerar no solo las condiciones del mercado que de suyo repercuten en la pobreza y la desigualdad, sino las condiciones político-sociales del desarrollo económico. El Estado por tanto, debe contrarrestar las debilidades sociales y las fuerzas de dispersión, a través de mecanismos de gobernabilidad democrática (Yáñez, 2007: 23, 33), a partir de una perspectiva multidisciplinaria entre la Ciencia Política, la Comunicación, el Derecho y la Economía Política de la Comunicación (Sierra, 2006: 25).

En México, los estudios sobre políticas públicas de comunicación destacan la tendencia a desregular las industrias mediáticas y concentrar los medios, sobre la base errónea de que la radiodifusión es un negocio más, sin considerar sus particularidades de industria cultural (Huerta, 2004). Por otro lado, la política económica mira a la radiodifusión únicamente desde una visión empresarial y supone que los medios no comerciales denotan la desarticulación e inmadurez democrática de nuestra sociedad –cuando además le imputa una mínima presencia y escasos presupuestos– (De Quevedo, 2004). Esta concepción soslaya la importancia de otras necesidades comunicativas ajenas a los intereses mercantiles que, en una correlación de fuerzas, exigen ser atendidas a través de políticas públicas específicas (Quibrera, 2010: 229).

En este contexto los medios públicos, que forman parte del sector no comercial, se han encontrado en desventaja frente a la radiodifusión comercial desde su nacimiento, al no disponer de políticas gubernamentales (Esteinou, 2005: 52). Aunque la imperiosa necesidad de apertura democrática ha obligado a replantear su importancia dentro de este proceso, los intentos por instrumentar políticas nacionales de comunicación para los medios públicos –muchos de ellos empleados como instrumentos al servicio de intereses gubernamentales– han fracasado. Muestra de ello fue la intención de consolidar a estos medios en una red nacional y dotarlos de infraestructura tecnológica durante la década de los ochenta.

En la misma época, la radio universitaria –que pertenece al mismo segmento de medios públicos–, captó la atención gubernamental, pero los resultados tampoco fueron alentadores, pues no se logró eliminar el juego de tensiones, avances y retrocesos que se observan en las dimensiones político-conceptual, técnico-económica y discursiva que revisten las tareas comunicativas de estas emisoras. Debido a esto también tales medios han fragmentado su identidad, ante el ascenso de nuevas propuestas programáticas y la cada vez mayor competencia en el mercado de las telecomunicaciones (Berlín, 2000).

La carencia de políticas públicas en materia de medios y en los planes y programas nacionales y sectoriales ha tendido, casi exclusivamente, a fortalecer la competencia y la modernización, y ha aumentado las necesidades de la radiodifusión no comercial.

Actualmente,

[...] esta ausencia de políticas públicas está pasando de la era analógica a la digital, lo cual, desde el punto de vista tecnológico y social es un dispendio porque [...] una de las características de la digitalización es que permite no sólo ofrecer más servicios sino ampliar la capacidad para generar nuevas opciones, más canales, tanto en la radio como en la televisión, pero ante la falta de definiciones claras estos beneficios no se pueden aprovechar plenamente (Sosa, 2007: 99).

En el proceso democratizador de los medios que México requiere, la digitalización es la gran oportunidad de incorporar nuevos actores y reorganizar el espectro radioeléctrico. Esta tecnología genera el llamado “dividendo digital”; es decir, espectro excedente liberado (ya que las señales digitales emplean un menor ancho de banda) en el que pueden operar más frecuencias, razón por la cual se pueden generar nuevas posibilidades de comunicación e interacción entre medios y usuarios.

## Relevancia sociocultural y política de la radiodifusión

53

La radiodifusión es una necesidad sociocultural que debe estar al alcance de toda la sociedad, pues solo así puede definirse como realmente democrática en términos culturales. Por su penetración e incidencia en la opinión pública, la radiodifusión constituye una herramienta para fines informativos y educativos; además, se relaciona estrechamente con el nuevo sentido ciudadano que se construye en el consumo de los propios medios. Éstos conforman un espacio físico y simbólico cotidiano que articula las informaciones en la esfera de lo público y las necesidades ciudadanas; por tanto, no refiere únicamente al lugar en el que se escuchan o se ven dichas informaciones, sino al espacio “donde se integran comunidades imaginarias de pertenencia y se trasciende a la escena pública” (Winocur, 2002: 30-32).

La doctrina democrática de la cultura exige la interacción ciudadana en nuevas esferas públicas que permitan abordar temas diversos con intereses plurales. Los medios de comunicación son espacios idóneos, pues forman parte de la esfera pública contemporánea: lo público ya no es solo lo gubernamental, sino también la extensa red de relaciones horizontales en el conglomerado social, que permite la emergencia de identidades colectivas, para las cuales son esenciales los procesos comunicativos.

Los medios presentan a sus audiencias diversas realidades políticas, a través de sus contenidos se transmiten pautas de comportamiento, se construyen valores y discursos que legitiman o deslegitiman a los actores políticos. En este proceso, se sustituye la forma tradicional de interacción en espacios físicos, para transitar a otra donde los espacios públicos son los propios medios de comunicación (Pareja, 2010: 142).

La pluralización de espacios hace de la sociedad civil un sujeto autónomo que fortalece la noción de lo público, y

[...] se basta a sí misma en un auto ensimismamiento de lo colectivo disperso para producir lo público (las esferas públicas), en donde el poder centralizado o los mecanismos institucionalizados para la producción de lo público pueden no jugar ningún papel más allá de su presencia como referentes sociales y políticos (Gurza, 1998: 82).

El disenso entre sectores sociales e industria radiodifusora debe transformarse en políticas públicas que privilegien las legítimas aspiraciones de todos los actores. La sociedad civil ha impulsado el debate sobre la relevancia de la pluralidad mediática, y ha logrado su incorporación a la agenda pública; sin embargo, el éxito de las demandas sociales depende de que el gobierno garantice la más amplia participación (Lay, 2011).

Las políticas públicas deben favorecer la consolidación de medios no comerciales, dar cabida a opiniones disímiles y lograr los consensos propios de una pluralidad democrática. La necesidad de preservar una esfera en la que los ciudadanos libremente accedan a la información y participen en la vida pública justifica la existencia de medios alejados de intereses mercantiles y presiones gubernamentales, cuyo propósito sea prestar un auténtico servicio público.

La distinción entre servicio público y actividad de interés público tiene efectos económicos y culturales, si se considera a la radiodifusión bajo el segundo supuesto, se privilegia el carácter mercantil sobre su aspecto cultural, social y educativo (Peppino, 1999: 33). El servicio público exige el diseño estatal de políticas, pues su finalidad es satisfacer necesidades públicas fundamentales. El interés público supone cierta regulación estatal que permita a los particulares desempeñar la actividad, siempre que ésta se garantice adecuadamente (Martínez, 1997: 146), de manera que la naturaleza que se otorgue a la radiodifusión justifica el grado de intervención gubernamental<sup>3</sup>. En todo caso, no basta con regular temas de competencia económica y aspectos técnico-operativos, es fundamental establecer un andamiaje normativo y administrativo para construir un auténtico entorno de pluralidad mediática, imprescindible en las democracias.

## La radiodifusión en el contexto mexicano

Como industria cultural, la radiodifusión adquiere, como se ha dicho, una doble dimensión: económica y socio-política; por este motivo, aunque la desregulación de

3 La norma vigente en México define a la radiodifusión como una actividad de interés público aunque la reciente reforma constitucional la considera un servicio público de interés general. Ello no basta, pues la legislación secundaria debe garantizarle tal carácter y las acciones gubernamentales encaminarse a los mismos fines.

los mercados sea una tendencia mundial, los fenómenos de concentración que ha producido justifican la intervención estatal para garantizar la diversidad, al reconocer que las industrias culturales permiten construir identidades en sus audiencias. Por ello, la pluralidad mediática exige la coexistencia de medios comerciales y emisoras sin fines de lucro.

Las emisoras comerciales basan su operación en la competencia y el libre mercado, se financian con la venta de publicidad, su programación se orienta a las masas y el propio mercado determina sus contenidos. Este modelo ve a las audiencias como consumidoras de publicidad. Por su parte, la radiodifusión no comercial asume las formas de estaciones oficiales (medios públicos), radios comunitarias y estaciones indígenas. A pesar de sus particularidades, todas demandan la intervención gubernamental para garantizar a la colectividad sus derechos fundamentales a la libre expresión e información, en el marco de pluralidad ideológica de un Estado democrático.

### *Medios públicos*

Son emisoras que emplean fondos públicos para su funcionamiento, mayormente a cargo de entidades gubernamentales en todos los órdenes de gobierno (federal, estatal y municipal). Su naturaleza jurídico-administrativa es diversa: operan como órganos desconcentrados, organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, direcciones generales o bien dentro de la estructura orgánica de centros de educación superior.

Sus objetivos deben centrarse en el fomento de la construcción de ciudadanía, pluralidad democrática, diversidad cultural, trabajo y producción creativas, e impulsar la vocación educativa y de difusión de conocimiento, pues desempeñan una función de servicio público en la búsqueda de beneficios desde los enfoques político y socio-cultural (Gómez, 2009: 158, 159). A diferencia del modelo europeo, en Latinoamérica no se ha concretado esta noción de servicio público, quizá porque en este segmento los medios públicos se emplean como estaciones oficiales; es decir, como instrumentos políticos del Gobierno (Roncagliolo, 1998: 151, 152).

En el entorno actual de nuevas tecnologías y poder mediático, los medios de servicio público han establecido sus propias formas de competencia, lo que lleva a suponer que su finalidad se ha desvirtuado: muchas de sus ofertas programáticas son muy similares a las de los medios comerciales (Atkinson, 1998: 24).

La necesidad de articular estos medios y ampliar su cobertura en el territorio nacional hizo que en 2005 se constituyera la Red de Radiodifusoras y Televisoras Educativas y Culturales de México, con la misión de:

[...] enlazar los sistemas radiofónicos y televisivos nacionales de carácter público orientados a la difusión de contenidos educativos y culturales, con el objetivo primordial de lograr una presencia significativa de los mismos que permita el fortalecimiento continuo de La Red y asegure la consolidación de la radio y la televisión alternativas en nuestro país<sup>4</sup>.

Pero el contexto socio-político y la ausencia de acciones gubernamentales han impedido concretar esa misión. En un intento por remediarlo, se creó el Organismo Promotor de Medios Audiovisuales (OPMA), con el objeto de generar, producir y distribuir contenidos audiovisuales, así como prestar el servicio de radiodifusión mediante la instalación y operación de estaciones<sup>5</sup>.

Más allá de la retórica para justificar su creación, el OMPA nació ajeno a los fines de la radiodifusión pública, pues quedó bajo la jurisdicción de la Secretaría de Gobernación subordinándose a intereses políticos del Gobierno en turno, sin autonomía ni independencia editorial. En su corta vida ha funcionado como la gran repetidora de las dos principales televisoras oficiales federales.

Los medios públicos enfrentan restricciones presupuestarias en la aplicación de diversas reglas de operación dentro de los esquemas de la administración pública; como resultado, algunos operan con equipos obsoletos y carecen de otros necesarios, pero lo más apremiante es la revisión de sus contenidos.

Estos hechos descritos exigen acciones gubernamentales que faciliten su financiamiento y flexibilicen sus reglas de operación, para hacerlos eficaces, productivos, autofinanciables y atractivos a sus audiencias, y los consoliden como auténticos medios de Estado y no de Gobierno. Su oferta programática debe distinguirse de la comercial, redefiniendo su estructura, elementos operativos y fines sociales, y garantizando su independencia frente a injerencias gubernamentales y partidistas.

### *Emisoras comunitarias*

Son emisoras operadas por organizaciones afiliadas a la Asociación Mundial de Radios Comunitarias (Amarc), su actividad no tiene fines de lucro y operan con la participación de la propia comunidad. La radio comunitaria no se define por su cobertura, ubicación en el cuadrante de frecuencias, naturaleza de la agrupación que la opere, forma de producir sus contenidos o posible inclusión de anuncios comerciales (Peppino, 1999: 41, 42). La esencia de lo comunitario consiste en cumplir objetivos sociales, en un quehacer diario al servicio de la comunidad, mediante la democrati-

4 Red de Radiodifusoras y Televisoras Educativas y Culturales de México, A.C. (s/f). "Misión". Visita 12 mayo 2013, en <http://www.lared.org.mx/anima/conocered.swf>

5 El Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 destaca que México requiere políticas económicas en sectores estratégicos y, aunque uno de sus objetivos es democratizar las telecomunicaciones, el tema de la radiodifusión se limita a promover la competencia en televisión abierta (Diario oficial de la Federación, 20 mayo 2013).

zación de las comunicaciones para posibilitar a la sociedad civil el acceso al uso del espectro radioeléctrico en beneficio de las necesidades y gustos de la comunidad.

La radio comunitaria surgió en casi todo el planeta como reacción a los monopolios de la industria e inicialmente se identificó como “radio libre”, muchas veces transmitió en la clandestinidad, bajo el calificativo de “pirata”. Hoy día es un modelo ampliamente extendido en Latinoamérica, que ofrece nuevas formas de expresión, aunque se trate de una práctica inmersa en procesos de consolidación e, incluso, reconocimiento de las autoridades legislativas y gubernamentales de cada país (Peppino, 1999: 38-40).

Su debilidad numérica se contrarresta con la fuerza y legitimidad de sus vínculos con movimientos sociales, organizaciones no gubernamentales e, incluso, asociaciones religiosas. Son una opción para la democratización de los medios y la legalización de todas las voces, que impulsa políticas públicas para el acceso de la sociedad civil a las frecuencias y el aprovechamiento de nuevas tecnologías (Peppino, 1999: 31-33).

En México enfrentan la prohibición legal de incluir publicidad, lo que afecta sus condiciones de subsistencia, por los escasos recursos con que cuentan para solventar gastos de operación. Además, han transitado difícilmente de la discriminación institucional al reconocimiento normativo, al operar en un esquema de incertidumbre legal ante la renuencia del Gobierno a otorgarles un estatus diferenciado del resto de las emisoras no comerciales<sup>6</sup>. Solo después de una ardua lucha, han empezado a operar legalmente<sup>7</sup>.

Pero su principal dificultad ha sido la actitud represiva del Gobierno federal, muchas veces traducida en la criminalización de su actividad a la que se ha calificado, incluso, de subversiva. Muestra de esta política gubernamental es el empleo de procedimientos penales, preferidos sobre vías administrativas. No obstante la manifiesta voluntad de los operadores de las emisoras para ajustarse al marco legal, en muchas ocasiones, sus solicitudes para operar son desatendidas o sujetas a requisitos de imposible cumplimiento, dada su insuficiencia financiera y desventajas frente a la radiodifusión comercial.

### *Estaciones indígenas*

Desempeñan un papel fundamental en la conformación del concepto de multiculturalidad y son herramientas esenciales para la defensa de los intereses de las comunidades indígenas en las que se instalan, al preservar y fomentar su lengua, tradiciones y cultura, además de resolver necesidades de comunicación entre los habitantes de localidades que carecen de otros medio de comunicación.

6 Ningún ordenamiento legal o administrativo reconoce oficialmente en México a las radios comunitarias y, aunque la reciente reforma constitucional sí las menciona expresamente, omite cualquier otra previsión al respecto.

7 Amarc reconoce 13 emisoras asociadas en México. Información disponible en su página web. Visita 6 mayo 2013 en <http://www.amarcMexico.org/?p=421>

El reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas es el resultado de luchas políticas y sociales tendientes a establecer un verdadero “indigenismo participativo”, en el que las emisoras indígenas han desempeñado de difusión y apoyo primordial. La participación indígena asume distintas modalidades: difusión de mensajes y material grabado, información y comunicados de las organizaciones indígenas, entrevistas a los habitantes de la localidad, difusión de creaciones musicales o literarias y capacitación para fomentar la colaboración con la emisora sobre temas varios de interés común. Todo esto hace que sean parte esencial en la vida de sus audiencias (Castells-Tallens, 2011), y aunque no son emisoras comunitarias muchas veces su impacto en las comunidades es mayor y más horizontal que el de aquellas, de modo que:

[...] si la teoría impide claramente que las radios indigenistas sean vistas como comunitarias, la práctica hace que esta afirmación no pueda ser tan rotunda por un mínimo de dos razones: porque el concepto de ‘comunitario’ tiene que ser maleable para ser útil y porque estas radios a menudo están más cerca de los intereses comunitarios que de los intereses del Estado (Castell-Tallens, 2011:137).

Pero la distinción es necesaria, pues impacta en las políticas públicas que el Gobierno debe implementar para cada una de estas formas comunicativas.

Las emisoras indígenas son operadas por la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI)<sup>8</sup>, a través del Sistema de Radiodifusoras Culturales Indigenistas (SRCI), del que forman parte 20 emisoras que transmiten en 31 lenguas indígenas, que difunden la lengua, la cultura, las tradiciones y la música de las comunidades y pueblos indígenas en los que se asientan<sup>9</sup>. A partir del año 2000, el discurso político trató de sustituir el calificativo “indígena” por “indigenista”, para evidenciar que las estaciones son operadas por la administración pública federal (Castells-Tallens, 2011), pero la denominación no altera su esencia, ya que los pueblos indígenas las emplean para satisfacer sus necesidades de comunicación e información.

Es cierto que aún no se concreta el reconocimiento pleno de los derechos indígenas en México, y aunque la creación del SRCI contribuye a este objetivo y es parte del proceso reivindicatorio, es insuficiente para cumplir los fines de servicio público que aseguren la interlocución entre estos pueblos y otros actores sociales, en un marco de pluralidad y diversidad cultural. El tema de la radiodifusión indígena o indigenista exige intervención gubernamental, pero también participación social que garantice la apertura de espacios y el acceso a formas multiculturales de expresión, con pleno respeto a la diversidad nacional, aceptando que los pueblos indígenas son parte de nuestra historia, pero también del futuro de México.

8 *Stricto sensu*, las radios indígenas son radios públicas, pues el CDI es un organismo descentralizado de carácter federal; incluso Amarc ha señalado que estas emisoras no deben confundirse con las comunitarias.

9 Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (s/f). “Emisoras del Sistema de Radiodifusoras”. Visita 6 de mayo de 2013, en <http://tinyurl.com/ntdd2ok>

## ¿Nuevas políticas públicas para la radiodifusión no comercial?

Las acciones gubernamentales no han favorecido la radiodifusión sin fines de lucro, sino que la han obstaculizado. Las nuevas tecnologías y los retos económicos que suponen hacen que el tema ocupe un importante lugar en la discusión pública, tanto gubernamental, como académica y social. Pero a pesar de los debates y demandas sociales, las políticas públicas mantienen el statu quo que beneficia a los medios comerciales: los escasos cambios normativos y acciones gubernamentales se han centrado en la concentración, privatización y desregulación de las industrias mediáticas.

Los actores políticos califican la reciente reforma constitucional de exigencia inaplazable en términos de competencia y digitalización. Es cierto que las normas deben adecuarse al contexto social, pero igualmente importante es fortalecer la función social de la radiodifusión. La licitación de frecuencias para nuevos canales de televisión que prevé la reforma puede suponer la eliminación de monopolios económicos, pero no asegura que se elimine el monopolio de la opinión pública ni garantiza la democratización y pluralidad mediáticas, ya que eventualmente podría favorecer a ciertos grupos con poder relevante en el mercado de los medios de comunicación que comparten un mismo proyecto económico pero no social.

Las recientes previsiones constitucionales sobre nuevas tecnologías de televisión<sup>10</sup> rayan en rigorismos sobre los plazos fatales, lo que puede dificultar su cumplimiento. Deberían instrumentarse políticas públicas flexibles que se ajusten hasta lograr la cobertura total de televisión digital en todo el país, pero esa flexibilidad se complica ante el imperativo de que la transición digital culmine el 31 de diciembre de 2015 y que los Poderes de la Unión garanticen los recursos necesarios para la implementación de equipos receptores.

La reforma constitucional describe el objeto, funciones, integración, facultades y atribuciones de dos nuevos órganos constitucionales autónomos para regular las telecomunicaciones, la radiodifusión y la competencia en el mercado: el Instituto Federal de Telecomunicaciones y la Comisión Federal de Competencia Económica. La mayoría de las disposiciones restantes establecen la competencia entre operadores de estaciones comerciales de televisión y redes de telecomunicaciones, las causas para declarar la dominancia de agentes económicos en el mercado, las sanciones y la posibilidad de inversión extranjera directa, hasta en un cuarenta y nueve por ciento en radiodifusión. Pero sobre medios no comerciales de radiodifusión, la reforma constitucional es por demás escueta. Respecto de los medios públicos apenas señala que “[e]l Instituto Federal de Telecomunicaciones garantizará que el Gobierno Federal cuente con las concesiones necesarias para el ejercicio de sus funciones” (Diario Oficial de la Federación, 11 junio

10 Aunque la digitalización también atañe a las estaciones de radio, y México ya está inmerso en el proceso, la reforma constitucional nada señala al respecto; seguramente no se trata de una omisión u olvido, sino de una clara intención por fortalecer sólo a la parte de la industria que mayor presencia tiene en el mercado.

2013, art. 28); sin embargo, nada indica sobre los mecanismos para asegurarles suficiencia presupuestaria en la operación y cumplimiento de sus funciones, mediante una oferta programática que los distinga de los medios comerciales. Se agrega que:

Los medios públicos que presten el servicio de radiodifusión deberán contar con independencia editorial; autonomía de gestión financiera; garantías de participación ciudadana; reglas claras para la transparencia y rendición de cuentas; defensa de sus contenidos; opciones de financiamiento; pleno acceso a tecnologías, y reglas para la expresión de diversidades ideológicas, étnicas y culturales (Diario Oficial de la Federación, 11 junio 2013, art. transitoria 10).

La ausencia de reglas claras para el funcionamiento y salvaguarda de la función de servicio público hacen que la simple mención de sus características sea una mera expresión retórica.

La reforma también determina la desaparición del OPMA para ser sustituido por un organismo público descentralizado, con autonomía técnica, operativa, de decisión y de gestión, cuyo objeto será proveer el servicio de radiodifusión sin fines de lucro (Diario Oficial de la Federación, 11 junio 2013, art. 6 y transitoria 3).

El señalamiento es ambiguo: parecería que las actuales emisoras oficiales desaparecerán para ser absorbidas por el nuevo ente. Ante la falta de claridad, la legislación secundaria deberá pormenorizar la norma; pero el hecho de que los medios públicos sean coordinados por un organismo descentralizado difícilmente garantizará su independencia editorial y de operación, como ocurrió ya con el fallido intento de coordinar los medios públicos mediante el OPMA.

Respecto de las estaciones comunitarias e indígenas, la Constitución es aún más breve. Se menciona únicamente que “las concesiones podrán ser para uso comercial, público, privado y social que incluyen las comunitarias y las indígenas”, y se establece que las de uso público y social se otorgarán mediante el procedimiento de asignación directa, conforme al procedimiento que marque la ley (Diario Oficial de la Federación, 11 junio 2013, art. 28)<sup>11</sup>.

Para garantizar condiciones de operación y cumplimiento de sus fines no basta mencionar en la Constitución a las emisoras comunitarias e indígenas; el verdadero desafío consiste en promulgar normas secundarias que prevean mecanismos de asignación acordes a las peculiaridades de estas formas de radiodifusión y omitan la exigencia de requisitos de imposible cumplimiento que hagan nugatorio el reconocimiento constitucional.

Por tanto, la reciente reforma no contiene una visión integral del sistema de medios, pues su objetivo es fortalecer la competencia económica y las nuevas tecnolo-

11 “Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de los artículos 6.º, 7.º, 27, 28, 73, 78, 94 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de telecomunicaciones”, *Diario Oficial de la Federación*, 11 de junio de 2013, artículo 28, párrafo XVII.

gías, pero desestima la importancia de los medios no comerciales (Diario Oficial de la Federación, 20 mayo 2013, objetivo 4.5).

Aunque la reforma constitucional tuvo el mérito de haber logrado un amplio consenso político, el reto ahora es expedir normas secundarias ad hoc para garantizar a las emisoras comunitarias e indígenas el uso del espectro radioeléctrico, con previsiones de fácil cumplimiento que consideren sus particularidades de conformación y financiamiento.

Otro asunto pendiente es la consolidación de un auténtico sistema de medios públicos que asegure el cumplimiento de sus fines, no como medios de Gobierno sino como verdaderos medios de Estado, con plena autonomía editorial, suficiencia presupuestaria y oferta programática distinta de la comercial.

Todo marco normativo es ineficaz si no se concreta en acciones administrativas. La radiodifusión exige políticas públicas que la fortalezcan y que consoliden espacios para toda manifestación ideológica, política y social. Las acciones gubernamentales deben encauzar a la radiodifusión hacia el cumplimiento de su función social, mediante el fomento de la pluralidad ideológica.

Más que implementar adecuados instrumentos de gestión pública, los ejes fundamentales de políticas públicas deben sustentarse en consensos reales entre todos los actores sociales, políticos y económicos, con reglas claras e instituciones confiables y eficaces. La eficacia institucional exige contar con funcionarios técnicamente competentes, capaz de concretar reformas estructurales.

La intervención estatal debe equilibrarse entre el protagonismo y la ausencia en el quehacer económico, con reglas que eviten la concentración de los medios en grupos reducidos de actores dominantes, de modo que se haga un uso eficiente del espectro radioeléctrico y que el dividendo digital asegure el acceso a los medios no comerciales, en condiciones de igualdad y equilibrando las profundas asimetrías que hoy existen en el sector. Con este propósito, el tema del financiamiento es medular: los medios públicos deben contar con presupuestos estatales para operar y transitar hacia la digitalización y los medios comunitarios e indígenas deben operar en un régimen que les permita autofinanciarse.

## Conclusiones

La globalización de los mercados mediáticos y las nuevas tecnologías digitales obligan a replantear el tema de la radiodifusión en sus dimensiones política y económica, desde la perspectiva de la Economía Política de la Comunicación, que analiza los nexos entre sociedad, cultura, política y organización económica, para determinar el impacto de esta última sobre las expresiones culturales y las posibilidades de acceso.

La radiodifusión es estratégica para conformar idiosincrasia y cultura, trascender en la esfera política y formar opinión pública. En un auténtico entorno de pluralidad

mediática, se reconoce la importancia mercantil pero, más aún, la función social de la radiodifusión de contenido alternativo, no comercial.

En México –pese al predominio comercial– los medios públicos, las radios comunitarias y las estaciones indígenas operan para satisfacer necesidades comunicativas de importantes sectores sociales, aunque enfrentan dificultades que demandan la intervención gubernamental para asegurar su permanencia.

Los medios públicos son esenciales para salvaguardar la diversidad cultural y contribuir a la construcción de la ciudadanía, aunque han sido mayormente empleados como instrumentos políticos al servicio de los Gobiernos de turno. Las restricciones presupuestales que enfrentan, debido a su ubicación en la estructura de la administración pública y la preponderancia de los medios comerciales, los ha forzado a idear mecanismos de competencia, con ofertas programáticas similares a las de los medios comerciales, desvirtuando su naturaleza y finalidad.

Las estaciones comunitarias –operadas por entes sin fines de lucro y cuya esencia es satisfacer necesidades comunicativas en su propia comunidad, bajo constante control y participación de la sociedad civil– carecen de recursos suficientes para financiarse, pues tienen legalmente prohibida la inclusión de publicidad. Su principal problema ha sido la actitud represiva del Gobierno federal que, en muchas ocasiones, desemboca en la criminalización de su actividad, a la que se llega a calificar de subversiva.

Las emisoras indígenas tienen por finalidad la transmisión y difusión de la lengua, cultura, tradiciones y música de sus pueblos; funcionan, en muchos casos, como el único difusor de mensajes entre la población local y el exterior, aunque operan en un entorno que minimiza la importancia de la multiculturalidad en la nación mexicana y niega a los pueblos indígenas la posibilidad de crear vínculos reales de comunicación con otros actores sociales y políticos.

La radiodifusión no comercial enfrenta el reto adicional que representa la digitalización de las señales, resultado de las innovaciones tecnológicas que permiten optimizar el espectro radioeléctrico para incorporar nuevas frecuencias, pero que también exige fortísimas inversiones económicas para la adquisición y operación de equipos necesarios para concretar este proceso.

Tales dificultades normativas, administrativas y financieras exigen acciones gubernamentales basadas en un marco normativo moderno que fortalezca los dos aspectos propios de la radiodifusión: la competencia económica y su función social, pues hasta ahora las políticas públicas mexicanas se han centrado en el primero de ambos aspectos, restringiendo la consolidación de un auténtico entorno de pluralidad mediática, en el que los medios no comerciales son imprescindibles.

La reciente reforma constitucional sigue la misma ruta y sus escasas provisiones sobre medios no comerciales pueden volverse retórica legislativa si las normas secundarias no garantizan la consolidación de medios alternativos, este es el desafío real.

## Bibliografía

- Atkinson, Dave (1998). "Panorama de una crisis". En *La radio y la televisión de servicio público: el desafío del siglo XXI*, Dave Atkinson y Marc Roboy (Comp.): 19-30. París: Unesco.
- Berlín, Irving (2000). "El derecho a decir: radios universitarias y educativas en México". *Revista Latina de Comunicación Social* N° 27, Vol. 3. Visita 15 de febrero de 2013 en <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=81932701>
- Castells-Talens, Antonio (2011). "¿Ni indígena ni comunitaria? La radio indigenista en tiempos neoindigenistas". *Revista Comunicación y Sociedad* N° 15. Visita 15 de enero de 2013 en <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=34615397006>
- De Quevedo Orozco, Lourdes (2004). "La radio en la difusión universitaria. A la búsqueda de sentido". *Revista Reencuentro. Análisis de Problemas Universitarios* N° 39. Visita 15 febrero 2013 en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=34003914>
- De Moragas Spà, Miguel (1990). *Teorías de la comunicación. Investigaciones sobre medios en América y Europa*. España: Gustavo Gili.
- Diario Oficial de la Federación (2010). "Decreto por el que se crea el organismo descentralizado denominado Organismo Promotor de Medios Audiovisuales", *Diario Oficial de la Federación*, 31 de marzo de 2010.
- (2013). "Plan Nacional de Desarrollo 2013–2018", *Diario Oficial de la Federación*, 20 de mayo de 2013.
- (2013) "Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de los artículos 6o., 7o., 27, 28, 73, 78, 94 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de telecomunicaciones", *Diario Oficial de la Federación*, 11 de junio de 2013.
- Esteinou Madrid, Javier (2005). "Los retos de los medios públicos en México". En *Congreso Internacional "Democracia y Medios Públicos": 45-92*, México: Red de Radiodifusoras y Televisoras Educativas y Culturales de México.
- Gómez García, Rodrigo (2009). "Panorama internacional de los sistemas de radiodifusión de servicio público. Vectores del pluralismo democrático. La diversidad y la producción culturales". *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales* N° 206. Visita 15 de febrero de 2013 en <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=42115999009>
- Gurza Lavallo, Adrian (1998). *Estado, sociedad y medios: reivindicación de lo público*. México: Plaza y Valdés.
- Huerta Wong, Enrique (2004). "Concentración de la propiedad y políticas públicas en los medios", *Audiovisuales de Norteamérica: apuntes para un estado de la situación mexicana*. *Revista de Economía Política de las Tecnologías de la Información y Comunicación* N° 2. Visita 17 de febrero de 2013 en <http://www.eptic.com.br/Revista%20VI-II.pdf>.

- Lay Arellano, Israel (2011). “La sociedad civil como concepto y como caso empírico en la discusión de la reforma a la Ley Federal de Radio y TV”. *Revista de Estudios para el Desarrollo Social de la Comunicación* N° 6: 113-120.
- Martínez Morales, Rafael (1997). *Biblioteca Diccionarios Jurídicos Temáticos, Derecho Administrativo*, Tomo III. México: Harla.
- Mattelart, Armand et ál. (2005). *Historia de las teorías de la comunicación*. España: Paidós.
- Pareja Sánchez, Norma (2010). “Cultura política y audiencias televisivas. La televisión en la familia y la vida cotidiana”. En *Los medios en la educación, la cultura y la política*, Florence Toussaint Alcaraz (Coord): 123-145. México: Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación/Universidad Nacional Autónoma de México.
- Pepino Barale, Ana María (1999). *Radio educativa, popular y comunitaria en América Latina: origen, evolución y perspectivas*. México: Plaza y Valdés.
- Quibrera Matienzo, Enrique (2010). “La convergencia tecnológica de las televisoras y su impacto en las políticas públicas”. En *Los medios en la educación, la cultura y la política*, Florence Toussaint Alcaraz, (Coord.): 217-229. México: Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación/Universidad Nacional Autónoma de México.
- Roncagliolo, Rafael (1998). “La radiotelevisión comunitaria, un servicio público”. En *La radio y la televisión de servicio público: el desafío del siglo XXI*, Dave Atkinson y Marc Roboy (Comp.): 15-153. París: Unesco.
- Sierra Caballero, Francisco (2006). *Políticas de Comunicación y Educación. Crítica y desarrollo de la sociedad del conocimiento*. España: Gedisa.
- Sosa Plata, Gabriel (2007), “Retos digitales en México”. Ponencia presentada en Congreso Internacional *Regulación y Futuro Digital de los Medios Públicos*. México.
- Subirats, Joan et ál. (2008). *Análisis de gestión de políticas públicas*. España: Ariel.
- Yáñez Campero, Valentín Horacio (2007). *Administración Pública y Comunicación Social en México*. México: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Valderrama, Jairo E. y César M. Velásquez (2004). “Radio y Responsabilidad Social en Colombia”. *Revista Palabra-Clave* N° 11: 9-45.
- Winocur, Rosalía (2002). *Ciudadanos mediáticos: la construcción de lo público en la radio*. Barcelona: Gedisa.
- Zurbriggen, Cristina (2009). “Democracia, Estado y desarrollo”. En *Políticas públicas en sistemas críticos*. Juan Antonio Zornoza et ál. (Comp.): 17-38. Colombia: Universidad Nacional de Colombia.

# La sociedad civil y la democratización de las comunicaciones en Latinoamérica

## *Civil Society and the Democratization of Communications in Latin America*

María Soledad Segura

Doctora en Ciencias Sociales. Profesora de la Universidad Nacional de Córdoba e investigadora del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Argentina.

Correo electrónico: sole\_segura@yahoo.com.ar

Fecha de recepción: agosto 2013

Fecha de aceptación: febrero 2014

### Resumen

A pesar de que la disputa por las políticas de comunicación en Latinoamérica parece restringirse al enfrentamiento entre los gobiernos y las corporaciones mediáticas, las organizaciones de la sociedad civil tuvieron un inédito protagonismo en su debate y formulación. Reconstruimos las condiciones que hicieron posible que la sociedad civil impulsara reformas en las políticas de comunicación de la región y caracterizamos a estas organizaciones y sus propuestas. Abordamos sus logros de incidencia en las regulaciones del área, así como los desafíos que esta nueva situación implica para ellas. Asimismo, planteamos los problemas teóricos que se derivan de este análisis: la sociedad civil y sus vínculos con el Estado y el mercado, su incidencia en los procesos de definición de políticas públicas, la relación entre medios y política, y la democracia comunicacional.

*Descriptor:* sociedad civil, democratización de las comunicaciones, condiciones, estrategias, logros, desafíos.

### Abstract

Despite the fact that disputes over communications policies in Latin America seem to be restricted to confrontations between governments and media corporations, civil society organizations have to an unprecedented degree been protagonists in policy debate and formulation. We reconstruct the conditions that made it possible for civil society to push reforms in communication policies in the region and we characterize these organizations and their proposals. We cover their achievements in terms of influence in regulations in this area, as well as challenges that this new situation implies for them. Also, we propose theoretic problems that are derived from this analysis – civil society and its links to the state and the market, its influence in processes of defining public policies, the relation between media and politics, and communication democracy.

*Key words:* civil society, democratization of communications, conditions, strategies, achievements, challenges.

A pesar de que la disputa por las políticas de comunicación en Latinoamérica parece restringirse al enfrentamiento entre los gobiernos y las principales corporaciones mediáticas de cada país, las organizaciones de la sociedad civil han tenido un inédito protagonismo en su debate y formulación. Estas entidades tradicionalmente desapoderadas han sido las principales impulsoras de reformas en legislaciones de comunicación con el propósito de asegurar la diversidad y, en particular, la participación del sector en la prestación legal de servicios de comunicación audiovisual. Como resultado de su incidencia lograron el reconocimiento de los medios sin fines de lucro como prestadores de servicios de comunicación audiovisual en las nuevas leyes de radiodifusión de la región, lo que constituye la novedad comunicacional más importante de este siglo. Este cambio de escenario conlleva la aparición de nuevos e importantes desafíos para la sostenibilidad y crecimiento de los medios sociocomunitarios.

Por estas razones, resulta relevante analizar las prácticas de estas organizaciones que han propuesto cambiar las legislaciones sobre servicios de radiodifusión en el subcontinente. En primer lugar, presentamos la perspectiva teórica desde la que abordamos el análisis de estas prácticas. Luego, reconstruimos las condiciones que en este siglo hicieron posible el impulso que la sociedad civil le dio a las reformas en las políticas públicas de comunicación de la región. En tercer término, caracterizamos estas organizaciones sociales y sus propuestas de cambio. Después nos referimos a los logros de incidencia en las regulaciones y políticas del área. Finalmente, planteamos los desafíos que esta nueva situación implica para ellas.

66

## Un enfoque socio-histórico para el análisis

Este problema se construye desde una perspectiva teórico-metodológica que nos permite analizar las prácticas desde un enfoque socio-histórico, lo cual lleva a preguntarse por los agentes que las producen y las condiciones dentro de las cuales llevan a cabo el proceso de su producción. Se plantea que las prácticas encuentran su principio de comprensión/explicación (Costa, 2010) en el lugar que define la identidad social de los agentes que los producen (Costa y Mozejko, 2002). Por lo tanto, las prácticas son comprensibles en tanto realización, no necesariamente consciente ni racional, de opciones dentro de un espacio de posibles, habida cuenta del lugar, la competencia y la gestión del agente social que las produce en un sistema de relaciones en un tiempo y espacio dados, en el marco de su trayectoria, independientemente de que su resultado sea o no rentable (funcional, legitimante) para él. Proponemos este abordaje porque consideramos que lo central para la comprensión/explicación de las prácticas no es solo su fundamento y/o contenido ideológico, sino el lugar social de los agentes sociales que las producen, y la puja por la definición e imposición de sentidos en la que éstos intervienen (Costa y Mozejko, 2002).

Las luchas simbólicas son cruciales a la hora de comprender y construir imágenes de mundo, de configurar proyectos de sociedad e identidades colectivas, de conocer y hacer (Bourdieu, 2000). En nuestras sociedades mediatizadas, los medios de comunicación de masas ocupan una posición central –aunque no determinante– en estas disputas (Mata, 1999; Verón, 1998; Sodré, 1998). Entonces, lo que est  en juego en el sistema mediático es el control de las representaciones sobre lo común, producidas y puestas a circular en los medios de comunicación de masas. Las normas que regulan esta competencia definen buena parte de los recursos que fundan la mayor o menor probabilidad de influencia de cada agente. Por eso, los agentes les otorgan importancia a las reglas, ya sea para subvertirlas o conservarlas.

Por eso, sostuvimos en trabajos anteriores que las prácticas de las organizaciones sociales –en particular, de los medios sin fines de lucro– como principales impulsoras del proceso político que en algunos países culminó con la sanción de nuevas leyes de radiodifusión se hace comprensible/explicable habida cuenta del lugar social que ocupaban en relación a los otros dos sectores de la radiodifusión. A pesar de su gran diversidad, su inserción local y territorial, su histórica lucha por la inclusión legal en el sistema comunicacional de cada país y su enorme trabajo cotidiano, el sector no lucrativo es el menos poderoso de los tres sectores de la radiodifusión. En varios países de la región, las entidades sin fines de lucro están legalmente excluidas de prestar el servicio (Guatemala, Paraguay) y en otros se las autoriza con restricciones que limitan su área de cobertura y sus fuentes de financiamiento (Chile, Brasil). Las entidades del sector social-comunitario poseen, además, menores recursos económicos que las empresas mediáticas y del Estado para prestar estos servicios. Se trata, asimismo, del sector menos visibilizado de las industrias culturales en el subcontinente.

Dado su lugar de menor poder relativo con respecto de las empresas mediáticas y del Estado, han impulsado cambios en las reglas de un juego (las del sistema de medios) en el que tenían muy limitadas posibilidades de ejercer la palabra. Los procesos que están haciendo posible la aprobación de los nuevos marcos regulatorios nacionales, así como la incorporación de la cuestión comunicacional en la agenda gubernamental y social de cada país latinoamericano tienen entre sus principales impulsoras a las organizaciones sociales. Estos actores históricamente más débiles, en las particulares circunstancias que atraviesa la región, han conseguido tener cierta capacidad de incidencia en los procesos de formulación de políticas públicas de comunicación.

Al considerar los modos de incidencia de la sociedad civil en la definición e implementación de políticas de comunicación, asumimos una perspectiva constructivista de las políticas públicas que reconoce el papel de los actores sociales y las disputas de poder que implican estos procesos. No realizamos, por lo tanto, únicamente un abordaje de sus aspectos formales, institucionales y administrativos, sino en tanto

proceso conflictivo en el que se ponen en juego intereses ligados a posiciones y poderes relativos (Freedman, 2013)<sup>1</sup>.

Esto conduce a problematizar también la relación que la sociedad civil mantiene con el Estado y el mercado. Partimos de la certeza de su heterogeneidad y de su autonomía relativa frente a los otros dos sectores. Consideramos los vínculos entre el sistema representativo de gobierno y la sociedad civil que, en muchos casos, reivindica formas de participación directa y que, si bien en muchos casos representa intereses legítimos de algunos sectores sociales, está lejos de representar al conjunto o a una porción significativa de la sociedad (Sorj, 2010: 1-9).

El abordaje de los niveles de participación e incidencia en las políticas de comunicación que estas organizaciones obtuvieron como resultado de sus prácticas estratégicas nos plantea la discusión sobre los tipos de democracia y el complejo vínculo entre sistemas de democracia representativa y mecanismos participativos (Del Águila y Vallespín, 2003). En relación con esto, es relevante analizar los mecanismos específicos a través de los cuales nuevos tópicos y perspectivas adquieren aceptabilidad pública y los modos particulares en que nuevos sujetos y formas expresivas obtienen legitimidad en el espacio público (Fraser, 2006).

En particular, estamos hablando de la democratización de las comunicaciones, condición necesaria para la democratización política (Mata, 2006). Por ende, la relación entre medios y política en nuestras sociedades mediatizadas está en el centro de estas preocupaciones.

## Las oportunidades y los obstáculos

Las organizaciones de la sociedad civil de cada país hacen sus propuestas de reformas de las regulaciones nacionales de comunicación en condiciones que las limitan pero que al mismo tiempo las hacen posibles; condiciones como la concentrada configuración del sistema de medios en cada país, la inadecuación tecnológica y política de las leyes vigentes, gobiernos críticos del neoliberalismo y más proclives a una mayor participación estatal en la regulación y el control, el renovado impulso que tomaron los debates sobre el tema a nivel internacional en organismos multilaterales y gubernamentales, así como en ámbitos académicos y de la sociedad civil organizada.

Luego de una década de políticas aperturistas y privatizadoras, la emergencia, en el ámbito de la sociedad civil, de prácticas tendientes a la democratización de las comunicaciones en Latinoamérica se vincula, según Rey (2003), con dos procesos

1 De modo similar, la perspectiva constructivista del derecho “entiende que él no es solamente el producto del debate legislativo o de razonamientos judiciales: es el resultado de procesos culturales complejos en los que intervienen distintos actores sociales e institucionales, desde diferentes posiciones de jerarquía y poder y con distintos recursos a su disposición” (Álvarez Ugarte, 2013).

articulados: la crisis de representación de la política y la crisis de credibilidad de los medios, ambas heredadas de las políticas neoliberales implementadas en la década de los noventa. Esta doble crisis mediática y política se manifiesta en problemáticas coyunturas locales y nacionales frente a las cuales surgen estos movimientos, organizaciones y experiencias por la democratización de las comunicaciones, junto a movimientos que reivindican otros derechos.

En primer lugar, en el nuevo milenio se registra un importante avance de los procesos de concentración de la propiedad de los medios. Durante las décadas de los ochenta y noventa la legislación sobre radiodifusión en Latinoamérica se había readecuado a las condiciones macroeconómicas a nivel mundial, con políticas privatizadoras y “re-reguladoras”<sup>2</sup> (Mastrini y Mestman, 1996). En casi todos los países de la región estas normativas definían a los servicios de radiodifusión por el interés público, antes que por el servicio público, lo que permitió que la legislación respondiera a las demandas del sector privado y favoreciera la concentración, la convergencia tecnológica y el ingreso de capitales extranjeros. El sector público fue relegado a un papel subsidiario y el sector comunitario quedó excluido o limitado en su desarrollo. Se reconfiguró así “un escenario público ‘naturalizado’ como privado” en el que los Estados ocupan un rol de administrador y garante de las reglas de juego del mercado (Monje, 2008).

En consecuencia, en el primer quinquenio del siglo en Latinoamérica se registraba “la consolidación, con una tendencia a incrementarse, en el proceso de concentración de medios” (Becerra y Mastrini, 2009: 211). Si bien estos procesos se desarrollaban en casi todo el planeta, “la profundidad y consolidación que demuestra[n] en América Latina es distintiva” (Becerra y Mastrini, 2009: 211). En los países del subcontinente, las cuatro principales empresas en cada industria de la cultura y la información controlaban en promedio del 77% al 82% de sus mercados. Estos valores superaban con creces los estándares de concentración considerados altos, incluso para los ocho primeros operadores (75%) dentro de un mercado determinado<sup>3</sup>. En tanto, el dominio del mercado por parte del primer operador alcanzaba un valor promedio del 45% en 2004, es decir que “casi la mitad del mercado de productos y servicios de la información y la comunicación en la región se halla[ba], en promedio, controlado por un solo operador” (Becerra y Mastrini, 2009: 216). A los procesos de “concentración horizontal o monomedia” registrados en la región antes de la década del noventa se añadió la progresiva complejidad de las “concentraciones multimedias y conglome-

2 Los gobiernos que implementaron políticas neoliberales persiguieron el desmantelamiento del Estado de Bienestar. Utilizando la argucia discursiva de la “desregulación”, consumaron un proceso que Mastrini y Mestman han denominado de “re-regulación” que consistió en una revisión de la regulación vigente en ese momento con el fin de alcanzar una liberalización controlada del sistema, con actores privados reteniendo el control sobre cuestiones clave del proceso.

3 Becerra y Mastrini (2009: 212) toman como parámetro el análisis de Albarran y Dimmick (1996), quienes consideran que “la concentración existe y es alta al superar un promedio de 50% del control de un mercado por parte de los cuatro primeros operadores y un 75% por los ocho primeros operadores”.

rales”, muchas protagonizadas por actores extranjeros y, en algunos casos, ajenos a las industrias infocomunicacionales y vinculados con los mercados financieros; es decir, pocos grupos tenían predominio en el cruce de sus propiedades en varias industrias en simultáneo (Becerra y Mastrini, 2009: 222).

Esto propició una crisis de credibilidad mediática que puso en cuestión “los modelos de construcción de información, del periodismo y de los medios”. Esta crisis se manifiesta en “las distancias entre la información ofrecida y las demandas y expectativas de la sociedad” y en “la invisibilidad de unos temas y actores o la legitimación de otros” (Rey, 2003: 2-3).

Al mismo tiempo, la fractura de la confianza en las organizaciones políticas representativas y en el Estado como ente regulador de la vida social, y la devaluación de la política como deliberación y participación colectiva en la construcción del bien común se vinculan con la desestabilización producida por los graves problemas económicos de la región de fines del siglo XX y principios del XXI. Estos problemas pusieron en cuestión la sustentabilidad del sistema económico y el poder afianzado de las compañías transnacionales insertas en sectores estratégicos; evidenciaron también el empobrecimiento de sectores sociales que en el pasado habían conformado una estructura social móvil y variada (Rey, 2003) y a un Estado que perdió el control sobre los bienes colectivos, como la seguridad y la justicia (Miralles, 2006).

Como expresión de la generalizada insatisfacción ante el funcionamiento de un modelo que aun en los casos y en los momentos en que obtuvo altas tasas de crecimiento económico no solo demostró ser incapaz de redistribuir la riqueza, sino que también profundizó la desigualdad y la pobreza, desde fines de los noventa el signo político de los gobernantes de la región comenzó a cambiar. Las propuestas políticas de sus partidos o coaliciones incluyen a la izquierda ortodoxa, fuerzas reformistas y nacional-populares “cuya orientación programática era contraria a los esquemas neoliberales aplicados hasta entonces” (Nazareno, 2010: 175) y que en conjunto pueden ser ubicadas en sentido amplio “a la izquierda del centro” (Panizza, 2005: 716) en la medida en que “presentan desafíos al *stablishment* económico y activan a los sectores populares” (Etchemendy, 2008: 104). Estos nuevos gobiernos –protagonistas del llamado “giro a la izquierda” de la política latinoamericana– procuran avanzar con reformas graduales y acumulativas que restrinjan el fundamentalismo del mercado.

Entre estos gobiernos de la “nueva izquierda latinoamericana” y los empresarios de medios de comunicación se registran altos niveles de confrontación (Waisbord, 2008: 6; Lázaro, 2010: 179; Ramonet, 2009). Años atrás “el quiebre del sistema de partidos en algunos países como Venezuela, Bolivia o Ecuador, abrió un espacio que fue ocupado por los medios, que en algunos casos, lideraron a las fuerzas opositoras” (Natanson, 2010: 15). Por lo tanto, la llegada al poder de fuerzas políticas que han impulsado políticas más estatistas que sus antecesores y que han desarrollado diversas

medidas de inclusión de ciertos actores sociales en el gobierno y de participación en la definición de algunas políticas públicas (Etchemendy, 2008; Panizza, 2005) ha sido vista como una oportunidad por las organizaciones que impulsan reformas democratizadoras en las políticas de comunicación en la región.

Además, a nivel internacional, la Organización de Naciones Unidas (ONU) reflató el debate sobre políticas de comunicación, veinte años después del Nuevo Orden Mundial de la Información y la Comunicación (NOMIC) y del Informe McBride, al convocar a la Cumbre Mundial de la Sociedad de la Información (CMSI), que se realizó en Ginebra en 2003 y en Túnez en 2005. Las conclusiones de las dos fases de la Cumbre adoptaron una perspectiva neo-difusionistas que proponía, otra vez, una modernización lograda a partir de la transferencia de conocimientos, información, infraestructura y tecnologías desde los países más ricos a los más pobres, y desde los sectores altos y medios hacia los bajos (Mastrini y De Charras, 2005 y Calabrese, 2004: 327).

No obstante, en estas instancias la sociedad civil organizada impulsó la Campaña por el Derecho a la Comunicación (CRIS, por sus siglas en inglés), logró ser incluida como contraparte en la Cumbre y adoptó las banderas del derecho a la comunicación y de la democratización de las comunicaciones que habían sido impulsadas por el Movimiento de Países No Alineados—ahora sin peso— en la década de 1970. Durante las dos fases de la CMSI, las organizaciones sociales realizaron sendos foros donde produjeron una declaración alternativa a la oficial en la que reivindicaron que la sociedad de la información tuviera como eje central al ser humano y como prioridad sus derechos y necesidades fundamentales; que las tecnologías fueran medios para el desarrollo humano y no fines en sí mismos; que la brecha digital fuera entendida como expresión y resultado de las demás brechas sociales y que, por lo tanto, no bastaba con solucionar barreras técnicas, sin considerar las políticas económicas, sociales, educativas y de género.

En Latinoamérica, la Campaña CRIS fue impulsada por las redes latinoamericanas de comunicación que lanzaron en 2004 la Campaña Continental por los Derechos de la Comunicación con una carta pública titulada “Otra comunicación es posible”. Además, en cada país, se desarrollaron experiencias novedosas de “ciudadanización” de los problemas de comunicación, como los observatorios y veedurías de medios.

## Las alianzas y sus propuestas

Ante estas oportunidades y obstáculos, hubo una reacción organizada de la sociedad civil de cada nación latinoamericana para impulsar reformas democratizadoras del sistema de medios. Así, en Argentina, en 2004, la Coalición por una Radiodifusión Democrática presentó los “21 puntos por una Nueva Ley de Radiodifusión para la Democracia”. La Coalición incluía a casi todos los actores del campo comunicacional

del país que buscaban un cambio en las reglas de juego del sistema mediático, junto a otros que intervenían en otros ámbitos de lo social. Estos agentes diversos lograron consensuar una propuesta integral común (los 21 puntos...); iniciativa que fue la de mayor radicalidad –en términos de su pretensión de reforma del sistema comunicacional– de las concebidas hasta el momento en la Argentina. Además, la Coalición fue la primera articulación de este tipo constituida en Latinoamérica (Segura, 2011).

Le siguió dos meses después el Foro de Comunicación y Participación Ciudadana en Uruguay, aunque no llegó a consensuar una propuesta. No obstante, en 2010, en ese país, la Coalición por una Comunicación Democrática propuso los “16 puntos para una Nueva Ley de Radiodifusión”. En Ecuador, en 2007, el Foro Ecuatoriano de la Comunicación elaboró los “14 puntos irrenunciables sobre el Derecho a la Comunicación” y luego formuló un proyecto de ley de Comunicación. En 2009 el Colectivo Ciudadano por los Derechos de Comunicación elaboró los “10 puntos para una Ley de Comunicación Democrática” y uno de sus integrantes fue asesor parlamentario de la comisión que trató los proyectos de ley; y en 2010 se nuclearon los Autoconvocados de la Comunicación (Segura, 2012 y Ramos, 2013). En Bolivia, en 2007, se conformó la Plataforma por los Derechos a la Comunicación y la Información.

En estos países se constituyeron alianzas de académicos y organizaciones sociales que desarrollaron similares estrategias: proponer principios básicos como base de futuras legislaciones y, en algunos casos, elaboraron también proyectos de ley. En general, se trata de articulaciones plurales y diversas de organizaciones del campo comunicacional, gremios, otras organizaciones sociales, organismos transnacionales y académicos. Muchas habían sostenido observatorios y veedurías de medios. Con estas propuestas pasaron de una estrategia defensiva, de seguimiento, crítica y control del respeto a los derechos a la comunicación por parte de los medios de comunicación, a una estrategia propositiva al impulsar iniciativas ciudadanas de reforma del sistema comunicacional (Segura, 2011). Algunas de estas organizaciones también formaron parte de las campañas continentales e internacionales por los derechos a la comunicación frente a la Cumbre Mundial de la Sociedad de la Información y en el Foro Social Mundial. Además, en muchas de estas alianzas participan redes internacionales de comunicación, como la Asociación Mundial de Radios Comunitarias (Amarc), Asociación Latinoamericana de Educación Radiofónica (Aler), Agencia Latinoamericana de Información (Alai), Asociación Mundial de Comunicación Comunitaria (WACC), Asociación por el Progreso de las Comunicaciones (APC), Organización Católica Latinoamericana y Caribeña de Comunicación (Oclacc), Inter Press Service (IPS).

En otros países como Brasil, México y Perú no llegaron a constituirse alianzas, pero las organizaciones sociales tienen un papel destacado en la discusión de políticas de comunicación. En Brasil, en 2009, la sociedad civil participó de la I Conferencia Nacional de Comunicación (Confecom), convocada por el gobierno federal y organizada

por representantes del sector público-estatal, privado y social-comunitario, con el fin de negociar la regulación de las comunicaciones. Además, se destacan varias organizaciones, entre las que se encuentra el Foro Nacional por la Democratización de la Comunicación, que impulsa un proyecto actualmente en debate en comisiones del Congreso Nacional. En México, en 2001, la Mesa de Diálogo de la Sociedad Civil formuló una propuesta que presentó en la Mesa de Diálogo para la Reforma Integral de la Legislación de Medios Electrónicos que convocó el Poder Ejecutivo Nacional ese año (Ávila, Calleja y Solís, 2001; Segura, 2008). En ese país se destaca la actividad de la Asociación Mexicana por el Derecho a la Información, que en 2002 impulsó una iniciativa ciudadana para reformar la Ley Federal de Radio y Televisión. En Perú, la Veeduría Ciudadana de Medios de Comunicación, impulsada por la Asociación Civil Calandria, también mantiene una intensa y prolongada militancia y llegaron a presentar uno de los proyectos de ley de radio y televisión debatidos en el parlamento en 2004.

En otros países, como Chile y Paraguay, las entidades de radiodifusión comunitaria son fundamentalmente reactivas, pero no dejan de movilizarse para mejorar sus posibilidades.

Los orígenes de la mayoría de estas organizaciones sociales que luchan por incidir en las políticas nacionales de comunicación en los países latinoamericanos en este nuevo siglo se remontan a la década de los años setenta y ochenta, durante los procesos de restitución democrática en la región. En la década de 1970 se crearon las primeras organizaciones regionales de profesionales en comunicación: la Asociación Latinoamericana de Educación Radiofónica (Aler), la Federación Latinoamericana de Periodistas (Felap) y la Asociación Latinoamericana de Investigadores de la Comunicación (Alaic), y en los años ochenta se fundaron otras instituciones de importancia en el campo de la comunicación en Latinoamérica como la Federación Latinoamericana de Facultades de Comunicación (FelaFacs) (Beltrán Salmón, 1993). Otras entidades nacionales se organizaron en la década de los noventa para enfrentar las políticas neoliberales impulsadas por los gobiernos de la región. Además, durante la primera década de este siglo se han formado redes transnacionales generadoras de redes nacionales y locales como la Campaña CRIS y su versión latinoamericana (Mattelart, 2005: 37).

Las propuestas de la sociedad civil organizada retoman los postulados que tradicionalmente vincularon a la comunicación con el cambio social. En este sentido, casi todas las propuestas se centran en el derecho a la comunicación como impulsor de las libertades y derechos vinculados a ésta, sea el derecho a la expresión, acceso a información, etc. El derecho a la comunicación se ve entonces como derecho humano del mismo rango que los derechos a la salud y a la educación, y como condición necesaria de la democracia y el desarrollo de los pueblos. Estas organizaciones recuperan así los postulados de las luchas por democratizar las comunicaciones desarrolladas en las décadas del sesenta y setenta (entre otros, Mattelart, 2005; Mastrini y Loreti, 2005). Los

principios de la democratización de las comunicaciones en las propuestas actuales son los mismos que en las de entonces: acceso al consumo y a la producción comunicacional; participación en la producción y gestión de medios y en la definición de políticas para el sector; derecho universal a la comunicación de toda la población y no solo de los propietarios de los medios de comunicación o de los profesionales que ejercen el periodismo; diversidad de actores en el sistema mediático y de contenidos, y equidad en la circulación de la comunicación. Las nuevas propuestas han problematizado también las nuevas condiciones de producción de valor de la comunicación, el orden público internacional sobre derecho a la información y los desarrollos tecnológicos. Desde esta perspectiva, se plantea la necesidad de repartir en tres tercios las ondas de radio y televisión entre los medios estatales y gubernamentales, los sin fines de lucro y comunitarios, y los comerciales, para asegurar el acceso equitativo de todos los sectores sociales al espectro radioeléctrico el cual debe ser administrado por los Estados<sup>4</sup>. Asimismo se promueve un Estado interventor y garante del Derecho a la Comunicación, como instancia privilegiada de construcción y regulación de lo público<sup>5</sup>.

## Los logros y los desafíos

74

La incidencia en las políticas de comunicación que estas organizaciones están teniendo se manifiesta en diversos niveles, que se vinculan con sus particulares relaciones con los gobiernos, las empresas mediáticas y la ciudadanía en cada país. Las nuevas leyes de radiodifusión sancionadas en este siglo en América Latina contemplan a los medios no lucrativos y la mayoría les reserva parte del espectro radioeléctrico. Esto representa un cambio radical en materia de derecho a la comunicación. Hasta 2004 no había en América Latina ninguna legislación que permitiera que los actores sin ánimo de lucro participaran de las licencias de televisión y radio.

Ese año Venezuela sancionó la Ley de Responsabilidad Social en Radio y Televisión (Resorter), en 2007 Uruguay la Ley de Radiodifusión Comunitaria, en 2009 Argentina la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual, en 2011 Bolivia la Ley General de Telecomunicaciones, Tecnologías de Información y Comunicación, y en 2013 Ecuador la Ley Orgánica de Comunicación y México la Ley de Telecomuni-

4 La Corte y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y los relatores sobre Libertad de Expresión de la Organización de Naciones Unidas, la Organización de Estados Americanos, la Organización de Seguridad y Cooperación en Europa y la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos recomendaron que para garantizar el derecho a la comunicación, los Estados deben establecer medidas positivas para evitar la concentración de la propiedad de los medios y asegurar el ingreso de nuevos actores (especialmente del sector comunitario y, en muchos países latinoamericanos, también del estatal) al sistema de medios.

5 Además de estas iniciativas ciudadanas, tendientes a limitar la incidencia del mercado en la estructura y funcionamiento de los sistemas mediáticos de cada país, cabe consignar que otras organizaciones de la sociedad civil se movilizan para restringir el poder de los gobiernos en materia de información pública (a través de la promoción de normas de acceso a la información y de la derogación de las llamadas "leyes mordaza") y publicidad oficial.

caciones. No obstante, se registran diferencias en las regulaciones y las políticas de comunicación referidas al sector comunitario en cada país.

En Bolivia y Ecuador las organizaciones sociales de comunicación impulsaron y consiguieron que el derecho a la comunicación fuera incorporado en sus nuevas Constituciones Nacionales.

En Argentina, los 21 puntos por el Derecho a la Comunicación presentados en 2004 por la Coalición por una Radiodifusión Democrática fueron la base de la propuesta de Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual aprobada por el Congreso de la Nación en 2009. Esta ley es considerada un modelo en la región por su contenido que está sustentado en el derecho internacional, así como por el proceso de su debate. Además de establecer la desmonopolización, límites a la concentración, medios públicos y protección a la producción nacional, reconoce a los actores no lucrativos como prestadores de servicios de radiodifusión<sup>6</sup> y les reserva un tercio de las frecuencias radioeléctricas (Baranchuk y Rodríguez Usé, 2011).

En Uruguay, en 2007 las organizaciones que trabajan por el derecho a la comunicación lograron que el Congreso de la Nación aprobara una ley de radiodifusión comunitaria, referencia en el continente tanto con respecto a los procesos institucionales y discusiones públicas sobre la base de las cuales se construyó, como respecto al reconocimiento de los derechos y garantías para el sector comunitario.

En Bolivia, en 2011, La Asamblea Legislativa Plurinacional aprobó la Ley General de Telecomunicaciones, Tecnologías de Información y Comunicación. La propuesta original del Movimiento Al Socialismo tuvo algunas modificaciones impulsadas por organizaciones sociales como la Red Erbol (Educación Radiofónica de Bolivia), que integró la Plataforma por los Derechos a la Comunicación y a la Información. La nueva ley establece que las frecuencias de radiodifusión se dividen en un 33% para el Estado, otro 33% para el ámbito comercial, 17% para el sector social comunitario y el 17 restante para los pueblos indígenas originarios y campesinos. Las organizaciones lograron que hubiera más justicia en esa distribución y que la ley estableciera explícitamente la participación y control social en la distribución de esas frecuencias.

En Ecuador, el Colectivo Ciudadano por el Derecho a la Comunicación y los Autoconvocados de la Comunicación lograron incidir en el contenido de la nueva Ley Orgánica de Comunicación sancionada en 2013. La nueva ley reconoce a los medios comunitarios y les reserva un 33 por ciento del espectro radioeléctrico.

En México en 2013 las organizaciones sociales retomaron la iniciativa y apoyaron la nueva Ley de Telecomunicaciones. Esta norma incluye a las radios comunitarias

---

6 En rigor, en Argentina el sector sin fines de lucro fue reconocido legalmente como uno de los sectores prestadores de servicios de radiodifusión en 2005, cuando el Congreso de la Nación reformó el antiguo Decreto-Ley de Radiodifusión 22.285. No obstante, esa reforma todavía excluía a las entidades cooperativas, que sí fueron incorporadas en la Ley 26.522 sancionada en 2009.

e indígenas dentro del concepto de concesiones sociales, y precisa que éstas serán de uso público y sin fines de lucro.

En todos los países mencionados, el escenario para las radios y televisoras comunitarias se ha modificado sustancialmente a su favor. Esto presenta nuevos desafíos, en especial, requiere una nueva escala de gestión institucional y económica, y genera expectativas sobre el aporte que su producción temática y estética pueda hacer a la diversidad y al pluralismo comunicacional. Además, instala el debate sobre cómo respetar los derechos laborales sin afectar la sustentabilidad de medios basados en trabajo voluntario y militancia, y acerca de los derechos de autor en medios que trabajan con *copy left*<sup>7</sup> y *creative commons*<sup>8</sup>. Asimismo, es clave el vínculo que establezcan con el Estado (de independencia absoluta, autonomía negociada o cooptación). A su favor tienen sus capacidades profesionales y su trayectoria de producción, así como su inserción social y territorial, que los distingue de los medios privados y de los estatales.

Para aumentar su probabilidad de producir y vender contenidos audiovisuales y de prestar servicios de comunicación audiovisual, las radios y televisoras sin fines de lucro han optado por ciertas estrategias complementarias: procurar el apoyo económico y el reconocimiento legal del Estado en su rol de regulador de las políticas del área e importante financiador del sistema; visibilizar su inserción social y territorial en la medida en que es un factor que las diferencia de los otros dos sectores de la radiodifusión, y fortalecer sus capacidades de producción de contenidos audiovisuales y sus estrategias de financiamiento, en algunos casos, por medio de la construcción de articulaciones de mayor grado.

No obstante, dentro del sector social sin fines de lucro hay diferencias en las tomas de posición y en las posiciones de poder relativo de cada agente colectivo. La gestión de la relación con los Gobiernos a cargo de los Estados –en tanto reguladores y controladores del sistema, financiadores relevantes<sup>9</sup> y uno de los tres tipos de operadores de medios– constituye una de las principales estrategias de diferenciación. El caso argentino muestra que hay entidades sin fines de lucro, como las que integraron la Coalición por una Radiodifusión Democrática, que optan por ocupar los organismos participativos de regulación del sector audiovisual que las nuevas leyes crearon, y priorizan establecer una alianza con los gobiernos a cargo de los Estados. Esta estrategia les facilita el acceso a licencias y financiamiento y cierta capacidad de incidencia en la formulación de las políticas del sector. En tanto, otras organizacio-

7 *Copy left* es una licencia o derecho de autor que permite la libre distribución de copias y versiones modificadas de una obra u otro trabajo, exigiendo que esto se preserve también en las versiones modificadas y derivadas.

8 *Creative Commons* (CC) es una organización sin fines de lucro con sede en Estados Unidos, dedicada a la ampliación de las obras creativas disponibles de manera pública y gratuita. Las licencias CC permiten a los creadores comunicar qué derechos se reservan y a qué derechos renuncian en beneficio de los destinatarios o de otros creadores.

9 No solo vía publicidad oficial, sino también a través de créditos, subsidios y exenciones impositivas, además de prórogas de licencias, habilitaciones para desarrollar negocios, etc.

nes, como las de Argentina nucleadas en la Red Nacional de Medios Alternativos y en el Espacio Abierto de Televisoras Alternativas, Populares y Comunitarias priorizan el enfrentamiento con los Estados y el reclamo de sus derechos a partir de la reivindicación de su autonomía frente a gobiernos que pueden imponer su agenda e intereses en los medio comunitarios. Esta opción les ha permitido asegurar su independencia y también algunas conquistas en materia de implementación de las nuevas normativas.

Las diferentes estrategias de relacionamiento con el Estado que se dan las organizaciones de la sociedad civil muestran una clara relación con la competencia, la gestión y la trayectoria de cada uno de estos agentes colectivos, en las que se conjugan fortaleza institucional, recursos económicos y tecnológicos, competencias profesionales, relación con partidos políticos e inserción comunitaria y territorial. Considerando que el sector no lucrativo es el más débil de los tres sectores de la radiodifusión y que se ubica en relación de competencia con los actores lucrativos, necesita por tanto la cooperación del otro actor, el Estado.

## Consideraciones finales

¿Por qué estos agentes de la sociedad civil que intervienen en comunicación optan por la estrategia de plantear reformas en las reglas de juego del sistema de comunicación y, por lo tanto, en las relaciones de poder existentes, en lugar de adaptarse a las reglas y la distribución de poder existentes? Considerando que el principio de explicación/compreensión de las prácticas se encuentra en su lugar de producción, propondremos la siguiente hipótesis:

Las propuestas de democratización de las comunicaciones que impulsan las organizaciones de la sociedad civil constituyen propuestas de modificación de las reglas de juego que tendrían como consecuencia la redefinición del poder relativo de los agentes que intervienen en el espacio público. Proponen cambiar las reglas de un juego donde tienen escasas posibilidades de ejercer el derecho a la palabra, con el fin de asegurarse la posibilidad de participar de la prestación de servicios de radiodifusión y aumentar su probabilidad de incidir en el espacio público mediático.

Sus opciones se vinculan con su lugar de menor poder relativo —en la medida en que constituyen el sector de menores recursos económicos, menor desarrollo institucional, menor visibilidad y cuya actividad era ilegal o estaba muy restringida en todos los países de la región hasta hace menos de una década—, en un mercado históricamente dominado por el sector privado y en el que se registra un reciente fortalecimiento del sector estatal en su rol de productor comunicacional y cultural.

No obstante, por tratarse del sector más débil de los tres de la radiodifusión, necesita, para poder imponer su propuesta, procurar el apoyo económico y el reconoci-

miento legal del Estado en su rol de regulador de las políticas del área e importante financiador del sistema, o bien entrar en colaboración con él o bien enfrentarse con el gobierno a cargo.

Estos agentes producen estas prácticas en el marco de condiciones que las limitan al tiempo que las hace posibles: la concentrada configuración del sistema de medios en cada país; la inadecuación tecnológica y política de las leyes hasta entonces vigentes; el renovado impulso que tomaron los debates sobre el tema a nivel internacional tanto en organismos multilaterales y gubernamentales como en ámbitos académicos y de la sociedad civil organizada; las crisis generalizadas y los cuestionamientos al modelo neoliberal, así como el surgimiento de nuevos actores y temas en el espacio público, y la asunción de gobiernos críticos del neoliberalismo y más proclives a una mayor participación estatal en la regulación y el control.

Resulta entonces evidente que, en todos los casos, las opciones, además de ser valorativas, se vinculan con las posiciones de poder relativo y las posibilidades de incidencia que posean los agentes. Por lo tanto, sus opciones tienen que ver no solo con los principios esgrimidos como fundamentos de las prácticas (la ampliación de derechos, la democratización, etc.), sino también con el estado de las relaciones de fuerza en el sistema comunicacional. Por lo tanto, las disputas por la democratización de las comunicaciones están indisolublemente ligadas a las luchas por la democratización de otras áreas de lo social y son indisociables de las relaciones de fuerza en el proceso social (Mata, 2006; Fraser, 2006; Caletti, 2005; Segura, 2011).

## Bibliografía

- Álvarez, Ramiro (2013). “Una mirada desde los movimientos sociales al pasado, presente y futuro de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual”. *Revista Argentina de Teoría Jurídica*, Vol. 14, N° 1: 1-15 págs.
- Ávila, Irma, Aleida Calleja y Beatriz Solís (2001). *No más medios a medias. Participación ciudadana en la revisión integral de la legislación de los medios electrónicos*. México D.F: FES México.
- Baranchuk, Mariana y Javier Rodríguez (2011). *Ley 26.522. Hacia un nuevo paradigma en comunicación audiovisual*. Buenos Aires: Galerna.
- Becerra, Martín y Guillermo Mastrini (2009). *Los dueños de la palabra: Acceso, estructura y concentración de los medios en la América del Siglo XXI*. Buenos Aires: Prometeo Libros.
- Bourdieu, Pierre (2000). *Cosas Dichas*. Barcelona: Gedisa.
- Calabrese, Andrew (2004). “The promise of civil society: a global movement for Communication Rights”. *Continuum. Journal of Media and Cultural Studies*, Vol. 18, N° 3: 317-329.

- Caletti, Sergio (2005). "Políticas de comunicación: acentos en debate". En *Participación y democracia en la sociedad de la información. Actas III Congreso Panamericano de Comunicación*, Lorreti Damian, Guillermo Mastrini y Mariana Baranchuk (Coord.): 59-69. Buenos Aires: Prometeo.
- Costa, Ricardo (2010). "Acerca de la comprensión/explicación. Una aproximación desde Max Weber". *ConCiencia Social. Nueva Época*, N° 13: 61-70.
- Costa, Ricardo y Teresa Mozejko (2002). *Lugares del Decir*. Rosario: Homo Sapiens.
- Del Águila, Rafael, Fernando Vallespin et al. (1998). *La democracia en sus textos*. Madrid: Alianza Editorial.
- Etchemendy, Sebastian (2008). "¿Izquierda de actores o de política social? El dilema del progresismo en América Latina". *Revista Umbrales*, N° 5: 103-112.
- Fraser, Nancy (2006). "Reinventar la justicia en un mundo globalizado". *New Left Review*, N° 36: 31-50.
- Freedman, Des (2013). Conferencia "Las políticas de comunicación y el poder de los medios". Ponencia presentada en VIII Congreso Internacional de la Ulepicc. Quiles, Argentina.
- Lazzaro, Luis (2010). *La batalla de la comunicación. De los tanques mediáticos a la ciudadanía de la información*. Buenos Aires: Colihue.
- Mastrini, Guillermo y Diego De Charras (2005). "20 años no es nada: del NO-MIC a la CMSI o el mismo amor, la misma lluvia". *Anuario Ininco*, Vol. 17, N° 1: 217-240.
- Mastrini, Guillermo y Damián Loreti (2005). "Integración comercial o diálogo cultural ante el desafío de la Sociedad de la Información'. Un espacio de diálogo, pensamiento y construcción". En: *Participación y democracia en la sociedad de la información. Actas III Congreso Panamericano de Comunicación*. Loreti, Damian, Guillermo Mastrini y Mariana Baranchuk (Comps.): 9-18. Buenos Aires: Prometeo.
- Mastrini, Guillermo y Mestman, Mariano (1996). "¿Desregulación o re-regulación? De la derrota de las políticas a la política de la derrota". *Cuadernos de Información y Cultura*, N° 2: 81-88.
- Mata, María Cristina (2006). "Comunicación y ciudadanía. Problemas teórico-políticos de su articulación". *Fronteiras. Estudos Midiáticos*, Vol. 8, N° 1: 5-15.
- \_\_\_\_\_ (1999) "De la cultura masiva a la cultura mediática", en: *Diálogos de la comunicación*, N° 56: 80-91.
- Mattelart, Armand (2005). "Pasado y presente de la Sociedad de la Información entre el Nuevo Orden Mundial de la Información y la Comunicación y la Cumbre Mundial de la Sociedad de la Información". En: *Participación y democracia en la sociedad de la información. Actas III Congreso Panamericano de Comunicación*. Loreti, Damián, Guillermo Mastrini y Mariana Baranchuk (Coord.): 19-42. Buenos Aires: Prometeo.

- Miralles, Ana María (2006). "Periodismo Público en el ámbito del desarrollo municipal y local". *Centro de Competencia en Comunicación para América Latina*. Vista 15 de enero de 2011 en <http://www.c3fes.net/docs/periodismopublicopanama.pdf>
- Monje, Daniela (2008). "La imposible región". Ponencia presentada en IX Congreso Latinoamericano de Investigación de la Comunicación. México D.F, México.
- Natanson, José (2010). "Medios y 'Nueva Izquierda': algunos apuntes impresionistas". En: *¿Por qué nos odian tanto? Estado y medios de comunicación en América Latina*, Rincón, Omar (Ed.): 15-22. Bogotá: FES.
- Nazareno, Marcelo (2010). "¿Hace la izquierda la diferencia? La política socio-económica en el 'giro a la izquierda' de América Latina", *Estudios* N° 23: 175-191.
- Panizza, Francisco (2005). "Unarmed utopia revisited: the resurgence of left-of-centre politics in Latin America". *Political Studies*, Vol. 53, No 4: 716-734.
- Ramonet, Ignacio (2009) "La prensa diaria se muere", *Le Monde Diplomatique*, octubre 4.
- Ramos, Isabel (2013). "Trayectorias de democratización y desdemocratización de la comunicación en Ecuador". *Iconos. Revista de Ciencias Sociales*, N° 46: 67-82.
- Rey, Germán (2003). "Ver desde la ciudadanía. Observatorios y Veedurías de Medios de Comunicación en América Latina". En: *Veedurías y observatorios. Participación social en los medios de comunicación*. Germán Rey et ál. (Comps.): 12-21. Buenos Aires: Colectivo La Tribu.
- Segura, Soledad (2012). "La sociedad civil ecuatoriana en la disputa por una nueva ley de comunicación. Comparación con el proceso argentino". Ponencia presentada en Coloquio por el 40° Aniversario de la ECI "Comunicación para la transformación social: nuevos desafíos en Latinoamérica". Córdoba, Argentina.
- \_\_\_\_\_ (2011). "Las disputas por democratizar las comunicaciones. Las tomas de posición de las organizaciones sociales (Córdoba, 2001-2009)". Disertación de Doctorado, UBA-Buenos Aires.
- \_\_\_\_\_ (2008). "México: Legisladores y ciudadanía frenan la Ley Televisa. Los argumentos le ganaron al poder mediático". *Umbrales. Crónicas de la Utopía*, Año 10, No 20: 142-144.
- Sodré, Muniz (1998). *Reinventando la cultura. La comunicación y sus productos*, Barcelona: Gedisa.
- Verón, Eliseo (1998). "Interfaces sobre la democracia audiovisual evolucionada". En: *El nuevo espacio público* Ferry, Jean-Marc y Dominique Wolton: 124-139 Barcelona: Gedisa.
- Waisbord, Silvio (2008). "Press and public sphere in contemporary Latin America". *Harvard-World Bank Workshop*. Visita octubre 9 de 2010 en: <http://www.hks.harvard.edu/fs/pnorris/Conference/Conference%20papers/Waisbord%20Latin%20America.pdf>

visual  
emergente





# Hacia una historia homoerótica

Carlos Motta\*

---

¿Cuál es tu trayectoria como artista?

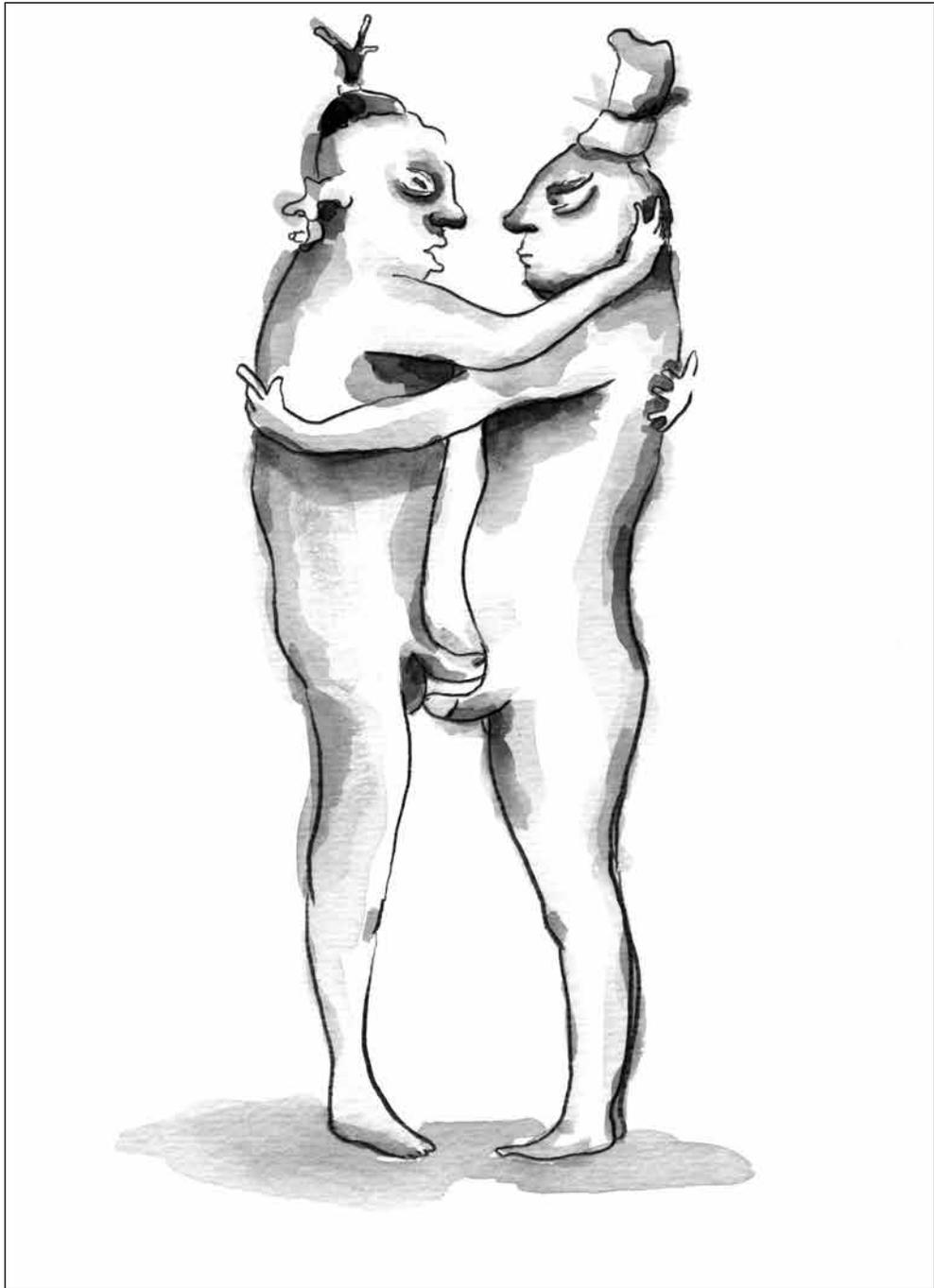
**E**studié fotografía y después hice una maestría en Arte. Soy de origen colombiano pero hice mis estudios en Estados Unidos, en Nueva York, y he estado trabajando profesionalmente a lo largo de los últimos ocho años, en los que pasé de la fase de estudiante a encontrar una voz propia y tener una práctica más consolidada, pero siempre experimentando con maneras diferentes de producción. Generalmente trato temas de historia política, me interesa la manera como la historia ha sido escrita, muchas veces de forma arbitraria, muchas veces de una manera condicionada por intereses de poder; entonces, he tratado de encontrar diferentes plataformas para aproximarme a la historia, bien a través de proyectos documentales, videos cortos, proyectos fotográficos, a veces escultóricos, eventos discursivos, organización de simposios, congresos, participación en conferencias, etc. Diría que mi proyecto macro es tratar de trasgredir la manera hegemónica en que nos hemos acostumbrado a aceptar las construcciones históricas.

¿De qué trata su obra *Nefandus*, que actualmente se encuentra en la exhibición “El cuerpo queer, la construcción de la memoria” en la Galería Arte Actual?

*Nefandus* es un proyecto en varias partes que comenzó hace un par de años con una investigación que reflexiona sobre la sexualidad en la

---

\* Carlos Motta es un artista multidisciplinar cuyos trabajos se han inspirado en la historia política con el propósito de crear narrativas que den cuenta de la otra cara de la historia, reconociendo en ella distintas identidades, comunidades y relatos reprimidos. Las obras de Carlos Motta han sido presentadas internacionalmente en lugares como Tate Modern, Londres; El New Museum, el Museo Guggenheim y MoMA/PS1, Nueva York; Instituto de Arte Contemporáneo de Filadelfia; Museo de Arte del Banco de la República, Bogotá; Museo de Serralves, Porto; Museo Nacional de Arte Contemporáneo, Atenas; Hebbel am Ufer Berlín; Witte de With, Rotterdam; Sala de Arte Público Siqueiros, Ciudad de México. Motta es graduado de la Whitney Independent Study Program (2006), fue nombrado Fellow de la Fundación Guggenheim (2008) y recibió subvenciones de Art Matters (2008), NYSCA (2010), Creative Capital Foundation y Kindle Project (2012). Es docente de la facultad en Parsons The New School of Design, La Escuela de Artes Visuales. Página web: <http://carlosmotta.com/>; contacto [mottacarlos@yahoo.com](mailto:mottacarlos@yahoo.com)



*Hacia una historiografía homoerótica # 1, 2013*  
(Basado en una ilustración de la cultura Maya)  
Lápiz y acuarela sobre papel - dibujado por Motta y Gata Suba  
22,86 x 30,48 cm

época prehispánica. Me encontré con una serie de objetos de diferentes grupos indígenas que representan actos homoeróticos en un museo de antropología, pero estaban completamente descontextualizados; no había un estudio riguroso que pudiera dar cuenta de ellos dentro de un marco que respetara su origen como objeto. Se encontraban dentro de un discurso bastante moralista, que claramente no respondía a su origen. No sé cuál sería su ‘verdadera’ procedencia, pero claramente había una desconexión entre el objeto y la manera en que estaba narrativizado. Entonces, empecé a pensar en otras narrativas, llegar de otro modo a ese momento de creación, estudiarlo y entender cómo se construye la categoría sexualidad desde diferentes perspectivas. El proyecto está anclado en tres películas cortas que postulan estas preguntas: ¿cómo podemos entender el proyecto de la conquista, de la colonia y de los procesos de modernización como agentes que han definido una construcción de la sexualidad y de otras categorías epistemológicas? En mi caso, la categoría de más interés es la sexualidad. Lo que trato de hacer es preguntar, preguntarme y especular bastante acerca del origen violento y completamente represivo de esas categorías y la relación entre los discursos de religión y ley, el pecado y el crimen como agentes determinantes de las relaciones de subjetivación acerca del cuerpo, tanto personalmente, como cultural y socialmente.

**Uno de los elementos centrales en su trabajo es la combinación entre la investigación histórica y el arte ¿cómo logra entre-cruzar estas dos dimensiones y qué estrategias utiliza para conseguir este cruce?**

Mi trabajo ha tenido dos vertientes en los últimos años, una vertiente documental, que está enfocada en la creación del documento y también en la noción de archivo: cómo se puede leer o reconstruir un archivo a partir de una serie de acercamientos documentales, esa vertiente generalmente utiliza estrategias del cine, del periodismo, de la sociología y otras ciencias sociales. Pero también estoy interesado en la construcción de espacios físicos o virtuales, donde estos materiales se puedan presentar de una forma interesante y estética. Por ejemplo, podría utilizar el espacio de un museo, transformar una sala y convertirla en un salón (comunitario) donde se puede presentar el material, pero también puede ser una plataforma para desarrollar una serie de eventos que se relacionen con la temática. Entonces está el documento, el archivo y después la activación del espacio en esos términos. Otra vertiente del trabajo está más preocupada por la construcción de narrativas, utilizando estrategias

más líricas o poéticas, como en el caso de la presente exposición en Arte Actual, donde presento tres películas que utilizan la imagen poética, la metáfora y la narración histórica como estrategias de comunicación.

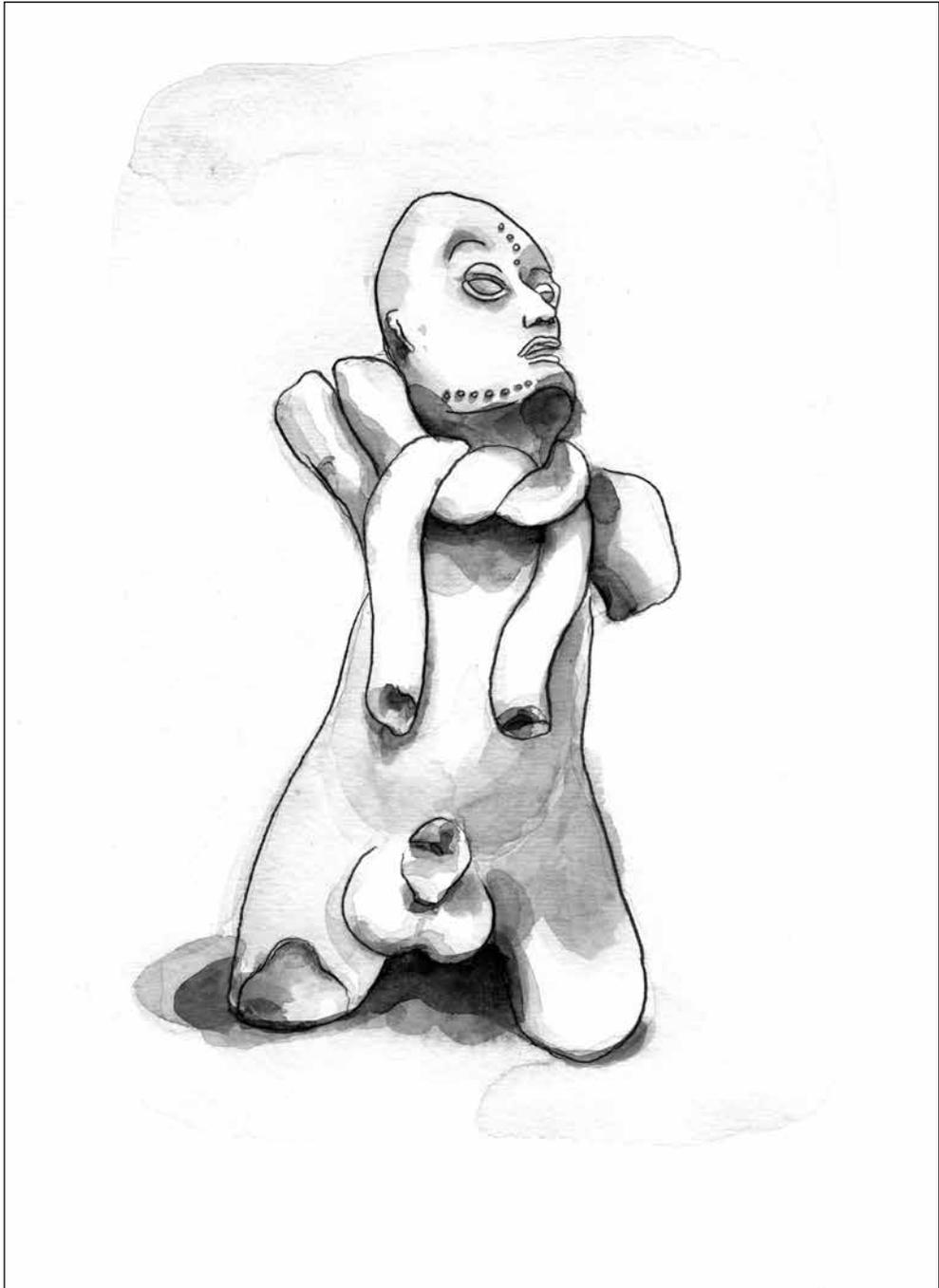
**En sus muestras uno de los períodos históricos recurrentemente explorados es la Colonia ¿cuál es la importancia que tiene para usted esa época?**

La Conquista y la Colonia son los periodos, a mi parecer, fundamentales para un acercamiento a América Latina o a los estudios latinoamericanos, en el sentido de que no solamente marcan un quiebre radical en todos los aspectos de la vida social de una forma violenta, sino también constituyen, crean, una serie de identidades geográficas nacionales y de grupo. En el marco de la exhibición “El cuerpo queer, la construcción de la memoria”, mi proyecto muestra la forma en que pienso la Colonia como un momento fascinante, porque es el periodo histórico donde se desarrollaron o instauraron una serie de preceptos epistemológicos, donde se construyó una noción del conocimiento, de la comunicación, del relacionarse con la sociedad. Nociones de las que no podemos escapar, si partimos de la perspectiva de que son violentas en tanto son impuestas. De ahí que el proyecto decolonial sea interesante, ya que busca encontrar herramientas inexistentes, porque el conocimiento como lo manejamos o las estrategias de conocimiento como las entendemos nos han sido impuestas. No existen otras categorías, no podemos acercarnos al conocimiento sino a partir de las normas de conocimiento existentes. Esta paradoja resulta entonces interesantísima para mí porque nos deja en un lugar completamente imposible de penetrar, pero también uno que es atractivo como lugar de resistencia y de formulación de críticas específicas y propuestas de cambio.

*Entrevista realizada por Joseph Mejía  
y Rafael Garrido Álvarez,  
cortesía de Flacso Radio*



*Hacia una historiografía homoerótica # 2, 2013*  
(Basado en una escultura de la cultura Moche)  
Lápiz y acuarela sobre papel - dibujado por Motta y Gata Suba  
22,86 x 30,48 cm



*Hacia una historiografía homoerótica # 3, 2013*

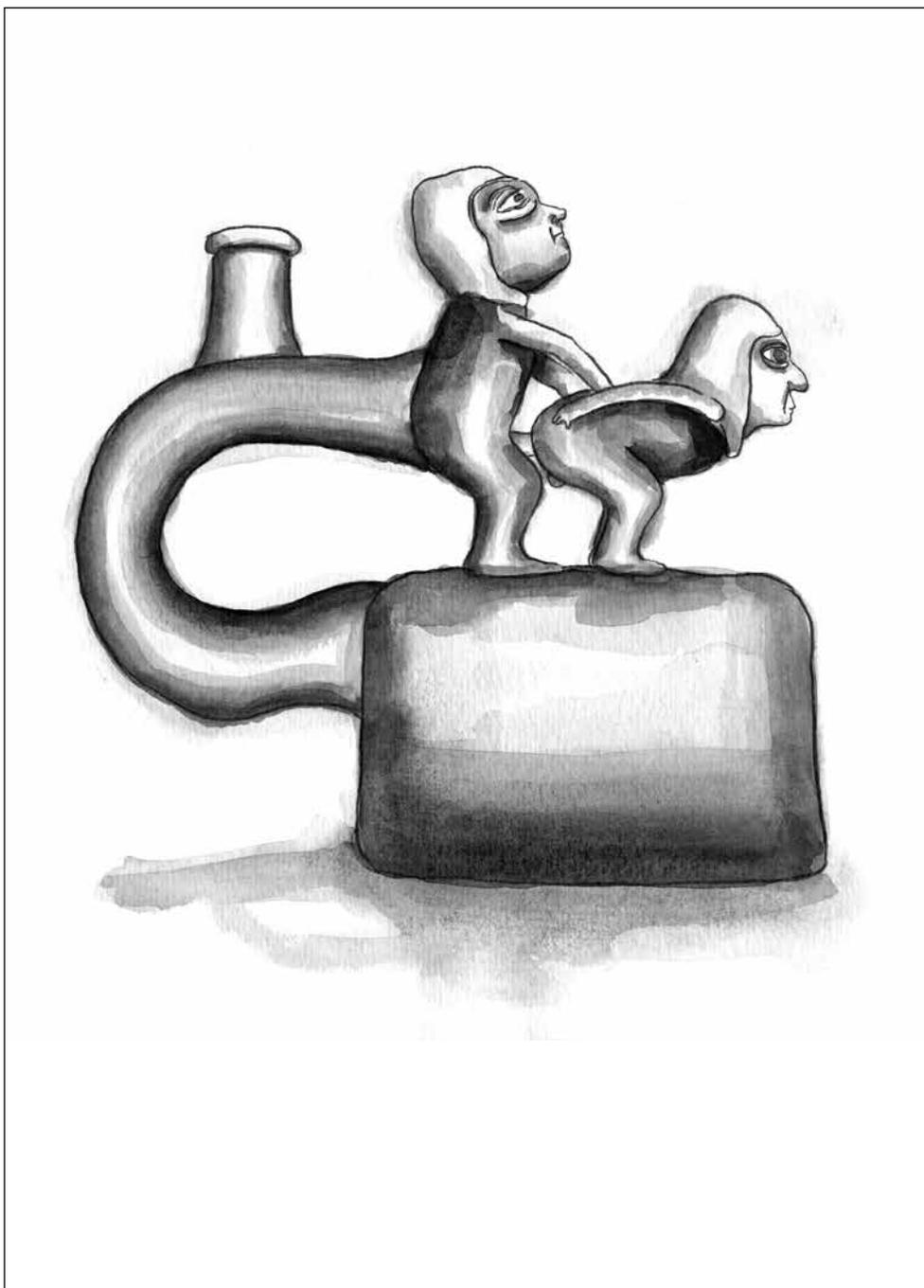
(Basado en una escultura precolombina de un grupo étnico mexicano no identificado)

Lápiz y acuarela sobre papel - dibujado por Motta y Gata Suba

22,86 x 30,48 cm



*Hacia una historiografía homoerótica # 4, 2013*  
(Basado en una escultura de la cultura Moche)  
Lápiz y acuarela sobre papel - dibujado por Motta y Gata Suba  
22,86 x 30,48 cm



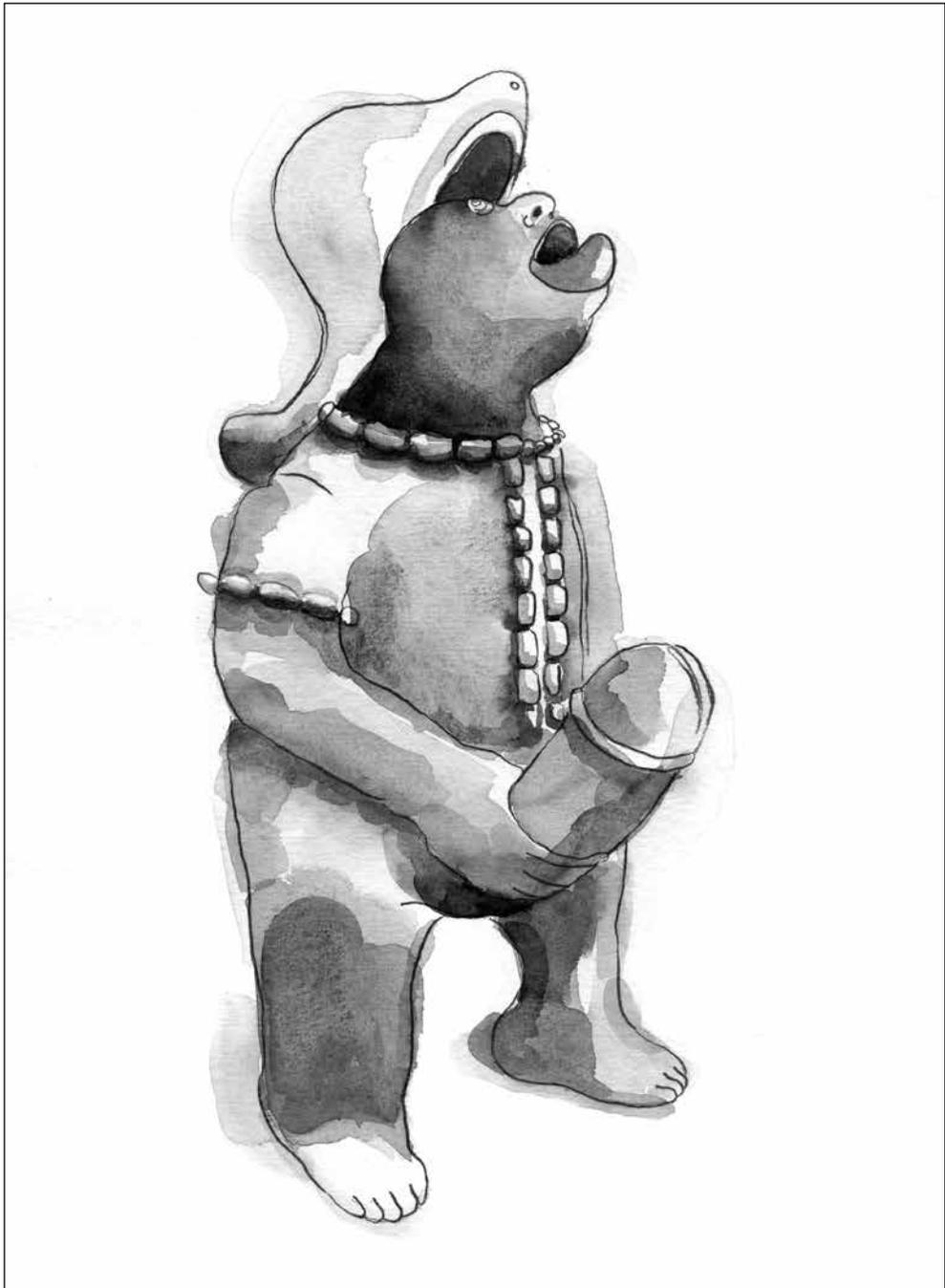
*Hacia una historiografía homoerótica # 5, 2013*  
(Basado en una escultura de la cultura Moche)  
Lápiz y acuarela sobre papel - dibujado por Motta y Gata Suba  
22,86 x 30,48 cm



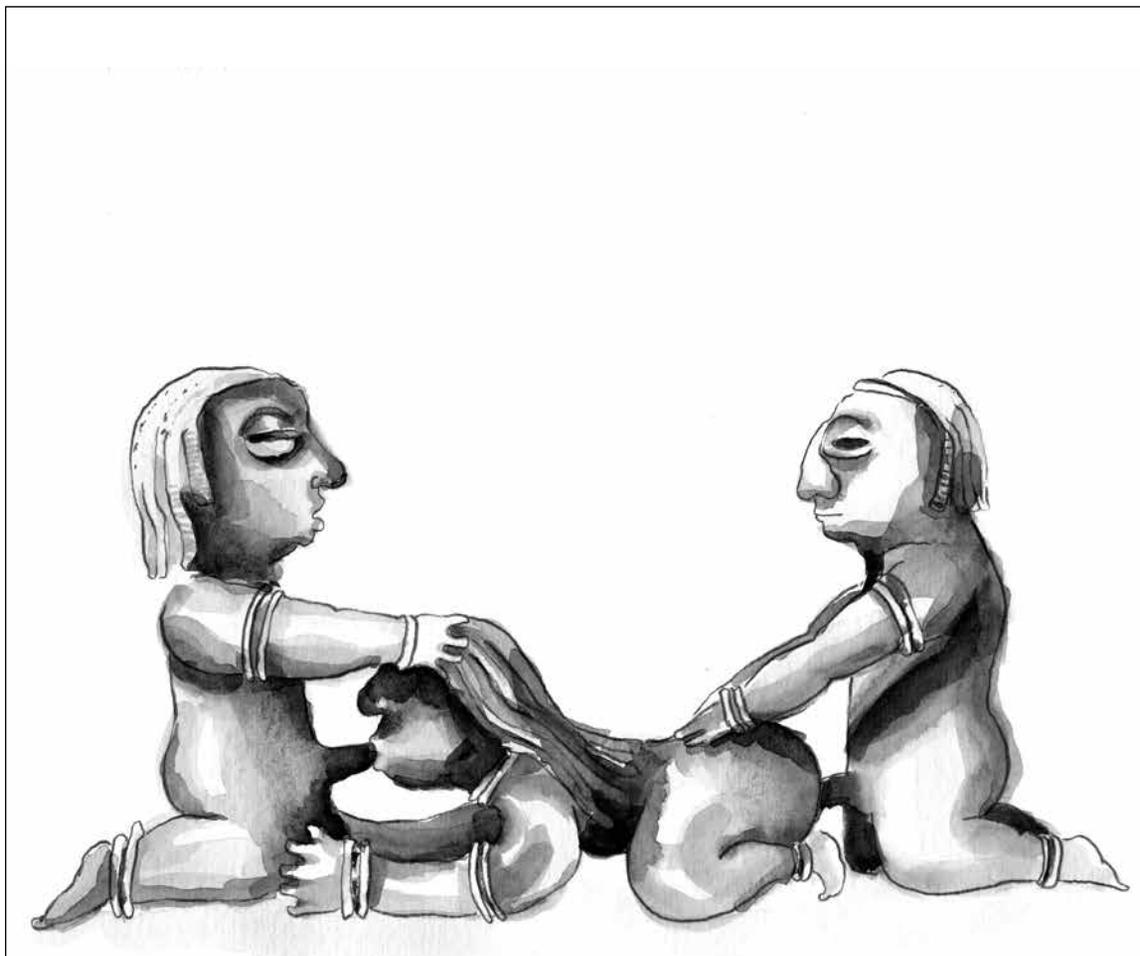
*Hacia una historiografía homoerótica # 6, 2013*  
(Basado en una escultura de la cultura Moche)  
Lápiz y acuarela sobre papel - dibujado por Motta y Gata Suba  
22,86 x 30,48 cm



*Hacia una historiografía homoerótica # 7, 2013*  
(Basado en una escultura de la cultura Tairona)  
Lápiz y acuarela sobre papel - dibujado por Motta y Gata Suba  
22,86 x 30,48 cm



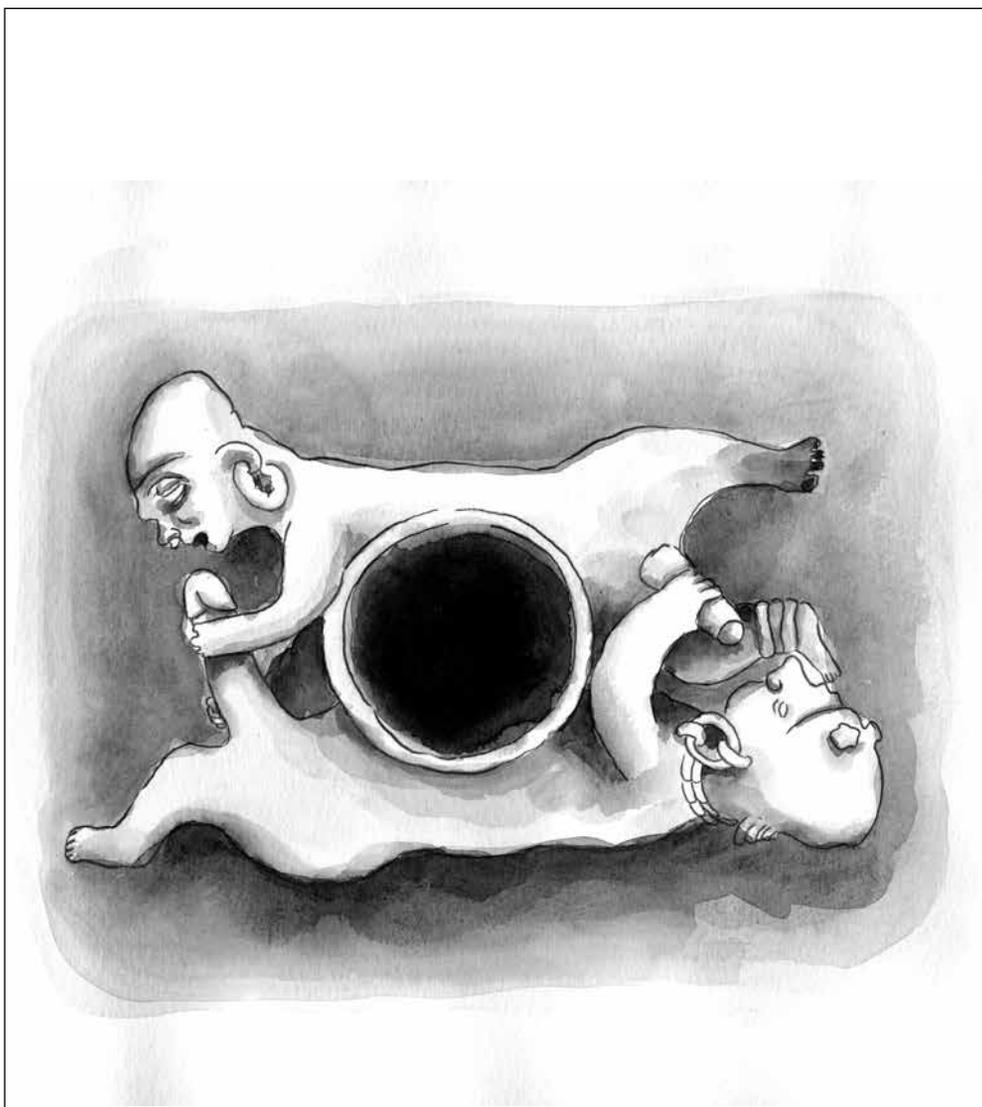
*Hacia una historiografía homoerótica # 8, 2013*  
(Basado en una escultura precolombina de un grupo étnico mexicano no identificado)  
Lápiz y acuarela sobre papel - dibujado por Motta y Gata Suba  
22,86 x 30,48 cm



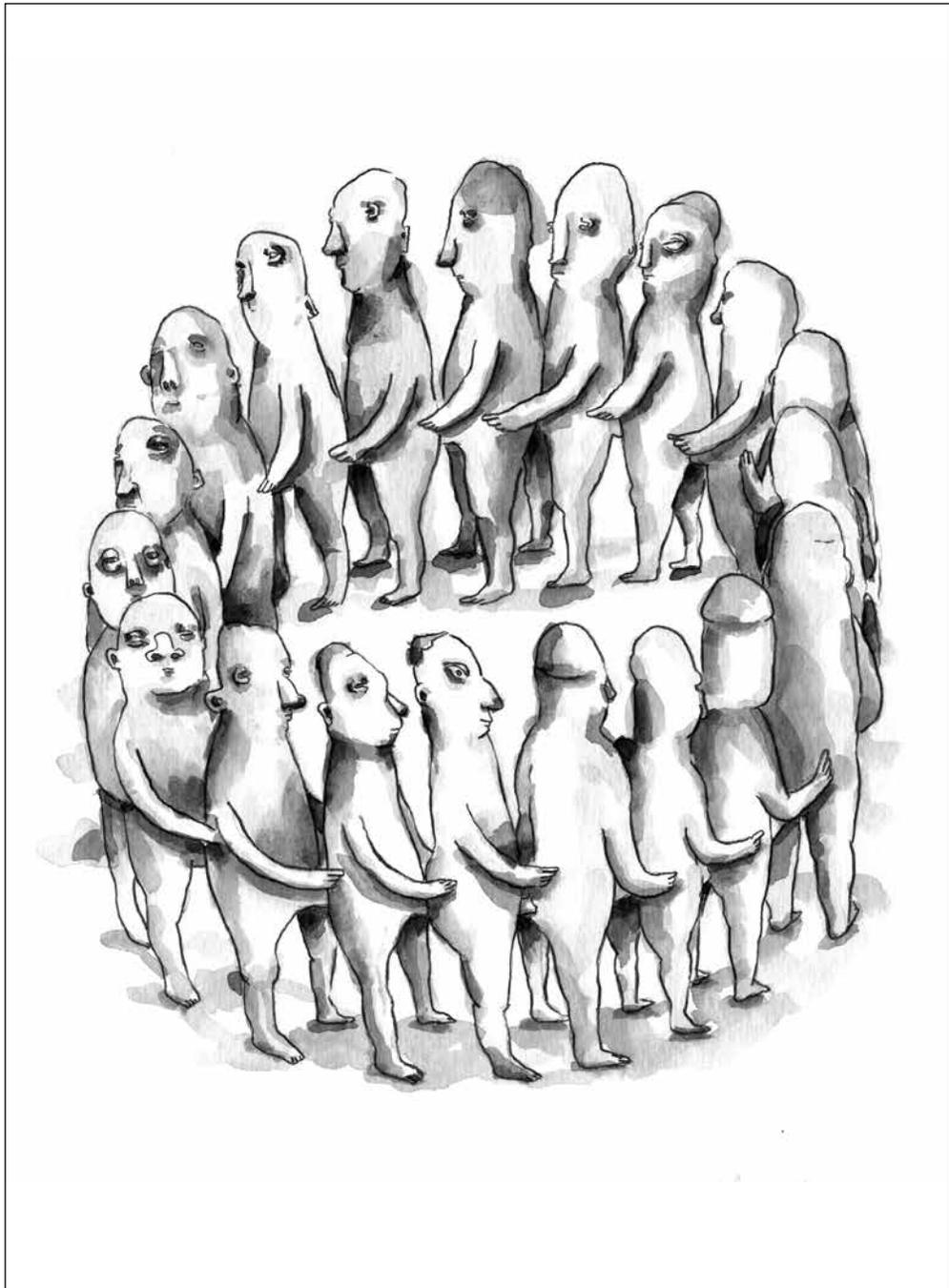
*Hacia una historiografía homoerótica # 9, 2013*  
(Basado en una escultura de la cultura Quimbaya)  
Lápiz y acuarela sobre papel - dibujado por Motta y Gata Suba)  
22,86 x 30,48 cm



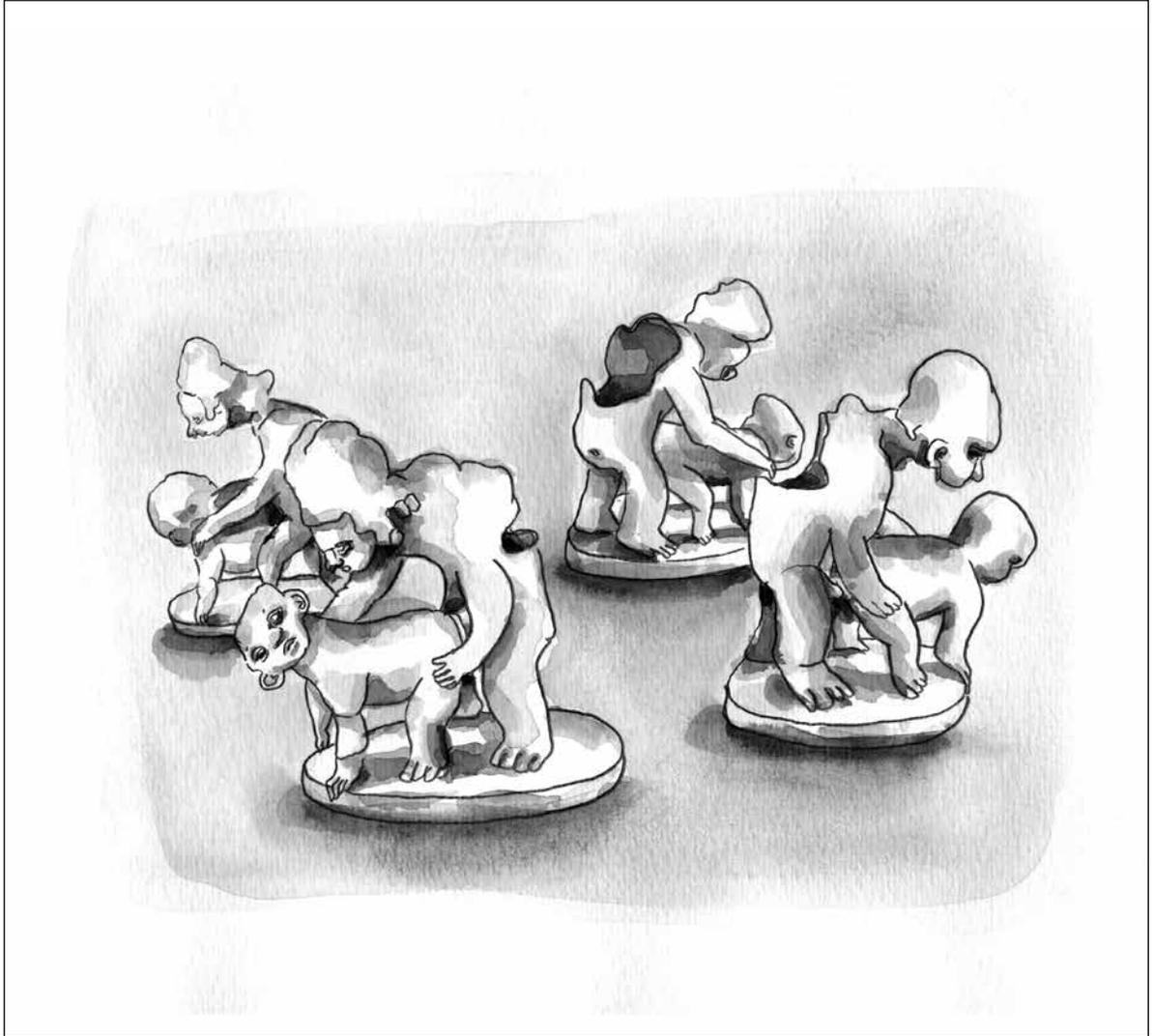
*Hacia una historiografía homoerótica # 10, 2013*  
(Basado en una escultura de la cultura Tolita)  
Lápiz y acuarela sobre papel - dibujado por Motta y Gata Suba  
22,86 x 30,48 cm



*Hacia una historiografía homoerótica # 11, 2013*  
(Basado en una escultura de la cultura Moche)  
Lápiz y acuarela sobre papel - dibujado por Motta y Gata Suba)  
22,86 x 30,48 cm



*Hacia una historiografía homoerótica # 12, 2013*  
(Basado en una crónica no documentada de una etnia colombiana no identificada)  
Lápiz y acuarela sobre papel - dibujado por Motta y Gata Suba  
22,86 x 30,48 cm



*Hacia una historiografía homoerótica # 13, 2013*  
(Basado en unas esculturas de la cultura Tolita)  
Lápiz y acuarela sobre papel - dibujado por Motta y Gata Suba  
22,86 x 30,48 cm

t

temas



## *Buen vivir o sumak kawsay. En busca de nuevos referenciales para la acción pública en Ecuador \**

### *Buen Vivir or Sumak Kawsay. In Search of New Referential Frame for Public Action in Ecuador*

Margarita Manosalvas

Doctora (c) en Ciencias Sociales con especialización en Estudios Políticos, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Ecuador.

Correo electrónico: mmanosalvas@flacso.edu.ec

Fecha de recepción: agosto 2013  
Fecha de aceptación: febrero 2014

#### Resumen

Muchos analistas vieron en la emergencia de términos como *buen vivir*, *sumak kawsay* o *sumac qamaña*, una ruptura radical con el paradigma del desarrollo. Éstos serían signos de una “crisis civilizatoria” del modelo de sociedad moderna occidental en su rol de referente universal. En este artículo indago por el proceso mediante el cual se busca reemplazar ese referencial en Ecuador a partir del 2007. Sobre los términos *buen vivir* y *sumak kawsay* existen por lo menos dos opciones interpretativas, o se asumen como totalmente equivalentes o se indaga por la matriz de sentidos que los constituye. En el segundo caso se observa inconmensurabilidad. No obstante, a partir de una fórmula de pluralidad contenida en el *buen vivir* y de la inédita articulación que hace la Constitución entre la garantía de derechos y el mandato de su realización progresiva a través de la planificación y las políticas públicas, se funda una condición de posibilidad incluso para las demandas contenidas en la versión no equivalente del *sumak kawsay*. Esta investigación corresponde al análisis de las políticas públicas y asume un enfoque cognitivo.

*Descriptores:* *buen vivir*, *sumak kawsay*, políticas públicas, acción pública.

#### Abstract

Many scholars saw in the emergence of terms such as good living (*buen vivir*), *sumak kawsay*, or *sumac qamaña* a radical breaking with the development paradigm. These would be signs of a “crisis of civilization” faced by the model of modern Western society in its role as a universal cognitive reference. In this article, I inquire about the process by which this reference intend to be replaced in Ecuador since 2007. In regard to the terms *buen vivir* and *sumak kawsay*, there arise at least two interpretive options throughout this process, or they are assumed as completely equivalent or one can inquire into the matrix of meanings by which these terms are constituted. In the second case, incommensurability is observed. Nonetheless, given a formula of plural content in the referential of *buen vivir* and the unprecedented articulation that the Ecuadorian Constitution makes between guaranteeing rights and *buen vivir*'s progressive materialization through planning and public policies, a condition of possibility is founded, even for the demands contained in the non-equivalent version of *sumak kawsay*. The field of this inquiry is the public policy analysis and takes on a cognitive approach.

*Key words:* *buen vivir*, *sumak kawsay*, public policies, public action.

\* Este artículo forma parte de una investigación en curso para la elaboración de mi tesis doctoral. Agradezco al Dr. Juan Ponce por sus valiosos comentarios críticos a la primera versión del texto.

*Así como la política crea las políticas,  
las políticas también rehacen la política.*

Thecla Sckopol (1992: 58)

## Introducción

Este artículo presenta el avance de una investigación en curso (2011-2013) acerca del proceso mediante el cual se busca reemplazar el referencial para la acción pública en Ecuador a partir del año 2007. Términos como *buen vivir*, *sumak kawsay* o *sumac gamaña* han sido interpretados como elementos de una ruptura radical con el paradigma del desarrollo y como signos de una “crisis civilizatoria” del modelo de sociedad moderna occidental en su rol de referente universal (Santos, 2010; León et ál, 2010; Guillen y Phélan, 2012; Houtart, 2012). Mi objeto de análisis son las políticas públicas, y puesto que toda política pública parte de algún referencial (Jobert y Muller, 1987; Jobert, 2004; Sured, 2008; Muller, 2010), en este avance exploro las condiciones de posibilidad y la estructura de sentido que caracterizan este referencial. Me pregunto cuál es la estructura de sentido (valores, normas, hipótesis causales, imágenes) que caracteriza al *buen vivir* o *sumak kawsay* en su rol de referencial de la acción pública en Ecuador. Intento responder a esta pregunta identificando las rupturas y continuidades con referenciales anteriores. La hechura de las políticas requiere de una representación de la realidad sobre la cual se busca intervenir. Es con referencia a esa representación que los actores van a organizar su percepción del problema, confrontar sus soluciones y definir sus propuestas: esta representación simbólica constituye el “referencial de la política pública” (Muller, 2010: 115). La construcción de este referencial tiene lugar en el campo de lo político; es decir, en la lucha política. Un aspecto crucial de la política es la disputa por definir cómo es y cómo debería ser el mundo. En estas luchas, ciertas expresiones o términos funcionan como centros donde el significado de la experiencia social se negocia y se controvierte (Fraser, 1997: 165). Los signos políticos más representativos suelen ser, a la vez, los menos precisos, al punto de devenir en un “significante vacío”, no porque carezcan de significado alguno, sino debido a su naturaleza aglutinante y móvil (Laclau, 2004: 95).

En el trayecto que va desde el sentido amplio de los términos políticos, la construcción hegemónica de un referencial y la formulación de políticas públicas concretas, ocurren una serie de procesos sociales, políticos, y cambios cognitivos en la definición de la realidad; como por ejemplo la renovación de los repertorios teóricos en las comunidades epistémicas, las mediaciones de sentido, las traducciones y ajustes sectoriales, la formación de coaliciones de actores, la instrumentación de ideas, la conformación de nuevas formas de regulación, etc. Entre otros, estos procesos forman parte de la dinámica de la acción pública (Jobert, 2004: 100-102, 275-276).

Por acción pública entiendo el proceso mediante el cual “las sociedades contemporáneas definen y califican los problemas colectivos y elaboran respuestas, contenidos y procesos para abordarlos” (Thoening, 1997: 28). En esta perspectiva las políticas públicas son el resultado de una acción pública policéntrica, es decir, de un proceso que involucra a diversos actores posicionados en varios niveles con distintas lógicas de acción. En torno de esta pluralidad –y mediados por la cooperación y el conflicto– surgen nuevos esquemas de toma de decisiones y nuevas formas de regulación (Massardier, 2003: 82).

## El referencial de la modernización y el problema del subdesarrollo

La pregunta por el desarrollo económico emerge ya entrado el siglo XIX, cuando se hacen evidentes las diferencias entre los países europeos, cuya economía se basaba en la agricultura tradicional, y la Inglaterra pionera de la industrialización. La cuestión sobre cómo propiciar ese proceso de cambio se volvió un objeto de estudio y de políticas para el proyecto modernista. En una época en la que el esquema evolutivo y la ideología del progreso estructuraban las formas de pensamiento en casi todos los campos del saber, una primera respuesta fue el *laissez faire* (a través del orden espontáneo del mercado) y otra, la intervención (a través de un orden creado por la acción del Gobierno). La primera constituyó la ortodoxia del manejo económico hasta la crisis de 1929 y la segunda se convirtió en una nueva ortodoxia especialmente después de 1945 (Galbraith, 2003: 103-140 y 275-290).

Pero el término desarrollo cobró una especial connotación durante la Guerra Fría, cuando el marco de interpretación del mundo se redujo a la bipolaridad capitalismo-comunismo. El combate a la pobreza fue parte de una estrategia para evitar la eventual adhesión al comunismo de los países del llamado Tercer Mundo, especialmente de aquellos que quedaron bajo el influjo de EEUU (Munck et ál, 1999: 197; Rist, 2002: 85). Mientras en los países industrializados del bloque capitalista, la prosperidad de la posguerra permitió que las políticas se orientaran a la consolidación del *estado de bienestar*, para los países no alineados el objetivo prioritario era solucionar “el problema del atraso”, es decir, atender el problema del subdesarrollo para propiciar la transición hacia un modelo de sociedad moderna e industrializada (Rostow, 1960: 170). Ambos programas seguían un *referencial de modernización* (Muller, 2010: 120). Con el tiempo el desarrollo se constituyó en un discurso en sí mismo (Escobar, 1995: 12-13); es decir, en un conjunto de instituciones, enunciados y prácticas que generó un orden de objetos, sujetos y teorías, que daba sentido a las relaciones económicas y políticas de la época. Así, el desarrollo se configuró al mismo tiempo como campo teórico y como destino utópico en Latinoamérica. El foro de producción simbólica y de prácticas sobre el desarrollo fue –desde sus inicios– una red internacional de

actores en la que intervenían comunidades epistémicas conformadas por institutos de investigación, universidades norteamericanas y más tarde europeas, agencias de Naciones Unidas y agencias de cooperación de los países miembros de la OCDE (Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico).

Ahora bien, como ha señalado Bourdieu, en todo campo teórico los ‘especialistas de la producción simbólica’ toman distintas posiciones: unas más cercanas que otras al orden establecido en dicho campo, pero todos comparten una adhesión originaria a la *doxa*; es decir a las ideas, definiciones, clasificaciones, y creencias que se toman por verdaderas y naturales porque se han establecido como axiomas de origen. En la *doxa* se condensan las nociones normativas y los valores preestablecidos desde el punto de vista particular de aquellos que en un momento dado tuvieron la capacidad de imponer su propia visión como universal (Bourdieu, 1997: 121). A partir de la *doxa* se estructura la discusión y lucha de sentido entre la ortodoxia (que busca conservar el orden establecido) y la heterodoxia (que busca subvertir dicho orden). La *doxa* está conformada por un sustrato de ideas que hace ver como irrefutables los valores propios y como inviables otras visiones, sobre ella se sostiene el orden del discurso como forma de pensamiento naturalizada que impide ir más allá de los límites establecidos, (Bourdieu, 2005: 161). La *doxa* establece presupuestos que conforman la condición tácita de la discusión, incluso entre fracciones antagonistas; es decir, entre la ortodoxia y la heterodoxia existe un “consenso” subterráneo que determina los objetos del disenso (Bourdieu, 1976: 151-152). El discurso heterodoxo –dentro de un campo teórico– para ser realmente transformador del orden debe ser capaz no solo de cuestionar el poder de imposición simbólico de la ortodoxia, sino y sobre todo, debe ser capaz de mostrar el carácter arbitrario en que se funda su propia *doxa*; es el desvelamiento de la arbitrariedad de la *doxa* (y no solo la discusión con la ortodoxia) lo que neutraliza su poder sobre aquellos sujetos a los que la *doxa* califica, clasifica, desmoviliza o excluye (Bourdieu, 2000: 5).

Volviendo al problema del subdesarrollo, donde es posible observar el juego entre la ortodoxia y la heterodoxia, existen varias explicaciones acerca de cómo propiciar el desarrollo o acerca de por qué algunos países no lo alcanzan, en su aplicación pragmática, sin embargo, las “estrategias de desarrollo” emprendidas en la mayoría de los países latinoamericanos hasta inicios de los ochenta, partieron principalmente de las explicaciones causales contenidas en la teoría de la modernización y en la teoría estructuralista. Las etapas del crecimiento económico de Rostow (1960) representan un modelo paradigmático del referencial de la modernización convertido en ortodoxia durante las primeras décadas de la Guerra Fría. El estructuralismo formulado por la Cepal, en cambio, presentó una visión alternativa, acotada a la realidad latinoamericana; el impulso del desarrollismo estatista lo convirtió en una nueva ortodoxia hasta finales de la década de los setenta (Kay, 1988: 25-28). El caso del llamado “modelo neoliberal” que surge a mediados de la década de los 70 es distinto. Origi-

nalmente éste no se formuló como un modelo específico para propiciar el desarrollo en los países no industrializados<sup>1</sup>; a decir de Harvey, aquel modelo consistió en la aplicación de una doctrina monetarista conservadora combinada con los principios del liberalismo económico, para dar respuesta a la crisis de acumulación en Inglaterra y Estados Unidos. Frente a la crisis de la deuda en América Latina, un nuevo foro de producción simbólica –conformado por los organismos financieros internacionales, políticos y administradores públicos norteamericanos y algunos institutos de análisis económico– planteó un conjunto de medidas articuladas en lo que se conoce como el Consenso de Washington. Éste se convirtió en un programa de acción prescripto para los países endeudados y en una nueva ortodoxia económica a partir de los años ochenta (Harvey, 2007: 20).

Una diferencia sustantiva entre las teorías, modelos y estrategias de desarrollo anteriores y la doctrina neoliberal es la forma en que se concibe el rol del estado. Mientras las primeras se acoplaban al paradigma keynesiano y asumían la intervención del estado<sup>2</sup> como condición para impulsar el proceso de cambio, en la última el estado no debía intervenir excepto para crear y preservar un marco institucional caracterizado por derechos de propiedad privada, mercados dinámicos y libre comercio (Harvey, 2007: 8).

## Críticas a las teorías y a las políticas de desarrollo

Ya desde los años setenta comenzaron a escucharse voces críticas al modelo de acumulación y consumo en las sociedades modernas; principalmente desde la perspectiva ecologista, la crisis energética puso en la agenda internacional el problema de la sostenibilidad en las sociedades industrializadas. Mientras el neo-liberalismo se imponía como la nueva ortodoxia de las ideas económicas, a inicios de los ochenta también aparecieron críticas al desarrollo desde perspectivas culturalistas que lo concebían como una “práctica neocolonial” funcional a una estrategia geopolítica. Otros denunciaban las promesas no cumplidas del desarrollo. Así, a partir de estas críticas

1 Aunque ya desde los años cuarenta aparecieron explicaciones sobre el subdesarrollo inspiradas en las teorías económicas neoclásicas. Autores como Colin Clark, Peter Bauer, Jacob Viner y Robert Solow en las décadas del cuarenta y cincuenta postularon que el subdesarrollo es una “situación de estancamiento derivada de un funcionamiento inadecuado de los mercados debido a la intervención del Estado en la economía”. En un principio estos trabajos constituían la heterodoxia de las teorías del desarrollo y reflejaban “la resistencia de algunos economistas de las Universidades de Oxford, Cambridge y Chicago a abandonar los postulados neoclásicos a la hora de explicar el fenómeno del subdesarrollo” frente al keynesianismo y al estructuralismo. En la década de los setenta muchos seguidores de esta corriente comenzaron a ocupar puestos en los centros de estudio e investigación más próximos a los principales órganos de elaboración de la política exterior en los países de la OCDE y de las políticas económicas de los organismos internacionales, desde allí los planteamientos de esta comunidad epistémica van a conformar la nueva corriente principal del pensamiento sobre el desarrollo (Hidalgo-Capitán, 2010: 296-298).

2 En este artículo el término “estado” (sociedad política organizada) se escribirá con minúscula a menos que se trate de una cita textual.

se conformaron nuevas comunidades epistémicas, y a pesar de la posición heterodoxa de la que surgían, algunas de sus tesis como la sostenibilidad ambiental, las consideraciones de género, la mayor participación de la población o la pertinencia cultural, se incorporaron paulatinamente en el conjunto de significados y prácticas del discurso del desarrollo, dando lugar a nuevos modelos de intervención, como el desarrollo sostenible, género y desarrollo, desarrollo local, desarrollo participativo, desarrollo comunitario o etnodesarrollo.

A fines de los setenta, Amartya Sen analizó un nuevo criterio para evaluar el bienestar, justamente cuando el llamado “modelo bienestarista” comenzaba a mostrar signos de agotamiento. Criticó la lógica utilitarista del bienestarismo y formuló –alternativamente– un “enfoque en la capacidad básica”, es decir, en la libertad que realmente disfruta una persona para elegir, de entre diferentes formas de vida, aquella que tienen más razones para valorar (Sen, 1990; 114). Este enfoque se convirtió en el argumento central de la teoría del desarrollo humano presentada por el PNUD como un nuevo paradigma de desarrollo en 1990. Martha Nussbaum (2000) planteó una versión feminista del enfoque de las capacidades aplicado al problema del desarrollo. En combinación con sus reflexiones sobre la ética aristotélica Nussbaum elaboró “una propuesta más exigente” que la de Sen, pues su interés será fundamentar unos principios políticos básicos que pudieran ser garantizados constitucionalmente a toda persona, así planteó una lista de 10 capacidades básicas, o umbral de derechos, que representarían –de manera universal– el bien público (Nussbaum 2000: 71-79).

Otros analistas, por fuera de estas incorporaciones, fundamentaron su descreimiento en el desarrollo en una crítica radical al modelo capitalista. Se comenzó entonces a hablar de posdesarrollo. La resistencia ejercida por los movimientos sociales durante los años noventa también impulsó una fuerte corriente contrahegemónica al discurso del desarrollo, especialmente a su versión neoliberal. El Movimiento Indígena en Ecuador cobró relevancia en la vida política nacional precisamente cuando interpeló las políticas del Consenso de Washington y con ello expresó no solo sus propias demandas sino las de buena parte de la sociedad (Hernecker 2011: 57). A inicios del nuevo milenio el Foro Social Mundial (FSM) condensó las críticas al modelo neoliberal y a la globalización; frente al sino del TINA (*there is no alternative*) de la doctrina neoliberal, el FSM respondió que *otro mundo es posible* (Escobar, 1995; Tucker, 1999; Tortosa, 2011; Bretón, et ál., 2010).

## La emergencia de un nuevo referencial para las políticas públicas en el Ecuador

Es probable que las fallas en las políticas macroeconómicas de las dos últimas décadas hayan sido el factor principal para desencadenar cambios, no solo en los objetivos de

las políticas sino en el mismo sistema político (Hall, 1993). Pero son unas condiciones económicas determinadas, ciertos cambios culturales y una construcción discursiva específica lo que hace posible que esos cambios asuman determinada dirección y no otra. En este artículo no se analizan todas estas variables pero es necesario tener en cuenta que todas son explicativas del desplazamiento que a continuación se trata de caracterizar.

En enero del 2007 inició el periodo presidencial de un Gobierno identificado con el “socialismo del siglo XXI”. En su construcción discursiva configuró su identidad (*un nosotros*) oponiéndose al neoliberalismo y a la partidocracia (*ellos*). Así logró aglutinar un conjunto de demandas sociales (*problemas*) y actores en torno a la promesa de recuperar las capacidades del estado para “volver a tener patria” (*solución*). Sin embargo el sujeto al que apela –y que al mismo tiempo constituye– en esta construcción discursiva no son las organizaciones sociales históricas sino la ciudadanía: individuos, agentes sociales, familias, población urbana que se hace visible especialmente a partir de la experiencia de movilización de los forajidos<sup>3</sup> en el 2005 (Harnecker, 2011: 99 y 129).

El nuevo Gobierno puso en marcha un conjunto de medidas orientadas a retomar el rol activo del estado en la definición de una estrategia nacional y a recuperar la capacidad de rectoría de los ministerios en la definición de las políticas públicas sectoriales. Para llevar adelante la tarea de la planificación, inicialmente, se conformó un equipo de colaboradores cercanos al Gobierno, cuya primera reflexión fue acerca de cómo redefinir el desarrollo, pues se reconocía el agotamiento de un concepto que, sin embargo, seguía siendo necesario para justificar y orientar la intervención del estado. Este equipo representaba a una “coalición de actores” que compartía esquemas teóricos y cognitivos sobre el desarrollo, así como ciertos valores políticos, aunque no de manera homogénea. Con el primer Plan Nacional de Desarrollo (PND) se buscaba establecer rupturas conceptuales y metodológicas, tanto “con el socialismo real como con el neoliberalismo” (entrevista 1)<sup>4</sup>.

El primer PND partió del programa de gobierno propuesto durante la campaña electoral<sup>5</sup> y de las definiciones programáticas que había hecho el grupo cercano de colaboradores respecto a los objetivos nacionales. Para las definiciones teóricas en

3 “La rebelión de los forajidos” hace referencia a una movilización, principalmente de la clase media quiteña, que en abril de 2005 obligó al presidente Lucio Gutiérrez a abandonar su cargo. Se trató de un movimiento auto-convocado a través de redes sociales y de una radio local, que produjo una articulación hasta cierto punto espontánea sin una agenda o reivindicaciones específicas excepto la necesidad de expresar su hartazgo y disconformidad con la clase política y sus acciones (Burbano, 2005: 19-26). Aquella movilización ciudadana encarnó la crisis de representatividad que se había acumulado desde mediados de los noventa.

4 A continuación del listado bibliográfico se proporciona información sobre el cargo del entrevistado y la fecha de la entrevista, se ha preferido mantener el nombre los de funcionarios y otros informantes en confidencialidad.

5 En el 2006 durante el proceso electoral, circuló el “Plan de Gobierno del Movimiento País 2007-2011. Un primer gran paso para la transformación radical del Ecuador ¡Porque otro país es posible!”. El principal redactor del plan fue Alberto Acosta, un economista heterodoxo que desde el 2000 venía criticando frontalmente la dolarización y desde 2005, después de la rebelión de los forajidos, había asumido la vocería de la demanda social por una Asamblea Constituyente. En ese documento ya se menciona el *buen vivir* (ver más abajo).

el PND 2007-2010 se utilizaron –provisionalmente– las formulaciones del PNUD sobre el desarrollo humano y algunas referencias a la teoría de las capacidades de Sen (Harnecker, 2011: 124; entrevistas 1 y 2; PND, 2007: 45-54). Para las definiciones sectoriales se contrató un grupo de expertos que elaboraron documentos de trabajo. Los técnicos de la Senplades elaboraron propuestas que articulaban los documentos sectoriales con otras agendas intersectoriales y con los objetivos nacionales de desarrollo, estas propuestas fueron presentadas en mesas de diálogo con distintos actores (entrevista 1).

En noviembre de 2007 se instaló la Asamblea Constituyente encargada de elaborar una nueva Carta Constitucional. El Plan Nacional de Desarrollo constituyó un insumo determinante para organizar la estructura y los debates en la Asamblea; se buscó explícitamente que las iniciativas contenidas en el PND se tradujeran en leyes para avanzar hacia el establecimiento de políticas que apalancaran una estrategia nacional de desarrollo (entrevista 1). Paradójicamente en ninguna Constitución anterior el tema del desarrollo ha tenido tanta centralidad, y es en este contexto en el que se introduce los términos *buen vivir* o *sumak kawsay* como objetivo de la acción pública y se crea además un “régimen del buen vivir”.

Una vez aprobada la Constitución en 2008, se elaboró un segundo plan, esta vez denominado Plan Nacional del Buen Vivir (PNBV). Las referencias al “desarrollo humano” que aparecían en el PND 2007 dieron paso a la formulación del *buen vivir*, aunque se mantiene el lenguaje seniano de las capacidades. En este segundo plan aparece la Estrategia Nacional de Largo Plazo (ENLP), que tiene como objetivo el cambio de matriz productiva. La ENLP esboza un proceso de transición en cuatro etapas sucesivas, desde la actual economía primario exportadora hacia una “sociedad del bio-conocimiento” (PNBV, 2009: 91-98). La descripción de la estrategia parece seguir el esquema de las etapas del crecimiento pero esta vez en combinación con medidas de política correspondientes a un modelo de sustitución selectiva de importaciones. En el Plan se reconoce que por el momento, dejar atrás el modelo primario exportador “es inviable”. El cambio de matriz productiva se basa en la “potenciación” de las llamadas “industrias estratégicas”, entre ellas, minería y petróleo (PNBV, 2009: 57-58). La analogía con el modelo etapista rostowiano resulta inevitable, en la visión de Rostow para lograr “una transición provechosa” se debía primero “aplicar modificaciones de rápido efecto productivo en los recursos más accesibles”, es decir, sobre la “tierra y los recursos naturales” (Rostow, 1974 [1960]: 35).

Sin embargo, como elementos distintivos respecto del esquema rostowiano se observa, en primer lugar, que la ENLP se justifica por su efecto redistributivo en la primera etapa mediante políticas orientadas a satisfacer las necesidades básicas de la población; de hecho, en los últimos seis años se observa un notable incremento en el gasto público social. En la versión rostowiana en cambio se asumía que la generación de empleo productivo tiene por sí misma un efecto distributivo. La ortodoxia

modernizadora asumía además que el conocimiento y la tecnología, para impulsar la transformación en los llamados países “subdesarrollados”, venían desde afuera. La ENLP busca crear esas capacidades en el mediano plazo a través del mejoramiento de la calidad de la educación; a este sector se han destinado la mayor cantidad de recursos del gasto social. La reforma de las universidades apunta a “la formación de capital humano”, especialmente en “carreras estratégicas que requiere el desarrollo del país” y combina criterios de gratuidad, pertinencia con la matriz productiva y meritocracia. La reforma también incluye la entrega de créditos y becas para que los estudiantes de “alto rendimiento” vayan a estudiar en “las mejores universidades del mundo”. Esta reforma se considera “fundamental para la transformación productiva”, pues en esta visión se asume que “el talento humano [...] nos sacará de la pobreza, del subdesarrollo y de la mediocridad” (Senplades, 2011: 13; entrevistas 2 y 6; Correa, 2012).

## Buen vivir<sup>6</sup>

El término *buen vivir*, como “objetivo social compartido”, aparece ya en las argumentaciones del programa de gobierno del Movimiento PAIS en el año 2006<sup>7</sup>. En el PND 2007-2010 es mencionado someramente mientras que en el PNBV de 2009 se anuncia como “cambio de paradigma” en el paso “del desarrollo al buen vivir” (PNBV, 2009: 31). Entre otras cosas, el *buen vivir* se define como “la satisfacción de las necesidades, la consecución de una calidad de vida y muerte digna, el amar y ser amado, y el florecimiento saludable de todos y todas, en paz y armonía con la naturaleza y la prolongación indefinida de las culturas humanas”. Se señala además que el buen vivir “presupone [...] que las libertades, oportunidades, capacidades y potencialidades reales de los individuos se amplíen y florezcan de modo que permitan lograr simultáneamente aquello que la sociedad, los territorios, las diversas identidades colectivas y cada uno [...] valora como objetivo de vida deseable [...]”. El buen vivir requeriría “reconstruir lo público [...] a fin de que prospere la posibilidad de

6 En los últimos años se observa una amplia producción de artículos y textos de divulgación con explicaciones y definiciones sobre el *buen vivir* y el *sumak kawsay*. Una línea de reflexión más especializada sobre el tema ha sido desarrollada por Alberto Acosta, desde una posición posdesarrollista, ecologista y crítica del discurso oficial, a partir de su ruptura con el actual Gobierno. Además se pueden consultar varios autores como Eduardo Gudynas (2011), François Houtart (2011), Edgardo Lander (2011), Miriam Lang (2011) y otros que por motivos de espacio me abstengo de citar (ver Farah H. y Vasapollo, 2011 y el Grupo permanente de trabajo sobre alternativas al desarrollo, 2011). No obstante la importancia de esta literatura, en este trabajo de investigación hago referencia casi exclusivamente a las definiciones promovidas dentro del discurso oficial, la razón para ello es porque mi investigación intenta analizar el *buen vivir* o *sumak kawsay* en su función de referencial para la acción pública. La característica de un referencial es que se produce desde el poder y como una función de la hegemonía, es esta visión la que informa preferentemente las decisiones de políticas; por ello, Jobert se refiere al referencial también como “marcos cognitivos institucionalizados” (2004: 270).

7 En este programa se lee que entre “las bases programáticas para construir el Ecuador que soñamos” está el “Buen vivir en armonía con la naturaleza, bajo un respeto irrestricto de los derechos humanos (Plan de Gobierno de Movimiento PAIS 2007-2011, 2006: 10-11).

reciprocidad y mutuo reconocimiento, y con ello posibilitar la autorrealización y la construcción de un porvenir social compartido” (Ramírez, 2008: 387 citado en PNBV, 2009: 10).

Algunos portavoces del Gobierno han señalado incluso las vinculaciones del *buen vivir* con la ética aristotélica de la vida buena o la felicidad (*eudaimonia*), que es fundamental en la filosofía occidental y en la tradición del pensamiento sobre el bienestar (Larrea, 2010: 20; Ramírez, 2012: 15). Más recientemente se ha dicho que el *buen vivir* “no es una teoría sino una idea movilizadora” que pone al ser humano en el centro de atención de la política, que representa “un anhelo de la humanidad” y recoge “lo mejor del pensamiento universal”, o que es una “utopía” en “permanente proceso de construcción y de re-significación” (Falconí, 2013; Larrea, 2013).

Si bien los términos de la lucha política son móviles, al instituirse como criterios orientadores de las políticas públicas necesitan fijar su contenido en algún punto específico que permita el paso a cursos de acción concretos. Al observar comparativamente las definiciones más conceptuales del *buen vivir* tienen varios puntos en común con la lista de capacidades básicas de Nussbaum y con el enfoque de Sen: al punto que difícilmente se podría considerar que corresponden a paradigmas distintos. Las reflexiones ulteriores de Sen y de Nussbaum sobre el bienestar y la justicia llegan a identificar su contenido con un conjunto de derechos básicos que cada sociedad “está en disposición de reconocer y garantizar” (Nussbaum, 2007: 87; Sen, 2010: 387). Esta articulación es inevitable al llevar la reflexión sobre el bienestar desde el campo de la economía al de la filosofía política, pues finalmente se hace evidente que lo que está en juego es un conjunto de derechos reconocidos y garantizados a los miembros de una sociedad y la responsabilidad del estado respecto de esos derechos. Sin embargo, los derechos no fueron un objeto en el discurso del desarrollo, su ausencia marcó precisamente sus límites. En el contexto político de la Guerra Fría los derechos fueron parte de la disputa entre países socialistas que decían basar su política en la garantía de los derechos económicos y sociales, y los países capitalistas que enfocaban la suya en la defensa de los derechos políticos y civiles (PNUD 2000: iii-13). En la teoría de la modernización el progreso económico es una condición necesaria para el mejoramiento de las condiciones de vida y para la garantía de los derechos sociales. De acuerdo a Rostow el *estado de bienestar* es el correlato político de la quinta y última etapa de desarrollo económico o sociedad de “alto consumo”. El discurso del desarrollo llevó los términos de la acción pública en la dirección del crecimiento económico y no de la garantía de unas condiciones de vida socialmente acordadas. En 1993, y solo después de la caída del Muro de Berlín, la ONU proclamó que todos los derechos humanos son exigibles (Pisarello, 2007: 42-43).

La Constitución ecuatoriana establece el “régimen del buen vivir” como un sistema de protección social basado en derechos y con ello plantea una forma de articulación alternativa entre la política, la economía, la cuestión social, la cultura y el medio

ambiente. Un estado de derechos no solo garantiza a sus ciudadanos los tradicionales derechos civiles y políticos, sino el conjunto de todos los derechos incluidos los económicos y sociales que aquí se denominan “derechos del buen vivir”. A diferencia de otras concepciones sobre el bienestar, el *buen vivir* hace explícita la “relación entre derechos humanos, modelo de desarrollo [...] y derechos de la naturaleza (Trujillo y Ávila, 2008: 79, 82). Ecuador es el primer país en establecer constitucionalmente la obligación del estado de realizar esos derechos mediante la planificación y a través del proceso de las políticas públicas. Si el *buen vivir* constituye el fin último al cual se orienta la acción pública, la realización de los derechos humanos a través de las políticas sería la forma concreta de ir avanzando hacia ese horizonte (entrevistas 2, 4 y 5). Parecería que el desafío está en dar viabilidad programática a este sistema alternativo.

### El *sumak kawsay*

En principio se podría pensar que la inclusión del término *sumak kawsay* en la Constitución del Ecuador obedece a un aporte específico realizado por el Movimiento Indígena a la construcción de un modelo de economía y sociedad alternativo al neoliberal. La Conaie presentó a la Asamblea Constituyente una propuesta de texto constitucional, cuyo principal argumento era la construcción de un estado plurinacional. La visión del *sumak kawsay* no aparece desarrollada en ese documento<sup>8</sup>, el texto expresa la demanda por mayor autonomía en la gestión de los asuntos públicos de las nacionalidades indígenas y por mayor capacidad de decisión sobre el uso de los recursos naturales dentro de sus territorios. La plurinacionalidad fue causa de debates y renuencias al interior del partido de Gobierno, pues la apuesta gubernamental fue desde el inicio “la recuperación de la soberanía del estado” y el fortalecimiento de las funciones estatales (Harnecker, 2011: 62); la plurinacionalidad desafía la visión de un estado monolítico. La Constitución del 2008 reconoce la plurinacionalidad, pero los límites a su contenido siguen siendo una prerrogativa del estado.

Es posible que la inclusión del término *sumak kawsay* obedezca a factores más contingentes de los que supondría una práctica articuladora explícita; por un lado, había una fuerte influencia de la corriente ecologista, que había planteado la necesidad de fundamentar el reconocimiento de la naturaleza como titular de derechos, esto condujo a la búsqueda de “otros saberes y prácticas para superar el paradigma anterior”

8 La propuesta presentada por la Conaie a la Asamblea Constituyente el 22 de octubre de 2007 “Constitución del Estado plurinacional de la República del Ecuador. Propuesta de la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador” menciona el término *sumak kawsay* una sola vez en la carta de presentación, mas no en el cuerpo del texto-propuesta. Hay una publicación posterior para difusión masiva del mismo año llamada “Propuesta de la CONAIE frente a la Asamblea Constituyente. Principios y lineamientos para la nueva constitución del Ecuador por un Estado plurinacional, unitario, soberano, incluyente, equitativo y laico”, allí aparece el término mencionado tres veces con respecto al modelo económico y a la salud (2007: 46).

(Wray, 2009: 52-53). Por otro lado, a inicios del 2008, un grupo de asambleístas bolivianos presentaron en la Asamblea la experiencia del proceso constituyente en su país y entre otras innovaciones expusieron el término *sumac qamaña* (*vivir bien*) como una visión alternativa al desarrollo, esto coincidía con la búsqueda de rupturas en la que se encontraba el equipo de Gobierno. En el proceso constitucional tuvieron influencia varios grupos de economía social y solidaria, así como ecofeministas, que proponían el reconocimiento y fomento de prácticas económicas no capitalistas: formas de intercambio que se organizan para la subsistencia y la reproducción de la vida bajo los principios de solidaridad, complementariedad y reciprocidad (León, 2009: 63-66). Finalmente, entre los miembros de AP estaban Carlos Viteri Gualinga (2000) y Erika Sylva (2003), quienes previamente ya habían utilizado este término para referirse a una visión del desarrollo acotada a la experiencia vital de los *kichwas* de la Amazonía<sup>9</sup>.

En la revisión de varios libros publicados antes del 2000, en los que se busca reconstruir y describir la cosmovisión andina, no se encontró el término *sumak kawsay* como una categoría conceptual para designar un estado de vida deseado<sup>10</sup>. Un representante político *kichwa* señala que si bien no se nombraban así las demandas y propuestas del Movimiento Indígena, éstas siempre han apuntado a un proyecto político basado en “otra forma de entender la vida, desde una relación más armónica entre las personas y con la naturaleza” (entrevista 8). En un artículo de 2002 Carlos Viteri Gualinga plantea que en la cosmovisión indígena “no existe el concepto de desarrollo”; existe una “visión holística acerca de lo que debe ser el objetivo o la misión de todo esfuerzo humano [...] buscar y crear las condiciones materiales y espirituales para construir y mantener el ‘buen vivir’” entendido como ‘vida armónica’ y en quichua: “‘*alli káusai*’ o ‘*sumac káusai*’ [sic.]” (Viteri, 2002: 1-6). Una publica-

9 Erika Sylva (Ministra de Cultura entre abril 2010-Mayo 2013) elaboró en el 2003 una sistematización de “la experiencia de los indígenas del Pastaza en la conservación de la selva amazónica”; allí señala que el “Sumak kawsai (o vida límpida y armónica) orienta el modo de vivir y norma las relaciones sociales de este colectivo, en base a principios igualitarios, comunitarios, recíprocos; esta noción se alimenta del diálogo con la naturaleza y su dimensión espiritual”. Estas definiciones están tomadas del “Plan Amazanga: formas de manejo de los recursos naturales en los territorios indígenas de Pastaza-Ecuador” elaborado por Alfredo Viteri (hermano de Carlos Viteri) y otros en 1992. Ese Plan se formuló a propósito del otorgamiento de títulos de propiedad territorial a las comunidades agrupadas en la OPIP (Organización de Pueblos Indígenas de Pastaza). Los autores del plan señalan que ese reconocimiento abría “una nueva etapa en la vida de estos pueblos: la de la construcción de la soberanía [...] sobre su patrimonio”, tarea que precisaba de una “verdadera gestión del desarrollo de los sistemas de vida del pueblo de la selva” (Viteri et ál., 1992: 57,59 citado en Sylva, 2003: 7).

10 Una excepción es la publicación de Moya acerca de los mitos de los pueblos indígenas del Ecuador dentro del proyecto de Educación Intercultural Bilingüe (EIB), en el que aparece un *tagui* (o canto ritual) de la zona de Malán-Chimborazo recogido por Jara en 1994; *Yucanchic ñaupá yayacuna* (nuestros antiguos padres) / *sumac causaita charishca* (tenían buena vida) / *ñucanchic ñaupá mamacuna* (nuestras antiguas madres) / *sumac micuñta charishca* (tenían buena alimentación) / [...] *Allpamam pachatapash quimsaniquipi chaupishca* (También a la madre tierra la han fraccionado en tres partes) / *Shucniqui inti yayapac* (primero para el padre sol) / *Isbcaica ñuya yayapac* (segundo para el padre inca) / *Quimsapica tucui aillupac* (tercero para todas las familias) / [...] *sumac causaita munashca* (deseándoles una vida feliz) / *Pachamacam cuyaiipi* (con el amor de pachamacam) / *shina causaita charishca* (tenían una plácida existencia) (Moya, 1999: 182, subrayado añadido). Aquí la expresión no alude tanto a una visión teleológica sino a una añoranza del pasado.

ción sobre los fundamentos para la creación de la Universidad Amawtay Wasi, en el marco de la Educación Intercultural Bilingüe, denominada “Aprender en la sabiduría y el buen vivir” (García et ál., 2004), aunque no menciona el término compuesto *sumak kawsay*, en cambio explica el contenido de *kawsay* (vida) como uno de los componentes epistemológicos de la racionalidad andina. El *kawsay* sería la máxima categoría existencial, no como proceso orgánico propio de los seres biológicos, sino como la primera cualidad de todo lo que existe en la naturaleza (Estermann, 1998: 214; García et ál., 2004: 185)

Varios intelectuales *kichwas* coinciden en que el sentido del *sumak kawsay* solo puede ser entendido dentro de la matriz cultural del pueblo *kichwa* y no como un concepto aislado o completamente traducible. Al intentar una interpretación de la cosmovisión andina y sus formas de entender e idealizar el mundo, se la puede observar desde una perspectiva monocultural y etnocéntrica, considerando *a priori* que las creencias y valores aprendidos dentro de la cultura propia son la norma. Esta aproximación podría conducir a ver la cultura *kichwa* como una matriz de pensamiento propia de las “sociedades tradicionales” en las que todavía no se ha dado la ruptura con la razón divina (secularización) ni la objetivación de la naturaleza con la consecuente subjetivación del hombre (Habermas, 1993: 30-33). La segunda posibilidad de aproximación es observar esta matriz desde una perspectiva intercultural, poniendo en suspenso la existencia de una razón universal para establecer un diálogo en igualdad epistémica entre distintas visiones o formas de interpretar el mundo.

Estermann (1998) sigue la segunda aproximación y afirma que la cosmovisión andina es portadora de una racionalidad que le es propia y le caracteriza. Según esta visión todo en el mundo físico y metafísico está relacionado. La entidad básica del pensamiento andino no es la sustancia (el ser) sino la relación; así el principio rector de la lógica andina es la relacionalidad. La realidad es de carácter múltiple y su aprehensión se concreta solo a través de la interrelación. Un individuo separado es una abstracción. La dignidad del runa radica en su participación con el todo existencial dentro del cual se realiza como nodo relacional o *chakana*. Entre los principios que rigen estas relaciones están la correspondencia, la complementariedad y la reciprocidad (García et ál., 2004: 165; Estermann, 1998: 114-123). Existen varias instituciones como el *tinkui*, la *minka*, el *ayni*, el *maki purarina*, la *yanaparina*, el *pakta kausay* [sic.] que basadas en estos principios regulan las relaciones sociales y económicas de los *kichwas* y cuyos mecanismos y prácticas dan sentido a la vida comunitaria (Kowii, 2009: 3-4; entrevista 7). La comunidad es el continente de la vida social a partir del cual se piensa la organización política y económica. Mientras que la *paccha* es el espacio-tiempo-orden del todo existencial, *pacha* es la base común de la realidad física y espiritual, y la base imprescindible de la relacionalidad, es el cosmos interrelacionado. La percepción del tiempo está marcada por los ciclos de renovación de *pacha* y por la

presencia del pasado en el presente. El futuro es el regreso “a la tierra sin males”, es la restitución del orden cósmico (Estermann, 1998: 143-145, 185-187).

Se pueden observar concepciones muy distintas acerca del sujeto y de los derechos individuales, entre el *buen vivir* y el *sumak kawsay*. Parecería más bien que la relación armónica del ser humano con la naturaleza formulada en el *buen vivir* es lo que justifica el uso de ambos términos como equivalentes. Otras definiciones del *buen vivir* –actualmente por fuera del discurso oficial– incluso hacen un mayor énfasis en esta característica (Gudynas, 2011: 89; Acosta, 2011, 2012). Pero el mismo intento de limitar o racionalizar la explotación de la naturaleza corresponde a una visión en la que la naturaleza es un objeto separado del sujeto. En la visión andina el *runa* y la *pacha* no se conciben como entidades separadas cada una con sus propios valores y derechos, pues al haber una comprensión holística e interrelacionada de la realidad ambos están imprescindiblemente unidos en los ciclos de creación y renovación del orden cósmico. Ahora bien, tanto para la visión cosmocéntrica de la que proviene el *sumak kawsay* como para la relación humano-naturaleza formulada en el *buen vivir*, la ENLP parecería plantear prácticas contradictorias al aumentar la presión sobre los recursos naturales como un medio para propiciar el cambio de la matriz productiva y para garantizar los derechos del *buen vivir*.

### Disputas de sentidos alrededor del *sumak kawsay*

En los enunciados oficiales del último año se observa una notable reducción en el uso del término *sumak kawsay* y el uso casi exclusivo del término *buen vivir*. A la pregunta por la forma en que se aplica el *sumak kawsay* en las políticas, se señala que asumir el *sumak kawsay* como una propuesta “solo desde la mirada indígena” es entender de forma muy parcializada el actual proceso de cambio en el Ecuador (entrevista 3). En esta perspectiva *sumak kawsay* y *buen vivir* son términos completamente equivalentes, ambos darían nombre a un mismo proyecto nacional. Este proyecto sería el resultado de un proceso político en el que una multiplicidad de grupos y actores, incluido el Movimiento Indígena, han dado forma a sus demandas por construir otro tipo de sociedad, multiplicidad que, sin embargo, convergiría en la búsqueda de un sentido hegemónico diferente (entrevista 3).

Otros analistas no aceptan una interpretación completamente equivalente: unos observan que la traducción *sumak* por “buen” no es precisa; *sumak* es un adjetivo superlativo que hace referencia a un sentido de plenitud, completitud, excelencia. Por lo tanto, *buen vivir* se traduciría mejor como “*allí Kawsay* [sic.]” que corresponde con a la idea de lo bueno, lo deseable, la conformidad mientras que el *sumak kawsay* sería un “estado de plenitud de toda la comunidad vital” es decir una “plenitud de la vida” o “vida plena” (Maldonado, 2010; Macas, 2010: 14; Kowii, 2009: 4-5).

Otros van más allá y señalan un uso inauténtico del término. Se puede advertir una corriente que trata de definirlo desde cierto purismo étnico mientras critica el uso desaprensivo del término en el discurso oficial y denuncia “[...] una usurpación que solo es posible ante la decadencia de las tesis del marxismo y de las ideas de progreso de la ilustración”. El *sumak kawsay* “verdadero” haría referencia “al convivir sagrado de los pueblos andinos ancestrales y a su vitalismo filosófico” (Oviedo, 2012: 55-57).

Otra corriente si bien es crítica con el uso del término en la retórica oficial, también es crítica con quienes intentan convertir el *sumak kawsay* en “objeto arqueológico”, dotándole de una ancestralidad incierta. Advierten una tendencia a revestir al término de un sentido meramente estético en detrimento de su significación política (Muyolema, 2012). Afirman que buena parte de las conceptualizaciones alrededor del término constituyen una “sorprendente invención de la tradición” escasamente relacionada con las preocupaciones reales de la gente *kichwa* (entrevista 7). Y sin embargo, las prácticas cotidianas, las formas de relación comunitaria, las formas de producción y de redistribución de los pueblos y nacionalidades tendrían mucho que aportar a la construcción de nuevos horizontes de sentido para la acción pública en el Ecuador contemporáneo (entrevista 7).

## Algunas conclusiones preliminares

En este artículo he tratado de caracterizar el *buen vivir* o *sumak kawsay* en tanto referencial(es) de la acción pública en Ecuador, he tratado además de identificar algunas rupturas y continuidades de este marco respecto a otras nociones referenciales como modernización, desarrollo y neoliberalismo. Del análisis realizado se puede concluir que a partir del 2007 hay un evidente reemplazo de los sentidos impuestos por el modelo neoliberal para la acción pública. Ese reemplazo se observa claramente en un “retorno al estado” con todo lo que ello implica. No obstante parecería que la *doxa* de la modernización y el progreso que sirve de sustrato al pensamiento sobre el desarrollo sigue vigente y que sobre ésta *doxa* se ha configurado un nuevo referencial que incorpora un conjunto heteróclito de elementos. El *buen vivir* parece aglutinar una serie de reformulaciones elaboradas en los últimos treinta años a partir de ciertos aprendizajes y críticas al desarrollo. En deliberada oposición al modelo neoliberal el *buen vivir* activa la función distributiva y redistributiva de las políticas y asume la tutela de los derechos sociales. Sin embargo la ENLP revela una visión más bien ortodoxa del proyecto modernizador.

A diferencia de lo que ocurría con el modelo neoliberal en el que la voz autorizada era la de los organismos internacionales o con los modelos anteriores en los que la construcción del sistema simbólico correspondía a una red de actores internacionales en foros externos, en este caso la formulación del referencial del *buen vivir* fue un

proceso nacional. Quizá es esto lo que le otorga un sentido de autonomía y novedad frente a las formulaciones anteriores. Se trata de una coalición de actores, redes de profesionales y políticos, que participan directamente en la definición de un nuevo referencial y que, sin embargo, no pueden escapar de la *doxa* en la que están fundadas sus propias visiones.

Sobre el *sumak kawsay* habría dos opciones interpretativas: la primera, como un término completamente equivalente al *buen vivir* y la segunda, a partir de una comprensión intercultural de los principios filosóficos de la cosmovisión *kichwa*-andina, en este caso se trataría de un sentido “no equivalente”, puesto que presentaría valores inconmensurables (en sentido kuhniiano) respecto a la forma de concebir el individuo, las relaciones sociales y la naturaleza. En este último caso y aún para la interpretación equivalente del *buen vivir* con el *sumak kawsay*, la ENLP podría plantear prácticas contradictorias.

La concepción del individuo autónomo sujeto de derechos que asume el *buen vivir* en concordancia con la lógica de los derechos humanos podría diferir de la concepción del *runa* en la cosmovisión andina. Pero si, como se afirma en el PNBV, una de las finalidades del *buen vivir* es ampliar la libertad de los individuos y las colectividades para que puedan perseguir la forma de vida que más valoran, quiere decir entonces que el *buen vivir* no constituye una “doctrina global del bien” (Rawls, 1988: 252-253) y que por lo tanto dentro de este referencial hay espacio para distintas visiones sobre distintos objetivos sociales. Esto conduce a una pluralidad radical en los objetivos de las políticas. Asumir a priori que el *buen vivir* y el *sumak kawsay* son nociones completamente equivalentes parece contradecir la pluralidad implicada en esa finalidad.

La Constitución ecuatoriana plantea de manera inédita la garantía de todos los derechos humanos y el mandato de hacerlos efectivos a través de la planificación y las políticas públicas, este sería el camino para alcanzar el *buen vivir*. Ciertamente, la filosofía de los derechos humanos puede quedar como una mera expresión formal o retórica al hacer referencia a un tipo de ciudadano abstracto dotado de facultades universales que poco tiene que ver con el proceso y con los resultados de la política real. Pero los derechos solo son tales cuando son ejercidos. El marco normativo constitucional establece una condición de posibilidad para replantear las relaciones estado-sociedad bajo una lógica distinta. Además de las obligaciones del estado, corresponde a las personas y a los grupos sociales encarnar esos derechos, contribuir a la institucionalización de los mecanismos para realizarlos, traducir sus demandas en lenguaje y prácticas de acción pública y participar activamente en el proceso de las políticas. Pues cada vez más “hacer política, es hacer políticas públicas” (Muller, 2010: 104).

La obligación explícita del estado de garantizar todos los derechos, incluidos los económicos y sociales, a partir de políticas públicas, no tiene precedentes en el campo de la planificación institucional y en la formulación de las políticas. Este giro hacia las políticas como instrumento y metodología para la realización de derechos plantea la

necesidad de repensar su proceso desde una concepción plural de la acción pública. Pensar los derechos como objetivos de la acción pública; es decir, buscar su realización a través de un proceso de interacción continua estado-sociedad y de construcción colectiva en el que necesariamente coexisten la cooperación y el conflicto como reflejo de la pluralidad, puede ayudarnos a conservar su potencial emancipatorio y evitar el peligro del “fin de los derechos” (Douzinas, 2008), esto es, evitar que su reconocimiento generalizado en la Constitución y su incorporación retórica en el discurso del poder generen la ilusión ‘gatopardista’ de cambiarlo todo para que no cambie nada.

La participación social que condujo a muchos colectivos a impugnar el neoliberalismo sigue siendo necesaria para dar forma y contenido concreto a las políticas públicas del *buen vivir*. Para conjurar el vaciamiento del *buen vivir* se requiere fijar su contenido, mediante procesos reales de deliberación y negociación que permitan traducirlo en cursos de acción coherentes: la Constitución ecuatoriana dispone varias fórmulas para avanzar en esa dirección. A los formuladores y a los analistas de políticas se les presenta el desafío de contribuir a la construcción de modelos y metodologías adecuadas no solo para poner en marcha, sino también para retroalimentar con elementos reflexivos, este nuevo marco de la acción pública.

## Bibliografía

- Acosta, Alberto (2009). *El Buen Vivir una vía para el desarrollo*. Quito: Abya Ayala.
- (2011). “El Buen Vivir en el camino del post-desarrollo. Algunas reflexiones al andar”. En *Debates sobre cooperación y modelos de desarrollo. Perspectivas desde la Sociedad Civil en el Ecuador*. Gabriela Weber (Coord.): 61-82. Quito: Centro de Investigaciones.
- (2012). *Buen vivir /Sumak kawsay. Una oportunidad para imaginar otros mundos*. Quito: Abya Yala.
- Bourdieu, Pierre (1976). “El campo científico”. En *Actes de la recherche en sciences sociales*. Vol. 2. No. 2: 2-3. Paris: Persee.
- (1997). *Razones prácticas. Sobre la teoría de la acción*. Paris: Éditions du Seuil
- (2005). *Una invitación a la sociología reflexiva*. Argentina: Siglo XXI Editores
- (2000). “Sobre el poder simbólico”. En *Intelectuales, política y poder*. Pierre Bourdieu (Comp.): 65-73. Buenos Aires: Eudeba.
- Bretón, Víctor (Ed.) (2010). *Saturno devora a sus hijos. Miradas críticas sobre el desarrollo y sus promesas*. Barcelona: Icaria – Desarrollo Rural.
- Correa, Rafael (2012). Discurso del presidente del Ecuador, Rafael Correa, durante la adjudicación de becas a los ganadores de la convocatoria Senescyt 2012. Vista 15 febrero 2013 en <http://www.youtube.com/watch?v=M5LXhaN7NM>

- Conaie, Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (2007a). Propuesta de la Conaie frente a la Asamblea Constituyente. Documento para difusión general. Quito: Consejo de Gobierno de la Conaie. Quito: Conaie, Unión Europea, Ayuda Popular Noruega –APN–, Instituto de Estudios Ecuatorianos, Fundación Terre des Hommes Italia.
- De Sousa Santos, Boaventura (2010). “La hora de l@s invisibles”. En *Sumak kawsay / Buen vivir y cambios civilizatorios*. León, Irene (Coord.): 13-26. Quito: Fedaeaps.
- Douzinas, Costas (2008). *El fin de los derechos humanos*. Colombia: Legis S.A.
- Escobar, Arturo (1995). *Encountering Development. The Making and Unmaking of The Third World*. Nueva Jersey: Princeton University Press.
- Estermann, Josef (1998). *Filosofía Andina. Estudio intercultural de la sabiduría autóctona andina*. Quito: Ediciones Abya Yala.
- Falconí, Fander (2013). Discurso realizado en la Inauguración de la Asamblea Ciudadana Plurinacional e Intercultural para el Buen Vivir, Montecristi, 8 mayo 2013. Foro Social Mundial (s/f). *Presentación*. Visita 22 abril 2013 <http://alterglobalizacion.wordpress.com/foro-social-mundial-wsf/>
- Fraser, Nancy (1997). *Iustitia Interrupta*. Colombia: Siglo del Hombre Ed.
- Galbraith, J. Kenneth (2003). *Historia de la Economía*. España: Ariel Sociedad Económica.
- García, Jorge (Ed.) (2004). *Aprender en la sabiduría y el buen vivir*. Quito: Universidad Intercultural Amawtay Wasi – Unesco.
- Grupo Permanente de Trabajo sobre Alternativas al Desarrollo (2011). *Más Allá del Desarrollo*. Varios autores. Quito: Abya Yala y Fundación Rosa Luxemburgo.
- Gudinas, Eduardo (2011). “Tensiones, contradicciones y oportunidades de la dimensión ambiental del Buen Vivir”. En *Vivir Bien ¿Paradigma no capitalista?* Ivonne Farah H. y Luciano Vasapollo, Coord. Bolivia: Cides-UMSA.
- Guillen, Alejandro y Mauricio Phélan (Comp.) (2012). “Introducción. Construyendo el buen vivir...”. En *Construyendo el buen vivir*, Alejandro Guillen y Mauricio Phélan (comp.): 17-32. Cuenca: Pydlos.
- Habermas, Jürgen (1993). *El discurso filosófico de la modernidad*. Madrid: Taurus.
- Hall, Peter (1993). “Policy paradigm, social learning and the state: the case of the economic policy-making in Britain”. *Comparative Politics*, No. 3, Vol. 25: 275-296.
- Harnecker, Martha (2011). *Ecuador Una nueva izquierda. En Busca de la vida en plenitud*. Quito: Ediciones Abya Yala.
- Harvey, David (2007). *Breve historia del neoliberalismo*. Madrid: Ediciones AKAL.
- Hidalgo-Capitán, Antonio (2010). “Economía Política del desarrollo. La construcción retrospectiva de una especialidad académica”. *Revista de Economía Mundial* N° 28: 279-320.
- Burbano, Felipe (2005). “La caída de Lucio Gutiérrez y la rebelión de abril”. En *Íconos* N° 23: 19-26

- Jobert, Bruno y Pierre Muller (1987). *L'État en Action: Politiques Publiques et Corporatismes*. Francia: Presses Universitaires de France.
- Jobert, Bruno (2004). *Estado, Sociedad, Políticas Públicas*. Santiago de Chile: LOM Ediciones.
- Kay, Cristobal (1988). *Latin American Theories of Development and Underdevelopment*. Nueva York: Routledge
- Kowi, Ariruma (2009). *El sumak kawsay*. Documento electrónico. Visita el 30 de noviembre de 2012: <http://tinyurl.com/q2vzhka>
- Laclau, Ernesto (2004). *La razón populista*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Larrea, Ana María (2013). "Socialismo del Buen Vivir". Ponencia presentada en el *Seminario Internacional Socialismo del Buen Vivir en América Latina*, Quito-Ecuador, 24 y 25 abril 2013.
- (2010). "La disputa de sentidos por el Buen Vivir como proceso contrahegemónico". En *Socialismo y Sumak Kawsay. Los nuevos retos de América Latina*. Ecuador: SENPLADES.
- León, Magdalena (2009). "Cambiar la economía para cambiar la vida". En *El Buen Vivir. Una vía para el desarrollo*. Acosta Alberto y Esperanza Martínez (Comp.): 63-74. Quito: Ediciones Abya Yala.
- León, Irene (Coord.) (2010). *Sumak kawsay /Buen vivir y cambios civilizatorios*. Quito: FEDAEPS
- Macas, Luis (2010) "Sumak Kawsay: la vida en plenitud". *Revista América Latina en Movimiento*. N° 452, Año XXXIV:14-16, Quito: Alai.
- Maldonado, Luis (2010). *El Sumak Kawsay o "Buen Vivir"* Módulo didáctico N°4. Escuela de Gobierno y Políticas públicas para las Nacionalidades y Pueblos Del Ecuador. [Versión electrónica]
- Massardier, Gilles (2003). *Politiques et action publiques*. Francia: Armand Colin Ed.
- Moya, Alba (1999). Ethnos. *Atlas mitológico de los pueblos indígenas del Ecuador*. Quito: Proyecto de Educación Intercultural Bilingüe.
- Muller Pierre (2010). *Las políticas públicas*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia,
- Munck, Ronaldo (1999). "Deconstructing Development Discourses: of impasses, Alternatives and Politics". En *Critical development Theory. Contributions to a new Paradigm*. Munck, Ronaldo y Denis O'Hearn (Eds.):196-210. United Kingdom: Zed Books.
- Muyolema, Armando (2012). "Educación del *sumak kawsay*". Ponencia en el II Encuentro Regional de los pueblos y nacionalidades por el *Sumaj Kawsay*, la pluri-nacionalidad e Interculturalidad. Unasur, ALBA Y CAN unidos por la vida en armonía, Quito-Ecuador, 5 noviembre 2012.
- Nussbaum, Marta (2000). *Women and Human Development. The Capabilities Approach*. Estados Unidos de America: Cambridge University Press.

- (2007). *Las fronteras de la justicia*. Barcelona: Ediciones Paidós
- Oviedo, Atawallpa (2012). “¿Qué Es El Suma kawsay? 3ra. Vía: Vitalismo, alternativa al capitalismo y el socialismo”. En *Construyendo el Buen Vivir*. Cuenca: Pydlos.
- Movimiento PAIS (2006). Plan de Gobierno de Movimiento PAIS 2007-2011. Un primer gran paso para la construcción de un cambio radical en Ecuador.
- Pisarello, Gerardo (2007). *Los derechos sociales*. Barcelona: Editorial Trotta.
- PNBV-Senplades (2009-2013). Plan Nacional del Buen Vivir. Ecuador: Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo.
- PND-Senplades (2007-2010). Plan Nacional de Desarrollo. Ecuador: Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo.
- PNUD (2000). Informe de Desarrollo Humano. España: Publicado por Mundi-Prensa Libros, S.A.
- Ramírez, René (2012) *La vida (buena) como riqueza de los pueblos. Hacia una socioecología política del tiempo*. Quito: IAEN / INEC.
- Rawls, John (1988). “The Priority of Right and Ideas of the Good”. *Philosophy and Public Affairs*, Vol. 17: 251-276.
- Rostow, Walt (1974). *Las etapas del crecimiento económico. Un manifiesto no comunista*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Rist, Gilbert (2002). *El desarrollo. Historia de una creencia occidental*. Madrid: Catarata.
- Surel, Yves (2008). “Políticas públicas como paradigmas”. *Estudios Políticos*, N° 33: 41-65.
- Sen, Amartya ((1990). “Development as Capability Expansion”. En *Human development and the International Development Strategy for the 1990's*. Londres: MacMillan/United Nations.
- (2010). *La idea de justicia*. México: Santillana Ediciones Generales, S. A
- Senplades (2012). *Transformación de la Matriz Productiva. Revolución productiva a través del conocimiento y el talento humano*. Quito: Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo.
- Skocpol, Theda (1992). *Protecting Soldiers and Mothers: The political origins of Social Policy in the United States*: Harvard University Press.
- Sylva, Erika (2003). *Mushuk Allpa. La experiencia de los indígenas de Pastaza en el manejo de la selva amazónica*. Ecuador: Comunidec.
- Thoenig Jean-Claude (1997). “Política pública y acción pública”. *Gestión y Política Pública*, N° 1, Vol.6: 19-32
- Tortosa, José María (2011). *Mal desarrollo y Mal vivir. Pobreza y violencia a escala mundial*. Quito: Abya Yala
- Trujillo, Julio César y Ramiro Ávila (2008). “Los Derechos en el Proyecto de Constitución”. *La -tendencia*. Primera edición: 68-87.

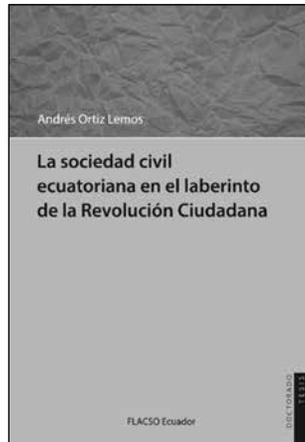
- Tucker, Vincent (1999). "The Mith of Development: A critique of a Eurocentric Discourse". En *Critical development Theory: Contributions to a new Paradigm*. Munck, Ronaldo y O'Hearn Denis (Ed.): 1-26 Reino Unido: Zed Books.
- Viteri Gualinga, Carlos (2002). "Visión indígena del desarrollo en la Amazonía". *Polis Revista de la Universidad Bolivariana*. N° 1, Vol. 3. Visita 30 de noviembre de 2012 en <http://polis.revues.org/7678>.
- Wray, Norman (2009). "Los retos del régimen de desarrollo. El Buen Vivir en la Constitución". En *El Buen Vivir. Una vía para el desarrollo*. Acosta Alberto y Esperanza Martínez (Comps.): 51-62 Quito: Abya Yala.

### *Entrevistas*

1. Ex Funcionario Senplades (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo) y actor relevante en la formulación del Plan Nacional de Desarrollo, octubre 2012.
2. Directivo Senplades, julio 2012.
3. Directivo Senescyt (Secretaria Nacional de Educación Superior, Ciencia y Tecnología), abril 2013.
4. Representante de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas, marzo 2013.
5. Asambleísta Constituyente y miembro de la Mesa de Desarrollo N° 7, abril 2013.
6. Directivo de la Subsecretaría Educación Técnica de la Senescyt abril 2013.
7. Intelectual *kichwa* y doctor en lingüística, noviembre 2012.
8. Político *kichwa* y asambleísta representante de la Fenocín (Federación Nacional de Organizaciones Campesinas e Indígenas), octubre 2012.
9. Primer Presidente de la Asamblea Constituyente, diciembre 2010.

## Ediciones de FLACSO - Ecuador

---



Serie Tesis Doctoral

---

### **La sociedad civil ecuatoriana en el laberinto de la Revolución Ciudadana**

---

Andrés Ortiz Lemos

---

Flacso Sede Ecuador, 2013

---

401 páginas

---

Rafael Correa ha gobernado por tres periodos, prometiendo una revolución ciudadana que no solamente acabe con las políticas excluyentes del neoliberalismo, sino que además devuelva el poder a los ciudadanos. Este trabajo gira en torno a las relaciones del Estado con la sociedad civil y con la esfera pública. Tomando como fundamento la Teoría Crítica y las teorías del discurso y con datos empíricos levantados por medio de entrevistas y análisis de documentos, el autor analiza el proceso de colonización del Estado a la sociedad civil y a la esfera pública. El trabajo demuestra las ambigüedades entre autoritarismo y democratización del proyecto de Rafael Correa. Este libro es una contribución al estudio de los movimientos sociales, la esfera pública y los nuevos gobiernos de izquierda en América Latina.

## Regalos, vigilancia y comunidades imaginadas fallidas: ayuda cristiana global y desigualdad en el patrocinio de niños en los Andes ecuatorianos

### *Gifts, Surveillance, and Frustrated Imagined Communities: Global Christian Aid and Local Inequalities in Child Sponsorship in the Ecuadorian Highlands*

María Moreno Parra

PhD en Antropología, University of Kentucky, Estados Unidos.

Correo electrónico: maria.moreno@uky.edu

Fecha de recepción: julio 2013

Fecha de aceptación: noviembre 2013

#### Resumen

Este ensayo analiza la manera en la cual una organización para el desarrollo indígena, que trabaja con una agencia internacional evangélica donante, participa en un 'gobierno de poblaciones' a través del sistema de patrocinio de niños. Por un lado, la organización indígena está sujeta a la verticalidad jerárquica de la agencia, a través del proceso de legibilidad y rendición de cuentas llevado a cabo para asegurar el correcto funcionamiento del sistema de patrocinio. Por otro lado, la organización indígena vigila a ciertos sectores de la población y controla a los niños y a sus familias. Además, se explica cómo las prácticas relacionadas al patrocinio de niños –tales como los regalos que mandan los padrinos y la correspondencia entre padrinos y niños– son intentos por construir conexiones personales dentro de una comunidad cristiana que trasciende fronteras geográficas, económicas y sociales; sin embargo, éstas prácticas terminan incrementando la desigualdad, especialmente a nivel local.

*Descriptores:* Organizaciones no gubernamentales (ONG), protestantismo, desarrollo local, patrocinio de niños, gubernamentalidad.

#### Abstract

In this paper I examine how an indigenous development organization that works with an international evangelical funding agency participates in the 'government of populations' through the system of child sponsorship. On the one hand, the indigenous organization is subjected to the verticality of its funding agency through processes of legibility and accountability that ensure the correct operation of child sponsorship. On the other, the indigenous organization is a subject governing specific populations because it controls the children and its families. Furthermore, I explore how practices linked to child sponsorship –such as gifts sent by sponsors and the correspondence between sponsors and children– are intended to build personal connections in a Christian community that transcends geographical, economic, and social boundaries, but end up amplifying inequality, especially at the local level.

*Key words:* Nongovernmental organizations (NGOs), protestantism, local development, child sponsorship, governmentality.

**E**n esta investigación interrogo la cooperación de la organización indígena CCIM<sup>1</sup> con las políticas de la agencia cristiana internacional que la financia. Específicamente, examino las prácticas relacionadas al patrocinio de niños y sostengo que CCIM es al mismo tiempo controlada por su agencia donante y un sujeto que controla a los niños y familias indígenas de la comunidad.

Aplico ciertas estrategias analíticas a esta organización no-estatal, las cuales conciben al Estado como un objeto de investigación etnográfica. Esta aplicación se basa en el concepto de gubernamentalidad, el cual me ayuda a entender cómo organizaciones no-estatales ejecutan funciones estatales. En la primera parte de este artículo expongo los procedimientos que la agencia donante utiliza para asegurar la legibilidad de la situación de los niños apadrinados. Sostengo que a pesar de que la agencia asegura dicha legibilidad en cuanto a la rendición de cuentas a los patrocinadores, a la vez mistifica a los padres de los niños y a la organización indígena encargada de producir la información requerida. En la segunda parte, exploro los procesos de desigualdad creados o amplificadas por los regalos y cartas enviadas por los padrinos a los niños. Finalmente, sugiero que la agencia donante se basa en una idea de comunidad imaginada y de conexiones personales transnacionales entre miembros cristianos. Mostraré que estas conexiones están lejos de ser personales y son más bien controladas en gran medida por la estructura administrativa de la agencia donante, lo que termina amplificando las desigualdades locales.

## El contexto: CCIM y sus comunidades

CCIM es una organización indígena que fue generada con el apoyo de un donante internacional. La organización trabaja con veinte comunidades rurales en los cantones de Otavalo y Cotacachi<sup>2</sup> en la provincia de Imbabura, localizada en la Sierra norte del Ecuador. CCIM realiza proyectos de educación, salud, manejo de recursos, producción y derechos. Las comunidades incluyen a 1 439 familias. CCIM ha trabajado en el área desde 1997, cuando su agencia donante reanudó actividades en la provincia de Imbabura; dicha agencia es una organización internacional de afiliación evangélica.

CCIM no siempre fue una organización de comunidades indígenas, sino que empezó como un ADP (un proyecto de desarrollo de área), financiado por una orga-

1 Se utilizan seudónimos para todas las organizaciones y personas entrevistadas con el fin de preservar su confidencialidad. CCIM es un seudónimo para la organización indígena y 'agencia donante', se refiere a una agencia internacional evangélica. La información que aquí se presenta proviene del trabajo de campo realizado entre finales de mayo y mediados de agosto de 2006, en el que conduje doce entrevistas semiestructuradas y realicé observación participante con CCIM. Este trabajo está basado también en mis observaciones del trabajo de CCIM en 2003 y el verano de 2007.

2 Las comunidades involucradas son Larcacunga, Yambiro, Agualongo de Quichinche, Cachicullá, Padre Chupa, Gualapuro, Perugachi, Inguingo, Huayra Pungo, Muenala, Urcusiqui, Achupallas, Moras Pungo, Guachinguero, Cutambi, Gualsaquí, Azabí, Quitugo, Minaschupa, y Cercado.

nización cristiana internacional. Esta organización internacional trabajaba a través de 19 ADP en diferentes partes de Ecuador. Cada ADP se compone de varias comunidades adyacentes que reciben proyectos ejecutados desde una oficina local. La agencia donante utiliza un sistema de patrocinio de niños, que constituye la base de varias actividades de CCIM y otros ADP. El principal objetivo del proyecto es mejorar la calidad de vida de los niños y las familias de las comunidades donde se ejecuta un ADP<sup>3</sup>. Las áreas de trabajo más importantes relacionadas con los niños son la educación y la salud. Además, las comunidades reciben otros proyectos en temas como educación no-formal, salud, desarrollo económico e infraestructura. El fortalecimiento de la organización y el género son los dos ejes transversales que informan todos los proyectos.

CCIM empezó a trabajar en 1997 y estuvo financiada por recursos alemanes hasta 2005; luego consiguió financiamiento de Canadá por un período de siete años. A mediados de 2000, el ADP cambió su estatus legal al de organización de segundo grado. En ese entonces, el personal de CCIM sostenía que este cambio de personería les permitiría buscar apoyo y financiamiento para proyectos independientes a los de la agencia cristiana donante; sin embargo, la mayor parte del financiamiento proviene aún de la agencia. Con los nuevos fondos canadienses, CCIM incrementó el número de niños patrocinados a más de 7 000 beneficiarios directos e indirectos.

Las comunidades que forman parte de CCIM son indígenas –aunque unas pocas tienen población indígena como mestiza– y pertenecen a la nacionalidad otavalo, de habla *kichwa*<sup>4</sup>. A pesar de que entre sus miembros se encuentren los bien conocidos empresarios y músicos que venden artesanías y tocan música andina alrededor del mundo (Colloredo-Mansfeld, 1999), la mayoría de los comuneros combina varias actividades económicas con la agricultura de subsistencia. Los hombres y mujeres jóvenes migran a ciudades cercanas, como Quito, en busca de trabajo asalariado; los primeros se ocupan generalmente en el sector de la construcción y las mujeres como empleadas domésticas. También se observan patrones de migración internacional, y sus destinos son Colombia y recientemente países mucho más lejanos como España, Italia y Bélgica. Casi todo el personal de CCIM es *kichwa* (ocho miembros, incluyendo coordinadores y asistentes), a excepción de dos miembros mestizos que no están en puestos de poder o toma de decisiones. Algunos miembros del personal de CCIM pertenecen a las comunidades beneficiarias.

3 El Instituto Ecuatoriano de Cooperación Internacional clasifica a CCIM como parte del sector de Bienestar Social, sector que se ocupa de la calidad de vida de los niños. Ver en <http://web.mmree.gov.ec/INECI/Reportes/pgFichaProyecto.aspx?ID=1090>

4 La escritura del *kichwa* está en proceso de estandarización. En este trabajo utilizo la palabra *kichwa* para referirme tanto al idioma como a los parlantes. Esta forma es más común entre los lingüistas indígenas, quienes la emplean para diferenciarla de la escritura en español.

## Métodos de investigación

Entre finales de mayo y mediados de agosto de 2006, conduje una investigación etnográfica que se concentró en el trabajo de CCIM. Anteriormente, en 2003 y 2005, había colaborado con la organización haciendo investigación aplicada para sus programas. Mi estudio en 2006 incluyó un trabajo de observación participante en la oficina de CCIM, a las afueras de Otavalo, y acompañamiento al equipo en sus visitas de campo en las comunidades. Las observaciones sirvieron de insumo para formular entrevistas semiestructuradas al personal, a los beneficiarios de dos comunidades seleccionadas y a un oficial de la agencia donante. Complementé la información obtenida con el levantamiento de archivo que realicé en las oficinas de CCIM.

Durante la investigación pasé la mayoría de mi tiempo con miembros del personal de CCIM. Las observaciones me permitieron afinar los temas de las entrevistas (DeWalt y DeWalt, 2003) y monitorear las relaciones entre la organización indígena, sus beneficiarios y los oficiales de la agencia donante (Epstein, 1967: xv). Observé al personal de CCIM en diversas situaciones, en diferentes horarios y locaciones (reuniones entre el personal y los beneficiarios, visitas a las comunidades, reuniones con los líderes locales, actividades del día a día, organización de celebraciones como el *Inti Raymi*, etc.) para entender cómo los individuos utilizaban las normas y los valores locales en su trabajo cotidiano y comprender los significados que atribuían a sus acciones y a las relaciones de las cuales formaban parte (Garbett, 1970: 219 y 222).

Las entrevistas semiestructuradas sirvieron para indagar en un tema específico (Weller, 2000: 368): las ideas acerca del desarrollo entre distintos actores relacionados al trabajo de CCIM. Entrevisté un total de catorce personas. Seis miembros del personal fueron entrevistados para explorar a profundidad el significado que estos profesionales indígenas atribuyen a la idea de desarrollo, el trabajo actual y futuro de la organización, su habilidad para negociar con la agencia que los financia y su relación con las comunidades. Un segundo cuerpo de entrevistas fue conducido entre distintos beneficiarios: líderes comunitarios, mujeres que han participado en proyectos de CCIM, educadores de la comunidad y jóvenes graduados de la escuela secundaria con becas de CCIM. Asimismo, entrevisté a un oficial de la agencia donante en Quito sobre el trabajo de CCIM.

La información obtenida con las entrevistas y los apuntes de campo realizados durante las observaciones fue analizada utilizando un sistema de códigos temáticos (Lederman 1990: 84-85). La información codificada fue examinada para encontrar creencias en común y discursos conflictivos entre los diferentes actores (Clifford, 1990: 59). Los nombres de los informantes han sido omitidos para proteger su privacidad.

## Legibilidad y mistificación: conteos y reportes de progreso anual

Se ha sostenido que la tercerización de las funciones del Estado a las ONG es una característica fundamental de la operación de los Estados nacionales y un sistema emergente de gubernamentalidad transnacional (Ferguson y Gupta 2002: 990). Los Estados y las ONG trabajan dentro de un nuevo sistema de poder que involucra un conjunto de instituciones, procedimientos, análisis y reflexiones, cálculos y tácticas que se preocupan por la población (Foucault 1991:102). Las ONG son contemporáneas de los órganos del Estado, “a veces rivales, a veces sirvientes, a veces guardianes, a veces parásitos” (Ferguson 2006:103). Si las ONG tienen características estatales, deberíamos investigar los efectos gubernamentales que estas organizaciones producen a través de sus prácticas. En este ensayo exploro este tema examinando el patrocinio de niños desde la perspectiva de una organización indígena que emergió de la intervención de una agencia donante internacional, la cual asiste a “los niños del mundo” a través de “los grupos más pudientes de la sociedad occidental” (Stephen, 1995: 7) y, en el caso de CCIM, conecta a los niños *kichwa* de los Andes ecuatorianos con padrinos de países del norte<sup>5</sup>.

Parte del proyecto modernista de cualquier Estado es el conocimiento acerca de su población. La estadística, la ciencia del Estado, ha sido una de las mayores tecnologías para distinguir las particularidades de la población (Foucault, 1991: 96) y hacerla legible en un formato conveniente (Scott, 1998: 3). Parte del trabajo de CCIM consiste en llenar una serie de reportes con información acerca de la salud, educación y el bienestar general de los niños patrocinados. La información de más de 2 000 niños patrocinados es recolectada continuamente durante cuatro conteos y un APR (*Annual Progress Report*):

Hacemos cuatro conteos al año: uno en octubre, uno en enero o febrero, uno en marzo o abril, y uno en agosto. Cuatro conteos para verificar si los niños están en las comunidades; verificar su presencia. Pero los cuatro conteos siempre tienen la misma información, las mismas preguntas. Entonces, no es raro que me moleste si vienen a preguntarme las mismas cosas [refiriéndose al enfado de los padres]: si el niño está bien, si fue promocionado, si está en la comunidad, si está yendo a la escuela, dónde está, sobre el papá, sobre la mamá... entonces ellos [los padres] tienen que estar dispuestos a dar esa información. Ese es el compromiso (entrevista con un miembro del personal).

El APR se manda al padrino cada año con una foto del niño y la siguiente información: nombre, proyecto de desarrollo al cual pertenece el niño (en este caso CCIM), género, cumpleaños, año, estado de salud, beneficios de salud, tareas en el hogar,

5 CCIM ha trabajado con padrinos alemanes y canadienses.

juegos favoritos y actividades espirituales. Para los padrinos, el reporte es una forma de hacer legible la situación local a un foráneo (Scott, 1998: 45), de este modo, los padrinos o madrinan pueden estar al tanto de cómo le va a 'su' niño o niña cada año. Los conteos y APR conforman las estadísticas básicas que son enviadas a la oficina nacional en Quito y a la sede internacional de la agencia donante. Estas prácticas se asemejan a los censos realizados por los Estados con los que se crea la ficción de que "todos están incluidos y cada quien ocupa un –y solamente un– lugar sumamente claro" (Anderson, 2006: 166).

Para Foucault (199: 95), la forma actual de gobierno está interesada por la manera correcta de disponer las cosas para un fin que sea 'conveniente' para aquellas cosas a ser gobernadas. Las actividades y reportes del patrocinio de niños están bajo el intenso escrutinio de la agencia donante. Es conveniente para la agencia recolectar información detallada del niño para presentar resultados tangibles de su trabajo a los padrinos y para monitorear a cada niño apadrinado en caso de que un padrino requiera 'información adicional' acerca de 'su' niño en un determinado momento.

La agencia donante de CCIM ha creado una compleja red de sistemas administrativos para representar a las comunidades alrededor del mundo en un proceso de abstracción relacionado con un pequeño número de objetivos. La organización enfatiza el cuidado de poblaciones en términos médicos y educativos muy concretos (estado y beneficios de salud y educación, registros de vacunación, promociones escolares) y asegura la vigilancia anual del 'progreso' de su población bajo esos términos. De esta manera, una agencia internacional puede 'ver' la actividad humana en la cual está interesada a través de una aproximación simplificada, el APR (Scott, 1998: 76) y al hacerlo, toma el rol estatal de vigilancia de las poblaciones.

La actividad humana local se vuelve visible para los diferentes niveles de la administración de la agencia (nacional, regional, internacional) de dos diferentes maneras. Primero, permite ver el desarrollo de los programas según el progreso de los niños, de acuerdo a ciertos puntos de referencia específicos. La premisa es que si todo está funcionando correctamente, el niño patrocinado habrá completado sus requisitos de vacunación, recibido más beneficios de salud, obtenido apoyo para gastos educativos (útiles escolares al principio del año académico) y será promovido al siguiente año escolar. Llevando las cosas a un extremo lógico, el APR muestra a la organización y a sus padrinos que sus programas logran mantener a estos niños sanos y salvos, en comunidades generalmente imaginadas como pobres y con un alto índice de mortalidad infantil.

Segundo, los APR facilitan la rendición de cuentas en todos los niveles de la organización. Si los niños no están progresando de acuerdo a lo esperado, el primer nivel de responsabilidad es el de la organización indígena y su efectividad en la tarea de vigilar a las familias. La vigilancia consiste en regular las condiciones actuales de la sociedad, mejorarla y verificar que todo contribuya al bienestar de sus miembros

(Donzelot, 1979: 7). En este caso, la vigilancia toma la forma del APR, que registra tanto el progreso de los niños como las irregularidades que surgen de la no-supervisión de los padres, en primer lugar, y en segundo término, del personal de CCIM. Alegando que su objetivo es defender los intereses de los niños, la agencia donante ejerce una tutela que supuestamente salva y corrige.

Los conteos y APR están diseñados para proporcionar información legible al sistema de administración de la agencia donante y a los padrinos de los niños en el exterior. Sin embargo, aquello que para un oficial de la agencia es simple, se convierte en algo enajenante para la gente local (Scott, 1998: 48), en este caso, los padres, y, hasta cierto punto, los propios miembros del personal de CCIM. Primero, el personal de CCIM afirma que las visitas y sondeos constantes pueden llegar a molestar a los padres de familia. Una de las reacciones es la suspicacia acerca de cómo la organización utiliza la información sobre los niños; las fotografías que se toman a los niños para los APR están en el centro de la polémica. El personal de la CCIM comentó que los padres los han acusado de obtener ganancias por vender las fotografías de los niños. Esta acusación a veces es acompañada por especulaciones locales respecto a que la verdadera intención de los padrinos es robarse a los niños.

Los APR no están diseñados para que los padres de familia ‘vean’ el progreso de sus niños. Los padres no saben, necesariamente, los usos que se dará a la información obtenida; por el contrario, el personal de CCIM sí conoce el destino de la información. Sin embargo, incluso para ellos, parte de los procesos administrativos no son completamente claros. El personal utiliza un programa diseñado por la agencia donante para ingresar la información de los APR, que luego es impresa en papel y enviada a los padrinos en el exterior. Los miembros del personal adjuntan la fotografía del niño a cada APR impreso. Sin embargo, la información de los APR está en inglés, idioma que ninguno de los miembros de CCIM entiende.

El proceso de imprimir documentos ilegibles es un ejemplo palpable de la concreción de relaciones de poder en las cuales los agentes locales de vigilancia sirven a los intereses de los niveles más altos de la organización con sus tareas administrativas. Este proceso muestra la desigualdad entre los distintos niveles del sistema administrativo. De la misma forma en que el Estado es imaginado como algo que ‘está arriba’ y que engloba los demás niveles en la jerarquía espacial, las ONG podrían ser entendidas como organizaciones que practican una verticalidad que requiere de prácticas rutinarias y rituales mundanos (Ferguson y Gupta 2002: 984). Así, el sistema administrativo de la agencia donante se concretiza en la práctica a través de conteos y APR que habilitan la vigilancia sobre la efectividad de CCIM. El personal de CCIM siente a la agencia donante como una organización que está por encima de ellos y que exige estricta fidelidad a las políticas y procesos administrativos del patrocinio de niños.

Desde la perspectiva de los niños y los padres, estos altos niveles de la organización conllevan procesos a los cuales ellos se someten para obtener acceso a los beneficios

asociados, pero que no necesariamente entienden y que además generan sospecha. Los conteos continuos y toma anual de fotografías se convierten en rituales que ‘representan’ a la agencia donante en un nivel local (Ferguson y Gupta, 2002: 985). Por un lado, la presencia y pertenencia del personal de CCIM a las comunidades complica la idea de una organización o estado ‘por encima’ de la sociedad civil (Ferguson, 2004); por otro, los conteos proveen una vívida experiencia de la verticalidad de la organización y del lugar desaventajado en el que se encuentran tanto los beneficiarios como la unidad administrativa local frente a los niveles más altos del sistema administrativo de la agencia donante.

### Rituales de verticalidad

Acompañé a uno de los miembros del personal de CCIM y a becados (colegiales o universitarios apoyados financieramente por la organización) y educadores comunitarios que le asistían, a la comunidad más distante a la que sirve la organización para recoger información para los APR. Llegamos en la camioneta de la organización. El encargado del patrocinio de niños había mandado un comunicado a través del cabildo pidiendo a las madres que fueran ese día a la escuela con sus niños para llenar los APR y tomar las fotos respectivas. Sin embargo, no todos los niños habían acudido, así que esperamos un rato mientras se corría la voz de que estábamos ahí. Ubicados en la escuela, empezamos a llenar los cuestionarios de los APR. Para lidiar con el tedio de completar aquellos largos cuestionarios, así como con el posible enojo de los padres, el personal de CCIM no hizo todas las preguntas. Por ejemplo, no preguntamos a los padres si sus niños habían recibido o no beneficios de salud. Simplemente verificamos nombres, años, grado al que el niño pasaba, materia preferida y juego preferido. Los niños se mostraron tímidos para responder las preguntas y sus madres respondían por ellos la mayoría de las veces. Una madre nos dijo que había un error en el nombre de su hija. La familia había decidido cambiar el nombre de la niña a Gabriela cuando fue inscrita en el Registro Civil. Temiendo las complicaciones burocráticas de cambiar los registros de la niña, el encargado decidió no hacer ningún cambio. “Acuérdese”, le dijo a la madre, “para nosotros, es Karen”. Así, esta madre experimentó la verticalidad de la ONG, pues le fue negado el poder de decidir sobre el nombre de su propia hija en el registro de la agencia donante.

Ferguson y Gupta (2002: 987) sostienen que la espacialidad vertical del Estado se produce a través de las rutinas burocráticas. Una de ellas es el control sobre el espacio geopolítico de la unidad administrativa, que los oficiales de alto nivel de hecho establecen a través de su desplazamiento por las unidades administrativas. Con la camioneta de la organización, estábamos demarcando el espacio geográfico del proyecto de desarrollo. Nuestro viaje fue un ejemplo de la materialización de la ONG al

menos de dos maneras. Primero, la camioneta es un símbolo del rango de un funcionario en la jerarquía, así como un marcador de diferenciación en espacios donde el transporte privado es escaso. Segundo, los viajes burocráticos tienen varios objetivos: conducir inspecciones, disciplinar, premiar, motivar y castigar (Ferguson and Gupta, 2002: 987). En esta visita, CCIM llevó camisetas con los logos de la organización y la agencia donante a los niños patrocinados. Una vez que terminaron de repartir las camisetas a los niños, obsequiaron el resto de camisetas a los niños mayores de doce años, que no califican para el patrocinio por su edad, y a las madres y padres de estos niños. Al final de la visita, el personal de CCIM tomó una foto de todas las personas con sus camisetas. “¡Tengo la foto para el reporte!” comentó el encargado a cargo de la visita. Esta visita sirvió al mismo tiempo para inspeccionar y premiar, para demostrar la autoridad y magnanimidad de la ONG y, finalmente, para asegurar los procedimientos escritos y fotográficos sirven para asegurar transparencia y rendición de cuentas en la estructura administrativa (Gupta y Sharma, 2006: 287).

## Regalos y desigualdad

Durante la visita, también llevamos con nosotros un par de regalos que enviaron unos padrinos a ‘sus’ niños. La donación monetaria de un padrino a un niño, además de su contribución mensual regular a la organización<sup>6</sup>, se conoce como un GN (*Gift Notification*) o regalo especial. Según CCIM, estas contribuciones monetarias producen tensión dentro de la comunidad porque solamente algunos de los niños patrocinados las reciben. De acuerdo con las políticas de la agencia donante, cuando un padrino envía dinero, ese dinero deberá ser usado para comprar algo para el niño:

Uno no les puede dar el dinero en efectivo. Por ejemplo, si les han mandado 80 o 100 dólares, tienen que gastarlo todo. Muchas personas quieren el dinero en efectivo, pero eso no es posible, porque los padrinos quieren que el dinero vaya al niño directamente, para que el niño tenga algo para recordar a su padrino. Esos son los GN. Nosotros tenemos conflictos con eso porque no es para todos. Los GN son realmente escasos, tal vez una vez cada dos meses, y siempre para las mismas personas (entrevista con un miembro del personal).

Los regalos, así como la correspondencia entre los padrinos y los niños, ayudan a la agencia donante a construir una conexión personal que atenúa la impersonalidad

6 Los padrinos del norte generalmente contribuyen con la organización mensualmente. Las contribuciones empiezan desde alrededor de 35 dólares al mes y son incorporadas al fondo de los proyectos de las organizaciones de área. Adicionalmente, algunos padrinos envían contribuciones monetarias especiales más allá de su compromiso mensual como un regalo para el niño, durante Navidad, por ejemplo, con el propósito de establecer, a través del regalo, una relación más personal con el niño.

del intercambio monetario que implica el patrocinio de un niño. Esto neutraliza la idea de que la relación está siendo comprada, y que el contexto político y económico amenaza con transformar a los niños en mercancía, y constituye al mismo tiempo el lugar de los que tienen dinero para apadrinar a un niño y el de los que necesitan ser apadrinados (Bornstein, 2001: 597).

Iniciativas humanitarias tales como las de los proyectos de la agencia donante están basadas en la idea del poder liberador de conectar a las personas alrededor del mundo para trascender la desigualdad. Sin embargo, estos esfuerzos podrían llegar a reforzar las diferencias que el patrocinio aspira a trascender (Bornstein, 2001: 595). En el caso de CCIM, la desigualdad local termina siendo amplificadas de diferentes maneras. Primero, se refuerza la verticalidad de la ONG, en el sentido de que los recursos del desarrollo (en este caso los regalos o el dinero) son controlados por la organización. Este control está en conflicto con la expectativa de varios miembros de las comunidades a los que les gustaría ver que todos los niños se beneficien de manera equitativa a través de CCIM o cualquier otro proyecto de desarrollo.

El destino personal de los GN y otros regalos niega la expectativa de distribución igualitaria y produce envidia, según la gente local. La envidia va en contra de la organización comunitaria y divide a la gente en dos grupos: aquellos que se benefician de los GN y aquellos que no. Por lo tanto, este esfuerzo humanitario por superar la desigualdad termina por crear en realidad una experiencia de desigualdad y desconfianza en el nivel local (Bornstein, 2001).

Es más, se niega la autoridad de los padres en el sentido de que no pueden controlar y decidir sobre el destino del dinero del GN. En teoría, es el niño quien decide qué comprar con ese dinero. Después de la compra, se toma una foto del niño con lo que ha comprado y se envía una carta de agradecimiento y un recibo. Este proceso asegura a la organización transparencia y rendición de cuentas al controlar el manejo 'adecuado' de recursos<sup>7</sup>. Sin embargo, los padres de familia se ven desprovistos de autoridad para decidir cómo manejar los recursos enviados a sus hijos<sup>8</sup>. Los recursos para el desarrollo, por lo tanto, no fluyen de arriba hacia abajo sino que saltan<sup>9</sup> de unos actores a otros, desempoderando a quienes no tienen voz ni voto acerca del manejo de dichos recursos. El control de los GN por parte de la organización indica una cierta falta de confianza en la habilidad de los padres de familia para manejar adecuadamente los recursos de la organización. De cierta manera, este control invierte la relación padre-hijo e infantiliza a los padres: "privar al Otro de su adultez [...] es una

7 En la década del ochenta, la agencia de financiamiento trabajaba en otras comunidades de la misma provincia. El dinero era entregado a las familias exclusivamente, por lo que resultaba difícil para el personal probar el destino de los recursos. "Era necesario verificar que el dinero no se gastara en emborracharse", dijo un oficial que citó Andrade (1990: 39).

8 Bornstein encuentra el mismo proceso en Zimbabwe, donde la desigualdad creada por el patrocinio de niños también causa división y envidia. La envidia puede resultar en brujería en el contexto analizado por Bornstein (2001: 614).

9 Semejante a la manera en que la globalización no 'fluye' sino que salta alrededor del planeta (Ferguson, 2006).

forma de desempoderar al Otro, porque la edad significa estatus en la mayoría de las sociedades” (Martínez, 2006: 145)<sup>10</sup>. La madre de dos niños apadrinados comenta:

Hay niños que dicen, “escribí una carta de presentación, pero no me han mandado nada”. Por ejemplo, mi hijo mayor fue también patrocinado con Alemania<sup>11</sup> pero nunca le mandaron ni una carta. Por otro lado, mi otro hijo que también está patrocinado recibe cartas, calcomanías y las cartas dicen cosas muy bonitas: ‘te quiero ver crecer, quiero que estudies’. Dicen que le aman al niño. Palabras muy lindas. Mi niño se siente contento y dice, ‘mira lo que mi padrino me dice, “te quiero, te extraño”. Pero mi hijo mayor se pone triste. “¿Por qué a mí no me mandan cosas? Te escogieron a ti porque eres más bonito” (entrevista con una educadora de la comunidad).

La manera en que CCIM hace frente a estas quejas hace uso de la figura local del “padrino” para explicar la relación entre el patrocinador y el niño. De hecho, como se ha mencionado, no se usa el término patrocinador, sino el de “padrino”. El personal de CCIM explica a las personas de las comunidades que así como algunos padrinos siempre traen regalos a sus ahijados cuando los visitan, otros “no se acuerdan”. Existe un riesgo, sin embargo, en utilizar la palabra “padrino”, ya que en la zona el compadrazgo implica un fuerte lazo entre el padrino y los padres del niño. Este entendimiento local de la relación padrino-ahijado podría añadir una expectativa de conexión personal desde el punto de vista de los niños, la cual queda sin materializarse para muchos de ellos.

Desde la perspectiva de las comunidades locales, no existe una comprensión clara acerca de quién tiene o no tiene padrino. No todos los niños beneficiarios de los proyectos tienen un padrino asignado. Los fondos para un PDA funcionan con recursos que son canalizados a más beneficiarios que solo aquellos niños que tienen un padrino individual en el extranjero. Todos los niños del proyecto reciben beneficios de salud y educación. Aunque CCIM intenta distribuir los beneficios de la manera más equitativa posible, los niños que tienen padrino asignado reciben atención preferencial. Por ejemplo, al inicio de cada año escolar, CCIM apoya la compra de útiles y libros escolares. La organización contribuye con un monto más alto para los niños apadrinados que para los que no tienen padrino.

10 Presenté algunos de los resultados de mi investigación en el verano de 2008. Un oficial de la agencia de financiamiento en Quito no estuvo de acuerdo con esta observación. Según él, a veces los padres piden al personal de la agencia donante que el dinero sea gastado en ciertas necesidades. Por ejemplo, mencionó que en un proyecto en otro sitio del Ecuador, los padres de un niño apadrinado sugirieron que el dinero fuera gastado en pagar una deuda. Sin embargo, según el personal de CCIM, el proceso usual es comprar cosas para el niño (pollos, corderos, etc.)

11 Los primeros siete años, CCIM recibió dinero de patrocinadores alemanes. Ahora, la organización está recibiendo fondos de patrocinadores canadienses. Los fondos, sin embargo, no vienen solo de las remesas que envían mensualmente los patrocinadores. En la década de los ochenta hubo un cambio en la composición de los fondos de la agencia donante. Ahora las oficinas que recaudan fondos para programas en otros países reciben fondos de cooperación gubernamental de países del norte para mantener sus proyectos de desarrollo en países subdesarrollados (Commins, 1997).

Aunque el personal de CCIM ha logrado evadir algunas de las políticas de la agencia sobre la distribución de recursos, existen varias maneras en las que las políticas de financiamiento reproducen condiciones de desigualdad, como lo demuestra el trato diferenciado que reciben los niños apadrinados. Así, CCIM tiene fondos para casos de emergencia de los niños (cirugías o tratamientos especiales), que según las políticas de la agencia donante solo son para uso exclusivo de los niños que tienen asignado un padrino:

Cuando un niño apadrinado se enferma, tenemos que apoyarle en lo que podamos. Tenemos que apoyarle con todo el dinero o un porcentaje grande del mismo. Pero cuando el niño no es apadrinado, entonces no lo hacemos. Creo que a veces, subconscientemente, cuando algo pasa, lo primero que nos preguntamos es si el niño está o no apadrinado. Si el niño no lo está, qué alivio, y si lo está, entonces nos preocupamos. Las políticas [de la agencia donante] nos han obligado a eso. Nos han obligado a pensar de esa manera. Pero aquí tratamos de que ese no sea el caso. Tratamos de que todos los niños tengan los mismos derechos (entrevista con un miembro del personal).

## Una comunidad imaginada fallida: correspondencia editada

134

El intercambio de cartas entre padrinos y niños es otra de las actividades que caracteriza el patrocinio. Estas cartas también ayudan a crear una comunidad imaginada, una fraternidad global en Cristo. La correspondencia sirve para imaginar una conexión entre las personas de alrededor del mundo, una familia cristiana global que pertenece a los múltiples lugares donde opera la agencia donante (Bornstein, 2001: 609). Las cartas son pensadas como un vínculo directo entre el padrino y el niño. Esta supuesta relación íntima, sin embargo, está mediada por los diferentes niveles de la administración de la agencia donante.

La oficina de patrocinio en CCIM está encargada de todos los tipos de cartas que se intercambian entre los padrinos y los niños<sup>12</sup>. Con el crecimiento de NEP (Niños en Patrocinio) desde 2006, las personas en la oficina de CCIM necesitaban recolectar cartas de presentación de los nuevos niños patrocinados. El contenido de estas cartas obedece a ciertos lineamientos. El asistente de la oficina me dijo que en las cartas los niños no pueden pedir cosas que deseen. También está prohibido mandar números de teléfono o direcciones. No está permitido escribir el nombre de la comunidad o el cantón donde vive el niño.

En la oficina de CCIM, los miembros del personal se ocupaban en reescribir algunas de las cartas de presentación. Cuando les pregunté por qué, me hablaron sobre

12 Hay diferentes tipos de correspondencia: presentaciones, respuestas, agradecimientos, cartas de Navidad, historial del niño y APR (Andrade, 1990: 38).

las reglas de la agencia donante. Cuando el contenido de las cartas no cumple con estas reglas, la oficina de la agencia en Quito las manda de regreso a CCIM para que se hagan las debidas correcciones. Al leer las cartas que estaban siendo reescritas noté que había algunos temas que se repetían. Una parte de la carta era sobre la belleza de la comunidad donde vivía el niño y el maravilloso paisaje. Luego, las cartas hablaban sobre el tipo de productos que la gente cultivaba en la comunidad. Otra sección describía a la familia del niño. Finalmente, las cartas presentaban las actividades favoritas del niño. El asistente de la oficina también me explicó que en las cartas subsecuentes, una vez que se tiene información acerca del padrino y si éste es una persona religiosa, los niños también incluirán referencias religiosas.

La forma en la que esta comunidad global es imaginada se basa en relaciones íntimas y personales entre los padrinos y ‘sus’ niños. En lugar de miembros anónimos entre sí, la agencia establece una relación entre ciertos niños y ciertos padrinos alrededor del mundo (en su mayoría, niños del sur con padrinos del norte). La membresía está basada en la idea de igualdad dentro de una familia transnacional cristiana (Bornstein, 200: 605) y se sostiene en el intercambio de correspondencia y regalos que crean un puente entre la distancia geográfica, económica y social que existe entre los diferentes miembros de la comunidad.

La correspondencia que a primera vista parece personal, directa e íntima está, en realidad, mediada por los niveles administrativos de la organización indígena y la agencia. El sistema de la agencia donante obstruye la correspondencia directa y la conexión verdadera entre el niño y el padrino al borrar las direcciones, números de teléfono y referencias a las comunidades, cantones o provincias del país del niño. Por un lado, la agencia quiere resguardar la seguridad del niño y vigilar que haya una relación ‘adecuada’ entre el padrino y el niño. Por otro lado, si los recursos fueran canalizados directamente, la organización correría el riesgo de perder el control de la relación e intercambios asociados, lo cual traería consecuencias en su estructura de financiamiento. Es más, las cartas y los pedidos del niño a su padrino podrían llegar a abrumar al padrino y hacer patentes las desigualdades que no se ven gracias a la mediación de la agencia donante; esto podría acabar con un esfuerzo de desarrollo que considera a la pobreza como algo “manejable y pragmático, algo que se puede resolver con un compromiso financiero mensual” (Bornstein, 200: 602).

Cualquier cosa relacionada a la política o sexualidad es excluida de las cartas de los padrinos; asimismo, los pedidos concretos de parte de los niños tampoco se permiten. La comunidad del niño es retratada usando referencias a una geografía hermosa: valles cultivados rodeados de montañas, flores, sol, animales domésticos, arcoiris, una casita... un escenario rural idílico. La imagen de los padres de los niños, los cuales son representados como agricultores, comunica una relación armoniosa con la naturaleza. Los niños viven una niñez ‘normal’ con una mezcla adecuada entre responsabilidad y ocio. Cualquier alusión a las necesidades de la comunidad se excluye de esta

representación. Las cartas de presentación retratan una comunidad local en la cual la pobreza es manejable si se resuelven ciertos problemas específicos. La legibilidad del ambiente local solo se permite en tanto ésta fomenta el mantenimiento de una contribución mensual manejable.

El proceso de mistificación de las realidades y necesidades locales que produce la correspondencia editada puede potencialmente ocasionar una experiencia de desconexión cuando los padrinos finalmente viajan para visitar a sus niños apadrinados<sup>13</sup>. Por otro lado, los niños muchas veces sienten una desconexión cuando no tienen un padrino personal o no reciben cartas ni regalos. En el caso de una minoría de niños apadrinados, la relación con el padrino extranjero continúa durante un largo tiempo, más allá de cuando cumplen doce años, edad que marca el límite para ser niño patrocinado. Algunos padrinos pagan por la educación secundaria y universitaria del niño. Tuve una conversación con un estudiante universitario cuyos padrinos continuaron apoyándole después de haber cumplido los doce años. Él se sentía bendecido por haber podido asistir a la universidad en Quito gracias a sus padrinos. Este tipo de niños desarrollan un fuerte sentido de conexión con la comunidad global, pero estos casos son la excepción. Las diferencias creadas entre los niños que se benefician de los regalos y la ayuda financiera y aquellos que no lo hacen pueden llegar a intensificar la sensación de desconexión y exclusión de la comunidad transnacional global de la agencia donante.

Como consecuencia, los esfuerzos humanitarios conectan y desconectan a las personas simultáneamente (Bornstein, 200: 614). La correspondencia se modifica para mantener una comunidad imaginada en la familia cristiana global de la agencia donante. Sin embargo, el proceso puede fallar cuando un padrino llega a visitar a su niño y no puede reconciliar lo que ha imaginado con lo real. Esta experiencia de comunidad también puede fracasar cuando un niño no experimenta la conexión material de los regalos y las cartas de su padrino. A nivel local, los esfuerzos humanitarios pueden terminar reconfigurando a las comunidades e introduciendo una sensación de carencia y desconexión para los que no participan de los beneficios.

## Conclusiones

CCIM y su agencia donante participan en el gobierno de poblaciones. Específicamente, colaboran en la vigilancia de las familias, a las que 'ayudan' para asegurar el bienestar de los niños. La organización CCIM, en la cual trabaja personal en su mayoría indígena, es a la vez objeto y sujeto del poder. Para ver cómo funciona la gubernamentalidad en CCIM ha sido necesario poner atención a sus prácticas, especialmente a los procedimientos más formales, como el patrocinio de niños.

13 Bornstein (2001) ha reportado esta experiencia de desconexión en sus entrevistas a padrinos en los Estados Unidos. No tuve la oportunidad de conocer ni entrevistar a ningún padrino durante mi trabajo de campo.

Los conteos, las fotografías, los APR, los regalos y la correspondencia son centrales en el gobierno de las poblaciones, en este caso, niños, familias y miembros del personal de CCIM. El aparato de seguridad (Foucault, 1991) para las prestaciones sociales a los niños funciona a través de dichos sistemas. Los niños se convierten en el objeto permanente de vigilancia. Si la información registrada no presenta cierto progreso, se pedirá cuentas a las familias de los niños y CCIM. Estas tecnologías de administración ayudan también a que la situación local sea legible para otras unidades administrativas más allá de lo local, en lo nacional e internacional. Sin embargo, el manejo de la información no está claro para los padres ni para los propios miembros del personal de CCIM, ya que éstos no saben los usos finales que tendrá la información que se recolecta. La legibilidad está directamente relacionada con los objetivos de la agencia donante y los padrinos, limitando el bienestar a resultados concretos en beneficios de salud y educación. La transparencia y la rendición de cuentas son adaptadas de arriba hacia abajo.

Otra función de la correspondencia y los regalos es sostener una comunidad imaginada. La imaginación sigue un eje vertical y otro horizontal. El intercambio y las prácticas de patrocinio sostienen el proceso de imaginar una fraternidad cristiana horizontal y transnacional que sobrepasa los límites geográficos, económicos y sociales. Sin embargo, los regalos y la correspondencia sirven también para palpar la verticalidad y la posición de la agencia donante, que se encuentra por encima de la familia y la comunidad. Es posible que también ayude a ciertos niños, padres de familia y miembros del personal de CCIM a verse sí mismos como miembros de una nueva sociedad mundial con derechos económicos y sociales que pueden ser exigidos a una entidad o autoridad global (Ferguson, 2006: 174). Esta es una manera de reforzar la idea de que la agencia tiene un interés superior en comparación con la parcialidad de los intereses locales.

Los programas para el desarrollo como el que se ha descrito aquí pueden llegar a exacerbar la noción de no-pertenencia a un mundo privilegiado de 'primera clase' (Ferguson, 2006: 166), un mundo distante donde personas acomodadas mandan dinero a un niño al otro lado del mundo. Además, la desigualdad percibida entre el mundo del niño y el del padrino es solamente una de las dimensiones del sentido de carencia y desconexión. Más tangibles son las desigualdades inscritas a nivel local. Los regalos y la correspondencia enviados a ciertos niños generan sospecha y envidia por parte de otros, lo cual resulta en una comunidad dividida, incluso entre dos hermanos que se preguntan si el uno recibirá más regalos que el otro por ser más 'bonito'. Por lo tanto, un esfuerzo humanitario que intenta superar la pobreza en nombre del bienestar infantil termina incrementando las desigualdades locales en lugar de disminuirlas.

## Bibliografía

- Anderson, Benedict (2006). *Imagined communities. Reflections on the Origin and Spread of Nationalism*. Londres: Verso.
- Andrade, Susana (1990). *Visión Mundial: Entre el Cielo y la Tierra. Religión y desarrollo en la sierra ecuatoriana*. Quito: Ediciones Abya-Yala - Ceplaes.
- Bornstein, Erica (2001). "Child sponsorship, evangelism, and belonging in the work of World Vision Zimbabwe". *American Ethnologist* N° 28: 595-622.
- Clifford, James (1990). "Notes on (Field)notes". En *Field notes. The Making of Social Anthropology*. Roger Sanjek. Estados Unidos: Cornell University Press.
- Colloredo-Mansfeld, Rudi (1999). *The Native Leisure Class: Consumption and Cultural Creativity in the Andes*. Chicago: Chicago University Press.
- Commins, Steven (1997). "World Vision International and Donors: Too Close for Comfort?". En *NGOs, States and Donors. Too Close for Comfort?* David Hume y Michael Edwards (Ed.): Nueva York: St. Martin's Press.
- DeWalt Kathleen y DeWalt, Billie con Wayland, Coral B. 2003 "Participant Observation". En *Handbook of Methods in Cultural Anthropology*. Harvy Russell Bernard (Ed.): 259-299. Estados Unidos: Altamira Press.
- Donzelot, Jacques (1979). *The Policing of Families*. Londres: Hutchinson y Co. Publishers.
- Epstein, A. L. (Ed.) (1967). *The Craft of Social Anthropology*. Londres: Tavistock Publications.
- Ferguson, James (2006). *Global Shadows. Africa in the Neoliberal World Order*. Londres: Duke University Press.
- \_\_\_\_\_ (2004). "Power Topographies". En *A Companion to the Anthropology of Politics*. David. Nugent y Joan Vincent (Ed.): 383-399. Oxford: Blackwell Publishing.
- Ferguson, James y Akhil Gupta (2002). "Spatializing States: Toward an Ethnography of Neoliberal Governmentality". *American Ethnologist* N° 29: 981-1002.
- Foucault Michel (1991). "Governmentality". En *The Foucault Effect. Studies in Governmentality*. Graham Burchell, Gordon Colin y Peter Miller (Ed.): 87-104 Chicago: The University of Chicago Press.
- Garbett, G. Kingsley (1970). "The Analysis of Social Situations". *Man, New Series*. Vol. 5, N° 2: 214-227.
- Gupta, Akhil y Arahana Sharma (2006). "Globalization and Postcolonial States". En *Current Anthropology*, N° 47: 277-307.
- Lederman, Rena (1990). "Pretexts for Ethnography: On Reading Field notes". En *Field notes. The Making of Social Anthropology*. Roger Sanjek (Ed.): 71-91. USA: Cornell University Press.
- Martínez, Carmen (2006). *Who defines Indigenous? Identities, Development, Intellectuals and the State in Northern Mexico*. Nuevo Brunswick: Rutgers University Press.

- Scott, James (1998). *Seeing Like a State. How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed*. Londres: Yale University Press.
- Sending, Ole y Iver Neumann (2006). "Governance to Governmentality: Analyzing NGOs, States, and Power". En *International Studies Quarterly* N° 50: 651-672.
- Stephens, Sharon (Ed.) (1995). *Children and the Politics of Culture*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- Weller, Susan (2003). "Structured Interviewing and Questionnaire Construction". En *Handbook of Methods in Cultural Anthropology*. Harvey Russell Bernard (Ed.): 365-409. Estado Unidos: Altamira. Press.

## Ediciones de FLACSO - Ecuador

---



Serie Tesis

---

**"Sin sanidad, no hay santidad".**

---

**Las prácticas reparativas en Ecuador**

---

Annie Wilkinson

---

Flacso Sede Ecuador, 2013

---

238 páginas

---

Esta investigación busca analizar los orígenes y las variaciones de las prácticas reparativas en Ecuador. Específicamente, indaga el rol del "movimiento ex gay", movimiento transnacional conservador y cristiano, que se ha centrado en la difusión de la premisa de que la homosexualidad se puede y se debe cambiar, discurso que busca generar, legitimar y reforzar prácticas reparativas, las que se desarrollan tanto en ministerios cristianos ex-gay, como en consultas privadas de psicólogos y en centros de rehabilitación de alcohol y drogas.

La autora analiza el surgimiento de este movimiento y su discurso como productos de un momento histórico específico y argumenta que han emergido como reacción a la creciente legitimidad del sujeto "gay" contemporáneo.

## La comunidad y sus desafíos políticos en una democracia radical

### *The Community and its Political Challenges in a Radical Democracy*

José Antonio Figueroa

Ph.D. en Literatura Hispanoamericana y Estudios Culturales y Doctor Antropología.  
Decano General Académico Instituto del Altos Estudios Nacionales, Ecuador.

Correo electrónico: jose.figueroa@iaen.edu.ec

Fecha de recepción: mayo 2013  
Fecha de aceptación: octubre 2013

#### Resumen

A partir de la creación y disolución de dos comunidades campesinas de Nono, una parroquia rural de Quito, el artículo reflexiona sobre el papel político y económico asignado a las comunidades campesinas e indígenas en la Constitución del Ecuador de 2008 y en la Ley de Economía Popular y Solidaria. En el artículo se lee críticamente la noción de comunidad, al tiempo que se sostiene que las comunidades no son atributos esenciales de los campesinos, los indígenas o los sectores populares, sino el resultado de posibles arreglos y negociaciones políticas adelantadas por quienes las componen. Se recogen debates sobre la comunidad y se analiza el valor académico y político que puede tener en el Ecuador de hoy.

*Descriptor:* comunidades campesinas, indígenas, conflicto agrario, comunidades y política, Ecuador.

#### Abstract

From the creation and dissolution of two peasant communities in Nono, a rural parish of Quito, this article reflects on the political and economic role assigned to peasant and indigenous communities in the Ecuadorian Constitution of 2008 and in the Law of the Popular and Solidarity Economy. In the article, the notion of community is read critically as it maintains that communities are not essential attributes of peasants, indigenous peoples, or popular sectors, but rather the result of possible political arrangements and negotiations put forth by those who comprise communities. Debates over community are covered and the academic and political values community can have in Ecuador today are analyzed.

*Key words:* peasant communities, indigenous people, agrarian conflict, communities and politics, Ecuador.



## Introducción

Este artículo propone una reflexión sobre los desafíos que representan para las comunidades campesinas e indígenas, en el actual contexto ecuatoriano, el papel económico y político que les ha sido asignado por años. Desde una investigación etnográfica e histórica que describe la creación y disolución de dos comunidades en Nono, parroquia rural de Quito, se muestra que lejos de ser atributos esenciales de las economías campesinas e indígenas, las comunidades son formas de organización cuya vigencia debe ser debatida públicamente, tanto por los que participan en ella como por el resto de la sociedad. Se utilizó el testimonio y la indagación de archivos del Municipio de Quito.

La investigación se realizó entre julio y diciembre del 2010 con el auspicio del Instituto de la Ciudad del Municipio de Quito<sup>1</sup>; buscaba recabar la memoria de las reformas agrarias de 1963 y 1974 y permitió ver el triunfo de la hacienda ganadera y el fracaso de la comunidad campesina a pesar de la activa participación de los comuneros en todo el proceso. Las haciendas introdujeron mejoras tecnológicas para la ganadería y adaptaron para su propio beneficio las transformaciones agrarias.

Uno de los objetivos de las reformas era eliminar el trabajo precario como el huasipungo<sup>2</sup> o la yanapa<sup>3</sup>; en Nono, donde la mayoría de las haciendas son ganaderas; esto les resultaba conveniente, ya que permitía deshacerse de la población trabajadora y de la presión política que ésta ejercía y además facilitó la entrada masiva de una ganadería tecnificada, que sustituyó el trabajo campesino.

En la hacienda San Eloy, el 1 de marzo de 1975, los campesinos se tomaron las tierras y forzaron a su propietario a vendérselas con el apoyo de varios activistas ‘solidarios’ provenientes de universidades y de movimientos de izquierda, mientras la hacienda Alambi fue comprada por los campesinos a unos sacerdotes jesuitas. Uno de los requisitos que puso el Estado a los campesinos para la compra de las tierras era que éstos tenían que organizarse colectivamente y así fundaron comunidades y cooperativas que recreaban sistemas colectivos de trabajo utilizados durante el dominio de la hacienda tradicional. Sin embargo, las comunidades duraron solo el tiempo que les tomó a los campesinos pagar los costos establecidos por los antiguos propietarios. La consolidación de la hacienda ganadera y el fracaso de las comunidades fueron factores que debilitaron la economía campesina y expulsaron a la mayoría de los trabajadores a los barrios de la periferia del noroccidente de Quito.

1 La ciudad de Quito se encuentra dividida administrativamente en 32 parroquias urbanas, a las que se suman 34 parroquias rurales, que en conjunto conforman el Distrito Metropolitano de la ciudad. La parroquia de Nono está a solo 18 kilómetros de la ciudad, pero es la más pobre y la más despoblada del distrito, está formada por los barrios o anejos de Alaspungo, Alambi, la Sierra, Yanacocha y Pucará, constituidos en los períodos de reformas agrarias de los años sesenta y setenta.

2 Pedazo de terreno que el hacendado entregaba a los campesinos a cambio de que trabajaran de 4 a 5 días a la semana en la hacienda.

3 Prestación de ayuda entre los campesinos que los hacendados usaban para su propio beneficio.

Quisiera señalar dos tipos de razones por las cuales la comunidad desapareció: unas relacionadas con las diferencias estructurales entre las comunidades empobrecidas y las poderosas haciendas ganaderas y otras que denomino de tipo moral. Las razones morales aluden a los modos como los campesinos evadieron el debate público de las responsabilidades y los beneficios de la administración colectiva de las propiedades. Estos problemas se trataron en el plano del chisme y del rumor, erosionando aún más la posibilidad de la administración colectiva de las propiedades. En términos económicos, las comunidades no pudieron competir con las haciendas al no acceder a créditos por problemas de titulación, lo que amplió las diferencias económicas entre las haciendas ganaderas cada vez más tecnificadas y las comunidades campesinas.

El análisis de estos casos es importante por el papel que se les asigna a las comunidades en la Constitución ecuatoriana de 2008 y en la Ley de Economía Popular y Solidaria en la construcción del *buen vivir*. El artículo indaga sobre las comunidades como construcciones políticas en el contexto de los cambios constitucionales y legales. Se retoman algunas discusiones fundacionales de las ciencias sociales sobre la comunidad, se describe el caso de la parroquia de Nono y se señala la necesidad de colocar el concepto de “comunidad” en foros públicos donde se contemplen los intereses individuales y colectivos.

## La comunidad como construcción teórica y política

El 10 de mayo de 2011, el presidente Rafael Correa firmó el decreto presidencial que sancionó la Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria (LOEPS), concebida como un mecanismo democratizador que beneficia especialmente a las nacionalidades y pueblos indígenas, a amplios sectores del campesinado y a los sectores informales urbanos y rurales y como apoyo al ‘paradigma del *buen vivir*’, que subordina la economía a la armonía social e individual.

La LOEPS diferencia la economía popular comunitaria, asociativa y cooperativa. El sector comunitario hace referencia directa a campesinos e indígenas ya que en él se involucran “[...] las organizaciones vinculadas por relaciones de territorio, familiares, identidades étnicas, culturales, de género, de cuidado de la naturaleza, urbanas o rurales; o de comunas, comunidades y pueblos y nacionalidades [...]”<sup>4</sup>.

La ley diferencia los sectores comunitarios que expresan vínculos “naturales” y los sectores asociativos y cooperativos que representan a los que se unen de modo “voluntario” para establecer empresas comunes. El artículo 18 define al sector asociativo como “[...] el conjunto de asociaciones constituidas por personas naturales con

4 “Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria”, *Registro Oficial* N° 444, 10 mayo 2010, art. 15.

actividades económicas productivas similares o complementarias, con el objeto de producir, comercializar y consumir bienes y servicios lícitos y socialmente necesarios [...]” y al sector cooperativo como las “[...] sociedades de personas que se han unido en forma voluntaria para satisfacer sus necesidades económicas, sociales y culturales en común, mediante una empresa de propiedad conjunta y de gestión democrática, con personalidad jurídica de derecho privado e interés social”<sup>5</sup>.

La equiparación de la comunidad con vínculos naturales y de las asociaciones y cooperativas con vínculos voluntarios remite a un recurrente esencialismo que ve a los indígenas y campesinos como más próximos a la naturaleza y como una alternativa natural al capitalismo o a los desasosiegos de la modernidad. El caso de Nono mostrará más bien la necesidad de reconocer la voluntad y la decisión política como requisito para la existencia de comunidades en el buen vivir.

La comunidad ocupa un papel central en el pensamiento social moderno y está en el origen del pensamiento sociológico del siglo XIX cuando se desarrolló una conciencia de la crisis de las formas tradicionales de sociabilidad en plena industrialización. En 1887 Tönnies estableció una diferencia entre comunidad y sociedad, o *gemeinschaft* y *gesellschaft*, y definió la comunidad por la ausencia de especializaciones y por la primacía de lo colectivo sobre lo individual. Esta división es análoga a la de Emile Durkheim, quien diferencia la solidaridad mecánica, propia de las comunidades tradicionales y la solidaridad orgánica específica de la sociedad industrial lo que da origen a la diferencia entre Sociología y Antropología.

De acuerdo con Martínez (2000) en la izquierda hay una larga tradición que va desde la visión romántica de la comunidad en los narodniki, a las reflexiones de Marx y Vera Sasulich y las discusiones de Mariátegui sobre las potencialidades políticas de las comunidades en la conformación del estado peruano. Los narodniki eran un movimiento aristocrático en Rusia que veía en el campesinado una alternativa al capitalismo, pero fracasó por crear imágenes que no coincidían con las aspiraciones y dinámicas reales de los campesinos (Ulianova, 2003). Por su parte, la vida campesina como alternativa al capitalismo tiene un lugar central en ciertas corrientes del marxismo (Shanin, 1984), mientras las propuestas de Mariátegui, desarrolladas en los 7 *Ensayos*, influyeron notoriamente en las discusiones sobre la comunidad que se abrieron en el Ecuador en obras de autores como Pío Jaramillo Alvarado (1957), Gonzalo Rubio Orbe (1947) y Cesar Cisneros (1948). Pero como señala Martínez (2000) muchas de las discusiones en torno a la comunidad estuvieron marcadas por la búsqueda de continuidades con las formas precolombinas de organización indígena y confundieron las comunidades con las comunas legalmente reconocidas en el Ecuador en 1937 y las formas de asentamiento territorial –como barrios, anejos, o parcialidades– con formas de organización social.

5 “Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria”, *Registro Oficial* N° 444, 10 mayo 2010, art. 18.

La visión romántica de la comunidad también está en teóricos de la economía moral como Scott (1976) y Polanyi (1957), para quienes los campesinos evitan las desigualdades sociales mediante estrategias que impiden las especializaciones propias de las sociedades modernas y construyen una especie de holismo en el que se funden el parentesco, la religión y la política. La visión holística de campesinos e indígenas es sostenida también por vanguardias intelectuales que construyen imágenes sobre lo rural como alternativa al racionalismo y al tecnicismo de la modernidad burguesa. Sin embargo, críticas feministas, postcoloniales y de izquierda han demostrado cómo ciertos rasgos de las economías morales constituyen un mecanismo eficiente de construcción de asimetrías, no solo de género sino también de raza y clase (Fernández-Kelly, 1983; Nancy Frazer, 1990; Scheper-Hughes, 1996; Sheriff, 2001; Figueroa, 2009).

Es importante anotar ciertas coincidencias entre la economía moral y corrientes neoindigenistas posmodernas que aparecen en la década de los setenta (Figueroa, 2006, 2009), cuando ocurre la crisis del estado nación, de los paradigmas de clases y se les otorga a los indígenas unos atributos que los diferencian de manera esencial del resto del estado (Harvey, 1990; Jameson, 1997). En estos casos, de modo análogo a la tradición romántica del siglo XIX, la supuesta base comunal de las economías campesinas e indígenas es considerada como alternativa natural al capitalismo y el sustrato de su diferencia cultural y política con los estados nacionales blanco-mestizos.

En Ecuador, autores como Ramón (1987) sostienen la continuidad entre formas precolombinas de organización social, como el señorío, y las comunidades contemporáneas; en su perspectiva, ambas formas rechazan el Estado moderno, mientras para Sánchez-Parga (1986), la comunidad expresa una racionalidad distinta a occidente, ya que frena la desigualdad y el apareamiento del Estado como forma de gobierno abstracta e independiente de las relaciones cotidianas. Las confluencias de románticos, posmodernos e indianistas sobre la comunidad fueron tempranamente criticadas por autores como Popkin (1979), quien muestra cómo en las sociedades campesinas las acciones de los individuos buscan el lucro, crean asimetrías económicas y sociales y pueden desenvolverse en una esfera económica distinta del parentesco.

En otro trabajo he mostrado cómo las visiones esencialistas y románticas de los postmodernos sobre la comunidad pueden constituir la contraparte de la negación de los reclamos de inserción plena de los campesinos a la modernidad (Figueroa, 2009). Utilizando la obra del sociólogo Fals Borda (1980) mostré cómo las imágenes esencialistas que desarrolla sobre los habitantes del Caribe colombiano son el correlato de la violencia rural que caracteriza esa zona del país. Fals Borda, sociólogo de izquierdas, desarrolló en las décadas de los setenta y ochenta unas imágenes del campesinado del Caribe que coincidieron con las de las elites más retardatarias, al describirlo como anclado en una economía y una política supuestamente local, igualitaria, anti-estatista y tradicionalista. Estas imágenes que se diseñaron cuando el campesinado lideraba la mayor movilización política en Colombia contra las estructuras tradicionales del

latifundismo regional, imposibilitaron la validación política de sus reclamos de modernización y abrieron la ruta para la violencia regional que se ha expandido dramáticamente en las últimas décadas en el Caribe colombiano.

En el Ecuador otros estudios han roto con los modelos esencialistas y han introducido el elemento político en las relaciones entre comunas y Estado. Becker (1999: 531), por ejemplo, desvincula las comunas de lo precolombino y sostiene que el reconocimiento de la Ley de Comunas de 1937 fue una forma de intervención del Estado, que buscaba racionalizar su presencia en el agro en una época de entrada del capitalismo al espacio rural ecuatoriano. En su perspectiva, en las áreas de mayor activismo político como Cayambe, Pichincha, donde hubo una presencia fuerte de sectores de izquierda, los indígenas respondieron con poco entusiasmo a la Ley de Comunas, mientras fue asumida con fuerza en áreas de menor activismo político como el Chimborazo, en la Sierra sur. Esta ley buscaba controlar a las comunidades libres de las zonas aledañas a las haciendas y produjo varios efectos regresivos: garantizaba la mano de obra de las comunidades libres a las haciendas aledañas y el Estado aseguraba que los tenientes políticos fueran “mestizos muy blancos”, lo que favoreció a los poderes locales. La ley fue dictada durante el momento de mayor retroceso de la dictadura de Federico Páez (1935-1937) y evitó la titulación individual para no causar conflictos entre los indígenas y los campesinos con los poderes locales; en este contexto, la dictadura concibió a las comunidades como la base de un nuevo pacto social, lo que motivó el rechazo de la ley en zonas más politizadas (Becker, 1999).

La participación del campesinado serrano en la revolución liberal permitió que se tomaran algunas medidas como la supresión del diezmo, la ley de beneficencia pública de 1908 y la abolición del concertaje en 1918. Aunque se renovaron instituciones neocoloniales como el huasipungo, la revolución abrió un escenario de disputas que redefinió el lugar de los indígenas campesinos en la nación, donde la izquierda jugó un papel protagónico (Coronel, 2010; Becker y Tutillo, 2009; Ibarra, 2006) y la comunidad ocupó un lugar importante.

Por su lado, Bebbington (1993) resalta el papel de las comunidades en la inclusión económica y política del campesinado y señala que no son formas de resistencia ancladas en el pasado ni renuentes al cambio, sino ensayos de modernidad desde abajo. Otros estudiosos relacionan la comunidad y el desarrollo. Para Martínez (2000), la Ley de Comunas influyó en los debates y prácticas sobre la comunidad hasta la reforma agraria de 1964. Luego, entre 1964 y 1975 los principales debates estuvieron determinados por los procesos de reforma agraria de ese período. Entre 1975 y 1992 hubo una notable influencia del desarrollismo y más tarde se privilegiaron las asociaciones que implicaban menos compromisos y trámites que las comunidades<sup>6</sup>. Por su lado, Víctor

6 La asociación es una persona de derecho privado constituida por al menos cinco campesinos definidos como trabajadores habituales de la tierra, por cuenta propia y sin uso habitual de mano de obra por fuera del círculo familiar (Martínez, 2000).

Bretón (2001) ubica el desarrollismo a partir de 1955 y rastrea el papel protagónico de las comunidades, concebidas como un factor que posibilitó la entrada de innovaciones tecnológicas y de nuevas formas de producción, comercialización y de servicios.

## La comunidad, la Constitución del 2008 y la economía solidaria

La importancia política de la comunidad se ve en la Constitución del 2008 y en la Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria. En esta Constitución, por primera vez se otorga a los derechos colectivos igual importancia que a los individuales. El capítulo 4 está dedicado a los derechos de las comunidades, pueblos y nacionalidades, a los que se les reconoce como autónomos y con derechos que incluyen la identidad, la cultura y la conservación de tierras comunales definidas como inembargables, inalienables e indivisibles y en el artículo 61 “[...] se reconoce a las comunas que tienen propiedad colectiva de la tierra, como una forma ancestral de organización territorial”. Las comunidades cumplen también un papel fundamental en la soberanía económica y los sectores cooperativos, asociativos y comunitarios son la base de la economía popular y solidaria<sup>7</sup> (Constitución del Ecuador, 2008, art. 61).

Actualmente vemos la paradoja de que las comunidades cumplen un importante papel como referente y como imaginario de opciones políticas y económicas de tipo postneoliberal, mientras en algunos casos sufren un gran deterioro interno por el desplazamiento campesino hacia las ciudades y por las transformaciones estructurales del espacio rural de las últimas décadas (Martínez, 2000; Burch, 2007). Como veremos, los casos de Alaspungo y Alambi ejemplifican ese deterioro y muestran la necesidad de recuperar la política y la crítica para viabilizar la comunidad en el buen vivir.

## Las comunidades en Alaspungo y Alambi y su disolución: enseñanzas políticas de un proceso

Los campesinos de Alaspungo y Alambi crearon comunas, pero fracasaron en la administración y en el mantenimiento de las tierras colectivas que compraron durante las reformas agrarias de los años sesenta y setenta. A partir de entrevistas en profundidad y la revisión de archivos locales se indagó con los propios protagonistas acerca de cuáles fueron las razones por las que las experiencias comunitarias fracasaron y se pudo percibir cómo la confluencia de razones culturales y razones estructurales convirtieron en inviable el modelo comunitario. Como concluiremos de manera tentativa, la construcción de modelos comunitarios debe incluir algunos elementos que

---

7 Asamblea Constituyente (2008). *Constitución del Ecuador*. Disponible en [http://www.asambleanacional.gov.ec/documentos/constitucion\\_de\\_bolsillo.pdf](http://www.asambleanacional.gov.ec/documentos/constitucion_de_bolsillo.pdf)

se consideran claves de la deliberación política moderna: la voluntad política de los involucrados, el ejercicio de la evaluación y la crítica permanente de los factores que obstaculizan su existencia, así como el diseño de mecanismos que permitan superar los obstáculos estructurales para su creación y mantenimiento. Los casos de Alaspungo y Alambi muestran que la organización comunitaria no se puede asignar de manera esencial a ningún sector social, sino que es más bien una opción política que debe ser negociada y renegociada de manera permanente (Figueroa, 1997). También evidencia la necesidad de construir una esfera pública popular que rompa dinámicas específicas de las economías morales, como el chisme y el rumor.

Alaspungo y Alambi son dos anejos o barrios donde se concentró la población extrabajadora de las haciendas de San Eloy y de Alambi, respectivamente. La recopilación de la información se hizo en archivos de la ciudad y mediante una serie de entrevistas en profundidad que incluyeron a dirigentes y comuneros como Elías Pailachu y Emiliano Ramos de Alaspungo y Manuela Ambas, de Alambi.

En Alaspungo, en 1975, los campesinos formaron una comunidad, como requisito de las Leyes de Reforma Agraria de 1964 y 1972 que buscaban la “integración del minifundio”, con el objeto de constituir “unidades agrícolas de escala económica”, que una vez reunidas fueran económicamente competitivas (Leyes de Reforma Agraria, Registro oficial 1964, 1972). De este modo, los campesinos integraron los minifundios en comunidades o cooperativas como instancias reconocidas por el Instituto Ecuatoriano para la Reforma Agraria. Previamente, en 1972, intentaron crear una precooperativa que no prosperó, entre otras razones porque los campesinos no tenían cédulas o certificados que se les pedían como requisitos burocráticos. La comunidad fue reconocida en 1975 y en términos reales funcionó hasta 1982, aunque jurídicamente aún continúa. La actividad económica principal fue la extracción de carbón; la agricultura ocupaba un lugar subsidiario, se distribuyeron las responsabilidades en el trabajo colectivo y en la repartición de unos pocos excedentes de las actividades económicas de los núcleos familiares.

En el caso de Alambi, los campesinos tuvieron una experiencia comunal de unos diez años, entre principios de los setenta y de los ochenta, período en el que pagaron el precio acordado de las 240 hectáreas que conformaban la hacienda a un representante de la Compañía de Jesús, propietaria de los predios.

La experiencia de Alaspungo y Alambi muestra que hay ciertos momentos en los cuales el trabajo y la organización comunitaria es la respuesta más adecuada a las necesidades campesinas, lo que legitima su papel en la actual coyuntura de transformaciones políticas. La comunidad tiene una alta potencialidad para crear soberanía alimentaria, para complementar las producciones familiares y para generar valores radicalmente democráticos. Los testimonios muestran cómo la distribución comunitaria de excedentes no solo evita que se pierdan productos, lo cual es una irracionalidad en contextos de visible escasez, sino que también crea obligaciones que se pueden

compensar posteriormente. De acuerdo a Manuela Ambas, de Alambi, en muchas ocasiones los comuneros pierden cosechas por no contar con manos suficientes. En otros casos, los comuneros trabajan conjuntamente para resolver problemas urgentes, como sucede cuando se defienden de las ardillas, muy aficionadas a comerse los zapallos (entrevista, 2 septiembre 2010). En estos casos, grupos familiares trabajan y se reparten ciertos excedentes de las cosechas de los zapallos, mientras la otra parte es comercializada por la familia propietaria de la cosecha. El trabajo comunitario se convierte en la mejor alternativa cuando se siembra y se cosecha en cantidades relativamente grandes. Los servicios laborales que grupos familiares prestan a otras familias, conocidos como los “prestamanos”, se devuelven en la distribución de la cosecha o con la devolución posterior del servicio de la mano de obra recibida.

En Alaspungo, en la época de la comunidad, los comuneros hacían cada viernes mingas para desbrozar los potreros, para sembrar y poner ahí el ganado comunal, así como para construir los hornos y hacer carbón. El producto recibido del carbón era familiar y dependía de la recolección de madera que hiciera cada uno; además sembraban y se repartían papas, habas y mellocos. Una parte del carbón servía para conseguir algo de capital para pagar por los terrenos adquiridos a la hacienda San Eloy, mientras la producción agrícola satisfacía en parte las necesidades de consumo interno. La producción agrícola interna fue importante y se mantuvo en niveles satisfactorios hasta que empezó la esterilización del suelo por el uso irracional de químicos a gran escala en la década de los ochenta. Todos los testimonios ratifican un proceso que caracteriza la entrada de los agroquímicos: un aumento inicial de productividad y un ciclo posterior de caída que obliga a un aumento del consumo de fertilizantes y agroquímicos, hasta que al fin la tierra entra en un franco proceso de esterilización (Burch, 2007).

La comunidad también mantuvo su existencia por cierto apoyo que recibía del Estado, como cuando el Ministerio de Agricultura entregaba alimentos como carnes enlatadas, azúcar, arveja y fréjol, que eran consumidos en los almuerzos de las mingas comunales.

Sin embargo, como ha señalado Martínez (2006), en rigor las estructuras familiares estaban por encima del modelo comunal y sobre ellas recaía la verdadera acción comunal. Esto se reflejaba en la forma como se organizó el trabajo en la comunidad en Alaspungo. Para la extracción de carbón, cada familia se organizaba de acuerdo al número y disponibilidad laboral de sus integrantes y las familias que tenían más miembros en edad productiva sacaban mayor cantidad de carbón. El beneficio que llegaba a la comunidad resultaba de una especie de impuesto que entregaban las familias por cada bulto de carbón que producían y de acuerdo a los testimonios de Elías Paillachu y Emiliano Ramos, era de cinco reales por mula. El resto era vendido por las familias para sus propios ingresos. Lo mismo ocurría con la producción agrícola de la que se dejaba un costo por cantidad extraída. El hecho de que la responsabilidad

y los beneficios recayeran en las unidades familiares ayudaba al surgimiento y consolidación de diferencias al interior de la comunidad.

Ya desde sus inicios, en la comunidad existían diferencias no solo por la cantidad de miembros de los que disponían las unidades domésticas para el trabajo, sino también porque algunos de los campesinos poseían tierras adquiridas en otros momentos o en otras circunstancias. Estas tierras estaban en Alaspungo o en lugares adyacentes y algunas fueron entregadas por los propietarios de las anteriores haciendas para causar división en el movimiento. Por ejemplo, Elías Pailachu había recibido unas tierras como indemnización por su trabajo de mayordomo y cuando las tierras comunales fueron entregadas, tuvo que destinar la mayor parte del tiempo al trabajo en sus propias tierras y descuidaba el trabajo en las comunales, lo que causaba fricciones entre los comuneros (entrevista, 30 agosto 2010).

Otra dificultad derivaba del hecho de no poseer escrituras individuales, lo que imposibilitaba el acceso a créditos que les permitiera aumentar su producción o sus animales. De hecho la propiedad de los comuneros estaba en un limbo de ambigüedades y contradicciones administrativas y jurídicas: para el acceso a los créditos se requería de escrituras individuales, mientras que para comprar las tierras solo podían hacerlo como asociación o comunidad. De acuerdo con Gerardo Pailachu, las dificultades en el acceso a créditos impidió la ejecución de proyectos que podían beneficiar a las familias y las pocas ayudas que canalizaron fueron destinadas a mejorar bienes comunitarios como las escuelas o las casas comunales (entrevista, 15 agosto 2010).

Las dificultades en el acceso al circulante condenaron a la comunidad al fracaso económico, mientras las familias campesinas estaban imposibilitadas de mejorar sus ingresos y acceder a capitales que les permitieran competir en mejores condiciones con los distintos agentes que les acechaban. De este modo reaparecieron relaciones precaristas con nuevos agentes económicos, análogas a las que existían en el período de la hacienda. La fragilidad económica de las comunidades y de las unidades familiares fue aprovechada por comerciantes y dueños de camiones que empezaron a hacer préstamos personales a los campesinos y a través de su endeudamiento les impusieron las condiciones en el pago del carbón y de los productos agrícolas que sacaban a mercados fuera de Nono.

De acuerdo con Emiliano Ramos, durante el tiempo de la producción comunal llegaban a sacar 200 mulas de carbón semanalmente y se las vendían a un solo comerciante, quien ponía las condiciones mediante adelantos en plata que endeudaban a los comuneros. La deuda se reforzaba porque las transacciones entre el comerciante y los campesinos eran individuales.

Otra razón estructural de la disolución de la comunidad fue el crecimiento del ganado y la expulsión de gente que se produjo por la expansión ganadera. Los comuneros habían acordado que cada familia tuviera 4 cabezas de ganado, pero este acuerdo no fue respetado por quienes vieron crecer sus capitales y consideraron que

la mejor inversión estaba en comprar más cabezas de ganado. El modelo ganadero era una herencia de la hacienda que venía haciendo experimentaciones exitosas con el ganado desde principios del siglo XX y esa práctica se expandió luego de los procesos de reforma agraria. En ese momento, los hacendados vieron que con una adecuada tecnificación y con el uso de los mejores pastos se podían deshacer de la mano de obra campesina y tener hatos de más de quinientas vacas, de las cuales una sola podía llegar a producir hasta 25 o incluso 30 litros de leche diarios con solo tres o cuatro trabajadores en las haciendas.

Por su lado, para los campesinos el modelo ganadero era digno de imitar, aunque muy pronto verían que sin créditos y sin tecnificación adecuada sus niveles de ganancia serían incomparablemente menores a los de los hacendados. Con propiedades de tres o cuatro hectáreas, pronto se vieron obligados a aumentar sus terrenos para mantener o incrementar sus pequeños rebaños de vacas que producían entre tres y cuatro litros diarios. En esas condiciones, los más afortunados aumentaron sus terrenos mediante compras que no necesariamente eran legales, debido a vacíos en la titulación y restricciones oficiales a la compra y venta de propiedades entregadas comunalmente; este fue otro factor fundamental en el debilitamiento de la propiedad comunal.

Hay otra serie de razones de tipo moral por las cuales la comunidad fracasó. En un trabajo anterior (Figueroa, 2009) a partir de una etnografía de un grupo indígena del Caribe colombiano inmerso en un proceso de mestizaje, mostré cómo las herencias neocoloniales determinan que los campesinos que han sufrido los rigores de la dominación hacendaria y latifundista negocien sus intereses económicos y políticos en un ambiente lleno de restricciones, vergüenzas y ocultamientos propios de una economía de prestigio o moral. A diferencia de algunos teóricos que conciben la economía moral como una estrategia de las comunidades para mantener la igualdad económica y social, he sostenido más bien que esta economía es recreada por las propias instituciones neocoloniales como las haciendas y los poderes locales para reforzar las asimetrías entre los campesinos y esos poderes. En el caso de Nono, los propios campesinos reconocen los rasgos de la economía moral como un impedimento para establecer acuerdos económicos y políticos que hubieran garantizado la continuidad de las mismas comunidades. En este caso, se constató que la reproducción de la economía moral contribuyó a convertir en inviable a la comunidad y obligó a su disolución, ya que ayudó a evitar que se establecieran y cumplieran acuerdos encaminados a hacer confluir los intereses individuales y colectivos en lo comunal. Esto se evidenció en varias situaciones: las dificultades en establecer acuerdos para los trabajos colectivos de las mingas; la falta de cumplimiento en los compromisos económicos derivados del acceso a créditos en las tiendas comunitarias; la ausencia de una valoración económica del trabajo político de los líderes de los barrios, quienes gozan de prestigio pero no reciben compensación económica por el tiempo que dedican a la política; entre otras. Lo complejo es que todos estos problemas, lejos de haber sido

afrontados de manera pública y deliberada, fueron llevados al plano del chisme y del rumor, evitando así la búsqueda de pactos que permitieran superar los desafíos de la convivencia colectiva. Simultáneamente, los entrevistados reconocieron la importancia de que estos asuntos fueran ventilados en espacios públicos, aunque nunca antes habían debatido sobre esa posibilidad.

En el caso de Alambi, Manuela Ambas dice con convicción que en los trabajos colectivos hay algunos que evaden sus responsabilidades y tratan de sacar el mayor provecho posible a la hora de acceder a los beneficios (entrevista, 2 septiembre 2010). En su testimonio sostiene que cuando se hace la recolección de la papa y se acude al prestamanos<sup>8</sup> o a las mingas y al *chucchir*<sup>9</sup>, las familias que llegan primero recogen las mejores papas, las esconden para después llevárselas a sus casas, por lo que se presentan varios conflictos entre las familias en épocas de cosecha. La misma Manuela cuenta que antes de radicarse en Alambi vivió un tiempo en Alaspungo, donde participó en proyectos colectivos de crianza de pollos que terminaron desastrosamente, ya que por la fortuna o por la desidia, algunas familias no podían administrar el negocio con tanto éxito como otras, lo que generó fuertes fricciones e hizo que los proyectos fracasaran (entrevista, 2 septiembre 2010). En Alaspungo, Emiliano y Teresa Ramos cuentan que muchos habitantes del barrio presionan para que les fien productos que no pagan, al igual que los jóvenes cuando llegan de Quito y fían alcohol y cervezas y se demoran mucho tiempo en pagar e incluso a veces nunca lo hacen (entrevista, 14 agosto 2010).

En el caso de los líderes, cuentan con desencanto que las actividades políticas acarrearán una serie de compromisos y reuniones que les hacen alejarse con frecuencia y abandonar el trabajo de sus terrenos, sin nadie que los reemplace. Los desplazamientos a Quito normalmente tienen que costearlos ellos mismos, lo que demerita la actividad política y los posibles beneficios que podían derivarse hacia la comunidad. Finalmente, los testimonios muestran que las familias entre sí desconocen su situación alimentaria y por lo tanto no pueden saber qué productos podrían sembrar y circular comunalmente para garantizar una dieta relativamente equilibrada. Al hablar del tema alimenticio las familias saben que hay un gran déficit pero esto lo conciben como un asunto privado, lo que evita establecer acuerdos a favor del bien general de la comunidad (entrevista Emiliano y Teresa Ramos, 14 agosto 2010).

Como vemos, la historia contemporánea de la parroquia de Nono muestra algunos de los desafíos estructurales y morales que afrontan las comunidades campesinas e indígenas para asumir el papel democratizador que se les asigna en las transformaciones políticas que ocurren en el Ecuador contemporáneo. A pesar de que se reconoce la importancia crucial que tienen en el proceso de democratización de la sociedad, se puede ver que las comunidades no son atributos esenciales de las econo-

8 El prestamanos es una forma de apoyo que consiste en trabajar en el campo de otros, cuando sea necesario.

9 *Chucchir* en quichua significa tomar los últimos restos de la cosecha, lo que generalmente hacen los indígenas más pobres.

mías campesinas e indígenas; el caso de Nono permitiría mostrar que la existencia de las comunidades requiere la conformación de una esfera pública popular que debata y afronte las amenazas estructurales y morales que las acosan. El caso de Nono muestra que las comunidades no son atributos esenciales, sino apuestas políticas que deben ser sometidas a un escrutinio político permanente.

## Bibliografía

- Asamblea Constituyente (2008). *Constitución del Ecuador*. Disponible en [http://www.asambleanacional.gov.ec/documentos/constitucion\\_de\\_bolsillo.pdf](http://www.asambleanacional.gov.ec/documentos/constitucion_de_bolsillo.pdf)
- Becker, Marc y Silvia Tutillo (2009). *Historia Agraria y Social de Cayambe*. Quito: FLACSO, Abya-Yala.
- Bretón, Víctor (2000). *El desarrollo comunitario como modelo de intervención en el medio rural*. Quito: CAAP.
- Bretón, Víctor (2001). *Cooperación al desarrollo y demandas étnicas en los Andes ecuatorianos: ensayos sobre indigenismo, desarrollo rural y neoindigenismo*. Quito: FLACSO-Ecuador.
- Burch, Sally (2007). *Compartir conocimientos para el desarrollo rural: retos, experiencias y métodos*. Quito: Agencia Latinoamericana de Información Alai.
- Chiriboga, Manuel (1984). "Campesinado andino y estrategias de empleo". En *Estrategias de supervivencia de la comunidad andina*, José Sanchez Parga et al. 59-124 Quito: CAAP.
- Coronel, Valeria (2010). "A Revolution in Stages: Subaltern Politics, Nation-State Formation, and the Origins of Social Rights in Ecuador, 1834-1943. Disertación de doctorado, New York University.
- Durkheim, Emile (1984). *The Division of Labor in Society*. Nueva York: W.D, The Free Press
- Fernández-Kelly, María Patricia (1983). *For we are sold I and My People: Women and Industry in Mexico's Frontier*. Nueva York: University of New York Press
- Figuroa, José Antonio (2009). *Realismo mágico, vallenato y violencia política en el Caribe Colombiano*. Bogotá: ICANH.
- Figuroa, José Antonio (1997). "Comunidades indígenas artefactos de construcción de la identidad étnica en los conflictos políticos del Ecuador contemporáneo". *Revista Colombiana de Antropología* N° 33: 185-219.
- Fraser, Nancy (1999). "Rethinking the Public Sphere. A Contribution to the Critique of Actually existing democracy". En *Habermas and the Public Sphere*, Craig Calhoun (Ed.): 109-192. Cambridge: MIT Press.
- Harvey, David (1990). *The condition of post modernity. An enquiry into the origins of cultural change*. Oxford: Blackwell.

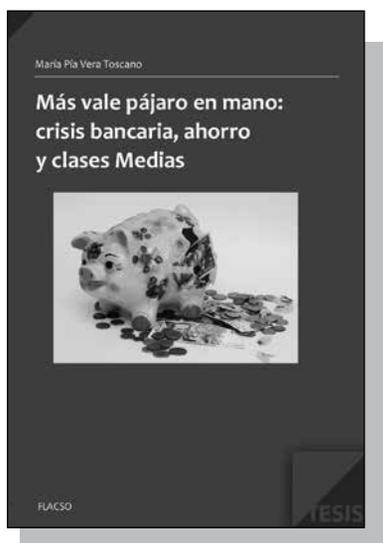
- Ibarra, Hernán (2006). "Entre la oposición y la colaboración: El Partido Socialista Ecuatoriano durante el gobierno de Galo Plaza (1948-1952)". *Ecuador debate* N° 67: 37-60.
- Jameson, Fredric (1997). *Postmodernism or, Cultural Logic of Late Capitalism*. Durham: Duke University Press.
- Lehmann, David (1986). "Two Paths of Agrarian Capitalism, or a Critique of Chayanovian Marxism". *Comparative Studies in Society and History* N° 28, Vol. 4: 601-627.
- Martínez, Luciano (2000). "La investigación rural a finales de siglo". En: *Antología de estudios rurales*, Luciano Martínez (Comp.), 9-51, Quito: FLACSO-Ecuador.
- Mauss, Marcel (1990). *The Gift: Forms and Functions of Exchange in Archaic Societies*. Londres: Routledge.
- Popkin, Samuel (1979). *The Rational Peasant. The Political Economy of Rural Society in Vietnam*. Los Angeles: University of California Press
- Reichel, Gerardo y Alicia Reichel (1961). *The people of Aritama The Cultural Personality of a Colombian Mestizo Village*. London: Routledge and Kegan Paul
- Scott, James (1977). *The Moral Economy of the Peasant: Rebellion and Subsistence in Southeast Asia*. Londres: Yale University Press
- Shanin, Teodore (1984). *Late Marx and the Russian Road: Marx and The Peripheries of Capitalism*. Londres: Routledge and Kegan Paul.
- Sheriff, Robin (2001). *Dreaming Equality. Color, Race, and Racism in Urban Brazil*. Londres: Rutgers University Press.
- Scheper-Huges, Nancy (1995). "The primacy of the Ethical: Propositions for a Militant Anthropology". *Current Anthropology*, N° 36, Vol. 3: 409-440.
- Tönnies, Ferdinand (2001). *Community and Civil Society*. Cambridge: University Press.
- Ulianova, Olga (2003). "Experiencias populistas en Rusia". *Revista de Ciencias Políticas* N° 1, Vol. 23:159-174.

### Entrevistas

- Manuela Ambas, Barrio de Almbí, 2 septiembre 2010.
- Gerardo Pailachu, Barrio de Alaspungo, 15 agosto 2010.
- Elías Pailachu, Barrio de Alaspungo, 30 agosto 2010.
- Emiliano y Teresa Ramos, Barrio de Alaspungo, 14 agosto 2010.

r  
reseñas





María Pía Vera T.  
**Más vale pájaro en mano: crisis bancaria, ahorro y clases medias**  
 FLACSO-Ecuador, Quito, 2013,  
 169 págs.

El ciudadano común no ha sido sujeto de investigación en los estudios sociales sobre finanzas, particularmente en aquellos estudios interesados en 'crisis financieras'. Esta inatención ha creado una paradoja: mientras más sabemos sobre el funcionamiento del sistema financiero global, menos conocemos la realidad de las personas que usan cotidianamente economías de libre mercado altamente dependientes de la banca. *Más Vale Pájaro en Mano* es una sugerente y creativa excepción, es una etnografía sobre cuenta-ahorristas de clase media enfrentados a la 'catástrofe bancaria' que despidió el siglo XX en Ecuador.

A nivel teórico, María Pía Vera define el ahorro como un modo particular de gestionar el riesgo social en el contexto neoliberal, en el cual se asume que la gente 'debe' responsabilizarse por su bienestar y futuro. Visto así, el riesgo financiero del ahorro constituye una 'tecnología moral' que dispone culturalmen-

te al individuo al autocontrol, al cálculo y al emprendimiento. En otras palabras, el ahorro es el correlato monetario y relacional de la incorporación del 'banco' en el *habitus* –esquema mental 'estructurado y estructurante' de toma de decisiones, esa voz insonora capaz de castigar día y noche al sujeto neoliberal por no prever adecuadamente el porvenir-. La catástrofe financiera y, más concretamente el trauma financiero de miles de depositantes despojados de su dinero, acontece tras el derrumbamiento de la infraestructura financiero-social construida alrededor de la moralidad del ahorro en la época neoliberal. Este colapso económico sería ocasionado por la manifiesta ilegalidad e incapacidad de un grupo de banqueros, que fueron 'desregulados' o, más vale, 'mal-regulados' o 'no-regulados' por el Estado ecuatoriano.

La autora despliega este acercamiento teórico argumentando que la receta neoliberal en Ecuador –el denominado ajuste estructural que buscó flexibilizar el mercado laboral, privatizar las empresas del Estado y firmar tratados de libre comercio a diestra y siniestra– también significó la transferencia del riesgo financiero desde el Estado a la ciudadanía, sustituyendo el ahorro colectivo, la seguridad social, por ahorro en fondos de inversión. Para Vera, el aseguramiento estatal fue relevado por el ahorro individual, que luego sería congelado y devaluado por la crisis bancaria de finales de los noventa. Es por ello que la crisis financiera es también la crisis de 'lo social' en *Más Vale Pájaro en Mano*, es el epílogo histórico y cultural de un largo proceso político de transición, permanencia e inercia que incluye la beneficencia, el proteccionismo y el neoliberalismo, en tanto tipos ideales de 'lo social.' En el capítulo *Del Proteccionismo al Neoliberalismo*, la autora es particularmente hábil en pasar revista a lecturas históricas y sociológicas sobre

la transformación del Estado ecuatoriano, las cuales no pocas veces resultan contrapuestas e incluso incompatibles. Sin embargo, el objetivo de conceptualizar e ilustrar la institucionalización del neoliberalismo en el país, como un modelo de gobierno que desborda el ámbito meramente económico y configura una forma de ‘gubernamentalidad’ a la Foucault, se cumple con particular éxito retórico. En palabras de María Pía Vera, “ensambladas y actualizadas las tecnologías de gobierno neoliberal inscriben su lógica política en el cuerpo social de modo tal que la responsabilidad [...] depende de la competencia o incompetencia de cada agente” (p. 43).

Una vez explicada la manera en que el ahorro de alto riesgo ganó tracción en Ecuador —proceso que se observa en el paso de ahorros tradicionales en depósitos a la vista y bienes inmuebles hacia la compra masiva de productos financieros de bajo, medio y alto riesgo, la autora introduce al lector en el mundo del cuenta-ahorrista ecuatoriano de clase media; quien es conceptualizado como el prototipo financiero de sujeto neoliberal emprendedor. Punto de vista que valora positivamente el cálculo monetario costo-beneficioso en el marco de la moralidad del ahorro ‘voluntario-privado’ ligado, principalmente, a ‘estilos de vida’ basados en el consumo. Es precisamente este sujeto neoliberal adaptado, al menos en principio, al ecosistema financiero global, quien atraviesa la crisis de confianza gatillada por el ‘feriado bancario’ y la confiscación de depósitos e inversiones en 1999. En el capítulo *Crisis de Confianza e Instituciones Expertas*, Vera presenta fragmentos de entrevistas y numerosas citas seleccionadas rigurosamente de su material empírico, a partir de los cuales retrata detalladamente a cuenta-ahorristas de carne y hueso, gente que vivió de cerca la quiebra de los bancos y se encontró, de la noche a

la mañana, inmersa en lo que a partir de la crisis bursátil de 2008 en Estados Unidos se llamaría ‘riesgo sistémico’ —instituciones financieras demasiado grandes y complejas para que el Estado las deje quebrar—.

En este mismo capítulo, la autora hace un alto inesperado en el análisis con el fin de “hacer un recuento de los sucesos que develaron la crisis financiera en el país” (p. 65). En una breve reconstrucción histórica, basada fundamentalmente en materia de prensa, la narrativa etnográfica entra en simbiosis con la retórica periodística de la crisis bancaria: “Los sucesos aquí narrados muestran cada uno de los episodios de liquidación de una entidad financiera [...] no constituyen hechos aislados; por el contrario, configuraron [...] transformaciones dramáticas que supusieron procesos de disolución y quiebra de las relaciones del sujeto consigo mismo y de las representaciones compartidas que sostienen las relaciones con las instituciones sociales” (p. 89) No solo la prosa catastrófica y distópica de la prensa escrita afecta esta parte del estudio. El mayor problema etnográfico es dejar incuestionada la relación entre prensa y banca, especialmente en Ecuador, donde la mayoría de medios de comunicación pertenecieron por muchos años a grupos financieros. Esto no es pertinente solamente porque tal o cual medio de comunicación sea o no de propiedad de un banquero, sino porque el campo periodístico del país responde a intereses, ideologías y lógicas de financialización neoliberal extrema. Dicho de otro modo, el ‘sujeto neoliberal emprendedor’ fue y sigue siendo el personaje y presupuesto predilecto de la prensa ecuatoriana, incluida la que actualmente está en manos del Gobierno. Esto implica que la ‘catástrofe financiera’ adquiere forma y sentido solo como resultado y parte del propio discurso neoliberal. Es más, resulta pertinente preguntarse hasta qué punto

fue la crisis bancaria la que engendró definitivamente al sujeto neoliberal identificado por Vera, al destruir la confianza de cuño ‘providencialista’ propia del antiguo régimen financiero.

En el capítulo *Clases Medias, Crisis Bancaria y Desclasamiento*, María Pía Vera cambia de enfoque y “analiza, por una parte, cómo la experiencia vivida (en la crisis bancaria) influyó en sus subjetividades de clase (media) y sus perspectivas de futuro, seguridad y protección; por otra, se centra en acciones que llevaron adelante los ahorristas perjudicados para interpelar al estado en busca de la devolución de sus acreencias” (p. 105). Para Vera la destrucción del ahorro significó el quebrantamiento del ‘yo-social’ de clase media en tanto propició ‘saltos cualitativos’ dentro de la estructura de posiciones sociales, un efecto de desclasamiento debido al empobrecimiento y la disminución del estatus después de la crisis bancaria. Adicionalmente, para la autora el desclasamiento también implicó la intensificación de interacciones entre ciudadanía y Estado bajo el modelo

neoliberal de sujeto clasificado y definido en función del ahorro.

*Más Vale Pájaro en Mano* inaugura un campo de estudio novedoso y pertinente en Ecuador y, como todo estudio pionero, deja varias puertas abiertas para futuras investigaciones. Por ejemplo, la noción ‘riesgo moral’ –acuñada por empresas aseguradoras en Estados Unidos para referirse al aumento de la tolerancia al riesgo derivada de saber(-se) cubierto parcial o completamente– es mencionada en un acápite que pasa revista a declaraciones en prensa por parte de los banqueros sobre la situación financiera del país y más adelante para señalar el modo en que los cuenta-ahorristas consideran al Estado garante de última instancia. Esta noción muy bien podría ser el punto de partida de una exploración etnográfica más amplia sobre la cultura política de lo que la autora llama ‘instituciones expertas’.

Jorge Núñez, PhD (c) en Antropología  
University of California-Davis,  
Estados Unidos



Nancy Prada, Susan Herrera,  
Lina Lozano y Ana María Ortiz  
**“¡A mí me sacaron volada de allá!”**,  
relatos de mujeres trans desplazadas  
forzosamente hacia Bogotá  
Secretaría General de la Alcaldía Mayor  
de Bogotá, D.C. y Universidad Nacional  
de Colombia, Bogotá, 2012, 287 págs.

Durante los últimos 30 años Colombia ha sido el escenario de un violento conflicto armado entre la guerrilla más antigua del continente, poderosos narcotraficantes, paramilitares y el Ejército Nacional. Esta guerra ha traído trágicas consecuencias humanas y ha cambiado drásticamente las dinámicas espaciales e identitarias del país, pues ha provocado el desplazamiento forzado de unos cuatro millones de personas, es decir, el diez por ciento de la población. Ante esta situación han surgido esfuerzos que intentan dar cuenta del impacto que estas migraciones han tenido en la memoria, el paisaje, las dinámicas y la cotidianidad de las ciudades; sin embargo, en la mayoría de los casos dichas iniciativas no tienen en cuenta aspectos como la raza, el género, la orientación sexual

o la identidad de género. Las narrativas que supuestamente (re)construyen la historia reciente de las ciudades sufren de una peligrosa miopía y dejan por fuera muchas voces que hacen parte de esta experiencia. Al explorar la interseccionalidad entre memoria histórica, ciudad, identidad de género, orientación sexual y conflicto armado, *¡A mí me sacaron volada de allá!* es un estudio pionero en las ciencias sociales colombianas y ofrece un valioso aporte a la hora de repensar los procesos de (re)construcción nacional y nuevas ciudadanías para la paz.

El libro es el resultado de un riguroso proyecto de investigación adelantado por el Grupo Interdisciplinario de Estudios de Género de la Universidad Nacional de Colombia, a cargo del desarrollo del componente de Memoria y Derechos Humanos del Programa de Investigaciones Académicas de la Dirección del Archivo de Bogotá, dirigido por Nancy Prada Prada, Susan Herrera Galvis, Lina Tatiana Lozano Ruiz y Ana María Ortiz Gómez. El texto recoge los testimonios de diez mujeres trans desplazadas forzosamente hacia Bogotá y hace un análisis comparativo de sus experiencias de migración, su llegada a Bogotá y su situación actual.

Estas entrevistas constituyen la columna vertebral del texto y son su mayor contribución. Desde el comienzo las investigadoras son claras respecto a que el énfasis en la perspectiva biográfica es clave para el proyecto investigativo, pues solo así es posible construir “contra memorias” (p. 28). Esto es, voces que al no ajustarse a los parámetros sobre los que descansan las “ficciones fundacionales” ponen de relieve las muchas exclusiones que configuran nuestros cuerpos físicos y nacionales. Más aún, las autoras se alinean con teorías que perciben la práctica de reconstrucción de la memoria como un acto político en sí mismo y arguyen que

[...] abogar por la reconstrucción de memorias silenciadas u oprimidas, representa una condición irrefutable de *reconocimiento social*, más aún, cuando [...] dichas personas han sido vulneradas y afectadas en la idea que de sí mismas poseen, cuando su (des)valorización en tanto ciudadanos/as les ha hecho sentir que no tienen ningún significado para la comunidad a la que pertenecen (p. 29).

No es entonces gratuito que incluso antes de comenzar a leer el libro resalten las voces de las mujeres trans. El paratexto en su conjunto es un homenaje a sus testimonios: las imágenes de la portada y las del inicio de cada una de las entrevistas son el resultado de un ejercicio de líneas de tiempo hecho por las participantes como parte del trabajo de reconstrucción de memoria individual y colectiva; y el título mismo, así como los subtítulos de dos de las cuatro secciones, son citas textuales de las narrativas de las mujeres. Lo anterior prioriza el lenguaje que ellas usan para narrar su propia experiencia, y ubica su manera de verse a sí mismas –y al conflicto armado– por sobre la mirada científica de las investigadoras. Son las palabras de Xiomara las que, al explicar las causas de su desplazamiento hacia Bogotá desde Cali –una de las ciudades con mayor presencia de narcotraficantes y una de las más azotadas por el conflicto armado–, resumen la experiencia de las demás y dan nombre al proyecto:

A mí me sacaron volada de allá del barrio, porque como yo era travesti, como en el barrio en donde yo vivo eso es macabro, me sacaron y me dijeron que yo no podía vivir allá [...] unos hombres, uno malos de por allá, unos que mataban, unos sicarios pues, que no podían ver maricas por allá. Y yo como era la única travesti del barrio, claro, pues me sacaron [...]. Un

día me cogieron un poco de hombres de moto y me dijeron que yo no podía vivir en el barrio, que allá habían muchos niños, que esto, que lo otro. Yo les dije ‘¿qué?, ¿por qué? Si yo soy también del barrio’ y me dijeron que me daban 24 horas para que me fuera y entonces, como ellos tienen manipulado el barrio, yo mejor me voy antes de que me maten (p. 117).

Lo interesante aquí es que esta experiencia de persecución y acoso nos llega con los ritmos, los términos y las ambigüedades de su discurso. Como Mara Viveros Vigoya aclara en el prefacio, la decisión de transcribir los testimonios “ciñéndose en lo posible a sus formas, ritmos y matices narrativos” evita la violencia epistémica que implicaría la imposición de un lenguaje más “apropiado” y “correcto” para definirse a sí mismas, y permite que “fluyan sus voces, recuerdos y la elaboración y resignificación de sus experiencias pasadas y presentes” (p. 12).

Más aún, las cuatro partes del libro están organizadas en torno a las voces de Samantha, Xiomara, Valeria, Victoria, Carmen, Débora, Brenda, Sharon, Amanda y Alexa. Tras un prefacio y una breve introducción, la primera parte explica el enfoque metodológico utilizado por las investigadoras, la segunda está constituida por los relatos de vida, en la tercera se hace un riguroso análisis de los testimonios de las diez mujeres y se identifican aspectos estructurales en sus relatos y la cuarta y última es una sección de anexos que contextualizan la situación de violencia específica de cada una de las diez regiones de origen de las personas entrevistadas, lo que contribuye a individualizar aún más la experiencia de las mujeres que colaboraron con el proyecto y reconoce las especificidades del conflicto armado colombiano. En consecuencia, también desde la estructura del libro se priorizan las narrativas personales,

con lo que se logra un balance entre el respeto a la individualidad de las participantes en el proyecto, el reconocimiento de la manera específica en la que el conflicto armado ha impactado sus vidas y un análisis científico de la información que identifica elementos comunes y ofrece una perspectiva general –no generalizadora– de la difícil situación que enfrentan muchas personas con experiencia de vida trans en Colombia.

En este sentido, el primero de los documentos de contexto es de especial interés, pues consta de un mapa de Colombia en el que se especifica la proveniencia de cada una de las mujeres y se hace un recuento histórico de la evolución de la guerra en estos municipios y/o departamentos. Las investigadoras explicitan los nombres de los agentes armados que operan en estos territorios, resumen sus prácticas y su impacto en la población y utilizan cifras específicas del desplazamiento forzado referidas a los lugares de origen de las entrevistadas. Esto es de vital importancia pues si bien muchas personas con experiencia de vida trans sufren discriminación y maltrato en Latinoamérica, el libro resalta cómo la ideología conservadora de grupos como las Autodefensas Armadas de Colombia, que tenían un conocido programa de reordenamiento territorial y social, golpeó dramáticamente a los colectivos y a las personas trans, pues uno de sus objetivos principales era restaurar los valores patriarcales y jerárquicos que consideraban perdidos. Todo y todas/todos los que representaban una transgresión a ese orden debían ser eliminados o desplazados. Una y otra vez, los testimonios hablan de cómo fueron identificadas por los grupos armados, específicamente por la percepción que la comunidad tenía de su orientación sexual o su identidad de género, y cómo se les dio ultimátum para abandonar sus comunidades si no querían asumir las brutales

consecuencias de contravenir las órdenes de los comandantes.

En este contexto, Bogotá se presenta como la mejor, y muchas veces la única, opción. Aunque la violencia del conflicto armado ha sido palpable en todo el país, la capital colombiana presenta una situación más estable de orden público. Ninguna de las mujeres declara haber tenido una visión utópica de Bogotá antes de llegar, pero el saber que allí no serían blanco de los grupos armados influyó en su decisión. Con sus ocho millones de habitantes, Bogotá representa también la posibilidad de reinventarse a sí mismas, de encontrar una comunidad más amplia, de contar con mayores opciones laborales.

A estos hallazgos la investigación añade otros elementos estructurales de la sociedad colombiana que hacen que las mujeres trans enfrenten retos desproporcionados. Algunos de los resultados más preocupantes del estudio muestran que: 1) el hogar colombiano no es un espacio de protección y refugio, sino un primer lugar de rechazo y violencia perpetrada, sobre todo, por las figuras masculinas que lo constituyen (padres, hermanos, tíos, etc.). Lo anterior ocasiona el rompimiento de los vínculos familiares y un abandono temprano del hogar: en 9 de los 10 casos las mujeres abandonaron su casa antes de los 18 años y en 6 de ellos la salida ocurrió antes de cumplir los 15 años. 2) El acoso escolar es causa de deserción con graves consecuencias para asegurar empleos estables y bien remunerados en el futuro, lo que a su vez conlleva una “transexualización del trabajo” (p. 150); esto es, la existencia de un muy limitado número de profesiones que se ven como posibilidades laborales viables para personas con experiencia de vida trans, básicamente la peluquería y/o el comercio sexual. 3) Experimentan una discriminación rampante por parte de las instituciones encargadas de defenderlas y

protegerlas, en particular del sistema de salud y de la Policía Nacional.

Al abrir un espacio en el que las mujeres trans pueden expresar su frustración con algunos sectores de la sociedad colombiana, *¡A mí me sacaron volada de allá!* se une a las voces que denuncian situaciones de discriminación y violencia similares y proporciona herramientas útiles a la hora de exigir el reconocimiento de la responsabilidad del Estado y demandar cambios institucionales que garanticen el cumplimiento de los derechos humanos de ciudadanos y ciudadanas.

Pese a denunciar el maltrato, la marginalización y la impunidad que han caracterizado las vidas de estas diez mujeres, el libro hace un excelente trabajo al no revictimizarlas ni mostrarlas como seres carentes de agencia. Por el contrario, al permitirnos compartir sus historias de primera mano, *¡A mí me sacaron volada de allá!* resalta la presencia activa de estas mujeres en nuestras ciudades y países, y nos exige incorporarlas en nuestra experien-

cia social y nacional, enfatizando que “no existe un único relato del conflicto y de la experiencia de vivir en Bogotá y que es necesario incorporar en la narración de estos acontecimientos, recuentos como los que proponen estas *mujeres trans*” (p. 11).

Para finalizar, cabe resaltar que un proyecto investigativo que tenga en cuenta las voces de las mujeres resulta de por sí novedoso en un país que a penas está empezando a discutir la importancia de incluir una perspectiva de género en su análisis del conflicto armado, y el hecho de que éstas sean, además, mujeres trans. Por todo lo señalado, el presente texto marca un punto de quiebre dentro de los procesos de visibilización e inclusión de experiencias no normativas en las narrativas identitarias locales y nacionales.

*Juliana Martínez*  
*Profesora, American University,*  
*Estados Unidos*



Jorge Lanzaro (Ed.)  
**Presidencialismo y Parlamentarismo.**  
**América Latina y Europa Meridional**  
 Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2012, 360 págs.

El trabajo de Juan Linz<sup>1</sup> (autor al que dedican el libro reseñado) sobre la quiebra de la democracia marca una de las grandes líneas de debate respecto al impacto de la forma de gobierno en la estabilidad de la democracia. Para el autor, el presidencialismo genera inestabilidad debido a que se trata de una forma de gobierno muy rígida, con un juego electoral de suma cero, con un cargo fuertemente unipersonal y con ciertas elecciones de carácter plebiscitario. La excepción de los Estados Unidos y su estabilidad se explicaría gracias a la fragmentación del poder entre gobiernos federales y estatales, el papel del Tribunal Supremo, el Senado y el sistema de partidos.

Con las transiciones de la Tercera Ola de democratización, el debate sobre la forma de gobierno retomó centralidad no solo aca-

démica sino también política. En ese primer momento, había un gran déficit en la literatura comparativa sobre formas de gobierno, sin embargo, se destacaban trabajos como el de Shugart y Carey<sup>2</sup> o el de Sartori<sup>3</sup>, que sin tratarse de comparaciones sistemáticas de casos nacionales, marcan las grandes líneas del debate neoinstitucional, sobre todo en la Ciencia Política hecha sobre América Latina. A esos trabajos se sumaron con posterioridad los clásicos sobre presidencialismo de Mainwaring y Shugart<sup>4</sup> o Linz y Valenzuela<sup>5</sup>. La discusión sobre el semipresidencialismo siempre ha estado muy influida por el debate francés, sobre todo por los aportes de Duverger<sup>6</sup>. A nivel comparado sigue siendo referencia la compilación sobre el tema editada por Elgie et ál.<sup>7</sup>.

En medio del contexto arriba resumido, la publicación que aquí se reseña tiene el gran mérito de ofrecer al lector una serie de estudios de caso sobre países del sur de Europa y América Latina que cubren las tres formas de gobierno clásicas: Argentina, Brasil, Chile, España, Italia, México, Portugal y Uruguay. En este sentido, se diferencia de

1 Linz, Juan (1987) *La quiebra de las democracias*. Madrid: Alianza.

2 Shugart, Mathew y John Carey (1992) *Presidents and Assemblies*. Cambridge: Cambridge University Press.

3 Sartori, Giovanni (1994). *Ingeniería constitucional comparada*. México: FCE

4 Mainwaring, Scott y Mathew Shugart (1997). *Presidentialism and Democracy in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.

5 Linz, Juan y Arturo Valenzuela (eds.) (1994). *The Failure of Presidential Democracy*: Baltimore: The Johns Hopkins University Press. Sobre los 30 años del debate presidencialismo-parlamentarismo se puede ver el trabajo de Linares, Sebastián (2011) "Treinta años del debate parlamentarismo-presidencialismo: un balance de las evidencias". *Revista de Española de Ciencia Política*. Nº 27: 9-44.

6 Duverger, Maurice (1978). *Échec au roi*. Paris: Albin Michel.

7 Elgie, Robert, Sophia Moestrup y Yu-Sham Wu (1990). *Semi-presidentialism and Democracy*. New York: Palgrave Macmillan.

trabajos como el de Cheibub<sup>8</sup> y su gran esfuerzo comparativo centrado en variables en lugar de análisis de casos.

El libro comienza con una introducción a cargo de Jorge Lanzaro, quien es autor también de una serie de trabajos sobre el caso uruguayo en los que planteó una línea explicativa diferente sobre el funcionamiento del presidencialismo en su conjunto, al poner en cuestión la tendencia de dicha forma de gobierno hacia juegos de suma cero, que tiene según sus críticos. Para una buena síntesis de sus planteamientos se puede revisar el artículo que publica en este libro sobre el caso uruguayo, centrado en explicar el funcionamiento del sistema de coparticipación del presidencialismo uruguayo. Lanzaro elabora uno de los textos introductorios del libro reseñado, en él realiza un análisis de los partidos políticos como la variable que más influye en el funcionamiento de las formas de gobierno que llega, en algunos aspectos, a operar de forma parecida<sup>9</sup>. A la par analiza la primacía del “centro presidencial”, aspecto que como se verá en los trabajos de Paniagua y Tudela (sobre todo del primero) para el caso de España, también puede darse en los sistemas parlamentarios.

El presidencialismo argentino es analizado en esta ocasión por Alejandro Bonvecchi y Javier Zelaznik. El trabajo comienza con una revisión de los atributos institucionales y partidarios del presidente, para enseguida introducir la gran novedad de este trabajo: el análisis de la capacidad del poder ejecutivo para controlar y movilizar los recursos fiscales. En este capítulo también se puede encon-

trar información sobre las pautas de nombramiento ministerial, en este caso centrada en la militancia, a la vez que se presentan datos sobre rendimiento legislativo, uso de veto, y los decretos de necesidad y urgencia.

Octavio Amorin Neto hace un recorrido histórico para explicar el rendimiento actual del presidencialismo brasileño, y consigue demostrar cómo el funcionamiento de la forma de gobierno, en este caso, se ha adaptado de la mejor manera a las características de los otros elementos del sistema político del país en aspectos como, por ejemplo, el sistema de partidos pluripartidista con altos niveles de transfugismo. En la reconfiguración del presidencialismo brasileño han influido tanto los mecanismos formales (reformas constitucionales) como los mecanismos informales que operan en la formación de mayorías. El autor señala también que el clientelismo tiene un papel protagónico en el funcionamiento del sistema, con el riesgo que esas prácticas implican, sobre todo, como estímulos de corrupción.

Las variables formales e informales del sistema político de Chile son usadas por Peter Siavelis para explicar la relación entre los gobiernos presidenciales y lo que según él es el éxito de la democracia chilena. Uno de los ejes de análisis es el papel jugado por las coaliciones electorales que facilitaron el trabajo del Ejecutivo, sobre todo facilitándole apoyo en el parlamento y legitimidad. En una segunda parte del capítulo se analizan las estrategias informales utilizadas por los presidentes Frei, Lagos y Michellelet.

El capítulo de Diego Valadés sobre México recoge los principales ejes explicativos del funcionamiento del presidencialismo mexicano: la supremacía presidencial y, desde la pérdida de mayoría del PRI en 1997, las “dificultades” de los presidentes para conseguir las mayorías necesarias para promover sus

8 Cheibub, José Antonio (2007), *Presidentialism, Parliamentarism, and Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.

9 En una línea parecida también trabajó Negretto, Gabriel y Josep María Colomer (2005). “Can Presidentialism Work Like Parliamentarism?”, *Government and Opposition*, Vol. 40, N° 1:60-89.

políticas públicas en el Congreso y en el Senado. Al final del texto se hacen una serie de sugerencias para mejorar el funcionamiento del presidencialismo en México.

El análisis de los casos del sur de Europa se inicia con un artículo teórico de Marina Costa Lobo sobre presidencialismo y parlamentarismo, ilustrado con una serie de datos que muestran la situación actual de las formas de gobierno en los países del mundo.

El trabajo sobre los casos comienza con dos artículos referentes a España escritos, respectivamente, por Juan Luis Paniagua y José Tudela Aranda. El primero centra su análisis en dos ideas que también aparecen el título de su capítulo: parlamentarismo racionalizado y presidencialización. El texto explica el funcionamiento del Gobierno y sus atributos, así como las razones para la pérdida de protagonismo del Parlamento frente al Ejecutivo, las que en parte se deben a la estructura del Congreso y al sistema de partidos. Tudela, en cambio, hace hincapié en el impacto de otras variables, como la estructura territorial, el sistema electoral o los mecanismos de formación de coaliciones.

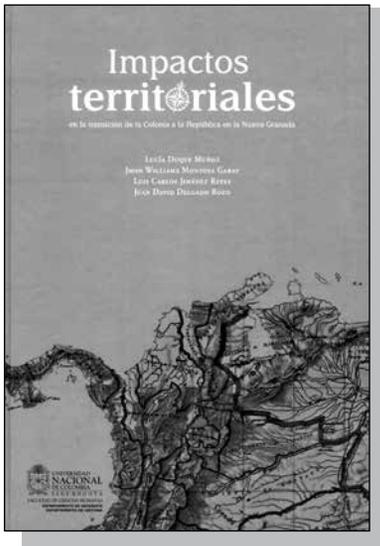
Gianfranco Pasquino presenta un panorama claro sobre el parlamentarismo italiano. Para ello, ofrece una primera sección donde a grandes trazos explica el rendimiento de la forma del parlamentarismo desde después de la Segunda Guerra Mundial hasta la reforma de 1993-1994, años de cambios institucionales que, entre otros aspectos relevantes, hicieron que se adoptara un nuevo y complicado sistema electoral. Son especialmente esclarecedoras las secciones dedicadas a los

problemas contingentes y estructurales del parlamentarismo italiano, cuya lectura permite comprender de mejor manera la situación actual del país.

El libro se cierra con el caso del semipresidencialismo portugués a cargo de Marina Costa Lobo, que inicia el texto explicando las circunstancias históricas por las que se adoptó en Portugal esa forma de gobierno tan poco habitual para la época. A continuación se analiza el proceso de elección del Jefe de Estado y del Jefe de Gobierno y los incentivos que esos procesos generan. Una de las partes más interesantes del capítulo es la explicación de la serie de reformas institucionales que se han ido haciendo en Portugal. Este capítulo de cierre conecta con los primeros de Lanzaro en el énfasis puesto en el papel de los partidos políticos como actores que determinan los derroteros de la forma de gobierno.

Por querer hacer un comentario, me gustaría señalar que el libro hubiese mejorado de haberse incluido un capítulo de conclusiones en el que sistematizaran de forma comparada los aportes de los autores, pues si bien se realiza una rica introducción donde se presenta la problemática que será estudiada y durante la presentación de los casos, estos se documentan, haciendo evidente las similitudes y diferencias, no cabe la menor duda de que un trabajo de política comparada, como el que aquí se reseña, necesita de un capítulo de conclusiones en el que se dé respuesta a lo que se pregunta el texto.

*Francisco Sánchez  
Profesor, Universidad de Valencia, España*



Lucía Duque Muñoz, Jhon Williams Montoya Garay, Juan David Jiménez Reyes y Juan David Delgado Rozo  
**Impactos territoriales en la transición de la Colonia a la República en la Nueva Granada**  
 Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 2013, 202 págs.

Los cuatro artículos aquí reunidos aquilatan, desde la geografía histórica, los cambios en el espacio neogranadino entre fines del siglo XVIII y las primeras décadas del XIX, para comprender la diversidad de apropiaciones territoriales efectuadas por las estructuras estatales colonial y republicana. Estas formas de organización y control del espacio son consideradas históricamente y se expresan en un conjunto de mapas que dan cuenta de la representación estatal en el espacio, y los modos en que se tramitaron los esfuerzos de organización, gestión y acaparamiento territorial.

El primer capítulo de esta compilación, “Geografía histórica e Independencia: algunas rutas de análisis” —preparado por Juan David Delgado Rozo—, ofrece un panorama

general sobre las formas en que puede estudiarse el proceso independentista neogranadino desde un enfoque histórico geográfico. El ensayo aborda varios aspectos relativos a la administración territorial y espacial de los estados monárquico y republicano. En primer lugar, evalúa el nivel de conocimiento sobre el territorio neogranadino que tuvo el Estado colonial hacia finales del periodo; luego realiza un análisis general de la estructura espacial colonial como elemento central en la comprensión de las implicaciones espaciales de la Independencia y, a continuación, considera los procesos de adaptación al medio natural de la población del norte de los Andes, en relación con dinámicas socioculturales en diversos pisos ecológicos, con el propósito de examinar la diversidad de impactos de las guerras de independencia.

Una interrogante emerge del escrutinio en torno a las relaciones entre la geografía histórica y la independencia neogranadina: ¿en la transición de la Colonia a la República se produjeron rupturas en relación con la gestión del territorio o, por el contrario, se acentuaron las continuidades? El trabajo advierte que la novedad apareció en el aprovechamiento de las regiones ‘periféricas’ —respecto de las centralidades urbanas andinas— por parte de los grupos independentistas como táctica de asedio de las poblaciones en las regiones altas. Dicha constatación pone en perspectiva cuatro aspectos: el asimétrico conocimiento y control de los espacios periféricos, en contraste con los entornos urbanos regionales de la cordillera andina; la diversidad de modos de administrarlos y racionalizarlos; el funcionamiento de todo un imaginario del territorio neogranadino a través de informes burocráticos, relatos de viajeros, etc., que tuvo usos y funciones muy específicas, tanto para la administración colonial como para la gestión de la guerra y,

finalmente, la aguda fragmentación del espacio nacional.

El segundo artículo, “Estructura urbano-regional del virreinato de Nueva Granada en la fase final de la Colonia” –autoría de Luis Carlos Jiménez Reyes– acomete el estudio funcional del virreinato en el marco de las reformas borbónicas, el conflicto armado independentista y la posterior configuración estatal-nacional colombiana. Estos aspectos se explican por medio de la presencia de factores inherentes a la organización espacial territorial del virreinato: el medio físico y sus condiciones para el desarrollo de actividades productivas y de vida; las estructuras económicas locales; las demandas del mercado mundial y sus efectos en la organización espacial; las exigencias políticas y las dinámicas propias del poder político.

Al introducir el concepto de jerarquía urbana, el artículo identifica los sistemas regionales del virreinato nucleados en ciudades con niveles diferenciados de influencia, determinados, a su vez, por la concentración de un conjunto de elementos relacionados con la densidad poblacional, la administración estatal y eclesiástica, la presencia de entidades que organizan el comercio y la extracción de recursos, así como por la presencia de destacamentos militares. La concentración de estos factores, así como la presencia de redes viales entretejen una cartografía virreinal que da cuenta de las estructuras jerarquizadas regionales y micro regionales.

De este examen surgen dos aspectos. En primer lugar, que la articulación territorial depende de la urdimbre organizada por las cinco regiones funcionales identificadas (Bogotá, Quito, Caracas, Cartagena y Popayán), pero que se gestiona a través de los centros regionales, que realizan funciones de conexión y articulación territorial hacia los centros regionales más grandes. En segundo

lugar, si bien el escrutinio cartográfico constata la organización administrativa y territorial galvanizada por una red de ciudades y caminos según la configuración montañosa de los Andes del norte, esto no implica que la lectura histórico-geográfica de la organización administrativa del virreinato obedezca a determinismos. Por el contrario, hay que poner atención a las dinámicas regionales y geográficas de cada espacio, para considerar sus variaciones territoriales, organización y administración.

El tercer capítulo, “Bogotá y las guerras de Independencia: cambios morfológicos y regionales (1800-1850)”, de Jhon Williams Montoya, aborda los cambios morfológicos y regionales experimentados por Bogotá. La crisis económica y demográfica que produjo la guerra acentuó la fragmentación de un espacio territorial ya parcelado en sistemas regionales, basados en ciudades articuladoras de redes políticas comerciales, y asimétricamente administrado y poblado.

La desestructuración del sistema urbano colonial a causa del proceso de independencia y de la posterior configuración nacional republicana permite la emergencia de espacialidades de segundo nivel, que adquieren centralidad en el marco de las nuevas repúblicas al redistribuir la economía territorial y detonar su incorporación a los núcleos administrativos nacionales. De dicha dinámica, Bogotá emerge como centralidad norandina, ya que concentra recursos administrativos estatales y religiosos, articula estrategias de combate de los ejércitos independentistas, delinea dinámicas internas y externas de mercado y define los patrones administrativos del nascente estado republicano.

La presencia de élites políticas en la urbe bogotana favorece la confección de una red de poder que sostuvo a la ciudad como centro en la articulación regional y local. Dicha

hegemonía se mantuvo sin embargo por unos pocos años, debido a la reacción regional y local que se avino sobre el país, como consecuencia de las políticas liberales, el comercio y la producción artesanal, y los procesos de homogeneización social de los sectores sociales subalternos. Estos factores, aunados a las lógicas de poder regionales, fragmentaron el espacio gran colombiano hacia la década de 1830; aunque la estructura social de clases mantuvo el patrón de funcionamiento previo a la Independencia.

El cuarto capítulo, “Rutas e itinerarios de geógrafos, cartógrafos y naturalistas en el territorio de la Nueva Granada (1750-1847)”, escrito por Lucía Duque Muñoz, atiende a las representaciones del territorio que botánicos, científicos y burócratas elaboraron sobre el territorio neogranadino y colombiano. El estudio recuerda que la crisis de la monarquía ibérica y el proceso independentista americano coincidieron con el auge de las ciencias naturales y el desarrollo de los conocimientos científicos ligados a la comprensión del espacio y la identificación de recursos naturales con fines extractivos, ambos concomitantes con las demandas administrativas entabladas por la monarquía borbónica y el naciente Estado republicano. Tanto el Estado colonial como el republicano vieron la descripción cartográfica como una herramienta representacional del espacio que permitió volver visible el territorio en términos administrativos, con el propósito de dilucidar el aspecto jurisdiccional del Estado, en un contexto en el que la dimensión territorial constituía en elemento central de la formación y disputa de las nacientes repúblicas.

Las expediciones realizadas por José del Campillo y Cossío y Bernardo Ward a lo largo del territorio español neogranadino y en

la época posterior las realizadas por Caldas, Mutis y Humboldt, permiten apreciar continuidades en la apropiación del territorio, así como significativos cambios en los modos en que la administración estatal y las demandas fiscales se tradujeron en el funcionamiento regional. Tales esfuerzos fueron plasmados en mapas regionales que, o bien acudieron a la representación del sistema administrativo religioso (continuidades) o moldearon formas nuevas de concepción burocrática del espacio, a partir de las matrices políticas introducidas por el federalismo temprano, el republicanismo y el liberalismo (novedades). Otro aspecto que ilumina este artículo, último de la compilación, es la constatación de que el territorio se construye a medida que cuaja el proyecto nacional y que no es una entidad dada a la espera de ser circunscrita.

Los textos que integran *Impactos territoriales* invitan a considerar la dimensión espacial territorial en los procesos de transformación política de fines del siglo XVIII e inicios del XIX como agente dinamizador de dichos procesos y no apenas como el escenario en el que discurrieron. Aunque queda todavía pendiente —es nuestro parecer— una respuesta a la interrogante sobre si los fundamentos de las emergentes repúblicas decimonónicas fueron territoriales o jurisdiccionales (quién tiene, administrativa y políticamente, competencia sobre qué aspectos de la vida nacional y regional, y dónde), el libro abre el debate de manera novedosa e invita a los investigadores a enfilarse reflexiones en aquella dirección.

*Santiago Cabrera Hanna*  
*Profesor, Universidad Andina Simón Bolívar,*  
*Ecuador*

Íconos agradece a los siguientes académicos e investigadores por colaborar con la evaluación de los artículos que han sido recibidos por la revista.

Adriana Armando Suárez, Universidad Nacional de La Matanza, Argentina  
Alexander Amézquita, CIESPAL, Ecuador  
Ana Bizberge, Universidad de Buenos Aires, Argentina  
Ana Guglielmucci, Universidad de Buenos Aires, Argentina  
Andreu Casero Ripollés, Universitat Jaume I de Castelló, España  
Ángel Badillo, Universidad de Salamanca, España  
Antonio Luis Hidalgo-Capitán, Universidad de Huelva, España  
Carlo Patti, Pontificia Universidad de Río de Janeiro, Brasil  
Cécile Mouly, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Ecuador  
Cesar Bolaño, Universidad Federal de Sergipe, Brasil  
Christian Oquendo, Universidad de York, Canadá  
Cristina Cielo, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Ecuador  
Daniel Saur, Universidad Nacional de Córdoba, Argentina  
Ernesto Picco, Universidad Nacional Santiago del Estero, Argentina  
Estela Schindel, Universidad Konstanz, Alemania  
Fernando Martin, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Ecuador  
Francisco Javier Esteinou, Universidad Autónoma Metropolitana - Unidad Xochimilco, México  
Francisco Pareja, Universidad Andina Simón Bolívar, Ecuador  
Gabriela Aguila, Universidad Nacional de Rosario, Argentina  
Guillermo Néstor Mastini, Universidad Nacional de Quilmes, Argentina  
Guillaume Fontaine, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Ecuador  
Héctor Guillen Romo, Universidad de París VIII, Francia  
Inés Cornejo, Universidad Autónoma Metropolitana - Unidad Cuajimalpa, México  
Jenny Pontón, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Ecuador  
Julio Cesar Arrueta, Universidad Nacional de Jujuy, Argentina  
Laura Collin Harguindeguy, El Colegio de Tlaxcala, México  
Ludger Benner, Universidad Autónoma Metropolitana - Unidad Iztapalapa, México  
Luis Alberto Salinas, Universidad Autónoma de Madrid, España  
Luis Alfonso Albornoz, Universidad Carlos III de Madrid, España  
Luis Mauricio Phélan, Universidad Central de Venezuela  
Martín Schorr, Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Argentina  
Mauro Cerbino, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Ecuador  
Nancy Postero, Universidad de California - San Diego, Estados Unidos  
Patricia Marengi, Universidad de Salamanca, España  
Pere Ariza, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Ecuador  
Raúl Bernal-Meza, Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires, Argentina  
Roberto Follari, Universidad Nacional de Cuyo, Argentina  
Rodrigo Gómez, Universidad Autónoma Metropolitana, México  
Santiago Castellanos, Universidad San Francisco de Quito, Ecuador  
Sarah Radcliffe, Universidad de Cambridge, Inglaterra  
Sofía Arguello, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Ecuador  
Susana Sel, Universidad de Buenos Aires, Argentina

## Política editorial

ÍCONOS recibe artículos durante todo el año siempre que éstos se ajusten a la política editorial y a las normas de presentación de originales. Por el carácter especializado de la revista, se espera que los artículos presentados sean de preferencia resultados o avances de investigación en cualquier área de las ciencias sociales. También se aceptan ensayos sobre temas históricos y 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.

Cada edición de Íconos se arma en torno a un tema central, recogido en la sección *Dossier*. Para cada edición existe un/una coordinador/a del *dossier*, quien es un/una especialista en el tema, con quien se organiza la publicación en esta sección. Para propuestas e información: [revistaiconos@flacso.org.ec](mailto:revistaiconos@flacso.org.ec)

*Debate* es la sección para presentación de textos críticos sobre artículos publicados en ediciones anteriores de Íconos, así como sobre temas de confrontación teórica y analítica.

*Diálogo* es la sección de entrevistas temáticas y biográficas a académicos/as de las ciencias sociales. Igualmente podrán incluirse en esta sección diálogos entre dos o más académicos sobre un tema específico.

*Temas*, sección en la que se incluye una diversidad de artículos. Recoge análisis y ensayos con temática libre, artículos de coyuntura nacional e internacional y análisis sobre temas internacionales y/o transnacionales relacionados con la política, la economía, el ambiente, la antropología, los estudios de género y otros campos de las ciencias sociales.

*Reseñas* es la sección de crítica bibliográfica. Se incluyen tanto comentarios críticos a obras de ciencias sociales como estados de la cuestión sobre un tema determinado.

## Selección de artículos

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

- 1) Los artículos que cumplan con los requisitos formales especificados en las normas editoriales de la revista serán dados por recibido.
- 2) Los artículos recibidos serán sometidos a una evaluación inicial, llevada a cabo por los coordinadores de cada *dossier* y por el consejo editorial de la revista –en el caso de las secciones restantes–, quienes valorarán la pertinencia temática del texto.
- 3) Si el artículo ha sido valorado positivamente entrará en un proceso de arbitraje bajo el sistema de revisión por pares, el cual consiste en pasar cada artículo por el filtro de al menos dos *evaluadores académicos externos*, conocedores del tema propuesto, quienes *determinarán de manera anónima* si el artículo es: a) Publicable sin modificaciones o con modificaciones menores; b) Un fuerte candidato para publicación si se realiza una revisión del manuscrito; c) Publicable solo si se realizan revisiones de fondo; d) No publicable. Los evaluadores tendrán en cuenta para su dictamen la calidad del trabajo en relación a su originalidad, pertinencia, claridad de expresión, metodología, resultados, conclusiones y bibliografía.
- 4) En caso de discrepancias en los resultados, el artículo será enviado a un tercer evaluador, cuya evaluación definirá la publicación del artículo. Los resultados del proceso de arbitraje serán inapelables en todos los casos.

*Íconos* se publica tres veces al año en los meses de enero, mayo y septiembre.

## Normas de publicación

Las personas interesadas en publicar artículos en la revista Íconos deberán enviar sus trabajos originales por correo electrónico a [revistaiconos@flacso.org.ec](mailto:revistaiconos@flacso.org.ec), aceptar y respetar las siguientes normas:

1. Los artículos deberán ser originales, inéditos y no estar aprobados para su publicación en otras revistas. Se reciben artículos en idioma español, portugués e inglés.
2. El Consejo Editorial de Íconos se reserva el derecho a decidir sobre la publicación de los trabajos, así como el número y la sección en la que aparecerán. Para su evaluación y selección final, los artículos serán enviados a lectores anónimos, quienes emitirán un informe bajo el sistema de doble ciego o revisión por pares.
3. En una hoja aparte, el autor o autora hará constar su nombre, grado académico y/o estudios, adscripción institucional o laboral, el título del artículo, la fecha de envío, dirección postal y correo electrónico. Se debe indicar expresamente si el autor desea que se publique su correo electrónico.
4. Los artículos deben estar precedidos de un resumen no mayor a 800 caracteres con espacios (100 a 150 palabras). Esta norma no se aplica para la sección Reseñas.
5. Los autores deben proporcionar de cinco (5) a ocho (8) descriptores o palabras clave que reflejen el contenido del artículo. Esta norma no se aplica para la sección Reseñas.
6. El título del artículo no podrá contener más de diez 10 palabras y podrá ser modificado por los editores de la revista, previo acuerdo con los autores.
7. La extensión de los artículos variará según las secciones de la revista y se medirá en el contador de palabras de Word. La extensión deberá considerar tanto el cuerpo del artículo como sus notas al pie y bibliografía, de modo que el número total de caracteres con espacios (cce) será el siguiente:

Dossier:	de 35.000 a 40.000 cce
Debate:	de 25.000 a 35.000 cce
Diálogo:	de 25.000 a 35.000 cce
Temas:	de 35.000 a 40.000 cce
Reseñas:	de 7.000 a 9.000 cce

8. La primera vez que aparezcan siglas deberá escribirse su significado completo, luego las siglas.
9. Sobre cuadros, gráficos y tablas:
  - Deberán estar incorporados en el texto de forma ordenada.
  - Deberán contener fuentes de referencia completa.
  - Cada uno/a contará con un título y un número de secuencia.  
Ejemplo: *Tabla 1. Presupuesto por organización, zona y monto*
  - Los gráficos pueden enviarse de forma separada en cualquier formato legible estándar (indicar el formato), siempre que en el texto se mencione la ubicación sugerida por el autor. Para asegurar la calidad final el autor/a hará llegar a la redacción un archivo digital con alto nivel de resolución (en cd, disquette, zip, usb u otra forma de archivo).
10. Las referencias bibliográficas que aparezcan en el texto deben ir entre paréntesis indicando el apellido del autor, año de publicación y número de página. Ejemplo: *(Habermas, 1990:15)*.

Para el caso de citas con referencia a un artículo no firmado en un periódico se indicará entre paréntesis el nombre del periódico en cursivas, seguido de del día, mes y año de la edición. Ejemplo: *(El Comercio, 14/09/2008)*. Las referencias completas deberán constar en la bibliografía.

11. La bibliografía constará al final del artículo y contendrá todas las referencias utilizadas en el texto. Se enlizará la bibliografía de un autor en orden descendente según el año de publicación. Ejemplo:

Pzeworski, Adam (2003). *States and Markets: a primer in political economy*. New York: Cambridge University Press.  
——— (2000). *Democracy and Development: political regimes and material well-being in the world, 1950-1990*. New York: Cambridge University Press.  
——— (1993). *Economic Reforms in New Democracies: a social-democratic approach*. New York: Cambridge University Press.

12. La bibliografía se enlizará siguiendo un orden alfabético por apellido de los autores y bajo las siguientes formas:

*Libro de un autor:*

Apellido, Nombre (año de publicación). *Título del libro en cursiva*. Lugar de publicación: editorial.  
Laclau, Ernesto (1996). *Emancipación y diferencia*. Buenos Aires: Ariel.

*Libro de más de un autor:*

Apellido, Nombre y Nombre Apellido (año de publicación). *Título del libro en cursiva*. Lugar de publicación: editorial.  
Laclau, Ernesto y Chantall Mouffe (1985). *Hegemony and Socialist Strategy. Towards a Radical Democratic Politics*. Londres: Verso.

*Libro publicado electrónicamente:*

Kurland, Philip y María Pérez, compiladores (1987). *La primera Constitución*. Baltimore: University of Syracuse Press. Disponible en <http://press-pubs.syracuse.edu/founders> visitada 16-08-2006.

*Artículo en libro de editor (es), coordinador (es) o compilador (es):*

Apellido, Nombre (año de publicación). “Título del artículo entre comillas”. En *Título del libro en cursiva*, páginas que comprende el artículo, Nombre Apellido, palabra que corresponda editor, compilador, coordinador. Lugar: editorial.  
Wiese, Andrew (2006). “La casa en que viví: raza, clase y sueños afroamericanos en los Estados Unidos de la postguerra”. En *La nueva historia suburbana*, pp. 99–119, Kevin Kruse y Thomas Sugrue, editores. Chicago: University of Chicago Press.

*Artículo en revista:*

Apellido, Nombre (año de publicación). “Título del artículo entre comillas”. En *Nombre de la revista en cursiva*, No., Vol., páginas que comprende.  
Coraggio, José (2000). “Alternativas a la política social neoliberal”. *Íconos*, No. 9, pp. 52-59.  
Kreimer, Pablo (1997). “Migration of Scientist and the Building of a Laboratory in Argentina”, *Science Technology & Society*, No. 2, Vol. 2, pp. 229-259.

*Artículo en una revista digital*

Apellido, Nombre (año publicación). “Nombre del artículo entre comillas”. En revista digital en cursiva, No., Vol., número de páginas. Disponible en página web visitada poner fecha de visita en formato 15-12-2009  
Villarroel, Pablo (2010). “Historia y estado actual de la formación doctoral en Chile”. *Revista Digital Universitaria UNAM*, Vol.11, No.6, pp. 22-35. <http://www.revista.unam.mx/vol.11/num5/art47/>.

*Artículo en periódico*

Apellido, Nombre (año). “Nombre del artículo”. *Nombre del periódico*, mes día, Sección.  
Vera, Carlos (2006). “la opinión pública en el Ecuador”. *El Comercio*, octubre 25, editoriales.

*Ponencia presentada en un seminario, conferencias, etc.*

Apellido, Nombre (año publicación). “Nombre del artículo entre comillas”. Ponencia presentada en nombre del congreso, mes, día, ciudad, país.  
Macaroff, Anahí (2006). “De la iglesia a los barrios”. Ponencia presentada en el VI congreso de antropología social, octubre, 23, Rosario, Argentina.

*Tesis:*

Apellido, Nombre (año). "Nombre de la tesis". Disertación doctoral (o el grado respectivo), Nombre de la Universidad, país.

Aguinaga, Pedro (2004). "Las tecnologías sociales en Ecuador". Disertación de maestría, FLACSO, Ecuador.

*Documentos electrónicos en página web o blog<sup>1</sup>*

Apellido, Nombre (año). "Nombre del documento". Disponible en dirección electrónica, visitado en día/mes/año.

Naranjo, Marco (2007). "Pensando la Economía". Disponible en [www.flacso.org.ec](http://www.flacso.org.ec) visitado 22/12/2008.

*En caso de no contar con la fecha del documento*

Apellido, Nombre (s/f). "Nombre del documento". Disponible en dirección electrónica, visitado día/mes/año.

Hardin, Garrett, (s/f). "The Tragedy of the Commons". Disponible en <http://www.sciencemag.org/cgi/content/full/162/3859/1243>, visitado 14/08/2009

*En caso de no contar con un autor y la información sea responsabilidad de alguna organización o similar*

Nombre de la organización (fecha). "Nombre del documento". Disponible en Dirección electrónica, visitado día/mes/año.

Secretaría del MERCOSUR (s/f). "Resoluciones del GMC y decisiones del CMC". Disponible en: <http://www.MERCOSUR.int/>, visitado 12/02/2010.

*Artículo no firmado en periódico:*

En este caso colocar la referencia en nota al pie, bajo el siguiente formato

Nombre del artículo (año). "Título de la nota o reportaje entre comillas". Nombre del diario o periódico en cursivas, lugar, día mes.

"Cabildo controlará con una ordenanza azoteas de edificios" (2006), *El Universo*, Quito, abril 21.

*Artículo no firmado en una revista:*

En este caso colocar la referencia en nota al pie, bajo el siguiente formato:

Título del artículo entre comillas (año). Nombre de la revista en cursivas, No. de la revista, lugar, páginas que comprende.

"Primero de Mayo" (1923). *Calenturas*, No. 30, Guayaquil, pp. 1-5.

13. Los artículos presentados para la sección Reseñas deben incluir toda la información bibliográfica del libro al que se haga mención, incluyendo número de páginas del libro y de ser posible adjuntar la imagen de la portada del libro con al menos un mega de resolución.

14. Íconos se reserva el derecho de realizar la corrección de estilo y los cambios editoriales que considere necesarios para mejorar el trabajo.

15. Los artículos que se ajusten a estas normas serán declarados como "recibidos" y notificados de su recepción al autor; los que no, serán devueltos a sus autores/as. Una vez "recibidos" los artículos serán puestos a consideración del consejo editorial y de evaluadores independientes para su revisión antes de ser "aprobado". El mecanismo de evaluación se explica en la norma 2, o ver el ítem relacionado a la selección de artículos en "Política editorial".

16. La revista no mantiene correspondencia sobre los artículos enviados a su consideración, limitándose a transferir el dictamen de sus lectores en un tiempo no menor a cuatro meses. Igualmente señalará a los autores una fecha probable de publicación.

---

1 Cuando cite información de una página web o blog, la referencia debe ir: (Apellido: año), en caso de no contar con la fecha o el autor sea una organización o similar (FAO: s/f)



**FLACSO**  
ECUADOR

## Maestrías 2014-2016

- Antropología
- Antropología Visual
- Ciencias Políticas
- Comunicación
- Desarrollo Territorial Rural
- Economía del Desarrollo
- Estudios Socioambientales
- Estudios Urbanos
- Género y Desarrollo
- Políticas Públicas
- Relaciones Internacionales
- Sociología

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

Postulación: hasta el 13 de junio de 2014  
Inicio de clases: 20 de octubre de 2014

## Doctorados 2015-2018

- Economía del Desarrollo  
Postulación: hasta el 6 de junio de 2014
- Ciencias Sociales con especialización en Estudios Andinos
- Estudios Internacionales
- Políticas Públicas

Postulación: hasta el 29 de agosto de 2014  
Inicio de clases: marzo de 2015



UNIVERSIDAD ACREDITADA EN CATEGORÍA "A" SEGÚN CEAACES



## Becas, ayuda financiera y crédito educativo

Informes: FLACSO • La Pradera E7-174 y Diego de Almagro • Pbx: (593-2) 323-8888 (ext. 2007/2908)  
[maestrias@flacso.edu.ec](mailto:maestrias@flacso.edu.ec) • [doctorados@flacso.edu.ec](mailto:doctorados@flacso.edu.ec) • Quito, Ecuador

Los programas de doctorado y maestría cuentan con la aprobación del Sistema Internacional de FLACSO. De conformidad con la Resolución RPC-SO-11-No.11-2014 del CES se señala que "La aprobación de estos programas se encuentra en trámite en el CES. Sólo una vez que se cuente con la autorización de dicho Organismo, FLACSO Ecuador iniciará el proceso de admisión y los demás procesos tendientes a la matriculación".

**PRESENTACIÓN**

José de Jesús Ramírez Macías

**AUTOR INVITADO**

*¿Por qué tenemos malos gobiernos en México?*

David Arellano Gault



Universidad  
de Guanajuato

**DOSSIER: EL ENFOQUE DE LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA A REVISIÓN**

*Los componentes de la nueva gerencia pública en la reforma educativa mexicana*

Alejandro Navarro Arredondo

*Modernización administrativa y post-nueva gestión pública. De los dilemas y tensiones hacia las nuevas formas de coordinación y regulación*

Jorge E. Culebro Moreno

*Cómputo en la nube y gobernanza electrónica: ¿Calidad y eficiencia en la prestación de servicios públicos?*

Gabriela Quintanilla Mendoza  
José Ramón Gil-García

*Democracia y participación en los gobiernos locales: su importancia para la gestión pública y gobernanza locales en México*

Rodolfo García del Castillo

*Capacidades de gestión pública. Análisis de los gobiernos de los municipios semi-urbanos del estado de Michoacán*

Hugo Amador Herrera Torres  
René Colín Martínez

*Gobernanza y redes de política pública: un estudio de la vinculación entre gobierno, actores público-sociales y privados en un área local turística*

Cristo Avinael Vázquez

*¿Neo o post-neoliberalismo en la política social de México? Una comparación entre las estrategias de política seguidas durante la década del 2000 y la ¿nueva? Estrategia del sexenio priista (2012-2018)*

Katya Rodríguez Gómez

**ENSAYO**

*Poderes de emergencia y regímenes de excepción en América Latina: una perspectiva política*

Claire Wright

*Why Governments and Parties Manipulate Elections.* de Alberto Simpser

Marcelo Arequipa Azurdue

*Corte, jueces y política.* de Rodolfo Vázquez (coord.)

Juan Luis Hernández Macías

*Ensayos sobre la ciencia política en México y América Latina.* de Godofredo Vidal de la Rosa

Héctor Sebastián Arcos Robledo

*Global Perspectives on US Foreign Policy.* de Sally Burt y Daniel Añorve (eds.)

Fernando Barrientos del Monte

*Gobierno y Administración Pública.* de Luis Fernando Aguilar Villanueva

Mauricio Valtierra Vargas

La Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública aparece en los siguientes índices:  
Latindex, Dialnet, Directory of Open Access Journals (DOAJ) y JournalTOCs



La Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública (REMAP) es una publicación semestral, especializada y arbitrada del Departamento de Estudios Políticos y del Departamento de Gestión Pública de la División de Derecho, Política y Gobierno de la Universidad de Guanajuato, Campus Guanajuato.

Con un Consejo Editorial conformado por científicos sociales de diversas universidades de México, España, Argentina y Brasil, y respaldada con un Consejo Asesor Internacional formado por politólogos y sociólogos de amplio reconocimiento nacional e internacional, la REMAP tiene como objetivo estimular la investigación académica de alto nivel de las diferentes disciplinas que convergen con la Ciencia Política y la Administración Pública en México, Iberoamérica y en todo el mundo de habla española.

Normas de envío y más información de la REMAP en: [www.remamap.ugto.mx](http://www.remamap.ugto.mx)

No. 13

ISSN: 1390-4299

# URVIO

Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad

## Despenalización de drogas

### Investigación

**Coletta A. Youngers:**

El debate sobre políticas de drogas en América Latina

**Ricardo Soberón Garrido:**

Los intentos de reforma de las políticas sobre drogas en América Latina

**Daniel Pontón Cevallos:**

¿Por qué no se despenalizan las drogas? Las razones de la vigencia de una política fallida

**José Domingo Schievenini Stefanoni:**

La prohibición de las drogas en México (1912-1929)

**Adrián Restrepo Parra:**

Guerra contra las drogas, consumidores de marihuana y legalización

**Ana Isabel Jácome Rosenfeld:**

Drogas en el Ecuador: ¿política prohibitiva o democracia deliberativa?

**Loreta Tellería Escobar:**

Bolivia y la despenalización de la hoja de coca como estrategia de cambio

### Artículo

**Carlos Alberto Zamudio Angles:**

Jóvenes en el narcomenudeo: el caso Ciudad de México

### Reseñas

Realizadas por: Olmo Jesús Sierra Moreno, Gilda Alicia Guerrero Salgado, Andrea Betancourt Urresta

Urvio No. 12: **Militarización de la Seguridad Ciudadana** • Urvio No. 14: **Trata de personas**

URVIO, Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad, es una publicación semestral (junio y diciembre) y se incluye en los catálogos e índices científicos LATINDEX, EBSCO y FLACSO ANDES

**Pedidos y suscripciones:** La Librería – FLACSO (lalibreria@flacso.edu.ec)

**Canje:** Biblioteca – FLACSO (biblioteca@flacso.edu.ec)

A partir del número 14 la Revista Urvio será digital.

**Encuéntrela en:** <http://revistas.flacsoandes.edu.ec/index.php/URVIO>

La Pradera E7-174 y Av. Almagro, Quito-Ecuador. Teléfono: (00593) 2 3238888



Año 22, núm. 43, enero-junio de 2014

ISSN 0188-7653

Ensayos

FLACSO, CLACSO y la búsqueda de una  
Sociología Latinoamericana

RODOLFO STAVENHAGEN

Los 68s: Encuentro de muchas historias  
y culminación de muchas batallas

RICARDO POZAS HORCASITAS

Propuesta de un modelo de co-gestión  
para los Pequeños Abastos Comunitarios  
de Agua en Colombia

ANDREA BERNAL, LUIS RIVAS Y PILAR PEÑA

Las remesas y el bienestar en las familias  
de migrantes

MIGUEL ÁNGEL CORONA

Artículos

Diez años de apoyo a la Investigación  
Científica Básica por el CONACYT

LUIS HUMBERTO FABILA CASTILLO

Bolivia: Nuevo sistema electoral  
presidencial y coordinación política  
de los partidos

MARIO TORRICO

El Congreso peruano: políticas públicas  
e influencia informal sobre la burocracia

ENRIQUE PATRIAU

Instrumentos de política pública para la  
conservación: su nacimiento y evolución  
en Colombia

KARLA JULIANA RODRÍGUEZ Y

V. SOPHIE ÁVILA FOUCAT

Reseñas

*El Ciclo Confederativo. Historia de la  
Integración Latinoamericana en  
el siglo XIX* de Germán de la Reza

POR JOSÉ CARLOS BRANDI ALEIXO

*The Right to the City. Popular Contention  
in Contemporary Buenos Aires* de Gabriela  
Ippolito-O'Donnell

POR VÍCTOR ALARCÓN OLGUÍN

*Doreen Massey. Un sentido global del  
lugar* de Abel Albet y Núria Benach

POR DIEGO SÁNCHEZ GONZÁLEZ



FLACSO  
MÉXICO

Ventas

COORDINACIÓN DE FOMENTO EDITORIAL

Carretera al Ajusco 377, Col. Héroes de Padierna, México D.F. 14200

Tels: (5555) 3000 0200, 3000 0224. Fax: 3000 0284

publicaciones@flacso.edu.mx

## **América Latina: ¿caminos enfrentados?**

**250**  
MARZO-ABRIL 2014

COYUNTURA: **Decio Machado.** Caso Gustavo Petro: *flagrant system error.* **Armando Chaguaceda.** La «excepcionalidad» costarricense en crisis. Contienda electoral y alternativa progresista.

TRIBUNA GLOBAL: **Klaus Busch.** ¿Una Europa «para todos»? La crisis de la UE y la Gran Coalición alemana.

TEMA CENTRAL: **Richard Sandbrook.** La izquierda democrática en el Sur del mundo. **Nicolás Comini / Alejandro Frenkel.** Una Unasur de baja intensidad. Modelos en pugna y desaceleración del proceso de integración en América del Sur. **Mariano Turzi.** Asia y la ¿(des)integración latinoamericana? **Pierre Salama.** ¿Es posible otro desarrollo en los países emergentes? **Ariel M. Slipak.** América Latina y China: ¿cooperación Sur-Sur o «Consenso de Beijing»? **Günther Maihold.** En busca de sentido para el proceso iberoamericano. Entre el ocaso y la reforma. **Claudio Lara C. / Consuelo Silva F.** Profundizar la integración financiera regional. Dilemas y desafíos actuales. **Luis L. Schenoni.** Brasil en América del Sur. La lógica de la unipolaridad regional.

CRÓNICA: **Elda Cantú / Diego Salazar.** De cómo un país prefiere un cocinero a un presidente.

---

PAGOS: Solicite precios de suscripción y datos para el pago a <info@nuso.org> o <distribucion@nuso.org>.

---

**251**

En nuestro próximo número

**¿Contra el sistema? Jóvenes, luchas  
y disidencias en el siglo XXI**

# ANTROPOLOGÍA

2013 | N° 12

## Cuadernos de Investigación

Revista de la Escuela de Antropología | Pontificia Universidad Católica del Ecuador



Deslindes lingüísticos en las tierras bajas del Pacífico Ecuatoriano.  
Segunda Parte  
*Jorge Gómez Rendón*

---

Sistemas de riego en la zona de Chiltazón-La Concepción,  
Siglos XVI al XVIII.  
*Dayuma Guayasamín*

---

La industria lítica de Oroloma, Pichincha. Ecuador  
*Sthefano Serrano Ayala*

---

Una breve historia de las organizaciones del Movimiento Indígena del Ecuador  
*Philipp Altmann*

---

Los muertos siguen 'vivos': velación, bautizo y el matrimonio del difunto.  
La Antropología de la Muerte: romper el silencio investigativo mortuorio.  
*Estefany San Andrés H.*

---

Entre Killas y Pifanos: desde la memoria social de los pueblos kichwas del cuyabeno.  
Estudio de caso en la comunidad de Zancudo Cocha.  
*Andrea Madrid Tamayo*

---

Identities masculinas entre los waorani  
y prácticas económicas en los últimos 50 años.  
*David Hfidrobo*

# Revista48 de Estudios Sociales

Bogotá - Colombia

Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de los Andes

enero - abril 2014

<http://res.uniandes.edu.co>

ISSN 0123-885X



## SUSCRIPCIONES:

**Librería Universidad de los Andes**  
Cra 1ª No 19-27 Ed. AU 106  
Bogotá, Colombia  
Tels. (571) 339 49 49 ext. 2071 – 2099  
[libreria@uniandes.edu.co](mailto:libreria@uniandes.edu.co)

## Movilizando fronteras, dinamizando diferencias, produciendo nuevos espacios: América Latina y las migraciones internacionales actuales

### Presentación

- Menara Lube-Guizardi – Universidad Alberto Hurtado / Universidad de Tarapacá, Chile
- Instituto Universitario de Pesquisas do Rio de Janeiro, Brasil
- Jorge Moraga – Universidad Católica del Norte, Chile
- Alejandro Garcés – Universidad Católica del Norte, Chile

### Dossier

- **Restaurantes peruanos en Santiago de Chile: construcción de un paisaje de la migración**
- Walter Alejandro Imilan – Universidad Alberto Hurtado, Chile

- **Migración, fronteras y desplazamientos en la ciudad. Dinámicas de la alteridad urbana en Buenos Aires**
- Sergio Caggiano – Universidad Nacional de La Plata / Conicet, Argentina
- Ramiro Segura – Universidad Nacional de La Plata / Conicet, Argentina

### Migraciones de los *Kichwas-Otavalo* en Bogotá

- Juan Thomas Ordóñez Roth – Universidad del Rosario, Colombia
- Fabio Andrés Colmenares – Universidad del Rosario, Colombia
- Anne Gincel – Universidad del Rosario, Colombia
- Diana Rocío Bernal – Universidad del Rosario, Colombia

### Assimilation or Cultural Difference? Palestinian Immigrants in Honduras

- Lirio Gutiérrez Rivera – Free University of Berlin, Germany

- **Desvagabundizando la mano de obra extranjera en España. Fijación de la fuerza de trabajo extranjera, ley de extranjería y el sistema de reclutamiento y suministro de trabajadores de Unión de Pagos**
- Olga Achón Rodríguez – Universidad de Barcelona, España

- **La contracción de las redes de contrabando de migrantes en México**
- Simón Pedro Izcará Palacios – Universidad Autónoma de Tamaulipas, México

- **La historia de una vida en situación de frontera: migración, superación y trabajo en el "circuito sacoleiro"**
- Eric Gustavo Cardín – Universidade Estadual do Oeste de Paraná, Brasil

- **Uso de tecnologías de la información y la comunicación en familias caleñas con migrantes en España**
- Juan Pablo Ramírez Martínez – Universidad Nacional de Tres de Febrero, Argentina

### Otras Voces

- **Pensamiento epistémico y conocimiento social: emergencias y potencialidades en la investigación social**
- Juan Pablo Paredes – Universidad de Chile

- **Poder soberano y poder disciplinario. La codificación desde una visión foucaultiana**
- Norberto Hernández Jiménez – Universidad de los Andes, Colombia

- **El rol de la prensa escrita en la reproducción de la violencia en el conflicto entre Chile y Perú.**
- **Propuestas de paz desde la comunicación**
- Alex Iván Arévalo Salinas – Universidad Jaume I de Castellón, España

### Documentos

- **Experiencia migrante y apropiaciones espaciales: una etnografía visual en las inmediaciones del Terminal Internacional de Arica (Chile)**
- Menara Lube-Guizardi – Universidad Alberto Hurtado / Universidad de Tarapacá, Chile
- Instituto Universitario de Pesquisas do Rio de Janeiro, Brasil
- Orlando Heredia – Universidad de Tarapacá, Chile
- Ariene Muñoz – Corporación Democracia Ciudadanía y Desarrollo, Chile
- Grecia Riquelme – Universidad de Tarapacá, Chile
- Felipe Valdebenito – Universidad de Tarapacá, Chile

### Debate

- **Los procesos migratorios actuales en contextos latinoamericanos: nuevos itinerarios y reconfiguración de controles fronterizos**
- Menara Lube-Guizardi – Universidad Alberto Hurtado / Universidad de Tarapacá, Chile
- Instituto Universitario de Pesquisas do Rio de Janeiro, Brasil
- Jorge Moraga – Universidad Católica del Norte, Chile
- Alejandro Garcés – Universidad Católica del Norte, Chile

### Lecturas

- Maurice Halbwachs. 2008. *Chicago. Morfologia sociale e migrazioni*
- Gino Bailey – Universidad de Bolonia, Italia

# allpanchis76

REVISTA DE ESTUDIOS ANDINOS

PERFILES DE UNA HISTORIA REGIONAL:  
LA NARRATIVA ACTUAL DE AREQUIPA

ÁLVARO ESPINOZA DE LA BORDA

*La memoria local: Una visión de la historiografía arequipeña*

FERNANDO CALDERÓN VALENZUELA

*Fidelismo e Ilustración en un escrito arequipeño.*

*La Declamación legal de Pedro José de Zuzunaga y Castillo*

VÍCTOR CONDORI

*La minería arequipeña a inicios de la república.*

*Entre la crisis de la plata y la fiebre del oro, 1825-1830*

CARLOS GARAYCOCHEA MEJÍA

*Los límites del modelo económico de Murra*

JUAN JOSÉ PACHECO IBARRA

*Guamán Poma y la teoría hipocrática.*

*De la iconografía europea a los Andes*

NÚMERO ANTERIOR:

Nº 75: *En torno a los actores sociales: entre la conquista y el incanato*

PRÓXIMO NÚMERO:

Nº 77/78: *Arte virreinal y mirada surandina*

SUSCRIPCIONES Y CANJES:

Editorial IPANDINA (editorial@ipandina.org)

PÁGINA WEB:

<http://estudiosperuanos.ucsp.edu.pe/publicaciones-cep/revista-allpanchis.html>

CO EDITAN:  
Instituto de Pastoral Andina  
Universidad Católica San Pablo

**IPA**  
Instituto de Pastoral Andina





**flacso**radio.ec  
amplificando ideas

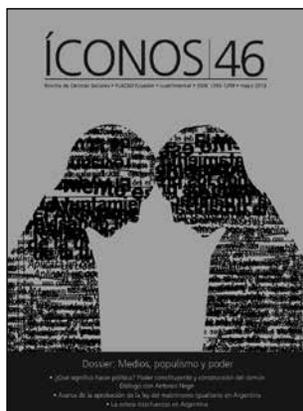


www.flacso

radio@flacso.edu.ec

encuétranos en:





Íconos 46  
Mayo de 2013

# Medios, populismo y poder

## DOSSIER

Medios, populismo y poder en América Latina

Presentación del Dossier *Roberto Follari*

Diario Clarín y sus fuentes de información. Un estudio de caso

*Natalia Aruguete y Esteban Zunino*

La manipulación del miedo y el espejo populista *Octavio Humberto Moreno Velador y Carlos Alberto Figueroa Ibarra*

Antagonismo y disenso: tensiones y límites en la construcción mediática de la política en Venezuela *Nairbis Sibrian y Mario Millones Espinosa*

Trayectorias de democratización y desdemocratización de la comunicación en Ecuador *Isabel Ramos*

Sistemas mediáticos subnacionales argentinos: heterogeneidad y diferencias en contextos neopopulistas *Ernesto Picco*

## DEBATE

Comentarios al Dossier: “Nuevas voces feministas en América Latina: ¿continuidades, rupturas, resistencias?” *Silvia Vega Ugalde*

## DIÁLOGO

¿Qué significa hacer política? Poder constituyente y construcción del común. Un diálogo con Antonio Negri *Mauro Cerbino, Isabella Giunta y Ana Rodríguez, con la participación de Sandro Mezzadra*

## TEMAS

La esfera interfuerzas en Argentina. Notas sobre el estudio de la problemática militar *Ricardo J. Laleff Ilieff*

Emancipaciones. Acerca de la aprobación de la ley del matrimonio igualitario en Argentina *Paula Biglieri*

## RESEÑAS

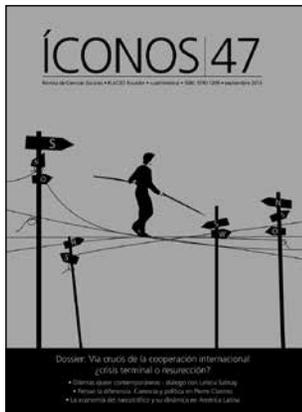
Benjamín Arditi. La política en los bordes del liberalismo. Diferencia, populismo, revolución, emancipación – *César Ulloa Tapia*

José Antonio Figueroa. Nono. Movilización política y migración campesina – *Cristina Cielo*

Lila Caimari. Mientras la ciudad duerme. Pistolereros, policías y periodistas en Buenos Aires, 1920-1945 – *Javier G. Bonafina*

Esther del Campo (ed.) Mujeres indígenas en América Latina: política y políticas públicas – *Sara Eichert*

Mauro Cerbino. El lugar de la violencia: Perspectivas críticas sobre pandillerismo juvenil – *Luis Barrios*



Íconos 47  
Septiembre de 2013

# Vía crucis de la cooperación internacional: ¿crisis terminal o resurrección?

## DOSSIER

Vía crucis de la cooperación internacional: ¿crisis terminal o resurrección?

Presentación del Dossier *Daniele Benzi*

Cooperación para el desarrollo: anatomía de una crisis *Koldo Unceta Satrustegui*

Más allá de la ayuda: una nueva métrica de la ayuda oficial al desarrollo post-2015 *Rafael Domínguez Martín*

Elementos críticos sobre cooperación internacional en el Magdalena Medio colombiano *Edgar Alberto Zamora Aviles*

Cooperación china en América Latina. Las implicaciones de la asistencia para el desarrollo *Adriana Erthal Abdenur y Danilo Marcondes de Souza Neto*

La cooperación brasileña y china en la agricultura africana. Un estudio de prácticas *Frédéric Goulet, Jean-Jacques Gabas y Eric Sabourin*

## DIÁLOGO

Dilemas *queer* contemporáneos: ciudadanía sexual, orientalismo y subjetividades liberales. Un diálogo con Leticia Sabsay *María Amelia Viteri y Santiago Castellanos*

## TEMAS

Pensar la diferencia. Carencia y política en Pierre Clastres *Sebastián Barros*

La economía del narcotráfico y su dinámica en América Latina *Daniel Pontón C.*

## RESEÑAS

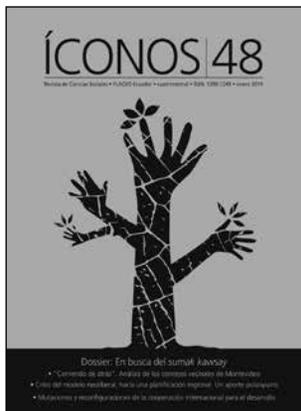
“Lejos de tus pupilas”. Familias transnacionales, cuidados y desigualdad social en Ecuador de Gioconda Herrera – *Silvia Vega Ugalde*

Nuevas ruralidades. Expresiones de la transformación social en México de Hernán Salas, Ma. Leticia Rivermar y Paola Velasco (ed.) – *Adriana Sandoval Moreno*

Toacazo. En los Andes equinociales tras la Reforma Agraria de Víctor Bretón – *Luis Alberto Tuaza*

El Estado en el Perú. Una agenda de investigación de Eduardo Dargent – *Luis Meléndez Guerrero*

Ciudades Rebeldes. Del derecho de la ciudad a la revolución urbana de David Harvey – *José Mansilla*



Íconos 48  
Enero de 2014

## En busca del *sumak kawsay*

### DOSSIER

En busca del *sumak kawsay*

Presentación del dossier *Victor Bretón, David Cortez y Fernando García*

Seis debates abiertos sobre el *sumak kawsay* *Antonio Luis Hidalgo-Capitán y Ana Patricia Cubillo-Guevara*

Entre *bien común* y *buen vivir*. Afinidades a distancia *Francesca Belotti*

Discursos “pachamamistas” versus políticas desarrollistas: el debate sobre el *sumak kawsay* en los Andes *Andreu Viola Recasens*

El orden de género en el *sumak kawsay* y el *suma qamaña*. Un vistazo a los debates actuales en Bolivia y Ecuador *Silvia Vega Ugalde*

### DEBATE

Mutaciones y reconfiguraciones de la cooperación internacional para el desarrollo *Bruno Ayllón Pino*

### DIÁLOGO

El buen vivir en Ecuador: ¿marketing político o proyecto en disputa?

Un diálogo con Alberto Acosta *Blanca S. Fernández, Liliana Pardo y Katherine Salamanca*

### TEMAS

“Corriendo de atrás”. Análisis de los concejos vecinales de Montevideo *Paula Ferla, Alejandra Marzuca, Uwe Serdült y Yanina Welp*

Crisis del modelo neoliberal, hacia una planificación regional. Un aporte polanyiano *Paula Valderrama Saud*

### RESEÑAS

Agonistics. Thinking the World Politically de Chantal Mouffe – *José Fernández Vega*

El neoconstitucionalismo transformador: El estado y el derecho en la Constitución de 2008 de Ramiro Ávila Santamaría – *Margarita Manosalvas*

Democracia en transformación ¿Qué hay de nuevo en los nuevos Estados andinos? de Anja Dargatz y Moira Zuazo (editoras) – *César Ulloa Tapia*

La música nacional. Identidad, mestizaje y migración en el Ecuador de *Ketty Wong Cruz* – *Hernán Ibarra*