

CUADERNOS DEL CENDES
AÑO 40, N° 112
CUARTA ÉPOCA
ENERO-ABRIL 2023
VERSIÓN DIGITAL
ISSN: 2443-468X
VERSIÓN IMPRESA
ISSN: 1012-2508
CARACAS-VENEZUELA

40 años

CUA
DER
NOS
DEL
CEN
DES
112



CEN
DES

Centro de Estudios del Desarrollo
Universidad Central de Venezuela

CUADERNOS DEL CENDES
AÑO 40, N° 112
CUARTA ÉPOCA
ENERO-ABRIL 2023
VERSIÓN DIGITAL
ISSN: 2443-468X
VERSIÓN IMPRESA
ISSN: 1012-2508
CARACAS-VENEZUELA

40 años

CUA
DER
NOS
DEL
CEN
DES
112



CEN
DES

Centro de Estudios del Desarrollo
Universidad Central de Venezuela

Revista Cuadernos del Cendes. 1983 -

Caracas: UCV, Centro de Estudios del Desarrollo
(CENDES)

Cuatrimestral

ISSN: 1012-2508

Revista Cuadernos del Cendes

Año 40, N° 112

Enero-abril 2023

Editada por el Centro de Estudios del Desarrollo, Cendes, de la Universidad Central de Venezuela

© Cendes, UCV 2023

Hecho el Depósito de Ley

Versión impresa

Depósito Legal: pp198302DF32

ISSN: 1012-2508

Versión digital

Depósito Legal: ppi201502DC4651

ISSN: 2443-468X

Centro de Estudios del Desarrollo, Cendes, UCV

Dirección Avenida Neverí, Edificio Fundavac, Colinas de Bello Monte - Caracas

Teléfonos (58-212) 753.10.90 / 30.89 / 34.75 / 38.62 / 31.98

Fax (58-212) 751.26.91

Web www.ucv.ve/cendes

Coordinación editorial Rosa Lucía Celi, Jefa Dpto. de Publicaciones, Cendes, UCV

Carátula Analiett Solórzano

Corrección de textos Consuelo Iranzo

Diagramación

Esta revista se publica bajo el auspicio del
Consejo de Desarrollo Científico y Humanístico
UCV

Aumenta la visibilidad de tus investigaciones
Ingresa a **saber.ucv.ve**



CUA DER NOS DEL CEN DES

Director Fundador
José Agustín Silva Michelena (†)

Comité Editor
Consuelo Iranzo / Directora
Carlos Aponte
Nydia Ruiz

Comité Asesor

Fernando Mires
Universidad de Oldenburg
Alemania

Andrés Wainer
Conicet
Argentina

Hebe Vessuri
Investigadora independiente
Profesora visitante Ciga-Unam
Argentina-México

H.C.F. Mansilla
Academia de las Ciencias
Bolivia

Marcia de Paula Leite
Universidad de Campinas
Brasil

Carlos de La Torre
Flacso
Ecuador

Carlota Pérez
Investigadora independiente
London School of Economics
and Political Science
Inglaterra

Martín Tanaka
Pontificia Universidad Católica
Perú

Carmen García Guadilla
Cendes
Universidad Central de Vzla
Venezuela

Marino González
Universidad Simón Bolívar
Venezuela

Contenido

VII

Presentación Presentation

1

- La «Misión de Alimentos» del gobierno de Estados Unidos, 1943-1946
 Yolanda Texera Arnal
- The government's «Food Mission» United States, 1943-1946

19

- El silencio de los subcontratistas y los accidentes mortales en la industria de la construcción
 Jorge Walter
- The silence of subcontractors and fatal accidents in the construction industry

43

- La matemática no funciona: saberes, autogestión y desarrollo productivo en territorios de alta exclusión social
 José Isaac Melián
 Pablo Sánchez Macchioli
- Math doesn't work: Knowledge, self-management and productive development in territories of high social exclusion

73

- Calidad del contricante en elecciones a gobernador en Argentina(1987-2019)
 Andrés Lacher
- Quality of the opponent in gubernatorial elections in Argentina (1987-2019)

93

- La formación de enfermería y la percepción de su reconocimiento por parte del personal médico
 Luciana Cecilia Reif
- Nursing training and the perception of its recognition by the medical staff

Entrevista Interviews

115

- Francisco Javier Velasco Páez
 El ambiente y la crisis en el Antropoceno
 Por Consuelo Iranzo
- Francisco Javier Velasco Páez
 The environment and the crisis in the Anthropocene

Documento Document

121

El estado de los servicios de salud sexual
y reproductiva en el Ecuador
con enfoque en la población migrante

The status of Sexual and Reproductive Health
Services in Ecuador with a focus
on Migrant Population

Cheryl Martens
Miriam Ernst
Taymi Milán
Manuela Ernst
Ana Lucía Bucheli

Reseñas Reviews

157

Proyecto de Investigación Research project

Las Indicaciones Geográficas:
entre la innovación y la tradición

Geographical Indications:
between innovation and tradition

Zulay Poggi

161

Eventos Events

Diversidad y encuentro. Reseña de las
IV Jornadas de Investigación Feminista
Flacso Ecuador

Diversity and Encounter. Review
of the IV Conference on Feminist Research

Por Natalie Nicole Díaz Padilla

165

Reseñas bibliográficas Bibliographical Reviews

El Despertar de la Planificación
Raúl Pacheco Salazar

The Awakening of Planning

Por Jesús López

Información editorial Editorial Information

167

Autores
Normas para autores
Guía de arbitraje

Authors
Standards for Authors
Arbitration Guidelines

Presentación

Este año, la revista *Cuadernos del Cendes* cumple 40 años de existencia y para celebrar tan importante fecha estamos organizando, conjuntamente con el PNUD, un dossier sobre el Objetivo de Desarrollo Sostenible N° 1, es decir, sobre las formas de superación de la pobreza. Por tal razón, invitamos a todos los estudiosos del tema a participar enviándonos sus contribuciones. Los requisitos para ese número especial los encontrarán después de esta presentación.

El primer número de este año está dedicado a estudios de caso. El primero en Venezuela de carácter histórico y, los otros cuatro, elaborados por especialistas argentinos, se desarrollan en varios ámbitos (estudios del trabajo, economía popular y análisis político-electoral). Estos estudios concretos, gracias a su abordaje, resultan de gran interés para cualquier interesado en estos temas, bien sea por el respaldo teórico y las conclusiones extraídas o por los enfoques metodológicos empleados.

El primer artículo es realizado por Yolanda Texera, quien analiza el desenvolvimiento de un proyecto que, en los años cuarenta, el Estado norteamericano implantó en Venezuela. Coordinado por Nelson A. Rockefeller, estuvo destinado a fomentar la producción de alimentos, tanto para su exportación como para su uso local, en un momento signado por la guerra, lo que, por la misma razón, le dio un trasfondo político. La evaluación final es compleja, pero lo que queda claro es la incidencia que han tenido los EE.UU. en el proceso de modernización venezolano.

El segundo artículo lo presenta Jorge Walter para desarrollar el análisis de un tema muy caro a la sociología del trabajo, como es el de la subcontratación. Después de tratar los aspectos teóricos más relevantes, que evidencian las implicaciones problemáticas en materia de salarios, salud y seguridad industrial por el uso indiscriminado de la tercerización, el autor expone, a partir de estudios de caso del sector de la construcción, vías novedosas que se han puesto en práctica para manejar esas dificultades.

El siguiente artículo está a cargo de José Isaac Melián y Pablo Sánchez Macchioli, quienes, con base en el enfoque socio-técnico, exponen el detallado seguimiento que hicieron de la trayectoria socio-técnica de la construcción de un emprendimiento productivo en una zona muy pobre de

Mar del Plata. Enfocados en el interés de discutir políticas de sostenibilidad, van identificando los factores que hicieron posible el establecimiento de procesos de innovación y redes de gestión y de circulación de conocimientos en un sector de alta exclusión social.

El cuarto artículo corresponde a Andrés Lacher, quien, motivado en los estudios realizados en las ciencias políticas norteamericanas sobre la calidad de los contrincantes, decide estudiarla en el caso de las contiendas por la gobernación en las provincias argentinas. Para hacer este análisis, el autor elaboró una escala para cuantificar la calidad del mejor contrincante y se planteó una serie de hipótesis que lo condujeron a establecer conclusiones precisas.

El último artículo de este número, elaborado por Luciana Cecilia Rafi, está dedicado al estudio de la vivencia de las enfermeras en el desempeño de su labor en un hospital de Buenos Aires, buscando poner en evidencia, con base en la corriente de la sociología del trabajo francesa y el enfoque psicodinámico, la distancia existente entre el trabajo prescrito y el trabajo real que ejecutan, gracias a la puesta en práctica de su iniciativa y experiencia, más allá de su propia educación formal. Así mismo, la autora muestra cómo, la falta de reconocimiento, incide negativamente en el uso de tales capacidades y, por tanto, en la calidad del trabajo.

La segunda sección se inicia con una entrevista al nuevo director del Cendes, Francisco Javier Velasco Páez, sobre su tema de investigación y de lucha desde hace muchos años: el ambiente y sus determinaciones. En su pedagógica intervención pone sobre el tapete los principales problemas de la actualidad y las necesarias y urgentes vías de acción para su superación.

El documento en esta oportunidad recoge el resultado de una investigación llevada a cabo por cinco estudiosos ecuatorianos: Cheryl Martens, Miriam Ernst, Taymi Milán, Manuela Ernst y Ana Lucía Bucheli, sobre los servicios de atención a la salud sexual y reproductiva de la población inmigrante en el Ecuador. El trabajo aborda el tema en su complejidad: normativas, recursos humanos y materiales, sistemas de información, coordinación intersectorial, información y divulgación de derechos, y discriminación y xenofobia.

Para finalizar, se presentan las tres reseñas de este número: la primera sobre la investigación que está llevando a cabo en la actualidad la profesora Zulay Poggi; la segunda, realizada por Natalie Nicole Díaz Padilla trata sobre las jornadas de investigación feminista, realizadas en Ecuador; y, por último está la reseña elaborada por Jesús López de un texto sobre planificación.

Comité Editor

CONVOCATORIA A PARTICIPAR EN EL NÚMERO ESPECIAL DE LA REVISTA *CUADERNOS DEL CENDES* SOBRE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE

El Centro de Estudios del Desarrollo (CENDES), en alianza con el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), se ha comprometido en propiciar el debate y la generación de propuestas en todos los asuntos relativos a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), en el entendido que estos están dentro de las prioridades de su misión como institución.

A tal fin, se ha programado la elaboración de números especiales de la Revista Cuadernos del Cendes (RCC) dedicados a publicar las mejores contribuciones en cada uno de dichos objetivos.

El primer número especial de la revista estará dedicado al ODS n° 1: «Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo». Por tal razón, se hace un llamado a los estudiosos de la región en esta materia a participar en la elaboración de artículos que contribuyan al análisis y la producción y difusión de nuevas políticas y conocimientos encaminados a la superación de la pobreza.

Los artículos que desean participar deberán:

- 1) Ser inéditos y no haber sido propuestos simultáneamente a otras revistas.
- 2) Tener en total un máximo de 20 páginas.
- 3) Cumplir con las normas editoriales de la RCC (ver pág. 171).
- 4) Ser enviados antes del **15 de septiembre de 2023**.

Los manuscritos recibidos serán sometidos, en primer lugar, a la revisión del Comité Editor (Daniel Barraez, Isabel Licha y Consuelo Iranzo) para garantizar que cumplan con los requisitos mínimos de calidad y que sean procedentes dentro de la temática del ODS n° 1. Una vez aceptado, el texto será remitido a expertos de reconocida trayectoria en el área en cuestión para su arbitraje, bajo el sistema doble ciego. Las sugerencias de los árbitros, cuando las hubiere, serán dadas a conocer, con la confidencialidad del caso, a cada autor. Los artículos aceptados serán publicados en el número especial correspondiente a los meses de septiembre-diciembre de 2023.

La «Misión de Alimentos» del gobierno de Estados Unidos 1943-1946

YOLANDA TEXERA ARNAL*

pp. 1-17

Resumen

Aquí se explora la «Misión de Alimentos» del gobierno de Estados Unidos, la cual tenía por finalidad cooperar con América Latina para hacer frente a la escasez de alimentos producida por la guerra europea a la vez que servir a las necesidades de alimentos estratégicos de ese país. Una de las herramientas empleadas para avanzar en ese camino fue el Servicio Interamericano de Cooperación para la Producción de Alimentos (Scipa) suscrito por Venezuela en 1944. Se hace uso extensivo de documentos de la Oficina del Coordinado de Asuntos Interamericano a cargo de Nelson A. Rockefeller, responsable del programa, así como de comunicaciones entre altos funcionarios de la embajada y del Departamento de Estado sobre Scipa.

Palabras clave

Scipa / Relaciones EE.UU.-Venezuela / Nelson A. Rockefeller / II Guerra Mundial

Abstract

The end pursued by the United States Food Production Mission was to increase and improve food production in Venezuela in view of the scarcity produced by Second World War. To execute the program, the Servicio Cooperativo Interamericano de Producción de Alimentos (Scipa) agreement, was signed in 1944 between both governments. Documents from the Office of the Coordinator of Inter-American Affairs, and US Government agency, headed by Nelson A. Rockefeller, and other documents from Venezuelan Embassy and high officials from the Department of State concerning Scipa, are quoted.

Keywords

Scipa / US-Venezuela Relations / Nelson A. Rockefeller / World War II

* Yolanda Texera Arnal. Doctora en Estudios del Desarrollo por el Centro de Estudios del Desarrollo de la Universidad Central de Venezuela (Cendes). Jubilada activa. Línea de investigación sobre los estudios sociales de la ciencia y la tecnología en Venezuela.
Correo-e: ytexera@gmail.com

Antecedentes

El presente artículo explora un aspecto de las relaciones entre Estados Unidos y Venezuela en la década de los años cuarenta cuando comenzaron a plantearse cambios importantes en los dos países y en su relación mutua. La política del Buen Vecino del Presidente Roosevelt buscaba incrementar las relaciones económicas entre ambos países y proporcionar seguridad y defensa al conjunto de las repúblicas latinoamericanas frente a las amenazas crecientes de Alemania, al tiempo que buscaba contribuir a enfrentar los efectos negativos de la crisis de 1929 que venían sufriendo los países de la región. En el caso de Venezuela, en particular, el interés de Estados Unidos se debía a las grandes inversiones en la producción de petróleo

El país comenzaba a salir, unos pocos años atrás, de una larga dictadura que ocupó algo más de un cuarto del siglo, para entrar en un periodo de cambios políticos transformadores que tuvieron efectos indelebles en la modernización que impulsaba la clase dirigente del país.

Entre las iniciativas planteadas para la región en este nuevo contexto se creó el primer programa de largo plazo de ayuda externa de los Estados Unidos, con amplios objetivos económicos, políticos, culturales y de defensa contra amenazas nazis: el Servicio Interamericano de Cooperación para la Producción de Alimentos (Scipa) creado en 1943 como parte de la Misión de Alimentos, el cual ocupa el interés central del presente artículo.

La agencia responsable de llevar a cabo el programa, la Oficina de Coordinación de Asuntos Interamericanos (Ociia), agencia ejecutiva creada por el presidente Roosevelt, llegó a alcanzar dimensiones significativas con un presupuesto de 38 millones de dólares y unos 1.500 empleados, de los cuales unos 300 estaban ubicados en la región (Rivas, 2002:51). Roosevelt designó como Coordinador de la agencia (Coordinator of Inter American Affairs-CIAA), entre 1940-1944, a Nelson A. Rockefeller (NAR), copropietario de la empresa Creole, la mayor empresa petrolera que operaba en Venezuela con cerca del 40 por ciento de la producción de crudo.

La Oficina tenía entre sus objetivos mejorar las condiciones agrícolas y de salud en áreas estratégicas de América Latina, donde tropas de EE.UU. podrían ser desplegadas, así como defender a la región de la penetración nazi. En documentos del archivo de Rockefeller este plantea su visión de largo plazo y la importancia estratégica de la cooperación, la cual debía incluso mantenerse en el caso de una victoria nazi (Rivas, 2002:51).

En este artículo nos detendremos en considerar diversos aspectos relacionados con la Misión de Alimentos, la cual fue instrumentalizada a través del programa Scipa cuyas características y funcionamiento plantea cuestiones de interés sobre las relaciones entre ambos países que han sido poco estudiadas.

En vista del importante cargo de Nelson A. Rockefeller y sus diversas iniciativas en Venezuela, repasemos previamente algunos aspectos de sus vínculos y actividades en el país.

Antes de ser nombrado Coordinador de la mencionada agencia, Rockefeller había mostrado interés por América Latina, al menos hasta que se dedicó a la política en su país, donde llegó a ser vicepresidente. Siendo aun muy joven tuvo su primera experiencia de la cultura de la región a través del conocido muralista mexicano Diego Rivera, a quien contrató para ornar una de las paredes del Rockefeller Center, lo cual no sobrevivió debido a la oposición que despertaron las fuertes imágenes contra el capitalismo que hiciera el pintor (Rivas, 2002:21). Esa mala experiencia no hizo que Rockefeller perdiera su interés en la región.

Pocos años más tarde, mirando hacia el sur del continente, visitó Venezuela en 1937, donde hizo contactos con empresas petroleras a las cuales reprochó tanto las formas de relacionarse que tenían con sus empleados locales y con las poblaciones circundantes a sus operaciones extractivas, como su desconocimiento del idioma y el aislamiento de la vida social del país. NAR tuvo de ese viaje una impresión muy positiva del potencial económico de Venezuela, país que visitó a menudo en los 15 años subsiguientes, no solo en busca de solaz, sino de nuevas iniciativas, tanto filantrópicas como de negocios, que se extendieron más allá del programa Scipa y que tuvieron un carácter privado: la American International Association (AIA) y la VBEC (Venezuelan Basic Economic Corporation) creadas una vez que dejó su cargo en el gobierno federal en 1946. Además de estas iniciativas Rockefeller y personas allegadas a él, asesoraron o invirtieron en campos como diseño urbano, arquitectura, ingeniería sanitaria, turismo, hotelería, entre otros.

Una primera experiencia de negocio privado de NAR en Venezuela se remonta a 1939, cuando fundó la Compañía Venezolana de Fomento para construir un gran hotel en Caracas, a instancias del presidente López Contreras, preocupado por la insuficiente capacidad de hospedaje de Caracas: el Hotel Ávila. Esa inversión no atrajo más resultados en términos de negocios, sin embargo, el hotel fue un éxito como sitio de encuentro de la capital y una primera experiencia de Rockefeller en un país donde Estados

Unidos tenía muchos intereses, lo cual seguramente fue tomado en cuenta para su nombramiento como Coordinador de Asuntos Inter-Americanos por parte del presidente Roosevelt.

Para operar este y los otros programas de la Oficina del Coordinador, además del Scipa, se formó una corporación, el Instituto de Asuntos Inter-Americanos (Institute of Inter American Affairs-IIAA), el cual administraría el plan aprobado por los cancilleres de los países de América Latina en Río de Janeiro en 1942.

El programa Scipa

Scipa era operado por técnicos de ambos países y cofinanciado con el Ministerio de Agricultura y Cría (MAC) a través del Instituto de Inmigración y Colonización (INTI), y el IIAA, el cual tendría a su cargo la dirección del programa. Según una comunicación del vicepresidente ejecutivo Harold B. Gotaas dirigida al ministro de agricultura Angel Biaggini, el acuerdo disponía que en la primera etapa el gobierno de Estados Unidos pagaría \$500.000 y el de Venezuela, Bs 1.530.00.¹ Al término del programa, este debía ser absorbido por el gobierno local; sin embargo, fue suspendido a los tres años, que era el término del convenio original acordado, 1946, cuando ya comenzaba a mostrar problemas y dificultades que exploramos más adelante a través de comunicaciones entre funcionarios y asesores de la embajada de Estados Unidos y el Departamento de Estado.

EL IIAA operaba generalmente a través de granjas modelos que fueron instaladas en varias localidades del país. Es probable que hayan sido ubicadas en tierras de J.V. Gómez que habían revertido a la nación.² La idea era que los agricultores adoptaran técnicas prácticas que incrementaran su producción. El programa experimentaría con la introducción de maíz híbrido, vegetales, uso de equipo mecánico y prácticas de conservación y refrigeración, almacenamiento, transporte, créditos, becas de formación de técnicos en EE.UU., en relación con la producción agrícola, ganadera y pesquera.

En una entrevista realizada por el periódico *El Universal* a John R. Camp, director del programa Scipa, cuando estaba por abordar el avión que lo regresaba a su país, una vez suspendido el programa, menciona que la

¹ De H.B.Gotaas a A. Biaggini, 4 mayo 1945.831.5018, n° 7324. National Archives.

² Había proyectos en Chirgua, San Carlos, Valle de Montalbán, Tocorón, Miranda, Gonzalito, Maracaibo, entre otros.

mayoría de los técnicos venezolanos que habían formado parte del programa y quienes habían constituido la contrapartida del Ministerio de Agricultura y Cría (MAC), serían integrados al MAC: los ingenieros agrónomos Manuel Corao, especialista en irrigación, estaría a cargo del programa de riego de la Oficina Cooperativa Interamericana de Salud Pública; Gómez Irigoyen pasó a estadísticas del MAC; Kenneth García a parcelamientos de Bienes Nacionales en el ITIC; García Lozada a la zona azucarera de Barquisimeto; Fernández Yépez al MAC como director y Romulo J. Blas, español, especializado en almacenamiento y conservación quien se quedó en el país. Los técnicos extranjeros³ serían trasladados a otros países (El Universal, 2/6/1946). No es mencionado en esa fuente el agrónomo Eduardo Mendoza quien había participado en Scipa hasta que fue nombrado Ministro del MAC por la Junta Revolucionaria de Gobierno.

Detalles de las características y funcionamiento de Scipa y de cómo habría operado el programa en Venezuela, provienen, además del artículo de prensa mencionado, de un informe del representante de Scipa en Venezuela, John R. Camp, publicado en la serie *Cuadernos Verdes* de la III Conferencia Interamericana de Agricultura realizada en Caracas en 1945. Del mismo autor, se publicó el libro en inglés: *Agricultural Development in Venezuela. Report of the Scipa. 1943-1946*, reproducido en Books-Google. Contamos asimismo con algunos documentos y correspondencia del Rockefeller Archive Center y del National Archives.⁴ Fuentes electrónicas de Estados Unidos proporcionan información oficial y privada adicional. Una importante contribución más reciente es la obra de Darlene Rivas sobre las iniciativas de Rockefeller en Venezuela. A fin de tener una perspectiva más completa del tema hubiera sido deseable contar con documentación de la época producida localmente. En todo caso la consulta de archivos del país es una ardua tarea debido a que no siempre están accesibles para consultas expeditas.

Las fuentes revisadas indican que Estados Unidos tenía buena información de las condiciones del país al iniciarse el programa Scipa. Algunas de los estudios realizados provenían de su propia embajada en Venezuela, cuya instalación original en 1939 indica que para entonces las relaciones comenzaban a tener mayor complejidad y exigía mayor atención por parte

³ Lyall E. Peterson, economista agrícola; Otto L. Hubp, técnico ganadero; Josefa R. Bursian, técnico en economía doméstica; Hulley Ussery, especialista pecuario y Richard Arms, administrador de la Misión Técnica Azucarera que regresaría a Venezuela.

⁴ Lamentablemente no siempre tenemos las señas completas de estos documentos.

de Estados Unidos, en vista no solo del nuevo contexto determinado por la guerra, sino también para poder enfrentar mejor posibles amenazas como lo fue la expropiación del petróleo en México.

Además de los estudios realizados o encargados por la Embajada de EE.UU. y la Oficina del Coordinador, se contaba con los provenientes de la Fundación Rockefeller que operaba en el país desde varios años atrás, así como los de las petroleras. Todas estas fuentes, sumadas a las académicas, aportaban información sobre Venezuela.

El funcionario a cargo de la embajada en esos años, Francis Corrigan, nombrado en 1939-1947, fue el primero en asumir ese cargo y hasta el presente ha sido quien más tiempo lo ha ocupado. Corrigan fue un embajador que mostró mucha habilidad buscando acuerdos y limando asperezas entre ambos países. Un consejero de la embajada, Allan Dawson, en ocasiones encargado de negocios y embajador encargado, mantenía una relación amigable con Betancourt con quien se reunía a menudo. Dawson tuvo bastante participación en el programa Scipa, según se muestra en comunicaciones que se citan más adelante (López Maya, 1996).⁵

Sobre el gobierno de Medina Angarita, durante el cual se inicia el programa Scipa, un documento de la embajada, escrito unos pocos meses antes del golpe de 1945, hace una descripción detallada de la situación del país que puntualiza sobre la estructura constitucional, partidos políticos, sindicatos, y sobre la situación política y petrolera y laboral, así como sobre Acción Democrática, que pronto estaría en el poder:

[...] es la fuerza política organizada más fuerte de la oposición al gobierno. La plataforma de Acción Democrática es el liberalismo económico, diseñada para atraer el apoyo de la clase media y los trabajadores. Elecciones libres y directas, educación popular, diversificación de la vida económica y reforma agraria están entre sus principios. Aunque el partido rechaza el comunismo, favorece la libertad de parte de quienes se adhieren a ese punto de vista, de reconocer al gobierno soviético. Es claramente anti-eje, pero parece mantener cierta desconfianza hacia los Estados Unidos del periodo previo a la Política del Buen Vecino.⁶

Hay también en el documento una descripción de los miembros del gabinete y otros personajes del momento, mostrados, en general, con

⁵ Véase el cap. 4 que trata sobre la ayuda técnica.

⁶ Rockefeller Family Archive; RG 4, Box 3, Folder 23. RAC.

actitudes amigables hacia los Estados Unidos. Medina mismo había visitado ese país en 1940, recién juramentado, y en 1943, año en que se firma el convenio.⁷

Apenas comenzado el programa Scipa cuando ocurrió, en octubre de 1945, el golpe de estado contra el presidente Medina. Unos pocos días más tarde, John Camp escribe que solo hubo dos o tres días de excitación y que el personal de Scipa se encontraba sano y salvo. Opinaba Camp que: «Parece haber un acuerdo general de que el nuevo gobierno provisional es sincero y el resultado va a traer una mejoría definitiva para Venezuela».⁸ Opinión que seguramente era compartida por el gobierno de Estados Unidos, pues antes de que terminara el mes de octubre ya había reconocido a la Junta Revolucionaria de Gobierno.

En vista de la vinculación del programa Scipa con el sector agrícola, se citan a continuación extractos de varios documentos que muestran cómo percibía el gobierno de Estados Unidos la situación de la agricultura venezolana y el contexto en el cual operaría dicho programa.

En un largo informe de Charles A. Howard (no identificado) dirigido al Coordinador Nelson Rockefeller, escrito a petición del funcionario J. Rafael Oreamuno, de la Interamerican Development Commission, el cual abarca los años 1938-1940, pero actualizado a la fecha de enviarlo, 1944, escribía que: «la agricultura es el hueso duro de roer de la economía venezolana». Opinaba que:

En contraste con su desarrollo industrial, Venezuela ha hecho poco progreso [en la agricultura] en las últimas décadas debido principalmente al choque entre principios económicos prácticos y los objetivos políticos que descansan en la teoría de que la agricultura deseable es aquella compuesta por campesinos individuales, trabajando su propia granja con ayuda de su familia [...] Las condiciones de la agricultura en el trópico son tales que solo grandes plantaciones integradas pueden producir bienes agrícolas que satisfagan mercados extensos a precios competitivos.⁹

Y cita los ejemplos de países tropicales como Java (azúcar), Cuba (azúcar y tabaco), Brasil (café y algodón), Centro América (banana), entre otros. Howard consideraba que «El MAC y sus técnicos han solucionado un gran

⁷ Rockefeller Family Archive. Rockefeller, Personal Series 0, Washington D.C. Files, Box 3, Folder 19, RAC.

⁸ De JR Camp a Kenneth W Baker. The John R Camp Papers, Box 1. 1. 5/11/1948. RAC.

⁹ CA Howard to Coordinator of Interamerican Affairs, Memorandum concerning Venezuela, nov. 3.

número de problemas fundamentales aplicados a la agricultura» y que habían establecido buenas variedades nuevas a partir de ganado criollo y de otras procedencias; de maíz, alfalfa, soya y otros vegetales que daban buenas cosechas cuando eran sembradas en buenas tierras, al igual que el pasto y otras gramíneas. Sin embargo estas experiencias solo se habían hecho de manera limitada. «Por lo general, la producción agrícola venezolana es costosa de producir, pobre en calidad e inadecuada en cantidad. Esto se aplica a todos sus principales productos; ganado, maíz, café, cacao, azúcar, algodón y arroz». ¹⁰

A manera de conclusión opinaba que:

A los venezolanos no es necesario decirles lo que pueden hacer. Ellos saben qué hacer, pero no lo hacen [...] El gobierno, por otra parte, es propietario de grandes cantidades de tierras agrícolas y de ganado, incluyendo varias procesadoras primarias. En lo que va de la década los beneficios de estas propiedades han sido nominales y confinados principalmente a un pequeño y descendente ingreso percibidos por algunas de las plantas procesadoras. ¹¹

En otra comunicación, el consejero de la embajada Allan Dawson le comenta al Secretario de Estado los resultados de una reunión organizada por la embajada a la cual asistió el especialista agrícola James H. Kempton, con treinta años en la Secretaría de Agricultura y tres en Venezuela estudiando los problemas de la agricultura, quien había sido invitado para que transmitiera personalmente al presidente de la Junta Rómulo Betancourt los resultados de su estudio sobre el tema. ¹² Según Dawson en la conversación se hizo manifiesto que:

...Betancourt tenía algunas ideas erradas sobre la naturaleza y extensión de los problemas de la agricultura y sobre la manera más eficiente de resolverlos. Parecía convencido de que había un serio problema de sub producción y de que los precios eran muy altos. También parecía pensar que la producción podía incrementarse y los precios bajar con medidas apropiadas tales como, (a) mecanización extensiva, (b) empleo de técnicos estadounidenses de alto nivel, y (c) la división de grandes propiedades en pequeño arrendamientos. ¹³

¹⁰ *Idem*

¹¹ *Idem*.

¹² James H Kempton (1891-1979) era un destacado especialista en maíz en su país, contratado para estudiar la situación de la agricultura venezolana.

¹³ De Dawson to Secretary of State, confidencial, subject: «Critique of Venezuelan Agricultural Problems». Caracas, Jan 19, 1946. N°. 8309. National Archives.

Kempton, por su parte, opinaba al respecto que: «...los precios no eran inusualmente altos y que el deseo de mecanización con el fin de incrementar la producción crearía un problema de desplazamiento de trabajo que no ha sido enfrentado». Kempton presentó varias propuestas en su informe (resumidas por Dawson), según las cuales,

La primera necesidad era nombrar un ministro de agricultura experimentado y capaz;¹⁴ conocer las condiciones reales del sector a través de un censo agrícola y de estadísticas precisas de los costos; consultar a los agricultores experimentados y exitosos en lugar de expertos extranjeros; dar en arriendo las tierras propiedad del Estado, en lugar de subdividir las y, por último, aplicar impuestos a fin de garantizar el uso de tierras aptas para la siembra.¹⁵

La comunicación de Dawson deja entrever que habría problemas con la Misión de Alimentos, lo cual afectaría al programa Scipa. En efecto, en una siguiente comunicación al Secretario de Estado enviada unos pocos días más tarde, Dawson, firmando como encargado de negocios *ad interim*, informa que un funcionario del Institute of Inter-American Affairs (IIAA) había sido enviado a Caracas para hacer una evaluación de Scipa, cuya fecha de expiración era mayo de ese mismo año, 1946.¹⁶

Dawson aprovecha la ocasión para hacer su propia evaluación del programa. Comienza exponiendo varias razones por las cuales Scipa no debe depender del ITIC (Instituto Técnico de Inmigración y Colonización), sino directamente del MAC, y que los proyectos definitivos deben ser de demostración y experimentación, y no de administración o gerencia para el gobierno venezolano. «Esto es particularmente aconsejable en vista de que el presidente de la Junta, Betancourt, había dado indicaciones de que le gustaría usar Scipa para manejar al ganado propiedad del gobierno, los trapiches de azúcar, etc....»; lo cual sería, según Dawson, un grave error para la Misión de Alimentos. Insiste en que: «Mi idea es que Scipa es una empresa conjunta y no deben perderse de vista los peligros de poner funcionarios de

¹⁴ *Idem*. El ministro del ramo nombrado por la junta que ejercía en esos momentos era Eduardo Mendoza de 28 años, graduado de agrónomo en Argentina en 1942. Fue, sin embargo, el único de los seis ministros del MAC de esos años con formación de agrónomo. Los otros eran médicos, periodistas, políticos...En su informe Kempton opinó que: «Ni el presidente de la Junta Betancourt ni su Ministro de Agricultura Eduardo Mendoza saben cuáles son los problemas de la agricultura». Memorandum on Venezuela agriculture, anexo a comunicación de Dawson.

¹⁵ *Idem*

¹⁶ De Dawson al Secretario de Estado, Confidential, N°. 8352, 26 marzo 1946, National Archives.

Estados Unidos en la administración y política venezolana...». ¹⁷ Pensaba que la embajada estaba dispuesta a traer expertos como asesores, pero que estos no debían involucrarse en el escenario administrativo ni político de Venezuela.

Por otra parte, consideraba un abuso la propuesta del evaluador del IIAA de que se otorgara a los miembros de la Misión de Producción de Alimentos privilegios aduanales de importación gratuita de sus objetos personales. Confesaba que:

...sentía prejuicios sobre la utilidad de la Misión de Alimentos y las justificaciones para su continuación. Entendía que la Misión había sido originalmente concebida como un medio de ayudar a Venezuela a mejorar su producción agrícola en un periodo en el cual la importación de víveres comestibles estuvo suspendida por las actividades de los submarinos alemanes en el Caribe. Pero para el tiempo en que la Misión comenzó estas habían prácticamente cesado. Con el regreso de la paz, Venezuela no está urgida de asistencia para resolver sus problemas de alimentos. Estos no dependen ahora de las condiciones de guerra, sino de la falta de planificación de su economía. ¹⁸

Advierte que «... no veía validez en el argumento de que debíamos seguir gastando fondos públicos en un país que es más rico que nunca en su historia». Asimismo, Dawson exponía que la misión había hecho muy poco en el campo de la producción y que el aspecto más exitoso ha sido el proyecto de demostración del hogar, el cual ha ayudado a unas pocas familias de la Venezuela rural a tener una vida más completa, proyecto de bajo costo que podría estar a cargo del gobierno venezolano.

Ya por terminar, según Dawson:

La razón más importante contra la continuación de la Misión de Producción de Alimentos es que el Gobierno Venezolano nunca ha mostrado el más mínimo entusiasmo por él, bien sea durante el régimen de Medina como en la actual Junta Revolucionaria de Gobierno, de ideología y objetivos completamente diferentes [...] Betancourt me había indicado claramente que sus ideas sobre la Misión de Producción de Alimentos era que tuviera una parte activa en su programa de transformaciones de la agricultura y que le gustaría que fuera dotado de personal de un calibre más alto que los funcionarios encargados de llevar a cabo los aspectos técnicos de este nebuloso programa. ¹⁹

¹⁷ *Idem*

¹⁸ *Idem*

¹⁹ *Idem*

Dawson concluye recomendando que en las circunstancias del momento lo mejor era liquidar el programa en lugar de hacerle correcciones.

En una tercera comunicación al Secretario de Estado, Dawson refiere su conversación con Camp, jefe de la Misión de Alimentos, en la cual este le había expresado que, luego de pensarlo mucho, opinaba que:

No tenía sentido continuar con la Misión a menos que el gobierno Venezolano mostrara interés activo en extender el programa; y me sugirió que en vista de mi relación amistosa con el presidente de la Junta, Betancourt, le preguntara abiertamente, en una próxima oportunidad, cuál era la actitud de la Junta respecto a la extensión [...] Camp también hizo la interesante observación de que todos los proyectos en los cuales estaba envuelta la Misión podían ser liquidados fácilmente el 14 de mayo de 1946, fecha de expiración del Acuerdo, con solo dos excepciones: el proyecto de demostración del hogar y el de siembra de vegetales en Chacao.²⁰

En todo caso, el programa no parecía satisfacer al alto funcionario de la embajada ni a John Camp, quien en una comunicación a Kenneth J. Kadow, de la Misión de Alimentos de Brasil, le decía que «el programa a su cargo se lo llevará el viento en mayo [1946]».²¹ Comentaba seguidamente que: «...si bien el programa había continuado bien, el nuevo gobierno [de la Junta] ha adoptado una actitud anti-USA y no está muy inclinado a continuar tratos hechos por el gobierno anterior».²²

Ante varias preguntas hechas por Kadow en la misma comunicación sobre posibilidades de inversión en Venezuela, Camp le hace varias recomendaciones sobre el negocio de la leche que parece de interés resumir. Camp no hace alusiones directas a Scipa, pero su opinión probablemente refleje la experiencia que tuvo en este programa.²³

La primera recomendación que le hace es que debe asociarse con un propietario que facilite la tierra e instalaciones las cuales serán operadas bajo la gerencia de Estados Unidos; añada que debe manejar la empresa desde la producción hasta la distribución al consumidor, porque hay muchos intermediarios que hacen un 100 por ciento de beneficios. Comenta seguidamente que: «Un aspecto de hacer negocios en Venezuela es que si tiene

²⁰ De Dawson al Secretario de Estado, confidencial. 1 de febrero de 1946. N. 8362

²¹ *Idem*

²² De John R. Camp a K. Kadow, 21 marzo 1946. John Camp Papers. Box 1, Folder 2. RAC.

²³ *Idem*

pleno control de todos los elementos puede hacer mucho dinero. El margen de beneficios es tan grande que aun bajo las presentes circunstancias marcadamente insuficientes la operación puede tener éxito». Por último, le dice que considera absolutamente esencial que cuente con personal experimentado, buenos administradores y técnicos, y en particular, buenos operadores.²⁴

Mientras estas misivas iban y venían, en Washington ocurrían cambios. Rockefeller había sido nombrado Asistente del Secretario de Estado para las Repúblicas Americanas (Assistant Secretary of State for American Republic Affairs) a fines de 1944 bajo el gobierno del presidente Roosevelt, quien falleció en abril de 1945. Su sucesor, el presidente Harry Truman, abolió, en 1946, la Oficina del Coordinador, de modo que las funciones y responsabilidades fueron transferidas al Departamento de Estado, lo que expresaba o sinceraba la relación tirante que siempre habían existido entre la Oficina del Coordinador y el Departamento de Estado, el cual consideraba que la Oficina pisaba su terreno: las relaciones con el exterior.

Rockefeller no mantuvo buenas relaciones con los Secretarios de Estado de Truman, ni con el propio presidente, quien eventualmente lo despidió dando así fin a esta primera experiencia como funcionario público.

Iniciativas privadas de Rockefeller

El interés de Rockefeller por América Latina no se alteró a pesar de haber quedado fuera de la administración pública. Estaba por emprender nuevos planes en los cuales participaría de manera privada, mientras hacía vida en Nueva York donde impulsaba la idea de construir la sede de las Naciones Unidas.

Rockefeller mantuvo los contactos que había hecho durante su experiencia como Coordinador en Washington. Uno de estos fue el del embajador en Venezuela Francis P. Corrigan, quien tenía la idea de crear una fundación que, tentativamente, se llamaría Fundación Simón Bolívar, dedicada a elevar los estándares de vida de la población. Rockefeller le presentó la idea a la Fundación Rockefeller, la cual no quiso comprometerse debido a que Venezuela era un país rico y porque iba contra su política de identificarse con las compañías petroleras. La idea de la fundación no prosperó, pero

²⁴ *Idem*

Rockefeller tenía otras que contribuirían a llenar el vacío dejado por el gobierno de Estados Unidos una vez concluida la guerra (Rivas, 2002:73).

Los planes para la región no serían ya la del funcionario público sino la del hombre de negocios que pensaba que el capitalismo, apoyado con acciones de tipo filantrópico, podía ofrecer salidas a la región.

Aun cuando deseaba fundir ambas actividades, filantrópicas y de beneficios, en una sola organización, razones legales lo impidieron por lo que Rockefeller estableció en 1946 dos organizaciones: la American International Association (AIA), que tendría un carácter filantrópico y la International Basic Economic Corporation (IBEC) constituida por empresas que buscaban beneficios. Ambas contarían con apoyo financiero de las compañías petroleras. Para operar en Venezuela, IBEC estableció la subsidiaria, Venezuelan Basic Economic Corporation (Casas, G, 2005:185ss).

Esta solución era similar a la de Brasil, donde NAR quería experimentar sus ideas, sin embargo, entre ambas había diferencias importantes: primero, la iniciativa venezolana tendría un carácter de emergencia, debido a que la crisis de alimentos amenazaba con desestabilizar al gobierno; segundo, habría participación de las petroleras y, por último, las negociaciones estarían al más alto nivel del gobierno venezolano el cual participaría en VBEC a través de la recién creada Corporación Venezolana de Fomento (Rivas, 2002:75).

El modelo organizativo y administrativo de las actividades a desarrollar por la AIA y por IBEC sería el mismo adoptado por el programa Scipa de la Misión de Alimentos, en el cual, como hemos señalado, compartían el financiamiento, los técnicos y la administración. Esta última, sin embargo, estaría bajo el control de funcionarios de Estados Unidos, aunque, eventualmente, pasados algunos años, las actividades desarrolladas pasarían a estar bajo control de instituciones venezolanas.

La AIA (American International Association) constituía el impulso filantrópico de Rockefeller que ofrecía cooperación pública y privada en asistencia técnica. Tuvo una duración de unos veinte años. Comenzó a operar en 1947 y concluyó en 1968, entonces muy disminuido. Su dirección estuvo a cargo de profesionales muy cercanos a Rockefeller y su familia.

Los proyectos adelantados por la AIA abarcaron desde la formación de jóvenes en actividades agrícolas prácticas en Turrialba (Costa Rica) hasta becas para estimular estudios sobre enfermedades de las plantas, sobre los cuales tenemos poca información. Más conocidos y de mayor impacto fueron

el Consejo de Bienestar Rural (CBR) y el Consejo Interamericano de Educación Alimentaria (Cidea).

El CBR fue un programa de asistencia orientado a incrementar la producción agrícola y mejorar el nivel y calidad de vida del pequeño agricultor y su familia. Para 1951, el CBR había establecido diez centros comunitarios operados por su personal y por técnicos venezolanos que ofrecerían actividades de demostración y educación que eran compartidos con el Instituto Técnico de Inmigración y Colonización del MAC. Estos centros ofrecían, además, servicios de extensión y créditos supervisados. El acuerdo alcanzado por ambas partes establecía que la capitalización inicial del CBR desde 1948 a 1951 montaba a \$500.000 (AIA, 1948, Annual Report).

El CBR realizó estudios sobre temas ligados a la agricultura en los cuales participaron más de 300 técnicos, la mayoría venezolanos. Ante la falta de conocimientos sobre la situación del sector en general y la agricultura tropical en particular, los estudios beneficiaron a agencias del Estado y a las universidades (Rivas, 2002:152-172).²⁵

Hacia 1960, el CBR fue absorbido en su totalidad por el gobierno venezolano que nombró como director al venezolano Edgardo Mondolfi. Desde comienzos de la década de los 50 se comenzaron a presentar dificultades y escollos para mantener el apoyo de las petroleras. Así, en 1951 y 1955, las dos mayores compañías decidieron crear sus propias fundaciones: Servicio SHELL para el Agricultor y Fundación Creole, respectivamente. En 1956 la totalidad de las compañías suspendieron su apoyo y eventualmente el CBR pasó a manos del Estado venezolano (Rivas, 2002:119-122)

La otra iniciativa de NAR mencionada, establecida al mismo tiempo que la AIA, fue la International Basic Economic Corporation, que para operar en Venezuela y recibir apoyo de las compañías petroleras pasó a llamarse Venezuelan Basic Economic Corporation (VBEC). John R. Camp, que había representado a Scipa, estaría a la cabeza de IBEC.

VBEC operaría con el gobierno venezolano a través de la recién creada Corporación Venezolana de Fomento (CVF), una agencia autónoma del Ministerio de Fomento, establecida por la Junta Revolucionaria de Gobierno para impulsar la industrialización del país en varios sectores básicos de la economía. IBEC compartiría con la agencia del gobierno el financiamiento,

²⁵ Véase también Gondelles (1973).

los técnicos y, al cabo de diez años, las empresas pasarían a la CVF, lo cual por varias razones no sucedió.

Rockefeller manejó personalmente las negociaciones, las cuales, como era de esperar, debido a la novedad y riesgo de las iniciativas, fue objeto de mucha discusión, así como de cuestionamiento de políticos de la oposición. Finalmente se llegó al acuerdo de crear cuatro empresas: Productora Agropecuaria C.A. (PACA), Pesquerías Caribe Compañía Anónima (Pesca), Industria Láctea de Carabobo (Inlaca) y Compañía Anónima Distribuidora de Alimentos (CADA).

La primera era para mejorar la producción de alimentos, bajar los precios e introducir métodos modernos tanto de producción como de distribución. PACA invirtió en la adquisición y alquiler de tierras para sus centros de operación, que estarían ubicados en el Zulia (Central Bolívar), en Portuguesa (Agua Blanca), en Chirgua y cerca de Caracas. Según Rivas: «la compañía agropecuaria PACA constituía el esfuerzo más directamente relacionado con los objetivos de AD y de Rockefeller de incrementar la oferta de alimentos con producción venezolana», sin embargo, estuvo plagada de problemas: sobreinversión, desastres naturales, mala gerencia, equipos poco adecuados y problemas sindicales, entre otros, que hizo de la experiencia un fracaso (Rivas, 2002:119-122)

Tampoco tuvo éxito la empresa Pesquerías Caribe Compañía Anónima (Pesca), planificada para convertirse en una industria pesquera extensa y moderna. Sin embargo, diferencias culturales, idioma, desencuentro con los métodos y herramientas tradicionales de pesca y de manejo del negocio, entre otros, llegaron a ser insuperables.

En contrapartida a estas experiencias las otras dos empresas fueron exitosas. La Industria Láctea de Carabobo (Inlaca) surge a partir de una mala experiencia del gobierno en el establecimiento de una empresa lechera que lo llevó a compartir, con el sector privado y con VBEC, una salida al problema de la producción y distribución de leche (Rivas, 2002:134-35).

Por último, la Compañía Anónima Distribuidora de Alimentos (CADA) llegó a ser la mayor compañía comercial de Venezuela, donde obtuvo un promedio anual de ventas de 140 millones de dólares y para 1965 llegó a tener 25 supermercados y un buen número de ellos en otros países de la región. CADA constituía toda una novedad para el consumidor local gracias a su variedad de productos frescos, congelados, enlatados y a un precio menor que el ofrecido en los mercados tradicionales (Malavé, 2009:55-58).

A pesar de su éxito, la experiencia no llegó a ser lo que se esperaba de ella cuando fue concebida, pues, al final, la producción local no era suficiente para abastecer los automercados y probablemente también por razones técnicas como distribución, embalaje, conservación, CADA recurrió a la importación, lo que alteraba el espíritu con que esta iniciativa comercial se inició (Rivas, 2002:107-109).

A modo de cierre

En su primer tour por Suramérica, el joven Nelson A. Rockefeller arribó a Venezuela a poco más de un año de la muerte de J.V. Gómez. Debieron sorprenderle los enormes y complejos contrastes que presentaba el país: por un lado, una industria, la petrolera, epítome de la modernidad, que proporcionaba el principal ingreso económico, a la vez de una importancia estratégica para Estados Unidos y, por el otro, un país muy poco desarrollado físicamente, con una población pequeña con escaso acceso a la educación, servicios sanitarios deficientes o inexistentes, y una agricultura muy rudimentaria. Y muy importante para los programas y proyectos que se desarrollarían, Venezuela tenía carencia o escasez de personal técnico: gerentes, administradores, economistas, agrónomos, veterinarios, entre otros, a la vez que tenía una clase empresarial poco dispuesta y preparada para asumir riesgos y emprender iniciativas.

Por otra parte, en los años en que se implementaron los programas, al finalizar la dictadura de Gómez; la inestabilidad política dificultaría su implementación. Un aspecto limitante era el recambio constante de funcionarios, tanto locales como extranjeros, por cuanto alteraba las condiciones de trabajo y la ejecución de los programas, al mismo tiempo que no se contaba con suficientes personas con la formación adecuada para asumir los cargos altos y medianos en la administración pública. Un ejemplo que concierne a la Misión de Alimentos: hubo seis ministros de agricultura en esos años y solo uno estaba formado como agrónomo; algo similar sucedía en el Ministerio de Educación Nacional.

El contraste era pronunciado con la otra parte que interactuaba, los Estados Unidos: un país pujante moderno, con una clase dirigente y empresarial preparada, potencia dominante en el mundo que esperaba que América Latina siguiera el modelo de su estilo de vida, de su economía capitalista y que, en ese particular momento histórico, estaba por enfrentarse a una situación de guerra de consecuencias impredecibles.

El sector agrícola y alimentario presentaba no solo limitantes tanto físicas y técnicas como humanas, sino también falta de conocimiento sobre cómo enfrentar el desarrollo eficiente del tipo de agricultura tropical que se esperaba desarrollar. Según opinó el asesor citado anteriormente: «la agricultura era un hueso duro de roer». Las condiciones existentes limitaban la absorción del desarrollo capitalista moderno a que aspiraban los conductores del país, pero presentaban para Rockefeller y su gobierno una oportunidad para hacer valer sus ideas sobre las formas de cooperación de Estados Unidos con la región latinoamericana.

Las formas como esos factores limitantes actuaban en la interacción entre ambos países a través de los programas descritos, significaron el enfrentamiento de estilos y formas de actuar, de desconocimiento de las características y tradiciones propias del país, que afectaban incluso las relaciones personales y que llevó al fracaso de algunos programas, como fue el caso de PACA y Pesca, donde confluyeron una serie muy variada de elementos tanto físicos como técnicos, a la vez que de tipo personal.

No es posible medir de manera precisa el efecto de los programas descritos en la modernización de determinados sectores o zonas del país. Fueron apenas una pequeña parte del complejo y largo proceso que ha sido su modernización, donde, sin duda, Estados Unidos ha sido una influencia incontrovertible.

Referencias bibliográficas

El material de archivos aparece citado a pié de página

Diario El Universal, 2 junio, 1946.

Gondelles, Ricardo (1973) «El programa de estudios y proyectos especiales del Consejo de Bienestar Rural. 1948-1972». Caracas: Oficina de Estudios Especiales, mimeo.

González Casas, G. (2005) «Rockefeller y la modernidad venezolana. Intercambios, empresas y lugares a mediados del siglo XX. En J.J. Martín y Y. Texera, *Petróleo nuestro y ajeno. La ilusión de modernidad*. Caracas: Edic. CDCH-UCV.

López, Margarita (1996). *Estados Unidos en Venezuela, 1945-1948*. Caracas: Edic. CDCH-UCV.

Malavé, José (2009). *Una ilusión de modernidad. Los negocios de Estados Unidos en Venezuela durante la primera mitad del siglo veinte*. Caracas: Edic. IESA.

Rivas, D. (2002). *Missionary capitalist. Nelson Rockefeller in Venezuela*. London: The University of North Carolina, Chapel Hill and London.

-

El silencio de los subcontratistas y los accidentes mortales en la industria de la construcción*

JORGE WALTER**

pp. 19-41

Resumen

Las investigaciones sobre gestión de riesgos en las redes de subcontratación han puesto énfasis en el análisis de los abusos y en sus consecuencias para la salud y seguridad de los trabajadores. En este trabajo nos enfocamos en experiencias que han logrado mitigar e incluso revertir dichos abusos y que lo han conseguido en una «industria de proyectos», como es la construcción, que recurre intensivamente a la subcontratación. Nuestro objetivo fue encontrar algunos rasgos comunes entre las experiencias mencionadas, más allá de los diferentes contextos en las que tuvieron lugar, para obtener algunas pautas generales aplicables en contextos diferentes con iguales resultados. El más importante de estos lineamientos es el de revertir el silencio de los trabajadores y directivos de las empresas contratadas, mediante la construcción de lazos de confianza basados en una delegación real de responsabilidades y en la escucha activa de sus puntos de vista y sus recomendaciones.

Palabras clave

Redes de subcontratación / Gestión de la seguridad laboral / Accidentes laborales / Industria de la construcción / Silencio de los subcontratistas

Abstract

Research on risk management in subcontracting networks has emphasized the analysis of abuses committed and their consequences on the health and safety of workers. In this paper, we pay special attention to experiences that have attempted—and succeeded to mitigate, or even revert said abuses. They have achieved that in a «projects industry», as it is the case for construction, a subcontracting-intensive activity. Our goal was to find some common traits between the aforementioned experiences, beyond the different contexts in which they were embedded, to obtain some general guidelines that can be applied in different contexts with identical results. The most important of these guidelines is to overcome the silence of workers and managers in contracted companies, building bonds of trust, based on a real delegation of responsibilities and on the active listening of their perspectives and recommendations.

Keywords

Subcontracting Networks / Safety Management Work Accidents / Construction Industry / Subcontractors Silence

* Una versión reducida de este artículo (que por razones de espacio no incluyó el apartado 2.1, con referencias específicas a la literatura latinoamericana) aparecerá publicada en inglés como capítulo de libro in Le Coze, Jean Christophe & Journé, Benoît, eds., *Safe Performance in a World of Global Networks. Case Studies, Collaborative Practices and Governance Principles*. Toulouse: Springer Briefs in Safety Management series. Título del capítulo: «How to break the silence of subcontractors».

** Dr. en Sociología del Trabajo y las Organizaciones. Investigador Principal del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet), Argentina. Profesor de la Universidad de San Andrés. Director del Centro de investigaciones por una Cultura de la Seguridad y del Programa de Formación en Factores Humanos y Organizacionales de la Gestión de Riesgos. Director asociado del Centro de Estudios e Investigaciones América Latina-Europa (Cerale).

Correo-e: walter@udesa.edu.ar

Introducción

*Gente que habla sin conversar,
gente que oye sin escuchar,
gente que escribe canciones que ninguna voz compartirá
y que nadie se atreva a interrumpir los sonidos del silencio*¹
Paul Simon

Los primeros artículos sobre la cuestión del «silencio organizacional» y sus consecuencias datan de comienzos de los años 2000 (Morrison y Milliken, 2000; Pinder y Harlos, 2001).² Pinder y Harlos lo definen como «...la retención por parte del individuo de cualquier forma de expresión genuina de las evaluaciones conductuales, cognitivas o afectivas de sus circunstancias organizacionales ante personas percibidas como capaces de efectuar cambios o reparaciones» (Pinder y Harlos, 2001:334).³ El término ha sido aplicado desde entonces al estudio de variados problemas intraorganizacionales⁴ y, más recientemente, específicamente sobre la gestión de la seguridad (Rocha, 2014).

¿Quiénes son y en qué son capaces esas personas de influir sobre el cambio en las condiciones organizacionales de su trabajo?

Antes de responder la pregunta, conviene que recordemos que, en materia de seguridad (pero también de productividad y calidad), son los operadores de primera línea los primeros y principales afectados por los problemas organizativos. Nuestro punto de vista al respecto es el siguiente: es en la línea donde, en primer lugar, «pasan factura» las fallas latentes originadas en el diseño organizacional (Reason, 1997) y, en este caso, en el diseño de las fronteras entre organizaciones (Sabel, Helper, y MacDuffie, 1997).⁵

¹ People hearing without listening / People writing songs that voices never share / And no one dare / Disturb the sounds of silence (traducción nuestra).

² La cuestión había sido sin embargo claramente planteada una década antes por Michel Crozier en su libro crítico de la cultura gerencial dominante titulado *L'entreprise à l'écoute* (Crozier, 1989).

³ Traducción nuestra de: «...the withholding of any form of genuine expression about the individual's behavioral, cognitive and/or affective evaluations of his or her organizational circumstances to persons who are perceived to be capable of effecting change or redress».

⁴ Entre ellos, por ejemplo, el *burnout* en actividades de servicios, como el trabajo docente en las universidades. Para una revisión de la literatura al respecto cfr. Tahmasebi, Mohammadrez Sobhanipoura, & Aghaziarati (2013).

⁵ Por lo cual, además, desde el punto de vista de la seguridad, pasan al primer plano herramientas de gestión como los contratos y los permisos de trabajo (término que parece acuñado por gendarmes, lo cual es reflejo de una cierta concepción de la gestión de las fronteras), con sus correspondientes análisis de riesgos.

En segundo término, la experiencia de los operadores de primera línea es fundamental para identificarlas y corregirlas a tiempo, pues siempre son ellos quienes actúan como la última barrera de contención.⁶

Ahora bien, sostendremos aquí que, por la misma razón que es importante la escucha de los operadores a nivel organizacional, lo es también a nivel inter organizacional en aquellas actividades para cuya realización se recurra a la contratación de personas y empresas. Nuestro objetivo es mostrar que, en los escritos hasta el momento por los investigadores, esas voces aún no son compartidas, y que sería fundamental hacerlo si se desea realizar cambios reales y duraderos en la gestión de la seguridad en las redes de subcontratación.

Abordaremos la cuestión en los dos extremos de un continuo que va desde la subcontratación sinónimo de precarización de los empleos, por un lado, y por el otro los intentos de invertir dicha tendencia mediante el cultivo de relaciones de cooperación entre eslabones de la cadena de subcontratación. Prestaremos especial atención a los alcances y limitaciones de la investigación disponible sobre estos últimos.

Las tendencias negativas de carácter dominante en materia de seguridad y salud en el trabajo se vinculan, como veremos, con la forma que han adoptado históricamente –y que según la bibliografía reciente continúan teniendo– los procesos de tercerización. Exploraremos las experiencias de mejora de las condiciones de trabajo a nivel de la regulación y de la gestión de la seguridad en las redes de subcontratación en una actividad donde se realizan tareas de alto riesgo: la industria de la construcción.⁷

Las actividades de construcción se organizan por proyectos, en cuyo diseño, gestión y ejecución interviene simultánea y secuencialmente una multitud de empresas de diferente tamaño cuyos indicadores negativos de salud y seguridad de los trabajadores se incrementan en proporción inversa al tamaño de las compañías involucradas y con relación directa a su ubicación en las últimas –y a veces altamente informales– estratificaciones de las redes de subcontratación.

⁶ De allí la preocupación por el empoderamiento (que le permite al operador detener la producción nada más aparece la falla aparece).

⁷ De las 4.779 muertes de trabajadores que tuvieron lugar en la industria privada de los EE. UU. en el año calendario 2018, 1.008, el 21,1 por ciento (uno de cada cinco trabajadores), ocurrió en la construcción» (www.osha.gov/data/commonstats (traducción nuestra).

Pondremos el foco en la industria de la construcción del Reino Unido, pues es en ella donde se han producido –e investigado– los intentos más avanzados de «mitigar» (el término es utilizado por investigadores de ese país a los cuales recurriremos para mostrarlo) los aspectos negativos de la subcontratación.

En lo que respecta a la metodología y los materiales, los textos que citaremos en este artículo provienen de una revisión amplia de la bibliografía sobre el nexo subcontratación-gestión de la seguridad, con especial atención a la industria de la construcción. Como se verá, hemos identificado revisiones de la literatura sobre el tema realizadas en diferentes momentos y, a continuación, nos hemos enfocado en aquellos muy pocos artículos basados en investigación empírica que han tratado de algún modo la cuestión a la cual alude el título de nuestro artículo.

Dos enfoques complementarios

Como dijimos, identificamos dos enfoques complementarios, es decir, mutuamente necesarios desde el punto de vista de la investigación: uno negativo, que alude a una tendencia dominante; el otro positivo, referido a experiencias innovativas que procuran mitigarla. Comenzaremos por el primero.

Los efectos estructurales de los procesos de tercerización y sus consecuencias negativas persistentes en materia de seguridad

Los primeros trabajos que pusieron de manifiesto el problema datan de fines de los años noventa y se refieren a varios sectores económicos en un país del Commonwealth: Australia (Mayhew, Quinlan y Ferris, 1997). Un nuevo artículo de idéntica procedencia constató luego el alcance internacional de esos mismos problemas (Quinlan, Mayhew y Bohle, 2001).

Diez años después de la primera publicación, un artículo referido al Reino Unido, lleva el inequívoco título: «Subcontracting versus health and safety: an inverse relationship» (P. Manu, Ankrah, Proverbs, Suresh y Callaghan, 2009). Bajo el subtítulo «Subcontracting in the construction industry» dicho artículo presenta información estadística oficial según la cual, entre 1998 y 2007, proliferaron las pequeñas unidades de producción (más del 90 por ciento de las empresas de la construcción tienen en Gran Bretaña esas características), la mayoría de las cuales son subcontratistas a cargo del 80 por ciento de las tareas productivas. Respecto a la relación inversa que se menciona en el título

del artículo, según las estadísticas inglesas de accidentes mortales del año 2007, si bien las pequeñas empresas ocupan el 36 por ciento de la mano de obra, tiene lugar en ellas el 67 por ciento de los accidentes mortales.

Veinte años después, en otro artículo cuyas conclusiones discutiremos al final de este texto, se realiza una revisión extensiva de la literatura sobre empresas constructoras que realizan actividades de alto riesgo crecientemente puestas a cargo de empresas subcontratistas en sectores como la construcción, la minería y la energía. Según este artículo la subcontratación está en aumento y las tasas de accidentes son superiores en las empresas subcontratistas que en las empresas que las contratan, lo cual se debe a que los empleados de subcontratistas están menos protegidos por mecanismos institucionales de seguridad, al igual que por los sistemas de gestión. Sufren por otra parte un déficit de aplicación de la legislación a causa de la menor tasa de sindicalización de los trabajadores con empleos temporarios. Por si ello fuera poco, se suelen asignar las tareas más riesgosas a los empleados de las empresas subcontratistas (Valluru, Dekker y Rae, 2017).

En los países de desarrollo intermedio, como es el caso de la mayoría de los latinoamericanos, hay una amplia bibliografía disponible (revisada por De la Garza, 2012 y por Iranzo y Leite, 2006) sobre la precarización del trabajo provocada por los abusos de la subcontratación cuando se la utiliza como herramienta para la flexibilización laboral. Salvo excepciones, esa literatura no ha prestado especial atención al impacto de la flexibilización sobre la seguridad laboral. Los resultados de las investigaciones que sí lo hicieron (Panaia, 2019; Pucci, Levin, Trajtenberg y Bianchi, 2004), enfocadas respectivamente en la industria de la construcción argentina y uruguaya, muestran que la flexibilización funcional y salarial del trabajo ha sido introducida para enfrentar a las crisis económicas recurrentes. Se crea así un círculo vicioso de informalización estructural de los mercados de trabajo –la constitución de un «precariado» (Standing, 2011)– pues, como lo revela un informe de OIT referido a las consecuencias de la crisis financiera de 2008 (Torres, 2009, citado por Marshall, 2019), el fuerte incremento de la informalidad y el desempleo provocado por ella tuvieron una fuerte inercia, sobre todo en los países menos desarrollados. Algunos de ellos tardaron tres años en recuperar el nivel de informalidad previo a la crisis y otros mantenían el nivel alcanzado durante la crisis cinco años después.

El silencio de los precarios

No aparecen en nuestros registros, me señalaron, porque no son de la empresa. Son contratistas, los registramos como horas-hombre; son los h-h.

Magdalena Echeverría (2009:11)

Los testimonios vivenciales de una inspectora del Ministerio de Trabajo de Chile sobre los trabajadores h-h, reportados al comienzo de un libro sobre la subcontratación en ese país (Echeverría Tortello, 2009), y la implacable incertidumbre –descrita por Shelley Marshall en el inicio del primer capítulo de su libro (Marshall, 2019)– en la que vive la búlgara Elena, ex empleada de una empresa pública durante 20 años, confinada ahora en el hogar donde realiza trabajos a precio discrecional y cuando la necesidad de quien la contrata se presente, explican el silencio de los *laissés pour compte* de las reformas económicas bajo el signo de la tercerización.

Dando cuenta del alcance global del problema, ese mismo tipo de situaciones es reportado en forma prácticamente idéntica por Nicolás Jounin en la industria francesa de la construcción. He aquí un extracto de la contratapa de su libro:

Al correr de las experiencias y encuentros,⁸ el autor de este libro expone las condiciones de empleo y trabajo vinculadas al recurso creciente a la subcontratación y al trabajo temporal: división de los colectivos de trabajadores, inferiorización y culpabilización de los subcontratistas y los trabajadores temporales, prácticas ilegales de los empleadores, contradicciones que pesan sobre la seguridad en el trabajo, uso masivo de mano de obra extranjera debilitada y, a veces, indocumentada, racismo y discriminaciones...

No es nuestro propósito, como dijimos al comienzo, profundizar sobre los aspectos negativos de la subcontratación, sobre cuyos alcances, consecuencias y persistencia agravada hay un amplio consenso aún no desmentido por los hechos. Nos hemos limitado por lo tanto a este modo testimonial y vivencial de evocar, parafraseando el título de la obra clásica de Georges Friedmann, «los problemas humanos de la subcontratación» (Friedmann, 1946).

⁸ Este autor retomó una vieja tradición de los sociólogos del trabajo convirtiéndose, para preparar su tesis de doctorado, en operario de las obras de construcción.

La reacción frente a las derivas de la subcontratación

*...a medida que salimos de una recesión cuando
el número de muertes tiende a aumentar (...)
Deberíamos apuntar a elevar el perfil de estas
tragedias para que la muerte de un trabajador se
vuelva socialmente inaceptable en la
industria de la construcción
(Rita Donaghy, 2009)*

La cita del epígrafe, que no por casualidad –como sostenemos en la primera parte de este texto– evoca la intención de influir sobre la aceptabilidad del riesgo en la industria de la construcción inglesa en un momento de recuperación tras la crisis de 2008, proviene del informe preparado a pedido de la Corona por el Secretario de Trabajo y las Pensiones del Reino Unido, titulado: «One death is too many». En efecto, como bien lo señala Walker en su libro tantas veces actualizado y reeditado sobre la gestión de proyectos en la industria de la construcción:

La forma en que se organizan los proyectos de construcción en diferentes países ha evolucionado a partir de las tradiciones y convenciones establecidas en cada país durante muchos años. Las tradiciones y convenciones del Reino Unido han tenido un significado particularmente amplio, ya que se han exportado a muchas partes del mundo durante los últimos dos siglos. Una descripción muy breve de la evolución de la gestión de proyectos en el Reino Unido puede ayudar a explicar la posición alcanzada al tratar de desarrollar formas más eficaces de gestionar proyectos en la industria de la construcción. Esta misma evolución ha tenido lugar en paralelo en muchos otros países (Walker, 2015: 3, traducción nuestra).

A la manera de Shelley Marshall en su reciente investigación sobre experiencias locales innovativas en materia regulatoria para enfrentar los abusos en la subcontratación de varios países de diferentes niveles de desarrollo, nos parece pertinente tomar como referencia aquí la experiencia inglesa, teniendo en cuenta sobre todo la disponibilidad de investigación empírica sobre ella.

Los avances en la legislación inglesa

Una primera, muy clara y sintética presentación de los antecedentes, detrás de los progresos en la legislación inglesa, son presentados por Walker cuando menciona en su libro una serie de valiosos informes sobre el estado de la

construcción en Inglaterra, preparados a partir de los años sesenta del siglo pasado a pedido del gobierno,⁹ que culminan en 1998 con la publicación del EGAN Report, titulado «Rethinking Construction». Dicho informe se distingue según Walker de los anteriores en que abogó por un cambio radical en la industria para conciliar el incremento de los márgenes de ingresos, la seguridad y la capacitación de los contratistas con una mejor relación calidad-precio para los clientes. Para lograrlo, el informe propone que la gestión de las cadenas de suministro se base en partenariados a largo plazo.

La iniciativa pública plasmada en el Informe EGAN fue seguida muy pronto por la iniciativa privada, pues los empresarios crearon en 2001 el Foro Estratégico para la Construcción (SFFC) que publicó en 2002 el informe «Accelerating Change». Se registran en este último los avances logrados desde la publicación del informe oficial mediante innovaciones canalizadas a través de «proyectos de demostración» que les permitieron a las empresas vanguardistas plasmar sus logros en cambios medibles y evaluables. Proliferaron, luego, las investigaciones y las publicaciones sobre gestión de proyectos. Así, por ejemplo, Turner (2010) examina la variedad de temas y metodologías empleadas en los artículos publicados sobre la cuestión por el *International Journal of Project Management*.

Debido a la ineficacia de las regulaciones previas y a la relación inversa subcontratación-seguridad, los cambios radicales en la legislación inglesa quedaron plasmados finalmente en el CDM 2007 (Manu *et al.*, 2009: 5), resumido por los autores del artículo en forma sintética en un diagrama¹⁰ a los efectos de preparar el campo para una posterior investigación sobre su eficacia, pues, como afirman en dicho artículo, «...el desempeño deficiente

⁹ A partir de la segunda posguerra, el Simon Report (1944), el Phillips Report (1950) y el Emmerson Report en 1962, todos centrados en la necesidad de una mayor cooperación entre todas las partes del proceso de construcción (Walker, 2015:5), seguidos por el Informe Banwell (1964) y su revisión Action on the Banwell Report (1967). Aclara luego Walker que «En la década de 1980 tuvo lugar un cambio desde los informes patrocinados por el gobierno de las décadas de 1960 y 1970 hacia iniciativas del sector privado, lo que refleja un cambio en el clima político a medida que se adopta una posición más pragmática». Y concluye: «Tras la avalancha de informes durante las décadas de 1970 y 1980, el proceso cobró aliento hasta el Informe Latham (1994), que reforzó el tono pragmático de los años 80» (Walker, 2015: 6).

¹⁰ El diagrama relaciona «los factores causales de los resultados adversos de la subcontratación en materia de salud y seguridad» con las normas previstas por el CDM 2007 para mitigarlos. He aquí un resumen del mismo. Factor causal 1: falta de recursos por parte de los pequeños subcontratistas, diferencias en las culturas de seguridad, prioridad de la supervivencia económica sobre la salud y la seguridad. Normas: Evaluación de competencias (normas 4/1a y 4/2); 2) Factor 2: Menos familiaridad del personal subcontratado con los problemas de seguridad inherentes a todas las actividades del sitio. Normas: Formación e inducción (13/4a y 5); Factor 3: Ambigüedad de las responsabilidades. Norma: deberes claros de los titulares de obligaciones bajo CDM 2007. Factor 4: Comunicación y trabajo en equipo inadecuados. Normas: Coordinación y cooperación. (5 y 6); Factor 5: Inadecuado control regulatorio. Normas: aplicación del CDM 2007.

del CDM 1994, finalmente dio origen a las Regulaciones de Diseño y Gestión de la Construcción 2007 (CDM 2007) que buscan corregir las deficiencias del CDM 1994 para lograr mejores niveles de salud y seguridad en la industria».

En el próximo punto nos referiremos a los avances en la investigación a los cuales se refiere Turner en su artículo y a los propuestos por Manu y sus colegas. Constatemos previamente el doble movimiento, *top-down/bottom-up*, que se conjugó en la industria de la construcción inglesa para promover el cambio, según una nueva forma complementaria («demonstration projects» privados que procuran llevar a la práctica las medidas públicas de mitigación). Se trata de una co-regulación, que una autora ha denominado con los sinónimos gobernanza colaborativa, gobernanza reticular o nueva gobernanza (Blomgren Bingham, 2010). Un gran paso adelante a nivel macro que, como veremos, la investigación recién está dando incipientemente a nivel micro. Recordemos, por último, la visión a largo plazo que orienta el doble movimiento de los actores públicos y privados en el Reino Unido: «gestión de la cadena de aprovisionamiento mediante partenariados de largo plazo».

El silencio de los subcontratistas

Paradójicamente, en el cuerpo substancial de investigaciones al cual se refieren Walker y Turner en lo que respecta al desarrollo de vínculos partenariales en las redes de subcontratación, rara vez se ha escuchado la voz de los subcontratistas. Y cuando ha sucedido (Valluru *et al.*, 2017), ha sido para entender –es el título del artículo– «¿Cómo y por qué los subcontratistas experimentan una seguridad diferente en los lugares de trabajo de alto riesgo?».

En efecto, Valluru y sus colegas sostienen –y estamos de acuerdo con ellos en esa afirmación– que «La investigación disponible sobre los subcontratistas, que se centra en el papel del contratista principal en la selección y gestión de los subcontratistas, no explica por qué los subcontratistas continúan experimentando tasas más altas de lesiones graves, incluso cuando existen sistemas de gestión de subcontratistas». Lamentablemente, las conclusiones del trabajo realizado mediante grupos focales con subcontratistas de la industria australiana de la construcción, sin ser irrelevantes, son exiguas y de carácter negativo. Según ellas, el problema se debe, «con varios nexos», a la forma de contratación, pues «...extender las responsabilidades de los propietarios y operadores del sitio para cubrir a los subcontratistas no es suficiente para garantizar la igualdad de trato, incluso cuando las políticas y

los procedimientos de seguridad parecen estar redactados y ser aplicados de manera uniforme».

Tomar en cuenta el punto de vista de los subcontratistas (como sucede a otro nivel con la contribución de la industria al cambio de la regulación) nos parece imprescindible si se desea lograr que el desarrollo de vínculos de cooperación durables entre los miembros de las redes de subcontratación tenga efectivamente lugar gracias a un doble movimiento, *top-down* y *bottom-up*, basado a la vez en «regulación de control» de los contratantes y en «regulación autónoma» de los contratados (Reynaud, 1979) o, en otros términos, en *securité réglée et à la fois gerée* (Daniellou, Simard y Boissières, 2009).

¿Qué ha sucedido a ese respecto con las investigaciones sobre los intentos de innovar realizadas por las empresas inglesas interesadas en acelerar los cambios propuestos por el Informe EGAN? ¿Concretaron, Manu y sus colegas, su intención de examinar dichos intentos para evaluar la eficacia de la nueva legislación?

Dos años después de la publicación del primer artículo, Manu y sus colegas publicaron una ponencia, en las Actas de un Congreso, titulada «Managing the adverse health and safety influence of subcontracting: findings of a qualitative inquiry» (Patrick Manu, Ankrah, Proverbs, Suresh y Adukpo, 2011). ¿Cómo realizaron la investigación? Mediante entrevistas semiestructuradas¹¹ con el personal gerencial clave de 6 contratistas del Reino Unido para indagar sobre la siguiente pregunta de investigación: «¿cómo manejan los contratistas principales la influencia adversa de la subcontratación sobre la salud y la seguridad, en lo que respecta a sus prácticas internas de gestión de la salud y la seguridad?» (traducción nuestra de un extracto del *abstract*). Es decir, una vez más los principales interesados están ausentes en la reunión.

He aquí las principales conclusiones del trabajo:

La investigación reveló que más allá de los requisitos legales, dos medidas estratégicas adoptadas por los contratistas investigados fueron: restringir las capas/niveles de subcontratación en los proyectos; y tener una cadena regular de subcontratistas. Estas medidas tenían como objetivo abordar los problemas de comunicación, trabajo en equipo, competencia y cultura de

¹¹ Procedimiento similar a la codificación axial utilizada por Valluru y sus colegas que consiste en predefinir la agenda de los temas a discutir. Cuando se da la palabra a quien no ha tenido voz es recomendable metodológicamente, por razones obvias, comenzar la conversación con agenda abierta.

seguridad que están asociados con la fragmentación de la fuerza laboral introducida por la subcontratación.

Como veremos, a estas mismas o parecidas conclusiones hemos llegado en una investigación en la cual, además, hemos dado la palabra a los subcontratistas.

Llamativamente, sin embargo, los resultados más interesantes de investigación, acerca de progresos significativos en la relación con los subcontratistas conducentes a mejoras igualmente significativas en los resultados de seguridad, se produjeron contemporáneamente en Inglaterra con relación a cierto tipo de obras de construcción de alto perfil e impacto sobre la imagen internacional del país: las realizadas en Londres para los Juegos Olímpicos del año 2012, verdadero terreno de experimentación para los «demonstration projects» prometidos por The Strategic Forum for Construction (SFfC) creado en 2001 por la elite de los industriales ingleses de la construcción.

El legado de los Juegos Olímpicos

Por iniciativa de IOSH, la Asociación que reúne a los profesionales de la seguridad en Inglaterra, se constituyó un *Legacy Learning Team* integrado por investigadores del Cardiff Work Environment Research Centre, que puso en marcha un estudio de caso de las obras de construcción para los Juegos Olímpicos. El equipo realizó primero e hizo pública una revisión de la literatura (Walters y James, 2009) y a continuación una investigación empírica que dio lugar a una publicación con resultados preliminares (Wadsworth, Marsh, Turgo y Walters, 2011) y, más tarde, a un informe exhaustivo (Walters, Wadsworth, Sampson y James, 2012) con un segundo estudio de caso en un sector que no era del ámbito de la construcción.

La particularidad distintiva de esta investigación (utilizaremos aquí como referencia la publicación de 2011) consistió en la realización de entrevistas en todos los tercios/eslabones de la red de subcontratación y en todos los niveles jerárquicos de las organizaciones actuantes en cada tercio (cuadro 1), enfocándose a tal efecto en la red administrada por uno solo de los contratistas principales actuantes en el macroproyecto para los juegos olímpicos.

Cuadro 1

Organizaciones participantes y posiciones de los entrevistados y los participantes en los grupos de discusión

Tercio de la Red	Empleados (Aprox.)	Tipo de Actividad	Entrevistas (20)
Contratista Principal		Jefatura de la Cadena de Suministros	Director de Construcción, Jefe de Salud y Seguridad, Jefe de Compras, Jefe Adjunto de Compras
UNO (Proveedor y Contratista)	3.000	Ingeniería Civil	Gerente de Contratación, Gerente de Compras, Gerente de Salud y Seguridad, Gerente de Proyectos. Supervisores (2), Trabajadores (2)
DOS (Proveedor y Contratista)	500	Paisajismo Comercial	Gerente (nexo con el Tercio Uno y el Tercio Tres), Consejero de Salud y Seguridad (del Tercio Dos, pero también del Tercio Tres), Gerente de Compras, Gerente de Proyectos, Supervisores (2, entrevistas individuales), Trabajadores (2)
	100	Paisajismo e ingeniería	
	100	Ingeniería civil marina, dragado y remediación	
TRES (Proveedores)	100	Agua, riego y tratamiento de aguas residuales	Gerente (nexo con el Tercio Dos), Consejero de Salud y Seguridad (del Tercio Dos y también del Tercio Tres), Gerente de Proyectos/ Compras,
	200	Mantenimiento de espacios comerciales, jardinería y paisajismo	
	500	Ingeniería Civil	Supervisores (2), trabajadores (2)

Nota: salvo en el Tercio 2 de la red, los supervisores y trabajadores fueron entrevistados en parejas.

Fuente: (Wadsworth et al., 2011). Elaboración propia a partir de la información disponible en el artículo.

El objetivo de la investigación fue «...evaluar el impacto de las estrategias de gestión de la cadena de suministros del comprador, la Autoridad Olímpica de Aprovisionamiento (Olympic Delivery Authority, ODA), en lo que respecta a la gestión y el desempeño en materia de salud y seguridad ocupacional (OHS) de subcontratistas». El desempeño de La ODA se distinguió por los resultados espectaculares de su gestión de la red de subcontratación en materia de seguridad:

El historial de seguridad en el Parque fue impresionante y se mantuvo significativamente más alto que el promedio de la industria durante todo el trabajo. En febrero de 2011, el parque logró su decimoséptimo hito de un millón de horas hombre trabajadas sin incidentes notificables desde 2006. La contribución de la ODA a esto ha sido reconocida por el British Safety Council (mediante, simultáneamente, los premios Sword of Honor y Five-Star) (Wadsworth *et al.*, 2011:4).

Como cabía esperar dadas las particularidades del caso, en la conclusión del texto los autores enfatizan:

...dos factores clave que impulsan el uso eficaz de las estrategias de la cadena de suministro para la gestión de la salud y la seguridad: a) el riesgo reputacional asociado con proyectos de alto perfil y; b) sistemas de gestión de seguridad y salud preexistentes y bien desarrollados a lo largo de la cadena de suministro (efectivamente, un requisito previo para quienes se presentaban a licitación para trabajar en el Parque) (Wadsworth *et al.*, 2011:4).

Agregan a continuación que se trata de circunstancias poco comunes entre las pequeñas y medianas empresas, mayoritarias en la construcción del Reino Unido, pero que los resultados obtenidos:

...indican que la cadena de suministro se puede utilizar de manera efectiva para mejorar el desempeño y la gestión de la salud y la seguridad (...) El impacto exitoso depende, por lo tanto, de la determinación continua del cliente en cuanto a explotar al máximo su influencia para garantizar la claridad y la transparencia de la gobernanza, y la participación y el empoderamiento de los trabajadores, a través de una comunicación efectiva en toda la cadena de suministro (Wadsworth *et al.*, 2011:5).

Las entrevistas a miembros de las organizaciones del tercio tres de la cadena lo confirman:

...hubo un sentimiento emergente del contratista del tercio uno, por ejemplo, sobre la existencia de *una relación bidireccional con la ODA para el desarrollo de procedimientos y sistemas de salud y seguridad*. Del mismo modo, estaba claro que los contratistas de todos los niveles habían tenido la oportunidad de *aprender unos de otros; es decir, de los contratistas por sí mismos y, a la vez, en los tercios de nivel superior e inferior*. A nivel individual, también hubo pruebas de la participación de los trabajadores en la salud y la seguridad y del *empoderamiento de los trabajadores al otorgarles la 'autoridad' para informar cuasi accidentes, detener el trabajo*

inseguro y discutir y contribuir al desarrollo de formas de trabajar. La clave para estos dos niveles de comunicación fue, nuevamente, la *transparencia de la gobernanza*, así como la *presencia física y la participación de los clientes en los sitios de los proveedores* (Wadsworth et al., 2011:6).¹²

Son, además, muy interesantes las protestas de algunos subcontratistas respecto a las exigencias a las cuales debieron hacer frente:

...para algunas personas hubo aumentos muy significativos en los niveles del papeleo que se esperaba que completaran, que a veces se realizaba en el tiempo libre de los trabajadores. Tanto a nivel organizacional como individual, también había cierta sensación de 'sobrexigencia' (*overkill*), particularmente cuando las razones detrás de los requisitos específicos no estaban claras o cuando las reglas parecían deber aplicarse sin una debida consideración de las circunstancias (Wadsworth et al., 2011:7).

Estos rasgos del legado de aprendizajes de los Juegos Olímpicos se reiteran, como veremos a continuación, en otras investigaciones sobre experiencias exitosas en materia de gestión de la seguridad en las redes de subcontratación, que no tuvieron la excepcionalidad de las obras de construcción para dichos Juegos, en las cuales también se dio voz a los miembros de las empresas subcontratistas. Estos datos provienen de una investigación realizada por nosotros en la filial argentina de una empresa petrolera multinacional.

«**Safety management at the frontier**»

El subtítulo alude al título de un artículo en el cual detallamos las informaciones que resumiremos a continuación (Walter, 2017). Retomaremos sólo uno de los dos casos presentados en dicho artículo por los sobresalientes resultados de seguridad que, según las auditorías anuales del sistema de gestión de la seguridad en la filial, eran distintivos del Área de Proyectos de la compañía (que denominamos ficticiamente GEAR), responsable de la supervisión de las empresas locales contratadas para la realización de obras de construcción (tendido de cañerías, cables, construcción de caminos entre los pozos y las plantas compresoras que envían los fluidos a los oleoductos).

Nos referiremos a continuación a dos cuestiones básicas vinculadas con la gestión de las redes de subcontratación: las formas de contratación, por un

¹² Cursiva nuestra. Volveremos sobre esto en la conclusión.

lado, y, por el otro, el uso de los permisos de trabajo y otras herramientas de gestión, como los reportes de anomalías (ya mencionadas con relación a la gestión de las obras en los Juegos Olímpicos).

La investigación consistió en una encuesta sobre la cultura de seguridad respondida por la totalidad del personal propio (28 por ciento) y contratado (72 por ciento) que se encontraba trabajando para la empresa en el momento de su realización (1.836 personas). La inclusión del personal contratado o de empresas contratadas implica ya una diferencia sustancial con la metodología utilizada habitualmente en las encuestas de ese tipo.

La alta proporción de personal subcontratado se debía a la subcontratación, no sólo de las tareas operativas sino, además, de mantenimiento (27 por ciento personal propio/73 por ciento contratado) y la gestión de la seguridad (43 por ciento/57 por ciento). En efecto, la supervisión del área de seguridad estaba a cargo de un grupo de supervisores permanentes de GEAR (30 personas), a cargo de un grupo mayor (51 personas) de supervisores asalariados de una empresa contratada (MRI, nombre también ficticio) y, entre ambos, tenían, a su vez, a su cargo la supervisión de 37 supervisores de empresas subcontratistas.

Los supervisores de MRI estaban formalmente integrados a la jerarquía de GEAR, con la categoría híbrida¹³ de «contratados de estructura».¹⁴ Dada su integración al organigrama de la filial recibían las mismas formaciones en seguridad que el personal permanente de la misma. Otro dato importante: el promedio de «antigüedad» de los permanentes, de los contratados de estructura y del personal de las empresas contratistas era prácticamente el mismo. Colocamos antigüedad entre comillas porque no se refiere –en la pregunta que realizamos– realmente a ella sino al tiempo que la persona que respondía la encuesta llevaba trabajando en proyectos para GEAR.¹⁵ He aquí la explicación ofrecida por el Gerente de la Oficina de Proyectos: cuando se cambia de empresa contratada, la nueva empresa debe recontractar al menos un 50 por ciento del personal que trabajaba en la empresa que se retira.

¹³ Esta no es la única forma híbrida (una red de subcontratación inserta en la jerarquía de GEAR) observada. También es híbrida, pero en sentido inverso (la jerarquía de la empresa petrolera inserta en una red) la figura del Company Man, de la empresa contratante, que es la máxima jerarquía en la perforación de un pozo realizada por una empresa contratada. Se trata de híbridos que combinan de modos variados (Bradach y Eccles, 1989) tres principios generales de coordinación: la autoridad en la jerarquía (organizacional), el precio y la reputación en el mercado, la confianza en las redes (interorganizacionales).

¹⁴ Utilizamos también un término equivalente, pero ficticio.

¹⁵ En la categoría más frecuente (en la cual se encontraban 835 personas, un 45 por ciento de los encuestados), que era la categoría 4-10 años de «antigüedad», se encontraba un 42 por ciento de los permanentes, un 48 por ciento de los contratados de estructura y un 46 por ciento del personal de las empresas contratadas.

En cuanto al modo de empleo de los permisos de trabajo, la Gerencia de Proyectos de GEAR utilizaba para su aprobación un estricto sistema de control basado en un triple nivel de firmas,¹⁶ especie de *supervisión de la supervisión*, reforzadora del principio jerárquico. Complementariamente, GEAR exigía a los subcontratistas que se hiciesen cargo de la seguridad en las obras mediante su propio control, ofreciendo a cambio, para la formación de sus supervisores y operarios, el apoyo y el asesoramiento permanentes de los contratados de estructura. El personal de las empresas contratistas de obras era estimulado (mediante recompensas simbólicas, como la entrega de *merchandising*, –camperas, bolsos, etc.,– de la multinacional), al empleo del sistema de reportes de anomalías de seguridad de la filial, una herramienta avanzada de gestión de la seguridad pues su buen funcionamiento, basado en la escucha de los operadores, depende de –y contribuye decisivamente a– un cambio a menudo radical en la cultura de seguridad.

En síntesis: una combinación entre dos principios opuestos. Por un lado, un reforzamiento del principio jerárquico por la doble vía de la categoría híbrida introducida en el organigrama de GEAR (cuya razón de ser es, como surgió del testimonio de los contratados de estructura, combatir la burocratización de los permanentes) y del triple nivel de firmas. Por otro lado, como surgió claramente del testimonio del Gerente de la Oficina de Proyectos (cuadro 2) y del Jefe, los supervisores y operarios de los subcontratistas (cuadro 3), un tipo de supervisión basado en el desarrollo de autonomía por parte de los subcontratistas, es decir, basado en el cultivo de la confianza por la doble vía de la exigencia contractual de contar con un sistema y una supervisión propios para la gestión de la seguridad, y de una supervisión de GEAR que no se substituía a la del subcontratista pues se dedicaba esencialmente a formarla para que pudiese hacerse cargo con autonomía de la responsabilidad.

También vale la pena mencionar que este enfoque de relaciones con los contratistas fue formalizado por la sucursal Argentina de GEAR para darle continuidad luego de la jubilación del Gerente fundador del Área de Proyectos.

¹⁶ El supervisor del contratista firma la entrega de un trabajo terminado, que a su vez debe llevar la firma de un supervisor de GEAR (permanente o contratado de estructura) y, por último, la de un Jefe de la Oficina de proyectos de GEAR. Este sistema altamente exigente también lo hemos observado en los talleres de mantenimiento de aviones, en los que la tercera firma la provee la autoridad regulatoria.

La voz y el legado de un manager local

En el siguiente cuadro presentamos una síntesis del testimonio del Director de Construcciones de GEAR (17 años de experiencia en la empresa), quien estaba a cargo de la Gerencia de Proyectos desde el momento de su creación, sobre la política de contratación y desarrollo de contratistas que había implementado localmente, y perfeccionado con el tiempo, en su sector.

Cuadro 2

La política de seguridad de la Gerencia de Proyectos de GEAR vis-à-vis de los subcontratistas

Elemento	Testimonio
Permisos de Trabajo	«Somos muy rigurosos con los permisos de trabajo»
Reportes de anomalías	«Estimulamos a los subcontratistas para que reporten anomalías; les damos como premio <i>merchandising</i> de la empresa».
Personal especializado del sub-contratista	«Exigimos que los subcontratistas tengan personal de seguridad”. «No se justifica una doble supervisión, nuestra y del subcontratista. He tenido que convencer a los directivos de seguridad de GEAR: ‘¿no podemos entregar la custodia de las ovejas al lobo?’, me decían. No es así -les respondí- son profesionales de la seguridad, no son el lobo».
Supervisión a cargo del Contratista	«Mis supervisores (los supervisores de GEAR y los contratados de estructura) hacen cada día una recorrida y, con menos frecuencia, yo también». «El personal de seguridad de los subcontratistas hace rondas en forma permanente».
Formación de la Supervisión y los Operarios de los Contratistas	«Implementamos talleres de supervisión para los subcontratistas. Después de los talleres de supervisores empezamos a trabajar con las bases, los obreros». «No me preocupa que sea personal de subcontratistas, porque estamos muy adiestrados en saberlos adiestrar, y no es que estamos confiados: sabemos llegarle a la gente». «Esperamos que los subcontratistas identifiquen los problemas por sí mismos. Siendo participativos les queda más que si les damos cátedra».

Fuente: Encuesta Cultura de Seguridad. Entrevista al Gerente de Construcciones de GEAR.

La voz de los subcontratistas

El próximo cuadro resume una serie de testimonios recogidos en entrevistas a directivos y en grupos focales con supervisores, inspectores y operarios, tanto permanentes o fijos de GEAR como Contratados de Estructura y, sobre todo, personal contratado de diferentes niveles jerárquicos que trabajaba para una de las empresas subcontratistas (la Empresa C) que realizaba obras para GEAR.

Cuadro 3

Testimonios recogidos en entrevistas y grupos focales sobre el desempeño de GEAR en seguridad comparado con otras empresas similares del sector

Personal fijo de GEAR	Gerente, 14 años en otras empresas del sector, 4 últimos años en GEAR	«Trabajé para otras empresas y creo que GEAR es la más comprometida, la que más invierte dinero en seguridad. Es muy superior al resto en este aspecto».
	Jefe de Equipo, 9 años trabajando para GEAR	«Tengo información sobre cómo se trabaja en otras empresas para compararlas con ésta y es el día y la noche. Se debe a que aquí GEAR exige y el subcontratista responde».
Contratados de Estructura (MRI)	Inspector, 10 años en GEAR	«La mayoría de nosotros conoció otras empresas. El nivel de seguridad de GEAR es muy respetable».
	Inspector, 6 años en GEAR	«Fuera de aquí se dice que somos un grupo exitoso».
Personal de empresa Subcontratista de Obras (Subcontratista C.)	Jefe de Obras, 17 años en el subcontratista C., 6 años trabajando para GEAR	«Para la persona que hace el trabajo, GEAR es extremista en seguridad. Pero ellos lo ven así y hay que acostumbrarse. Hay cosas que son exageradas. Cosas excesivas. Buscan todo lo máximo en error. Como extremo de seguridad es bueno, pero excesivo».
		«Los supervisores de nuestra empresa aceptan las condiciones de GEAR, como los reportes de anomalías y los permisos de trabajo. Los supervisores de campo aceptan las condiciones de GEAR, las evalúan y las implementan. Siempre estamos acompañados por gente de GEAR al hacer los trabajos».
		«GEAR es mucho más exigente que otras empresas. Esa exigencia se mantuvo y tiende a crecer. En los años que estoy aquí la exigencia nunca disminuyó, siempre fue en aumento».
	Supervisor, 10 años trabajando para GEAR	«Siempre van aumentando las medidas de seguridad. Cambian todo el tiempo, traen cosas nuevas».
	Supervisor, 6 años trabajando para GEAR	«GEAR es mucho más exigente. Trabajé en la empresa 'X' en 1999 y en 'Y' en 2003 (otras dos grandes empresas del sector). No sé si esas empresas cambiaron después».
	Operario, 6 años trabajando para GEAR	«La seguridad fue cambiando. Antes había un veedor de seguridad de GEAR que imponía las cosas. Se fue abandonando la etapa antigua de imponer. Actualmente son más amigos que jefes de seguridad. Saben llegar, saben conversar. Adquirir experiencia apoyándote en la de ellos para llegar a un punto en común. Cosas muy buenas como los cursos, los elementos de protección personal... Te dan las herramientas, pero está en uno saber usarlas. Todos tenemos momentos flojos y nos confiamos, subimos sin arnés, hacemos mala fuerza... tenemos que mentalizarnos».

Fuente: Encuesta Cultura de Seguridad. Entrevista a gerentes, grupos focales con empleados de MRI y del subcontratista C.

Conclusión

He tenido que convencer a los directivos de seguridad de GEAR. Me decían.: ¿no podemos entregar la custodia de las ovejas al lobo? No es así –les respondí– son profesionales de la seguridad, no son el lobo.
Gerente de Proyectos de GEAR

La seguridad fue cambiando. Antes había un veedor de seguridad de GEAR que imponía las cosas. Se fue abandonando la etapa antigua de imponer. Actualmente son más amigos que jefes de seguridad. Saben llegar, saben conversar. Adquirís experiencia apoyándote en la de ellos para llegar a un punto en común
Trabajador del Subcontratista C
(6 años trabajando para GEAR)

¿Qué hemos aprendido tras este ensayo escrito con un pesimismo razonado y un cauto optimismo? No volveremos sobre los detalles –salvo, quizás, los más importantes– expuestos a lo largo de este texto. A continuación, nos guiaremos por un esquema muy simple, inspirado en el razonamiento del análisis organizacional: primero, el contexto; luego, la organización formal; por último, la organización informal. De esta manera intentaremos responder a las preguntas planteadas en la introducción: ¿quiénes son esos subcontratistas silenciosos? ¿Por qué escucharlos podría ser un aporte relevante para la gestión de la seguridad en las redes de subcontratación?

En primer lugar, en cuanto al «contexto», digamos que el enfoque histórico institucionalista al que recurre Shelley Marshall para el estudio de los avances locales en materia de regulación a través de estudios de casos y su posterior comparación para obtener lineamientos comunes que van más allá de las diferencias –inspirados en la metodología de la teoría fundamentada– es la misma que hemos utilizado, en otro nivel, para establecer el paralelo entre el legado de los Juegos Olímpicos y el legado del Gerente de Proyectos de la filial argentina de la empresa GEAR.

Es importante conocer la experiencia británica porque, en primer lugar, se inspira en la visión propuesta por el Informe EGAN de avanzar con determinación en la construcción de alianzas en las redes de subcontratación; en segundo lugar, porque esa propuesta fue tomada por la élite de empresarios británicos de la industria de la construcción para «acelerar el cambio» a través del patrocinio de «proyectos de demostración». Todo ello generó, en materia de seguridad, el doble movimiento necesario para una lucha eficaz

contra los abusos de la tercerización: primero, pasando de una regulación prescriptiva a una regulación autónoma, y, en segundo lugar, como resultado final, a una corregulación de la seguridad en la que la iniciativa pública se articula con la privada para enfrentar un problema persistente (los accidentes mortales en la industria de la construcción) logrando resultados que, sin esa convergencia, sería muy difícil obtener. Detrás de esto también está la intención explícita, impulsada por las máximas autoridades del Reino Unido, de un cambio en la aceptabilidad de los riesgos: «ni uno menos»¹⁷ es –bienvenida la analogía– literalmente el lema, en la muy masculina industria de la construcción.

Veamos ahora la «organización formal», que en el caso de las redes de subcontratación se refiere a los contratos entre las partes. Como hemos visto en el caso GEAR, las formas plurales de coordinación –conceptualizadas por la sociología económica– permiten reforzar el principio jerárquico y brindar autonomía al núcleo de operaciones de las actividades de construcción simultáneamente. La literatura que analiza los procesos de trabajo de la industria de la construcción es aún escasa, especialmente en lo que respecta a lo que Perrow denominó complejidad interactiva, en este caso propia de las obras de construcción, en las cuales se desempeñan en paralelo y en sucesión diferentes equipos de trabajadores empleados por diferentes empresas. Complejidad interactiva combinada con el fuerte acoplamiento y la irreversibilidad que caracteriza, por ejemplo, el riesgo de caída de personas o de objetos sobre personas en altura, de electrocución o de colapsos estructurales al realizar la construcción. Si esta combinación de complejidad desencadenante de acoplamientos irreversibles pudiera explicar la gravedad potencial de los accidentes en esta industria, sería entonces posible aplicar en las actividades de construcción ciertas recomendaciones consideradas válidas para las denominadas organizaciones altamente confiables.¹⁸

Examinemos ahora el aspecto más importante: la «organización informal» en las redes de subcontratación. Es el aspecto más importante porque se refiere a los rasgos menos visibles y más silenciosos,¹⁹ y, por lo tanto, más

¹⁷ Nos referimos por supuesto a «ni una menos», el slogan feminista contra los femicidios.

¹⁸ Esas recomendaciones consisten justamente en articular la estricta jerarquía y la normalización de los procesos de trabajo con una fuerte autonomía a los trabajadores en el núcleo de operaciones (Roberts, Stout y Halpern, 1994).

¹⁹ Por la sencilla razón de que en la clandestinidad están en juego lógicas de poder puestas en evidencia por la sociología del trabajo desde los célebres escritos de Donald Roy en la década de 1940 sobre la limitación voluntaria de la cadencia de producción por parte de los trabajadores de una fábrica metalúrgica en los EE.UU.

difíciles de evidenciar. Las dos citas del epígrafe son el testimonio de una ruptura en las lógicas del silencio y muestran que la dificultad no depende del rango de los trabajadores. Si hoy podemos hablar del legado de un Gerente de Proyectos en la filial argentina de GEAR es porque los responsables de seguridad decidieron preservar ese legado, convirtiendo sus logros en algo sustentable (por la evidencia del resultado) y sostenible en el tiempo. Tales logros se obtuvieron mediante un enfoque considerado «arriesgado», juzgado incluso inocente, consistente en confiar en la profesionalidad de los subcontratistas y en hacer lo necesario –como lo demuestra el testimonio del trabajador que citamos en el epígrafe– para ayudarlos a desarrollar las competencias necesarias para actuar de esa manera: «Para generar confianza en las redes de subcontratación –traducimos así en nuestros términos el legado del Gerente de Proyectos jubilado de GEAR– hay que comenzar por confiar en los subcontratistas, ayudándoles a desarrollar las competencias que les permitirán hacerse cargo de la responsabilidad».

Estas conclusiones tienen todo en común con las recogidas en el informe preliminar sobre el legado de los Juegos Olímpicos que, de hecho –y como era de esperar, dada la excepcionalidad del caso– fue aún más lejos en cuanto a las acciones realizadas y los resultados obtenidos. Recordemos la lista que detallamos al referirnos al mencionado legado en un párrafo donde los enfatizamos en *itálica*: relaciones bidireccionales, aprender unos de otros, empoderamiento de los trabajadores otorgándoles la autoridad para reportar cuasi accidentes, transparencia en la gobernanza, presencia física y participación de los clientes en los sitios de los proveedores.

Referencias bibliográficas

- Blomgren Bingham, L.** (2010). «The next generation of administrative law: building the new infrastructure for collaborative governance». *Winsconsin Law Review*, 2, 298–310.
- Bradach, J., y R. Eccles** (1989). «Price, authority, and trust: From ideal types to plural forms». *Annual Review of Sociology*, 15, 97–118. Disponible en <http://www.jstor.org/stable/2083220>
- Crozier, M.** (1989). *L'entreprise à l'écoute*. Paris: Inter Éditions, 1990, 218 p.
- Daniellou, J. F., M. Simard y I. Boissières** (2009). *Facteurs humains et organisationnelles de la sécurité industrielle. Un état de l'art*. Toulouse: Fondation pour une Culture de Sécurité Industrielle.
- De la Garza, E.** (2012). «Subcontratación y crisis capitalista» México, DF: *Revista Trabajo*, 6(9), 5–23.
- Donaghy, R.** (2009). *One Death is too Many Inquiry into the Underlying Causes of Construction Fatal Accidents*. Disponible en https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/228876/7657.

- Echeverría Tortello, M.** (2009). *La historia inconclusa de la subcontratación y el relato de los trabajadores*. Santiago de Chile: División de Estudios. Dirección de Trabajo del Gobierno de Chile.
- Friedmann, G.** (1946). *Problèmes humains du machinisme industriel*. Paris: Ed. Gallimard.
- Iranzo, C. y M. Leite** (2006). «La subcontratación laboral en América Latina», en E. de la Garza Toledo, ed., *Teorías sociales y estudios del trabajo: nuevos enfoques* (pp. 268–289). Barcelona: Editorial Anthropos.
- Ishikawa, K.** (1985). *What Is Total Quality Control? The Japanese Way*. (First Edit). Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall.
- Jounin, N.** (2009). *Chantier interdit au public. Enquête parmi les travailleurs du bâtiment*. Paris: La Découverte.
- Manu, P., N. Ankrah, D. Proverbs, S. Suresh y E. Callaghan** (2009). «Subcontracting versus health and safety: an inverse relationship». *Proceedings of CIB W099 2009 Conference*.
- Manu, P., N. Ankrah, D. Proverbs, S. Suresh y E. Adukpo** (2011). «Managing the adverse health and safety influence of subcontracting: findings of a qualitative inquiry», en S. Layrea, R. Leiringer y W. Hughes, eds., *Proceedings of the West Africa Built Environment Research (WABER) Conference. 19-21 July 2011 Accra, Ghana* (pp. 735–744). University of Reading.
- Marshall, S.** (2019). *Living Wage: Regulatory Solutions to Informal and Precarious Work in Global Supply Chains*. London: Oxford University Press.
- Mayhew, C., M. Quinlan y R. Ferris** (1997). «The effects of subcontracting/outsourcing on occupational health and safety: survey evidence from four Australian industries». *Safety Science*, 25(1), 163–178.
- Morrison, E. W. y F. J. Milliken** (2000). «Organizational Silence: A Barrier to Change and Development in a Pluralistic World». *Academy of Management Review*, 25(4), 706–725.
- Panaia, M.** (2019). «Los riesgos de la construcción en tiempos de desempleo», en *III Jornadas de Sociología sobre las cuestiones de la Sociología y la Sociología en cuestión*. Buenos Aires: Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.
- Pinder, C. y P. Harlos** (2001). «Employee silence: Quiescence and acquiescence as responses to perceived injustice». *Research in Personnel and Human Resources Management*, 20, 331–369.
- Pucci, F., R. Levin, N. Trajtenberg y C. Bianchi**, (2004). *La negociación de los umbrales aceptables de riesgo en la industria de la construcción uruguaya*. Montevideo: Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.
- Quinlan, M., C. Mayhew y P. Bohle** (2001). «The global expansion of precarious employment, work disorganization, and consequences for occupational health: a review of recent research». *International Journal of Health Services*, 31(2).
- Reason, J.** (1997). *Managing the risk of organizational accidents*. Londres: Ashgate.
- Reynaud, J.** (1979). «Conflit et régulation sociale: esquisse d'une théorie de la régulation conjointe». Paris: *Revue Française de Sociologie*.
- Roberts, K. H., S. Stout y J. J. Halpern** (1994). «Decision Dynamics in Two High Reliability Military Organizations». *Management Science*, 4(5), 614–624.

- Rocha, R.** (2014). *Du silence organisationnel au développement du débat structuré sur le travail : les effets sur la sécurité et sur l'organisation*. Thèse de doctorat. Université de Bordeaux. Disponible en: <https://tel.archives-ouvertes.fr/tel-01141917/>
- Sabel, C. F., S. Helper y J. P. MacDuffie** (1997). «The boundaries of the Firm as a Design Problem». *Meeting on Make versus Buy: The New Boundaries of the Firm*.
- Standing, G.** (2011). *The Precariat: The New Dangerous Class*. London: Bloomsbury Academic.
- Tahmasebi, F., S. Mohammadrez Sobhanipoura y M. Aghaziarati** (2013). «Burnout; Explaining the Role of Organizational Silence and Its Influence (Case study: Selected Executive Organizations of Qom Province)». *Journal of Basic and Applied Scientific Research*, 3(8), 272-282.
- Torres, R.** (2009). *World of work Report 2009. The Global Jobs Crisis and Beyond*. Genève.
- Valluru, C. T., S. Dekker y A. Rae** (2017). «How and why do subcontractors experience different safety on high-risk work sites?» *Cognition, Technology y Work*, 19(4), 785–794.
- Wadsworth, E., K. Marsh, N. Turgo y D. Walters** (2011). «*Learning legacy. Lessons learned from the London 2012 Games construction project. Supply chain management for health and safety*». Disponible en: <http://orca.cf.ac.uk/97021/1/425009-262-h-s-supply-chains-aw>.
- Walker, A.** (2015). *Project management in construction*. Wiley-Blackwell.
- Walter, J.** (2017). Safety Management at the Frontier: Cooperation with Contractors in Oil and Gas Companies. *Safety Science*, 91, 394–404.
- Walters, D., y P. James** (2009). *Understanding the role of supply chains in influencing health and safety at work*. Leicestershire, UK.
- Walters, D., E. Wadsworth, H. Sampson y P. James** (2012). *The limits of influence. The role of supply chains in influencing health and safety management in two sectors*. Disponible en: http://www.iosh.co.uk/~/media/Documents/Books_and_resources/Published_Research/The_limits_of_influence_The_role_of_supply_chains_in_influencing_health_and_safety_management_in_two_sectors.ashx

La matemática no funciona: saberes, autogestión y desarrollo productivo en territorios de alta exclusión social

José Isaac Melián*
Pablo Sánchez Macchioli

pp. 43-72

Resumen

Este trabajo presenta un análisis de la trayectoria de un nodo productivo de Mar del Plata, utilizando el marco conceptual de las Tecnologías de Inclusión Social. Se propone una discusión sobre sostenibilidad y autogestión en el campo del hábitat popular y se plantea como hipótesis que la sostenibilidad se viabiliza a partir del despliegue de redes de gestión, entendidas como una alianza situada con el objetivo de hacer efectivos procesos colectivos para el acceso a infraestructura de servicios.

El artículo indaga, a partir de un estudio de caso, la trayectoria del emprendimiento productivo desarrollado en un territorio de alta exclusión social; el análisis se circunscribe al período 2011-2020, en el cual se estudia cómo se construyó una alianza sociotécnica para promover redes de gestión. Se analiza la dinámica de circulación y co-producción de saberes que se produjo en la construcción colectiva de soluciones sociales y tecnológicas.

Palabras clave

Tecnologías de Inclusión Social / Emprendimientos Sociales / Red de Gestión / Desarrollo Productivo

Abstract

This work presents an analysis of the trajectory of a productive node in Mar del Plata, under the theoretical-conceptual framework of Social Inclusion Technologies. A discussion is proposed on the concepts of sustainability and self-management in the field of popular habitat and it is proposed as a hypothesis that sustainability is made possible through the use of management networks: an alliance aimed to make collaborative processes effective to gain access to service infrastructure. This article studies sustainability and self-management from a case study, which explores the trajectory of a productive node developed in a territory of high social exclusion. The analysis is limited to the period 2011-2020, in which it is studied how a sociotechnical alliance is built to promote self-management practices. The dynamics of circulation and co-production of knowledge that were produced in pursuit of the collective construction of a set of social and technological solutions are analyzed.

Keywords

Social Inclusion Technologies / Social Enterprises / Management Network / Productive Development

*J. I. Melián: Ingeniero Industrial por la Universidad Nacional de Mar del Plata, becario doctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet) miembro del Instituto de Investigaciones en Desarrollo Urbano, Tecnología y Vivienda. Universidad Nacional de Mar del Plata (lidutyV), Argentina. Correo-e: jmelian@uvq.edu.ar

P. Sánchez Macchioli: Licenciado en Geografía por la Universidad Nacional de Mar del Plata, becario doctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet) y miembro del Instituto de Estudios sobre la Ciencia y la Tecnología. Universidad Nacional de Quilmes (Iesct-UNQ). Argentina. Correo-e: psanchezmacchioli@uvq.edu.ar

Introducción

Inclusión social, tecnologías y autogestión en emprendimientos barriales

Este artículo tiene por objetivo analizar los conceptos de sostenibilidad y autogestión en el campo del hábitat popular; particularmente busca indagar en prácticas autogestivas de generación de infraestructura, gestión de servicios básicos y producción colaborativa de saberes en territorios de alta exclusión social. Se busca aportar a las discusiones sobre el concepto de sostenibilidad y la autogestión en emprendimientos barriales en territorios de pobreza y exclusión, a partir de desentramar las dinámicas y los procesos territoriales que se presentan en el caso tomado como unidad de análisis. El mismo consiste en un emprendimiento productivo barrial que está ubicado en el Barrio Las Dalias de Mar del Plata, entre los años 2011 y 2020.

El análisis del caso se llevó adelante a partir del marco conceptual de las Tecnologías de Inclusión Social (TIS), entendidas como un modo de desarrollar tecnologías, que se conciben como producto, proceso y organización, y que tienen como objetivo final generar dinámicas de desarrollo inclusivo sostenible (Thomas, 2012). Como señala Rutkowski (2005), se pueden identificar algunos parámetros que constituyen la base a partir de la cual se pueden desarrollar tecnologías sociales:

- a) partir de demandas concretas, vividas e identificadas por un determinado grupo social;
- b) utilización de metodologías participativas, que posibiliten al grupo social participar de todo el proceso de implementación;
- c) desarrollar la producción de nuevos conocimientos a partir de la práctica y la apropiación de esos conocimientos por todos los grupos sociales implicados;
- d) la sostenibilidad de las acciones;
- e) generación de aprendizajes que sirvan de referencia para nuevas experiencias;
- f) adopción de métodos sistemáticos para planificar y aplicar acciones desarrolladas (Coraggio, 2014).

Un concepto central para entender las complejidades de los emprendimientos barriales es el de economía popular:

La Economía Popular es un gran sector que constituye una economía mixta junto con la Economía Empresarial Capitalista y la Economía Pública. Su sentido es la reproducción ampliada de la vida, así como el del capital es la acumulación sin fin y el de la economía estatal es (o debería ser) el bien común, combinado con la gobernabilidad del sistema y la acumulación de poder político (Coraggio, 2018).

Con el concepto de economía popular se alude a la economía de las familias, redes y organizaciones donde quienes operan viven de su trabajo, dependiendo del uso de su fuerza de trabajo para sobrevivir. Su unidad básica es la unidad doméstica, el mismo lugar donde se reproducen sus condiciones de vida. Funciona dentro del capitalismo periférico, donde el mercado explota de múltiples formas las economías populares (en una asimetría de poder de decisión y de invisibilización de su rol en la cadena de valor) y, lejos de ser una economía *per sé* solidaria, puede ser altamente competitiva entre sus miembros; esto en el marco de situaciones de fuerte precariedad, que más que excepción han sido la norma a lo largo del desarrollo del capitalismo, marcando las condiciones de vida de una mayoría extendida de poblaciones del llamado «sur global» (Munck, 2013). Estas situaciones de precariedad se han convertido en una condición estructural, que modela y condiciona formas de vida, subjetividades, expectativas y proyectos de futuros posibles (L'Estoile, 2014). Es de esta manera que el análisis se vincula con dinámicas que tienen por objetivo redistribuir ingresos, en contextos de alta vulnerabilidad social y de explotación por parte de los actores dominantes del sistema capitalista.¹

Ante esto, Coraggio (2018) propone una definición superadora para las relaciones dentro de esa economía popular, de mutuo reconocimiento, cooperación y complementariedad: «economía popular solidaria», y un camino de transición para alcanzarla. En nuestro análisis, la economía popular va a ser el sistema que envuelve las relaciones condicionantes –a la vez que potenciadoras– en las que se desarrolla el emprendimiento barrial, con sus dinámicas familiares y productivas. Esta perspectiva nos lleva a pensar de qué forma estudiar un emprendimiento barrial en un marco de economía popular, con una mirada sistémica, que incluya no solo procesos productivos y artefactos, sino también racionalidades, disposiciones y construcción de funcionamientos. Al respecto, Coraggio (2014) propone hablar de «micro-emprendimientos populares mercantiles», que son llevados adelante por unidades domésticas y no tienen por fin la acumulación de capital, sino lograr mejores condiciones de vida e ingresos.

¹ El concepto de «explotación» alude a las restricciones y condicionamientos de la reproducción social de los sujetos derivada de la degradación del hábitat en los aglomerados urbanos. En términos de Kowarik (1980), un referente ineludible de la discusión, el concepto intenta iluminar la suma de extorsiones urbanas y ambientales que progresivamente erosionan la fuerza de trabajo, particularmente fuera de los ámbitos laborales, es decir, en los espacios domésticos y comunitarios.

Estos conceptos precedentes nos interpelan a la hora de indagar las distintas dinámicas que atraviesa un emprendimiento productivo barrial, dado que se aleja de los cánones pertenecientes a la economía de mercado tradicional, y nos lleva a profundizar en nociones de autogestión y sostenibilidad. Tal como lo expresan Ispizua y Melian (2019), los procesos productivos, reproductivos y de gestión barrial son indivisibles en la práctica, no solo porque se complementan y se retroalimentan, sino porque son constitutivos los unos de los otros y están vinculados de múltiples formas. En forma más amplia, los desarrollos tecnológicos son constitutivos de los procesos de urbanización popular (Cacopardo *et al.*, 2018).

Este artículo va a llevar adelante el análisis a partir de conceptualizaciones provenientes del enfoque socio-técnico. Utilizaremos el concepto de Sistema Tecnológico Social (STS) dado que, desde esta perspectiva, las tecnologías de inclusión social no proponen resolver problemas puntuales, sino crear condiciones de posibilidad para generar soluciones de forma sistémica (Thomas, 2012; Cacopardo *et al.*, 2013). Esta concepción permite abordar procesos más complejos, de co-construcción entre diversos actores sociales y tecnologías para la resolución de un abanico más amplio y a veces impredecible de problemas, que se producen en el marco de la teorización mencionada anteriormente por Coraggio (2018).

Una trayectoria socio-técnica se puede pensar como un proceso a partir del cual co-evolucionan productos, procesos productivos y organizacionales, e instituciones, así como procesos de aprendizaje, racionalidades, políticas y estrategias de distintos actores (Thomas, 2012). Al tomar un elemento socio-técnico específico, como puede ser una tecnología, una forma de organización, un proceso, una empresa, un grupo de investigación, el concepto de trayectoria permite «ordenar relaciones causales entre elementos heterogéneos en secuencias temporales» (Thomas *et al.*, 2006). Este tipo de acercamiento permite analizar procesos de construcción del funcionamiento de un artefacto o una tecnología. El concepto de trayectoria socio-técnica posibilita, así, analizar ensambles de elementos heterogéneos a lo largo del tiempo; es por ello que resultará un concepto fundamental para estudiar los itinerarios y principales momentos clave identificados en el entramado productivo tomado como caso.

Otro concepto relevante es el de «alianzas socio-técnicas»: consiste en la convergencia de elementos heterogéneos, implicados en el proceso de co-construcción de una tecnología: artefactos, ideologías, normas, saberes,

instituciones, personas, territorios, empresas, que interactúan en un marco de acuerdos, conflictos o resistencias que favorecen o resisten la posibilidad de sostener una innovación (Dagnino, 2004).

Dentro de este enfoque resulta particularmente útil el concepto de «funcionamiento», que permite analizar las vinculaciones que existen entre conocimiento válido y su aplicación práctica. Una de las líneas que estudian el funcionamiento es la propuesta por Mulkey (1979), citado por Thomas *et al.* (2006), quien plantea que «es posible y necesario analizar sociológicamente la construcción de funcionamiento de un artefacto (como significado atribuido por distintos actores)»; para esto resultaría necesario indagar las maneras en las cuales el conocimiento científico es reformulado a partir de las condiciones de aplicación técnica en distintos usos y contextos.

Esta idea resulta central para estudiar de qué forma circula el conocimiento y los saberes entre los participantes; de qué manera los requerimientos técnicos de una empresa y la demanda de un producto direccionan las interacciones entre los actores; y en qué medida las condiciones de aplicación técnica generan la necesidad de adaptación mutua, para así construir de forma conjunta el funcionamiento del emprendimiento productivo.

Otra línea que indaga en el funcionamiento de los artefactos es la que propone estudiar los artefactos tecnológicos como el resultante de ensamblajes heterogéneos entre actores sociales y artefactos, lo cual deviene en «ensambles socio-técnicos» (Pinch y Bijker, 1987). Así, el diseño de los artefactos es producto de un juego amplio en el cual se disputan sentidos, posiciones y convergencias; por ello la forma de un artefacto determinado es totalmente contingente. Como señala Bijker (1995): «El funcionamiento de una máquina no debe ser considerado como la causa de su éxito sino como el resultado de haber sido aceptada por grupos sociales relevantes». Es así que el funcionamiento o no-funcionamiento de una tecnología es producto del sentido construido en estos procesos auto-organizados de adecuación/inadecuación socio-técnica: la adecuación, por tanto, genera funcionamiento (Thomas y Buch, 2008).

El modelo de gestión para el acceso a la electricidad segura

En el año 2005, el Programa Hábitat y Ciudadanía de la Universidad Nacional de Mar del Plata (en adelante PHyC), la Empresa Distribuidora de Energía del Atlántico SA (en adelante EDEA) y el Municipio de General Pueyrredón

firmaron un Convenio Específico Tripartito.² El objetivo era trabajar en el abordaje de problemas de grupos sociales del periurbano de la ciudad, específicamente en cuanto a la situación crítica de falta de acceso a la energía eléctrica de forma segura. Desde 2011, en el marco del convenio mencionado, se comenzó a trabajar con un grupo asociativo liderado por el referente Ramón Villa, la empresa EDEA y el PHyC, en el diseño de un modelo de gestión para un emprendimiento productivo dedicado a la elaboración de pilares de hormigón para realizar la conexión eléctrica domiciliar mediante tarifa social. El proyecto marco de esta experiencia tiene resultados expuestos en diversos artículos (Cacopardo *et al.*, 2014 y 2019) y forma parte de un proyecto PICT³ (Carenzo y Trentini, 2020). Es importante destacar que se trata de un desarrollo tecnológico llevado adelante en una unidad doméstica, localizada dentro un asentamiento informal censado como Barrio Popular (Registro Nacional de Barrios Populares, 2017).

El artículo se estructura en tres apartados y la discusión teórica. El primero incluye la metodología; el segundo contiene la caracterización del barrio, la delimitación empírica y la identificación de los actores; el tercero lleva adelante la caracterización y análisis de las trayectorias y fases del emprendimiento. Por último, se presentan las reflexiones finales y los aportes a la discusión teórica.

Metodología

De acuerdo con las características del objeto de estudio (un proceso de desarrollo productivo en evolución, altamente informal), partimos desde una estrategia metodológica que propone un diseño de la investigación que es eminentemente cualitativo. En este sentido, el trabajo se propone responder a un conjunto de preguntas a la luz de un parámetro teórico específico, el del enfoque socio-técnico.

La recolección de datos de campo se registró de cuatro maneras: por observación directa, de forma escrita y fotográfica; por observación

² El PHyC tiene antecedentes de trabajo territorial en los barrios Monte Terrabusi, Nuevo Golf, Alto Camet, Las Dalías, Caribe y otros dentro de la ciudad de Mar del Plata y su partido de General Pueyrredón, con una estructura de gestión anclada en base a alianzas con empresas, ONG, organismos de Investigación y Desarrollo (I+D); el objetivo del PHyC, que tiene participación del estado municipal, provincial y nacional, es el de investigar alternativas para mejorar el hábitat popular y promover emprendimientos en barrios populares (Cacopardo *et al.*, 2014).

³ El Proyecto N° 03372 «Innovación y Economía Circular para el Desarrollo Inclusivo y Sustentable. Diseño de tecnologías de proceso y organización para la gestión integrada de residuos entre cooperativas, empresas privadas y municipios en Buenos Aires, Córdoba y Mar del Plata» resultó seleccionado en la convocatoria 2018 de Proyectos de Investigación Científica y Tecnológica (PICT) en el marco del Plan Argentina Innovadora 2020.

participante; en entrevistas informales y semi-estructuradas, individuales y grupales, de forma escrita y grabadas; y mediante fotografías y video-grabaciones para registrar el proceso de trabajo y sus resultados. El trabajo llevó adelante un análisis interpretativo de 12 entrevistas semi-estructuradas a informantes calificados, los cuales fueron protagonistas del proceso analizado, en el período de tiempo tomado para este estudio de caso (2011- 2020). Estas entrevistas tuvieron como propósito conocer de forma precisa los procesos imbricados detrás de las relaciones entre los diferentes actores. A la par se realizó un relevamiento de fuentes secundarias, particularmente documentos institucionales del PHyC y de EDEA. El recorte temporal seleccionado entre los años 2011 a 2021, nos permite analizar, con perspectiva constructorista, la configuración de actores y vinculaciones que sostienen e impulsan el desarrollo de todo el proyecto.

El trabajo de campo se realizó a partir de la visita permanente al barrio de uno de los autores, con una periodicidad de dos días a la semana durante el recorte temporal 2019-2022, y tuvo como objetivo llevar a cabo las distintas prácticas de investigación-acción. En ellas participaron integrantes del PHyC, de EDEA y los integrantes de la UD. En algunas tareas o momentos de necesidad se sumaron integrantes de otros microemprendimientos productivos, residentes del mismo barrio. El trabajo de campo basó la indagación en tres aspectos centrales:

- a) La co-construcción y ajuste de alianzas socio-técnicas en el territorio entre el grupo de investigación del PHyC, la unidad doméstica, la empresa EDEA, otras instituciones de ciencia y tecnología, los proveedores y la ONG. La sostenibilidad temporal de las acciones y alianzas, mediante la gestión participativa entre los actores comprometidos es el objetivo principal de la observación, al estudiar las sinergias que permitan ciclos de diseño-construcción-evaluación-réplica y transferencia de innovaciones en materiales, componentes, elementos y procesos.
- b) La promoción y construcción de redes de gestión y la articulación inter actoral e inter sectorial para la obtención de recursos materiales, humanos, institucionales y de infraestructura apropiados.
- c) El desarrollo de tecnologías, materiales y componentes a partir de una idea de desarrollo productivo local como estrategia de desarrollo social. Hay dos órdenes de aspectos centrales que guían el proceso y que son constitutivos. Por un lado, variables de factibilidad socioeconómica, los recursos posibles y potenciales y la participación de la unidad doméstica

en las decisiones. Por otro lado, la articulación de saberes entre actores heterogéneos, que aportan recursos tecno-cognitivos diferenciados, dentro de un proceso de construcción colaborativa de conocimiento. Para resguardarnos de atribuir *ex-ante* un *corpus* de conocimiento a un actor particular, se analizan situaciones de encuentro donde se tensionan saberes que reconocen diversos orígenes y trayectorias, interpelando desde la práctica aquellas dicotomías que distinguen entre saberes teóricos/prácticos, codificados/tácitos o tradicionales/científicos (Carenzo y Trentini, 2020).

Caracterización empírica e identificación de los actores

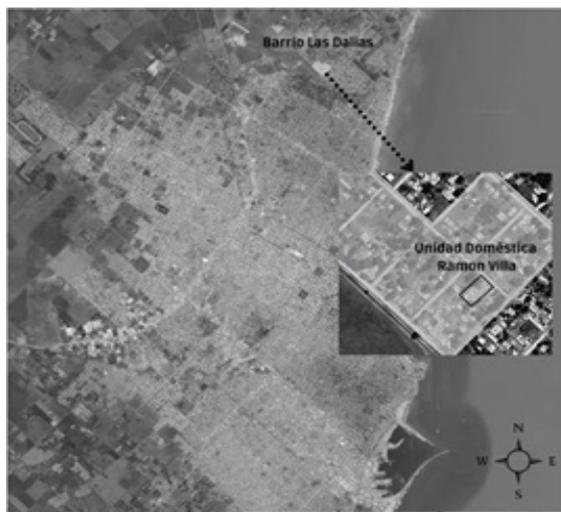
Mar del Plata es una ciudad argentina de aproximadamente 650 mil habitantes (Indec, 2010), ubicada en el sudeste de la provincia de Buenos Aires, sobre la costa del Mar Argentino. Se destaca por ser la segunda ciudad turística más importante del país, debido a su prominente zona balnearia, y constituye el principal núcleo poblacional y productivo del sudeste provincial. El caso de análisis se desarrolla en el barrio Las Dalías, que se encuentra situado en el norte de la ciudad, limitando al sur con el arroyo La Tapera y con el Aeropuerto Internacional, y al norte con el Parque Camet.

El Barrio Las Dalías no tiene una delimitación precisa: dependiendo de quien haya realizado el relevamiento hay diferentes posturas en cuanto al análisis de la zona del asentamiento. Según el Relevamiento Nacional de Barrios Populares (Techo Argentina, 2018), la misma está constituida por 6 manzanas y viven 84 grupos familiares, el polígono podría ser más amplio y la discusión sobre los métodos de relevamiento y caracterizaciones escapan el análisis de este artículo, pero se pueden profundizar en el trabajo de Mitidieri *et al.* (2019). Se trata de un territorio en donde los imponderables de la vida cotidiana hacen más difícil llevar adelante casi cualquier actividad de reproducción social, desde realizar las compras domésticas, asistir a la escuela o realizar la logística de entrega/aprovisionamiento de un desarrollo productivo.

En cuanto a la tenencia de la tierra, en general no es percibida como riesgosa para los pobladores pero, la mayoría de los vecinos no tienen título de propiedad de sus viviendas, boleto de compra-venta, ni ningún otro tipo de documento que asegure la propiedad de la tierra. Esta situación trae múltiples consecuencias a las familias, tanto a la hora de querer acceder a un crédito de construcción para mejorar su vivienda como contar con cualquier servicio básico.

Figura 1

Mapa de localización del desarrollo productivo



Fuente: elaboración propia con base en Pablo De Grande y Gonzalo Rodríguez (2022).
Cartografía de radios del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010.
Consultado el 4 de julio, 2022 de <https://mapa.poblaciones.org/>

En relación con los servicios urbanos existen graves déficits en el Barrio Las Dalias. Para hacer uso de la cocina, los residentes del asentamiento utilizan gas a garrafa; para calentarse utilizan leña o electricidad y, si bien existe la red formal de cloacas, se encuentra desde hace años en situación de colapso ante cualquier evento meteorológico. En lo que respecta a la red eléctrica, la mayoría de los vecinos cuenta con conexión formal al medidor mediante Tarifa Social o Tarifa de Interés Social y conexiones internas de carácter precario. También la existencia de conexiones clandestinas genera variabilidad en la tensión de la red, que afecta al resto del barrio.

En relación con la accesibilidad vehicular, la misma se ve perjudicada por las condiciones de las calles (pozos, basura, inundaciones), tanto para el transporte público como para la recolección de residuos o para el acceso de vehículos en emergencias sanitarias. El impacto en las actividades económicas es notable, día a día la unidad doméstica tiene grandes dificultades para recibir materiales o entregar productos terminados.

La mayor parte de las viviendas del barrio están autoconstruidas con base en madera, chapa y se encuentran en estado de emergencia y riesgo de vida por incendio, derrumbe, así como también por falta de condiciones mínimas

para la vida y el ejercicio de sus derechos humanos básicos. Combinado esto con la ausencia de acciones políticas-institucionales, las alianzas con el narcotráfico y la institución policial, se genera un círculo de reproducción de condiciones de pobreza difícil de romper (Cacopardo *et al.*, 2014).

La red de actores sociales relevantes

Este trabajo basa su análisis en el estudio de la vinculación entre el grupo de investigación, la empresa EDEA y la unidad doméstica liderada por el referente Ramón Villa. Éste último tiene una familia compuesta por seis hijos y ocho nietos, y tiene una vivienda que además de ser autoconstruida, está compuesta en la mampostería por bloques de hormigón fabricados por él mismo. Constituye desde hace muchos años una referencia del barrio dado que, por su trayectoria laboral y personal, es un vecino que goza de cierto reconocimiento en la zona. A su vez, posee un historial de trabajo que ha fluctuado entre las temporadas como bachero y luego ayudante de cocina cuando viajaba desde su Tucumán natal, en las obras de construcción en empresas de mediano tamaño y la recolección urbana (cartoneo o salir con el carrito) que funcionaron como procesos de aprendizaje personal que luego fueron puestos en práctica en la interacción descrita en el caso que nos ocupa.

Respecto a las instituciones y organizaciones que actúan en el barrio, se pueden mencionar las siguientes: la sociedad de fomento y ONG de distintas dependencias políticas que accionan en comedores, organismos municipales (como sala de salud, y las Escuelas Primaria n° 22, Primaria Municipal n° 11, Secundaria n° 15), comedores comunitarios (Pequeños Luchadores, Ayelén y Los Peques), la organización social Barrios de Pie y la asamblea barrial de La Poderosa, donde se desarrollan actividades como el frente de géneros, el espacio de comunicación popular y tres emprendimientos productivos de trabajo: uno textil, uno gastronómico que produce dulces y galletitas, y una huerta comunitaria.

La Poderosa se encuentra muy vinculada a la unidad doméstica, ya que la escuelita de fútbol, que sirvió de pie inicial a la organización, se desarrollaba en el lote vacío que se encuentra frente a la casa de Villa. En 2020 frente a intentos de ocupación por vecinos que querían construir en el terreno con fines inmobiliarios, Villa y el Grupo de Investigación se sumaron a los esfuerzos de organización social para frenar la ocupación. La dinámica se ve reflejada en el registro de las notas de campo de uno de los encuentros:

Los chicos del barrio liderados por el nieto de Villa y organizados con los profesores de La Garganta Poderosa Mar del Plata se juntaron para limpiar el terreno que la señora del comedor Los Pekes les llena de escombros. Parece una locura, pero es así:

- Día 1: A la tardecita vienen pibes contratados y hacen pozos para hacer bases de columna. Al otro día a la salida de la escuela los pibes organizados tapan los pozos.
- Día 2: Se repite al igual que día 1.
- Día 3: Vecinos hacen denuncia ya que se está intentando usurpar el lote, abogada de la Org La Poderosa se presenta junto a madres de los pibes y hacen denuncia.

El 27/11/19 nos convocan de La Poderosa para que estemos a las 17hs en la canchita, están los medios de TV, Canal 10 y una radio. Estamos Gabriel, Jeremías y yo del PHyC.

Ayudamos a los pibes a sacar los escombros que volcaron en la canchita, sacamos a pala 2 camiones de escombro que tiraron. Luego de la paleada en la que estamos con Villa, Tevez, pibes, Pepi de la Garganta y otro profe de la Garganta. Se arma el picado y jugamos Villa, Cabe, José Villa, Jere, Gaby y yo con los pibes.

Foto 1

Visita de medios de comunicación locales para cubrir el conflicto de la cancha de fútbol



Foto 2

Vecinos acondicionando la cancha de fútbol vecinal



Fuente: fotografías pertenecientes al registro de campo tomadas por el autor.

Trayectoria socio-técnica y fases del emprendimiento

En cuanto al ordenamiento de relaciones causales entre elementos heterogéneos y en cómo éstos elementos se ensamblan a lo largo del tiempo, es posible identificar distintas situaciones o momentos clave en los cuales se generaron artefactos que enrolaron a una serie de actores y elementos (Thomas *et al.*, 2006).

Estos conceptos analíticos permiten comprender la trama en la cual se encuentra inscrito el desarrollo tecnológico y social, y de esta manera observar cómo se desarrollan los procesos de construcción de funcionamiento en un contexto, donde el fin está puesto en la mejora de las condiciones de reproducción de vida de los actores; esto ocurre a partir de la creación de artefactos, productos, procesos, innovaciones y tipos determinados de organización. Esto considerando las maneras en las cuales circula y se reformula el conocimiento técnico y científico en condiciones específicas de aplicación, como las dadas en el emprendimiento barrial de Ramón Villa.

La hipótesis que guía la periodización que presentamos a continuación es que cada fase involucra una mayor sofisticación productiva, un mayor acervo de conocimientos incorporados, reformulados y puestos en producción, el

estrechamiento de los vínculos interpersonales y una densificación creciente de las vinculaciones institucionales o inter actorales.

A continuación, se describe una serie de situaciones que conforman la trayectoria socio-técnica (2011-2020) del núcleo productivo barrial; al describirlos, se buscará poner de manifiesto su significación en la gestión de la sostenibilidad del proyecto, en el marco que facilita el STS del emprendimiento.

Tabla 1

Trayectoria socio-técnica de la unidad productiva

Fase	Momento clave	Artefacto	Innovaciones	Actores
Fase 0	2006 Antecedentes	Red de agua	Organización barrial	OSSE, MGP PhyC CEAS (ONG) Emprendedores
	2008	Bloque de hormigón	Viviendas experimentales Postes de luz como estructura	OSSE EDEA MGP PhyC CEAS (ONG) Emprendedores
Fase 1	2011 Inicio	Pilar de luz	Matriz de madera. Aprobación de aptitud técnica por parte de EDEA.	EDEA MGP PhyC CEAS (ONG) Emprendedores
	2014	Pilar de luz	Ampliación de Infraestructura del emprendimiento	EDEA, MGP PhyC Emprendedores
Fase 2	2017 Punto de inflexión	Pilar de luz	Innovación a nivel de gestión.	EDEA, PhyC Emprendedores
	2018	Pilar de luz	Matricería metálica	EDEA, PhyC Emprendedores ONG Soporte
	2019	Pilar de luz	Remitos de entrega de materiales	EDEA PhyC Emprendedores ONG Soporte
Fase 3	2020 Diversificación	Pilar de Luz y Losetas de hormigón	Sistematización del proceso productivo y acercamiento VILLA-EDEA.	EDEA PhyC Emprendedores ONG Soporte Canteras Yaraví SA

Fuente: elaboración propia

Fase cero: Antecedentes

A partir del año 2006, cuando comenzó la vinculación de la Universidad con el territorio, la situación sanitaria y social del barrio Las Dalias era apremiante: no había red de agua y los habitantes se desplazaban varias cuadras, hacia casas de vecinos, para hacerse de ese recurso vital. Fue entonces que, por medio de un convenio de colaboración cuatripartito entre OSSE - Unmdp (a través del PhyC), vecinos de dos manzanas del barrio trabajaron en forma asociativa para la instalación de tanques comunitarios de agua y el tendido de una red

informal de distribución. Esta situación sirvió de puntapié inicial para forjar un vínculo de colaboración entre la unidad doméstica y los integrantes del PHyC. Ramón Villa era referente en el barrio y, por su militancia coordinando a vecinos y haciendo tareas de tendido de la red de agua, fue clave para que se pudiera lograr la nueva red. En este contexto se forjaron los primeros lazos de confianza entre el director del PHyC y el referente barrial.

La red de actores de esta fase estaba integrada por los vecinos auto organizados, la empresa estatal de servicio de agua (OSSE), el Municipio de General Pueyrredón, una ONG vinculada a la iglesia católica (CEAS) y el PHyC que, además de integrar la red, tomaba un rol de coordinador y facilitador del flujo de relaciones. A partir del concepto de alianza socio-técnica podemos ver cómo un mismo artefacto –la red de agua– alinea a varios actores de diferente tipo y origen en un momento específico. Los dos organismos estatales (OSSE y MGP) configuraban al artefacto como un problema, a partir del cual se generaba una molestia: la protesta constante de los vecinos por la falta de suministro de un servicio básico. La ONG se posicionaba como un actor que promovía soluciones a poblaciones en situación de vulnerabilidad y, en ese sentido, hacía propia la lucha de los vecinos colaborando con la causa. El PHyC tomaba posición ante el problema, como parte de una oportunidad para generar nuevos conocimientos, y los vecinos ante la necesidad de acceder al servicio. Elementos heterogéneos actores, artefactos, intereses se vinculaban en un entramado complejo que resultaba en una red construida y actores que fortalecían sus vínculos: esta trama daría pie al inicio del emprendimiento, que se detalla a continuación.

Primera fase: Inicio del emprendimiento

El marco creado por crisis económica que vivió Argentina en 2001 generó el clima para que en la Provincia de Buenos Aires se promulgara la Ley 12.698/2002, la cual instrumentó mecanismos para paliar la deficiencia en el acceso de la energía eléctrica en los sectores más vulnerables, al mismo tiempo que consolidó las reformas realizadas en el sector energético en 1996 a través de la Ley Nacional 11.769. La tendencia de subsidios al consumo se extendió por todo el país, a partir de normativas provinciales similares, orientadas a asegurar una cantidad de energía básica a costo muy bajo para la población empobrecida. En Mar del Plata la ordenanza de Tarifa Eléctrica de Interés Social (en adelante TEIS) que «fomentaba el acceso a la conexión de energía eléctrica domiciliaria, a poblaciones en condiciones de gran vulnerabilidad social y que carecían del servicio eléctrico» incluyó la

formación de una Comisión de Evaluación Distrital para elaborar el padrón de beneficiarios. Surgida como Tarifa de Interés Social, TIS, luego modificada por la Ley Provincial 12698 a TEIS y, en la actualidad, convive y se solapa con la Tarifa Social (TS) implementada en 2018 por la Ley Provincial 15.079. Las tarifas para la población empobrecida no son el centro de este análisis, pero conforman el escenario regulatorio por medio del cual se promueve el emprendimiento estudiado (Pirez, 2009).

En el año 2011, surgió de la vinculación entre el PHyC y EDEA una reunión clave que marcó un punto de inflexión en la trayectoria. Esta reunión se concretó entre el gerente de EDEA, el referente del barrio Las Dalias, que más tarde sería el representante de la UD, y el PHyC. En dicho encuentro se ideó el proyecto de producir pilares de hormigón, que la producción se radicase en el asentamiento a partir de un proceso de co-diseño y el desarrollo de una matriz de madera. La empresa de electricidad tendría a Villa como proveedor, una familia del asentamiento estaría accediendo a un trabajo estable a través de una dinámica formal que promovía otras relaciones laborales indirectas informales y, por último, se instrumentaría la solución a un problema que afectaba a miles de familias pobres de la ciudad de Mar del Plata, ya que el artefacto «pilar de luz» es el primer paso en el acceso de las familias a la tarifa social (Cacopardo *et al.*, 2014). El acuerdo no implicaba por parte de EDEA un compromiso de compra constante, sino que los pilares de hormigón construidos se comprarían de acuerdo a una demanda que siempre se demostró variable, tal como se ve en el siguiente gráfico.

Figura 2

Fabricación de pilares en el período 2011-2021



Fuente: elaboración propia a partir de datos provistos por EDEA y PHyC.

Fue así que, en marzo de 2011, se realizó el diseño de la primera matriz en madera para los pilares de luz, la cual sirvió de prototipo para trabajar con el referente de la unidad doméstica y presentar a EDEA. Es importante destacar que el referente barrial contaba con una trayectoria previa en la construcción, como capataz en el Plan Provincial Barrios,⁴ con experiencias en la autoconstrucción de su vivienda, apoyo a vecinos en procesos de autoconstrucción asistida y como constructor de la red de agua potable informal, que servía del recurso a su barrio. Estos saberes fueron importantes a la hora de dialogar con miembros del PHyC que llevaron los primeros planos de los pilares a ser construidos.

Foto 3

Primera fase, construcción del primer galpón en el año 2011



Fuente: Cacopardo *et al.*, 2014.

Cuando se abordan procesos de vinculación entre actores que poseen trayectorias de vida y experticias diferentes se pone en juego un elemento central que está constituido por las dificultades de llevar adelante un diálogo horizontal que implique saberes, prácticas y conocimientos diferentes. De

⁴ Plan Barrios Bonaerenses: Programa social implementado en 1997 en la Provincia de Buenos Aires, con el objetivo de enfrentar la desocupación provocada por el neoliberalismo en Argentina. En el resto del país se desarrollaron programas similares y se estima que entre todos emplearon a 118 mil personas, mientras que en el país había 2 millones de desocupados para ese año (Svampa, 2010).

acuerdo con uno de los entrevistados: «hasta que no lo ponés en cosas, las palabras se comen a la cosa en sí, se dialoga a través de la cosa material». Los elementos discursivos puestos en juego, sumados a las especificaciones técnicas (ambos generados desde una primera instancia en el plano académico), generaban dificultades en la comunicación con los miembros de la unidad doméstica; las mismas fueron sorteadas a partir del trabajo conjunto en la planta de fabricación dentro del lote de las viviendas, terreno en el cual se dieron las condiciones para generar nuevos conocimientos. Ejemplo de esto puede verse en la siguiente nota de campo tomada por uno de los autores, en una de las visitas a la unidad doméstica:

En eso llega Ezequiel y repito lo mismo para asegurarme que pueda leer y que el formato de comunicación que para mí es parte del día a día se logre entender. Ya es la tercera vez que caigo con una tabla del estilo, pero las fui modificando para ajustar el modo de comunicación, porque siento que no se entiende, no se apropia, no se usa... No termina de quedar claro. Y se generan estas disfuncionalidades en las que uno de los socios queda fuera del control del emprendimiento.

- Autor: ¿Se entiende Eze? Léeme que entendés de lo que puse acá.
- Ezequiel Villa: No la entiendo, a ver...
- Autor: Pará, te la explico, leámosla juntos. Sentate tranquilo porque quiero que vos esto lo tengas guardado, así estás tranquilo con los números y lo que tenés que cobrar.

Entonces empezamos a leer juntos las columnas:

- Autor: Este es el nombre de todos los que nos han comprado un pilar (columna ventas), este es el día, la fecha...

Escucho para ver si entiende la fecha en el mismo formato en la que la entiendo yo.... y a partir de ahí queda claro.

El trabajo conjunto en el proceso de codiseño de la matriz para construir los pilares de luz del PHyC, el referente y su familia permitió subsanar los problemas comunicacionales y que todos los involucrados pudieran aportar su experticia. En términos de Carengo y Trentini (2020) esto se podría asimilar a una «práctica hermenéutica colectiva», a partir de la cual se va a poner en discusión la complejidad que inviste la praxis de un diálogo de saberes con actores heterogéneos en cuanto a procedencia, conocimiento, trayectoria. Es por ello que se puede observar como hay una base en común de conocimientos que puede variar en función a algún interés compartido, pero es imprescindible co-construir una relación para que exista el diálogo conducido a los objetivos diversos del trabajo colectivo.

Estos vínculos de confianza permitieron sentar las bases para esa convergencia de elementos heterogéneos, que están implicados en procesos de co-construcción de tecnologías (Dagnino, 2004). Fue así como las relaciones interpersonales devinieron en intercambio de perspectivas y responsabilidades, al que todas y todos aportaron y del que fueron «beneficiados» con objetivos diferentes (Fernández Alvarez y Careno, 2012). La construcción del funcionamiento de un artefacto, como en este caso fue el pilar de hormigón, solo puede pensarse a la luz de un proceso de traducción a partir del cual un conocimiento técnico o científico se reformuló y se apropió en un contexto de interacción situado y específico (Thomas, 2012).

Ese conocimiento, una vez apropiado, se puede pensar en términos de innovación; por ello, en esta fase, si la pensamos analíticamente, se produjeron tres innovaciones principales: el diseño y construcción de la matriz de madera, la construcción del artefacto pilar de luz de hormigón armado y la aprobación de su aptitud técnica por parte de EDEA. El desarrollo de estas tres innovaciones implicó que la unidad doméstica lograra alcanzar un elevado grado de experticia técnica para el diseño y construcción de pilares, en un proceso que no estuvo exento de problemas, tanto técnicos como constructivos, hasta que finalmente se pudo dar con la forma de producción adecuada. La innovación, en este caso, solo se pudo sostener en el tiempo a partir de la resolución de los conflictos y las resistencias que fueron surgiendo a medida que se desarrollaban las distintas etapas productivas. En cuanto a la aprobación de la aptitud técnica, se fabricó un lote de pilares de prueba, los cuales fueron sometidos por el Departamento de Gestión y Normalización de Materiales de EDEA a ensayos de aptitud, que certificaron que los pilares eran utilizables de forma segura para su instalación comercial.

En lo relativo a la organización del emprendimiento, en ese momento el mismo estaba conformado por la unidad doméstica y en esta fase trabajaron para el emprendimiento: Ramón Villa, su esposa, y sus dos yernos. Ramón se encargaba de supervisar las cuestiones productivas, entrega y cobro; sus yernos se encargaban del proceso de fabricación; su esposa estaba como responsable de las tareas administrativas y contables. En cuanto a los actores involucrados en el proyecto, en esta fase los mismos son EDEA, la Municipalidad, el PHYC, la ONG CEAS y la unidad doméstica. La Municipalidad participó a través del convenio citado anteriormente, a partir del cual se comprometió a instalar los pilares producidos en los usuarios demandantes de la TEIS.

La ONG CEAS aportó gestión administrativa y financiera, que permitió gestionar los recursos para la construcción de la matricería y la adecuación de las instalaciones productivas. El PHyC se constituyó, desde un primer momento, en el principal sostén e impulsor del proyecto, al vincular a todos los actores anteriormente mencionados. A su vez, los participantes del PHyC cuentan con un grado de experticia técnica elevado en arquitectura e ingeniería, así como una trayectoria dilatada en la creación de redes de gestión para problemáticas socio-territoriales en territorios colapsados; ello resultó de importancia vital a la hora de propiciar el diálogo de saberes en la dimensión productiva.

Segunda fase: Punto de inflexión

Desde sus orígenes el municipio se encargó de instalar los pilares de hormigón fabricados por el microemprendimiento popular en usuarios que lo solicitaban. Para la instalación de esos pilares, la municipalidad subcontrató a una cooperativa, pero a partir de un momento, en el año 2017 y ante problemas financieros locales, dejó de abonarles por dicho trabajo; a partir de esto, la cooperativa discontinuó sus tareas y el proyecto de producción de pilares vio peligrar su continuidad. Este hecho marca un punto de inflexión importante para el desarrollo del emprendimiento productivo, ya que esta disfuncionalidad surgida a partir de un evento externo, implicó que la unidad doméstica tuviera que hacerse cargo por sí misma de parte de la negociación del proceso productivo.

En ese momento la unidad doméstica demostró su capacidad de negociación: interactuaron de forma directa y sin intermediación del PHyC con el Gerente de relaciones institucionales de EDEA, para plantear que tenían un problema de sobre stock en su planta e insistieron en la necesidad de generar una salida alternativa a este inconveniente. El municipio, que era el actor encargado de la distribución e instalación de los pilares de luz, pasó a ser disfuncional al proyecto y fue necesario encontrar una alternativa para mantener la producción en curso. Luego de reuniones diversas entre el referente, el director del PHyC y un gerente de EDEA, la empresa decidió subsidiar directamente la instalación de los pilares de luz en las viviendas que lo solicitaban.

La instalación de los pilares pasó a ser una tarea adoptada por EDEA, lo cual fue una característica distintiva de lo que definimos como la segunda

fase, ya que constituyó el modelo de compra directa de pilares para su posterior instalación; esto constituye la modalidad productiva vigente hasta la finalización del período relevado. Aquí podemos ver con claridad cómo los procesos de innovación distan de ser lineales: actores que tienen centralidad (como el municipio) de repente abandonan el proyecto, lo cual lleva a que otros actores deban llevar a cabo acciones que sostengan y viabilicen los procesos productivos y comerciales. Estas marchas y contramarchas forman parte de los procesos de aprendizaje que surgen en la interacción y que moldean las estrategias que deben impulsar los distintos actores para sostener sus actividades.

A nivel productivo, durante el año 2018, se fabricaban pilares en un sitio que por momentos comenzó a quedar pequeño y la consolidación de la unidad doméstica, como proveedora de pilares para EDEA, sentó las bases para que el PHyC, junto con Villa, promoviera algunas innovaciones en el emprendimiento. Se destacan en particular la ampliación de la platea de hormigón techada, también llamada «cancha» (espacio de producción de los pilares), así como el diseño y fabricación de la matricería en acero. En ambas mejoras, la gestión se dio a partir de una vinculación que incluyó asistencia técnica del PHyC, financiamiento de una ONG y EDEA, junto con mano de obra y diseño propio. En cuanto a la matricería original, a partir de los moldes para los pilares de luz que inicialmente eran de madera, la unidad doméstica se vinculó con un herrero del barrio, que diseñó y desarrolló matricería metálica exterior, dejando solo de madera las cajas interiores, que luego a partir de 2019 serían reemplazadas por acero en un trabajo realizado por el mismo herrero local.

Un hito importante en la organización de las entregas fue la incorporación del registro de remitos para certificar el movimiento de los materiales donde además del productor y la empresa EDEA, participaba la contratista Hecca S.A. De allí en adelante las facturas pasaron a emitirse contra la foto de los remitos que era sacada por alguno de los hijos de Ramón y enviada a un becario del PHyC encargado de hacer la factura electrónica y circular el documento de cobro vía correo electrónico. Aunque el proceso no fue esquivo a las tensiones y conflictos, significó el paso de una modalidad de registro totalmente informal a incorporar algún tipo de proceso contable y finalmente reforzó el vínculo EDEA - Unidad Doméstica - PHyC.

Foto 4

Pilar de Luz instalado en acometida de vivienda del Barrio Las Dalías, Mar del Plata, año 2019



Tercera fase: Diversificación

A inicios de 2020, y en el marco de una fuerte campaña de regularización de conexiones informales por parte de EDEA, la empresa solicitó al PHyC trabajar en el incremento de la capacidad productiva de la unidad doméstica. El número de pilares requeridos al microemprendimiento aumentaría en un 260 por ciento y esto sucedería al mismo tiempo que las relaciones entre comerciales, el emprendimiento y EDEA pasarían a llevarse adelante a través del departamento de compras de la empresa.

Hasta 2020 la producción se organizaba a partir de compras realizadas por el área de relaciones institucionales, con una orientación referida a la responsabilidad social, pero a partir de enero de 2020 la producción se empezó a planificar directamente con el departamento de compras, con un horizonte de compras a seis meses. Esto implicaba una proyección de fabricación de 40 pilares mensuales y un ajuste de los materiales utilizados por unidad producida. En ese contexto se produjeron algunas tensiones entre Villa y un miembro del PHyC, a partir de ciertos problemas de cálculos productivos y de comunicación, tal como se puede observar en el siguiente registro de las notas de campo de uno de los encuentros:

- Ramón Villa: «¿Cómo andas pelao?» (de movida ya me encara porque las varillas de hierro del 4,2 no son suficientes para el lote de 40 pilares).
- Autor: No, pará Ramón. No puede ser, los medimos acá juntos y sacamos la cuenta que daban 12,33 varillas de 12 metros cada una. Entonces pedimos 13. ¡Los medimos!
- Ramón Villa: Yo necesito por lo menos 18 varillas. Antes a mí me mandaban 40 varillas y andaba bien, yo les dije a los de EDEA y acá midieron, pero la matemática no funciona (gesto con la mano), la matemática no les funciona y se equivocan.
- Autor: Ramón, los medimos juntos, tengo la foto y las anotaciones del día en que los medimos y me daba 13 varillas redondeando para arriba.
- Ramón Villa: La matemática no funciona pelao, te falla, acá necesitas por lo menos 20 varillas pero me traes 17 y lo hago, pero menos no puedo. Con 13 varillas no llego a hacer los pilares.

Luego de un intercambio algo tenso nos calmamos y le pido una cinta métrica para tomar medidas; también le pido a Ramón su cuaderno de anotaciones donde sé que dejé anotadas todas las cuentas y lo empezamos a medir juntos, a ver si las matemáticas funcionan esta vez.

Después de revisar las mediciones y cuentas tres veces, me doy por vencido y admito que tuvimos un error en los cálculos realizados el 11 de noviembre de 2019. Le envío algunos audios por whatsapp a Agustín de EDEA, informando el error que cometí en la aproximación de materiales, porque en los próximos lotes va a tener que ajustar los valores de las varillas. Agustín me pide un plano adjunto para justificarlo y un email.

Foto 5

Fabricación de pilares



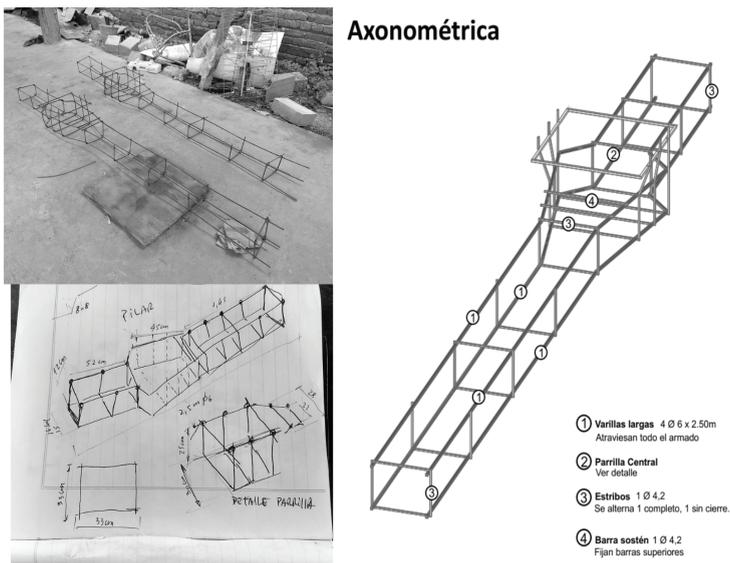
Fuente: fotografías pertenecientes al registro de campo del autor. Foto de la izquierda Ramón Villa; foto de la derecha su hijo Ezequiel, al fondo su hija Sofía y uno de los nietos

En la situación de trabajo se expone cómo la matemática, como corpus de saber, representaba una herramienta exacta y objetiva para quien viene de una formación académica, mientras que para Villa lo razonable era solamente lo experimentado y eso hacía que las cuentas «fallaran». Este tipo de situaciones, que involucran tanto «expertos-académicos» como «expertos-experienciales», hacen que la colaboración se produzca a partir de que las personas extiendan las fronteras de sus conocimientos, para habitar en un campo donde se produce un nuevo saber, lo cual resulta imprescindible para las propuestas donde se pretenda coproducir conocimientos (Carenzo y Trentini, 2020).

Luego de numerosos intercambios por correo electrónico, EDEA le solicitó al PHyC un plano formal de la armadura para argumentar el cambio en la cantidad de materiales. En la figura n° 3 se pueden ver la armadura, los planos y cálculos realizados en la unidad doméstica a puño y letra del miembro del PHyC, y, por último, el plano formal requerido por la empresa en la argumentación del consumo extra de materiales.

Figura 3

Comparación entre armadura, croquis y axonométrica



Fuente: elaboración propia con base en fotos del autor y planos de Arq. Patricio Freire

Para marzo del mismo año, junto con el inicio de la pandemia por Covid-19, la unidad doméstica contrató el servicio de internet y telefonía fija en el emprendimiento: en dicho contexto contar con conectividad se volvió crucial para mantener la escolaridad de los menores y para sostener la articulación del emprendimiento con el resto de los actores involucrados.⁵ A mediados de 2020 con la profundización de la crisis laboral ocasionada por la pandemia, dos de los hijos de Villa comenzaron a comerciar pilares premoldeados a usuarios no *efectores* de tarifa social. El proyecto se generó con el apoyo financiero de la ONG y técnico del PHyC. En dos meses montaron un canal de venta *online*, el cual permitió vender 40 unidades en 4 meses y funcionó como antecedente para un nuevo proyecto productivo conjunto con la empresa distribuidora de energía. Cuando hablamos de ensamble de elementos heterogéneos (Dagnino, 2004), podemos ver en este caso cómo una situación emergente como fue la pandemia en un principio actuó como un factor limitante a la producción y al desarrollo de la unidad doméstica, pero terminó constituyéndose en un marco de posibilidad de un nuevo aprendizaje colectivo. Se generó una innovación en los canales de comercialización que hasta el momento no había sido explorada: la venta online directamente al público terminó abriendo una nueva línea de posibilidades productivas y comerciales.

Para el emprendimiento comercial nuevo se asociaron los hijos de Villa, que comenzaron a fabricar un artefacto de hormigón premoldeado normalizado, denominado «loseta», el cual es utilizado por EDEA para proteger los cables de media tensión. Este proyecto, que funciona en paralelo al de los pilares de luz, materializó su primer lote de producción en abril de 2021 y, si bien no será foco de este análisis, sirve para observar cómo se dinamizan nuevos proyectos productivos de desarrollo local, a partir de conocimientos adquiridos en otras instancias; proyectos que surgen de vinculaciones domésticas, de conversaciones informales y que tienen su origen en la confianza y saberes generados de manera horizontal entre los actores involucrados.

⁵ El lote donde está instalado el emprendimiento se volvió un punto de encuentro educativo entre los jóvenes de la familia, donde mantuvieron el ritmo escolar durante todo el año. En algunas ocasiones la presencia de becarios del PHyC por alguna cuestión relacionada al desarrollo productivo se reconvirtió en clases de apoyo escolar.

Foto 6

Loseta con su armadura de acero apoyada encima



Fuente: fotografía tomada por el miembro de la unidad doméstica Ezequiel Villa

Foto 7

Momento de entrega de producción de pilares de luz a empresa transportista



Fuente: fotografías pertenecientes al registro de campo tomado por el autor. Al frente se observa un lote de losetas en pallet

Durante el año 2021 la producción de pilares de hormigón se consolidó, llegando a fabricarse un total de 50 pilares por mes. Para diciembre de 2021 la producción anual llegó efectivamente a un total de 480 pilares. Esto permitió darles más trabajo a miembros de la unidad doméstica y consolidar un flujo de ingresos estable a lo largo del año. Los incrementos en lo productivo significaron sumar a dos integrantes más la producción de pilares, con el

consecuente impacto que esto tuvo sobre los ingresos de todo el clan familiar. El aumento en los ingresos de la unidad doméstica podría haberse tomado como oportunidad para aumentar las ganancias de quien manejaba el capital del emprendimiento en un hecho de orientación económica tradicional, pero lejos de funcionar en ese sentido, lo que ocurrió fue que ante la posibilidad de aumentar los ingresos, se aumentó también la base asociativa de la UD, de manera tal de asegurar la reproducción ampliada de más integrantes de la familia, reflejando aquí desde los hechos una de las variables que Coraggio expone en su teorización de la economía popular solidaria.

Reflexiones finales

Que la «matemática no funciona» como metáfora implica, en cierta medida, repensar el estatus del conocimiento cuando se busca generar procesos de vinculación en los territorios. Por ello en este artículo nos propusimos discutir la manera en la cual se producen procesos de innovación socio-productiva en territorios de alta exclusión y cómo se producen trayectorias de vinculación en esos contextos; cómo circulan los conocimientos, cómo se los apropia y qué problemáticas se deben atender para que dicha vinculación sea exitosa. En la cita del título del artículo recuperamos una frase de Ramón Villa en uno de los intercambios que tuvo con un miembro del PHyC, en ocasión de un debate enfático acerca de cálculos sobre insumos para el proceso productivo. La matemática no funciona, dijo, y de esta manera desacralizó la precisión del conocimiento que había generado un ingeniero de la universidad, a partir de su experiencia productiva directa en la fabricación de los pilares de hormigón. Esta afirmación fue clave para iluminar un aspecto central en los intercambios de conocimientos que se generan entre actores de diferentes procedencias y experticias: los cálculos pueden fallar, los errores se pueden generar en cualquier instancia, y para que un proyecto de articulación de esta índole funcione es preciso comprender las formas en las cuales los conocimientos circulan, se apropian y se reformulan en situaciones de encuentro donde los saberes se ven tensionados.

El caso particular de análisis que tomamos se sitúa en un barrio con grandes déficits de infraestructura, empleo y presencia estatal. En ese marco, la intervención propuesta desde el PHyC propició que se desplegara una red de gestión territorial, que involucró a la universidad, a la UD, a EDEA y distintos actores de la sociedad civil. Como se ve a lo largo del artículo, estos actores conformaron una red de gestión en torno a una unidad productiva

que atravesó distintas fases, en una trayectoria que fue analizada a partir de la identificación de tres grandes momentos. En cada uno de ellos se puede ver como los procesos productivos se fueron reconfigurando, complejizando, sofisticando, en un marco de interacción entre distintos actores que logró promover aprendizajes mutuos, mejoras sustantivas en la calidad de vida de los integrantes de la UD y procesos de co-construcción de conocimientos. Esto no estuvo exento de dificultades, tanto por problemas emergentes a partir de decisiones institucionales, cuestiones económicas, hasta la llegada de una pandemia global, que alteró y modificó las necesidades de los actores implicados.

A partir de los momentos clave identificados, se puede observar cómo desde 2011 a 2020 se fueron produciendo artefactos con distintas tecnologías, y de qué manera se articularon redes de gestión que involucraron diferentes actores con diferentes trayectorias y experticias (Cacopardo *et al.*, 2013). A su vez, a partir de los distintos momentos clave se puede comprender cómo las vinculaciones y prácticas emergentes producen acumulaciones de saberes, técnicas, experiencias que potencian la capacidad de gestión de los referentes territoriales, que se apropian de conocimientos y modifican sus estrategias en función de las condiciones cambiantes del entorno. Es así que se puede pensar en la construcción del funcionamiento del artefacto «pilar de luz», al observar las maneras en que el conocimiento fue reformulado, co-construido, en condiciones específicas de aplicación y uso, con miras a responder a ciertas demandas determinadas.

A modo de cierre parcial, consideramos valioso aportar una reflexión sobre los procesos de vinculación entre la universidad y actores territoriales. A partir de la experiencia explicitada en el análisis de la trayectoria pensamos que dichos procesos dan cuenta de iniciativas posibles para mejorar el nivel de vida de la población residente en barrios populares. En este marco resulta imprescindible plantear que estos procesos sólo pueden sostenerse y viabilizarse en la medida en que se conformen redes de gestión densas, en las cuales se produzcan procesos de circulación, apropiación y co-construcción de conocimientos. A la par, resulta central que se generen procesos horizontales de intercambio y aprendizaje, que den marco a un conjunto de condiciones de posibilidad, tendientes a crear soluciones sistémicas a problemáticas complejas de vulnerabilidad socio-territorial.

Referencias bibliográficas

Bijker, W., T. P. Hughes y T. Pinch (1987). «General Introduction», en Bijker W., T. P. Hughes y T. Pinch, eds., *The Social Construction of Technological Systems. New Directions in the Sociology and History of Technology*, Cambridge: The MIT Press.

Bijker, W. (1995). *Of Bicycles, Bakelites, and Bulbs. Toward a Theory of Sociotechnical Change*. Cambridge: The MIT Press.

Cacopardo, F. A., M. I. Cusán y R. Rotondaro (2013). «Tecnologías sociales como un emergente territorial: aportes para un modelo de gestión del hábitat popular». *Cuaderno urbano: Espacio, cultura, sociedad*, 14, (14), Universidad Nacional del Nordeste en Nobuko Eudene, pp. 119-145.

Cacopardo, F., M. Camino, M. Cusán, J. Leggiero y M. Ruggiero (2014). «Áridos y tecnologías de inclusión social: un modelo de gestión Canteras Yaraví S.A. - Universidad Nacional de Mar del Plata». Los áridos son mucho más que piedras - T. II, II Congreso Nacional de Áridos, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, pp. 827-834.

Cacopardo, F., R. Rotondaro, M. Pepi Blanco, G. Cacopardo, P. Freire, J. Ispizúa, I. Melián y A. Mitidieri (2018). «Tecnologías sociales en territorios urbanos pobres. Barrio Nuevo Golf, Mar del Plata, Argentina (2010-2018)». *Redes* 24(47), pp. 227-262.

Cacopardo, F. (2019). «Stents territoriales». III Encuentro Latinoamericano y Europeo de Edificaciones y Comunidades Sostenibles. Santa Fe - Paraná.

Carenzo, S. y F. Trentini (2020). «Diálogo de saberes e (in)justicia epistémica en la construcción colaborativa de conocimientos y tecnologías: interpelando dicotomías desde las prácticas». *Revista Ucroniasn* (2), 11-129. Disponible en: www://ucronias.unpaz.edu.ar

Coraggio, J. L. (2018). «Potenciar la Economía Popular Solidaria: una respuesta al neoliberalismo», *Otra Economía*, 11(20). Disponible en: <https://www.revistaotraeconomia.org/index.php/otraeconomia/article/view/14771/9360>

Coraggio, J. L. (2014). «Para pensar las nuevas economías: conceptos y experiencias en América Latina». Ponencia presentada en el Colóquio Internacional Epistemologias do Sul: Aprendizagens globais Sul Sul, Sul Norte e Norte Sul, Coimbra.

Dagnino, R. (2004). *A tecnologia social e seus desafios. Tecnologia Social. Uma estrategia para o desenvolvimento*. Rio de Janeiro: CIP Brasil.

Fernandez Alvarez, M. I. y S. Carenzo (2012). «Ellos son los compañeros del Conicet: el vínculo con organizaciones sociales como desafío etnográfico». *Publicar-En Antropología y Ciencias Sociales*, (12), pp. 9-34.

INDEC, A. (2010). Censo nacional de población. Hogares y Viviendas.

Ispizua, J., e I. Melian (2019). «Urbanización Popular: Aportes al diseño de tecnologías de gestión desde el análisis de redes barriales en el Barrio Monte Terrabusi, Mar del Plata (2004-2019)», en IX Congreso Regional de la Arquitectura, Mar del Plata.

Kowarick, L. (1980). *A espolição urbana*. Brasil: Editora Paz e Terra.

- L'Estoile, B.** (2014). «Money is good, but a friend is better uncertainty, orientation to the future, and the economy», *Current anthropology*, 55(S9), S62-S73.
- Mitidieri, L. A., J. Ispizua y M. Pepi Blanco,** (2019). «Estrategias de Gestión y Redes de Interacción en la Urbanización Popular. Barrio Nuevo Golf», Mar del Plata, Argentina: II Jornadas de Sociología/Unmdp.
- Munck, R.** (2013). «The Precariat: a view from the South». *Third World Quarterly*, 34(5), pp. 747-762, Reino Unido.
- Pirez, P.** (2009). *Las sombras de la luz. Distribución eléctrica, configuración urbana y pobreza en la Región Metropolitana de Buenos Aires*. Buenos Aires: Eudeba.
- Rutkowski, J.** (2005). «Rede de tecnologias sociais: pode a tecnologia proporcionar desenvolvimento social» en S. Lianza, S y F. Addor, *Tecnologia e desenvolvimento social e solidário*, Porto Alegre/RS: Editora Ufrgs.
- Svampa, Maristella** (2010). «Movimientos sociales, matrices socio-políticas y nuevos escenarios políticos en América Latina». *OneWorld Perspectives*, (1), 1-29. Disponible en: https://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art_revistas/pr.14215/pr.14215.pdf
- Techo Argentina** (2018). Relevamiento Nacional de Barrios Populares (Renabap). Disponible en: <http://datos.techo.org/dataset/argentina-relevamiento-nacional-de-barrios-populares-2018>
- Thomas, H., M. Fressoli y D. Aguiar** (2006). «Procesos de construcción de "funhormocionamiento" de organismos animales genéticamente modificados: el caso de la vaca transgénica clonada (Argentina 1996-2006)». *Convergencia*, 13(42), pp. 153-180.
- Thomas, H. y A. Buch,** eds. (2008). *Actos, actores y artefactos. Sociología de la Tecnología*. Bernal: Universidad Nacional de Quilmes.
- Thomas, H.** (2012). «Tecnologías para la inclusión social en América Latina: de las tecnologías apropiadas a los sistemas tecnológicos sociales. Problemas conceptuales y soluciones estratégicas», en H. Thomas, org., G. Santos y M. Fressoli, eds., *Tecnología, desarrollo y democracia. Nueve estudios sobre dinámicas sociotécnicas de exclusión/inclusión social*. Buenos Aires: MINCYT, pp. 25-78.

Anexo I Iniciales, siglas y acrónimos

CEAS: Centro de Estudios y Acción Social, ONG vinculada a la Iglesia Católica Argentina.

EDEA S.A: Empresa Distribuidora de Energía Eléctrica Atlántica SA. Empresa privada prestadora del servicio público de distribución de la energía eléctrica en el Municipio de General Pueyrredón y la región atlántica de la Provincia de Buenos Aires, Argentina

Indec: Instituto Nacional de Estadística y Censos de la República Argentina.

MGP: Municipalidad de General Pueyrredón, Argentina.

ONG: Organización No Gubernamental.

OSSE: Obras Sanitarias Sociedad de Estado de Mar del Plata. Empresa de Servicio público de agua y saneamiento del Municipio de General Pueyrredón, Argentina.

PHyC: Programa Hábitat y Ciudadanía - Facultad de Arquitectura Urbanismo y Diseño de la Universidad Nacional de Mar del Plata, Argentina.

PICT: Proyecto de Investigación Científica y Tecnológica del Ministerio de Ciencia y Tecnología de la Nación Argentina.

TEIS: Tarifa de Interés Social.

TIS: Tecnologías de inclusión social.

UD: Unidad Doméstica. En el texto se utiliza la sigla para hablar de la unidad conformada por la familia liderada por Ramón Villa encargada de producir pilares de luz.

Calidad del contrincante en elecciones a gobernador en Argentina (1987-2019)

ANDRÉS LACHER*

pp. 73-92

Resumen

El artículo describe y explica la calidad de los contrincantes que enfrentan los oficialismos subnacionales argentinos. Para ello, se postula una escala con el objetivo de cuantificar la calidad del mejor contrincante a gobernador en razón de su experiencia política previa, la cual fue ponderada de acuerdo a la ambición y la estructura de oportunidades políticas de los federalismos latinoamericanos. Los principales hallazgos permiten señalar que la calidad del contrincante de partidos de gobierno a nivel provincial se incrementa con mayores niveles de democracia subnacional y cuando los gobiernos peronistas presentan bajos niveles de empleo público. Por su parte, esta disminuye a medida que se incrementan los ingresos provinciales en materia de regalías.

Palabras clave

Provincias / Democracia / Regalías / Patronazgo / Peronismo

Abstract

The article describes and explains the quality of the opponents faced by the Argentine subnational ruling parties. In this vane, a scale is elaborated for quantifying the quality of the best opponent of the governor according to his previous political experience, which was weighted according to the ambition and the structure of political opportunities of the Latin American federalisms. The main findings allow us to point out that the quality of the opponent of government parties at the provincial level increases at higher levels of subnational democracy and when peronist governments present low levels of public employment. Meanwhile, the quality of the challenger decreases as provincial revenues from royalties increase.

Keywords

States / Democracy / Royalties / Patronage / Peronism

* Licenciado en Ciencia Política (UNL), Magister en Ciencias Sociales (Flasco, México), Doctorando en Ciencia Política (UTDT, Buenos Aires). Becario doctoral Consejo Nacional de Investigación Científica y Técnica (Conicet) radicado en el Instituto Gioja (Facultad de Derecho, Universidad de Buenos Aires). Correo-e: lacherandres@gmail.com

Introducción

En ausencia de un contendiente de peso, el oficialismo suele monopolizar la agenda y la atención de los medios de comunicación en el marco de la campaña electoral (Jacobson, 1989). Por el contrario, cuando dicho contendiente anticipa la posibilidad de enfrentarse a un contrincante de valor, se incrementan sus incentivos para llevar adelante un buen desempeño de gobierno, buscando incidir en la evaluación retrospectiva de los votantes en los próximos comicios. Asimismo, la existencia de buenos contendientes incrementa la probabilidad de que se produzca una alternancia, condición necesaria para la existencia de regímenes democráticos (Álvarez *et al.*, 1996).

La calidad de los contrincantes ha constituido un tema frecuentemente abordado dentro de los Estados Unidos (Jacobson y Kernell, 1983; Bond *et al.*, 1985; Krasno y Green, 1988; Squire, 1992), pero menos estudiado fuera de dicho país. Esto puede deberse, en parte, a las características de la estructura de oportunidades políticas y la competencia bipartidista propia del contexto norteamericano, factores que han dificultado la replicación de estos estudios a otros contextos nacionales. El objetivo de este artículo consiste en emprender dicha tarea para explicar los determinantes de la calidad de los contrincantes que enfrentan los oficialismos subnacionales argentinos en los comicios para gobernador desde el último retorno al orden constitucional democrático. En función de ello, se propone evaluar al mejor contendiente que enfrenta el oficialismo según su experiencia política previa (Jacobson, 1989; Squire y Smith, 1996; Van Dunk, 1997), valorando a la luz de la estructura de oportunidades y ambiciones políticas propias de los federalismos latinoamericanos (Samuels, 2003).

El estudio se enfoca en las contiendas por la gobernación en las provincias argentinas por la relevancia que las mismas han asumido a la luz de los procesos de desnacionalización (Gervasoni, 2018) y federalización de dicho sistema partidario (Gibson y Suárez Cao, 2010), los cuales también han contribuido a la progresiva autonomización de tales contiendas electorales. A su vez, el estudio de la calidad de los contrincantes en esta arena de competencia también se justifica en tanto ésta ha sido señalada como una fuente de ventaja del oficialismo (Cox y Katz, 2002) que no ha sido indagada por los estudios relativos a la temática en Argentina (Schiumerini y Page, 2012), ni tampoco ha sido abordada por los trabajos enfocados en la democracia subnacional de dicho país (Gibson, 2005; Gervasoni, 2010; Giraudy, 2015).

La exposición del artículo se organiza de la siguiente manera. En la primera sección, se detallan los criterios de operacionalización de la variable dependiente de interés. En la segunda, se presentan las estadísticas descriptivas de la calidad del contrincante, correspondientes a cada provincia durante el periodo analizado. En la tercera sección, se detallan las hipótesis. Acorde a las mismas, se espera que mejore la calidad del contrincante en las elecciones a gobernador si hay mayores niveles de democracia subnacional (H1), al momento que el gobernador en ejercicio no puede aspirar a otro mandato en forma consecutiva (H4) y cuando los gobiernos peronistas presentan bajos niveles de empleo público (H3a). Por su parte, se espera que la calidad del contrincante disminuya a medida que se incrementan los ingresos provinciales en materia de regalías (H2) y cuando los gobiernos justicialistas presentan altos niveles de empleo público (H3b). Finalmente, la cuarta sección se destina al apartado metodológico, la quinta para la presentación de los resultados y la sexta se reserva para las consideraciones finales.

La medición de la calidad del oponente

Explicar los determinantes de la calidad o la fortaleza de los contrincantes que enfrentan los oficialismos subnacionales supone la posibilidad de operacionalizar esta variable. Al respecto, uno de los criterios¹ predominantes en la literatura norteamericana ha consistido en ponderar a los contrincantes según su experiencia política, habitualmente medida a partir de los cargos previos desempeñados por el postulante. Esto se justifica porque los contrincantes experimentados suelen ser políticos conocidos por (un sector de) la ciudadanía que, a su vez, disponen de redes y contactos como resultado de su paso por un cargo electivo (o de gabinete), los cuales les permiten reunir una mayor cantidad de recursos para organizar una campaña en forma más eficiente² (Bond, Covington y Fleisher, 1985; Jacobson, 1989).

Con el objetivo de operacionalizar la experiencia política, Jacobson (1989) y Jacobson y Kernell (1983) establecieron un criterio dicotómico para clasificar a los contrincantes que aspiraban competir con los legisladores oficialistas en la Cámara de Representantes que distinguía entre los que habían

¹ Otros criterios frecuentemente empleados para medir la calidad del contrincante han sido: los recursos invertidos en la campaña (Bond, Covington y Fleisher, 1985; Hogan, 2004), el atractivo del candidato (Krasno y Green, 1988) y su máximo nivel educativo alcanzado (Brollo *et al.*, 2013).

² El énfasis exclusivo en la experiencia política como indicador de calidad de un contrincante a la gobernación posee sus limitaciones en tanto no da cuenta de otros atributos que pudiese detentar un postulante (tales como la juventud, la fama o el dinero) que incrementan su potencial rendimiento electoral.

desempeñado un cargo público frente a aquellos que no lo habían hecho.³ Por su parte, Bond, Covington y Fleisher (1985) postularon una medición categórica que establecía una escala tripartita según el tipo de experiencia del contrincante.⁴ En esta misma línea y expandiendo el estudio de la calidad de éste en otros cargos, como el de senador o gobernador, Squire (1992) y Squire y Smith (1996), diseñaron una escala desagregada basada en el valor del cargo desempeñado por el retador al momento de las elecciones, el cual era multiplicado por el porcentaje de la población de la entidad federativa que dicho cargo representaba.⁵

Un objetivo de este trabajo es construir un indicador de la calidad del contrincante del gobernador basado en la experiencia política de los postulantes, el cual pondere los cargos desempeñados de acuerdo con la ambición y la estructura de oportunidades políticas subnacionales en federalismos latinoamericanos. En este sentido, es posible valerse de los hallazgos de Samuels (2003) para señalar que, en estos contextos, un cargo electivo posee más valor que uno ministerial y, a su vez, éste es más valioso que un cargo legislativo en el mismo nivel de competencia. Por su parte, un cargo ejecutivo a nivel provincial o municipal (en el caso de ciudades medianas o grandes)⁶ resulta más valorado que un cargo legislativo a nivel provincial o nacional.⁷

En este sentido, para medir la experiencia política de un contrincante del gobernador se emplea un indicador que contempla la relevancia del tipo

³ Esta operacionalización también es empleada por Van Dunk (1997).

⁴ Bond, Covington y Fleisher (1985) incorporaron una distinción entre el tipo de experiencia política de los retadores en el marco de la Cámara de Representantes. En la clasificación de los autores los ex miembros de las legislaturas estatales o la cámara de representantes recibían el valor de 3, mientras que aquellos que habían desempeñado un cargo a nivel municipal eran codificados por el valor de 2. Finalmente, ante la ausencia de experiencia política, los retadores recibían el valor de 1.

⁵ Squire (1992) codificó a los gobernadores con 6, a los miembros de la Cámara de Representantes con 5, a los funcionarios estatales con 4, a los legisladores estatales con 3, a los funcionarios municipales con 2, a otros cargos con 1 y a la ausencia de experiencia previa con 0. Para confeccionar su indicador, el autor propuso una multiplicación de dichos valores por el porcentaje de la población de la entidad federativa que representa cada cargo. De este modo, un exgobernador recibía el valor máximo de 600 por concentrar a la totalidad de la población del estado, mientras que el puntaje asignado al resto de los cargos dependía del porcentaje de la población que vive en la circunscripción o municipio que estos representan.

⁶ Samuels (2003) ha señalado que el atractivo de los municipios depende de su tamaño, ya que en ciudades medianas y grandes el intendente tiene acceso a una serie de nombramientos y un presupuesto considerable. A su vez, el intendente de una localidad mediana o grande recibe una atención mayor por parte de los medios de comunicación, la cual puede ser de utilidad para un político que busca apuntalar su carrera en el mediano plazo (Samuels, 2003), sobre todo si este aspira a competir por la gobernación provincial.

⁷ «Los políticos claramente valoran más el cargo de gobernador que el de ministro provincial, el de ministro provincial más que el de diputado provincial, de senador nacional más que el de diputado nacional y del ministro provincial más que de diputado nacional. Los diputados nacionales también informan que los beneficios de ser ministro o intendente son mayores que los de ser diputado federal. En efecto, ninguno de los diputados nacionales entrevistados manifestó que los beneficios por estar en la cámara superaron a los de ejercer un cargo ejecutivo a nivel provincial o municipal» (Samuels, 2003: 26).

de cargo ejercido, ponderando un cargo electivo (recibe el valor de 4 para el titular⁸ y 2 para el vice) por sobre uno de gabinete (1.5 para el caso de un ministro y 1 para un secretario) y este último por encima de uno legislativo (1.25 para un senador y 1 para un diputado).⁹ A su vez, los valores asignados a cada cargo son multiplicados por el nivel de competencia, asumiendo que el nivel nacional (recibe el valor de 3) tiene primacía sobre el provincial (2) y este sobre el municipal (1.25 en el caso de ciudades medianas o grandes y 0.75 para localidades pequeñas).¹⁰ Una vez establecidos estos criterios, en la tabla 1 se detalla el puntaje asignado a cada contrincante para la gobernación según el cargo más relevante que había desempeñado hasta el momento de celebrarse las elecciones,¹¹ el cual constituye la variable dependiente de este trabajo.

Tabla 1

Puntaje asignado al cargo más relevante desempeñado por un contendiente a gobernador

Presidente	12.0
Gobernador - Interventor federal	8.0
Vicepresidente	6.0
Intendente (ciudad mediana o grande)	5.0
Ministro nacional	4.5
Vicegobernador	4.0
Senador nacional	3.8
Ministro provincial	3.0
Secretario nacional	3.0
Intendente (ciudad pequeña)	3.0

⁸ Dadas las similitudes de la función de los gobernadores y los interventores federales, ambos reciben el mismo puntaje. Por su parte, a los gobernadores que se desempeñaron durante las dictaduras militares también se les asignó 8 puntos.

⁹ La distinción entre senadores y diputados se tiene en cuenta sólo para el nivel nacional. En el caso provincial se les asigna a todos los legisladores provinciales el valor de 1, con el objetivo de equiparar distritos bicamerales y unicamerales. A su vez, los concejales municipales también reciben el mismo valor.

¹⁰ Se concibe como localidades medianas o grandes a todas aquellas que concentran más del 10 por ciento de la población de su provincia. Todos los municipios que no superan ese umbral son considerados pequeños.

¹¹ Emplear el cargo más relevante es un criterio empleado por Bond, Covington y Fleisher (1985), sin embargo, autores como Squire (1992) emplean como indicador el cargo ocupado por el candidato durante la elección analizada. En este trabajo se emplea el primer criterio por considerarlo una medida más acertada de la calidad del contrincante.

Diputado - Convencional Constituyente (nacional)	3.0
Viceintendente (ciudad mediana o grande)	2.5
Legislador - Convencional Constituyente (provincial)	2.0
Secretario provincial	2.0
Sin experiencia previa	0.0

La literatura norteamericana suele referirse a la calidad del retador, en tanto suele existir un solo postulante que compite contra el oficialismo por un cargo legislativo o ejecutivo en el marco del sistema bipartidista de dicho país. A diferencia de estos escenarios, las contiendas a gobernador en Argentina suelen presentar un número efectivo de partidos más elevado (Calvo y Escolar, 2005; Del Cogliano y Varetto, 2016). De esta manera, para poder construir este indicador en el marco de elecciones donde compiten más de dos postulantes, la unidad de observación seleccionada es el retador más experimentado que enfrenta el oficialismo. Si bien este último no siempre es el contrincante que concentra más preferencias electorales (incluso dentro de los partidos de oposición), el mismo constituye un indicador de la talla de (uno de) los rivales que enfrenta el oficialismo en los comicios donde se pone en juego la gobernación provincial.

La calidad del oponente en las elecciones a gobernador en Argentina (1987-2019)

Una vez establecidos los criterios para operacionalizar la variable dependiente de interés, en esta sección se describe la calidad del oponente más experimentado en las elecciones para gobernador en las provincias argentinas durante el periodo 1987-2021. Al respecto, en la tabla 2 se presentan los valores de la variable dependiente por distrito. En la misma se pueden distinguir las provincias cuyos oficialismos han enfrentado a candidatos más experimentados, como es el caso de Entre Ríos y Salta, únicos distritos donde el valor promedio del periodo estuvo por encima de los cinco puntos, ubicándose por encima de la media del periodo analizado (4.0). Por contrapartida, es posible distinguir los casos de San Luis, Formosa, Santa Cruz y Jujuy, entidades federativas donde el valor promedio no superó los 3.5 puntos.

Por su parte, en la tabla 3 se observa el comportamiento temporal de la variable dependiente de interés, la cual permite descartar un sentido

unívoco de la evolución cronológica de la calidad de los contrincantes de los oficialismos en las elecciones a gobernador. Al respecto, es posible distinguir elecciones cuyo valor promedio se ubicó por encima de la media del periodo (1991, 2007, 2015 y 2019) y aquellos comicios que estuvieron por debajo de dicho registro (1987, 1995, 1999, 2003 y 2011).

Tabla 2

Calidad del contrincante más experimentado por provincia (1987-2019)

Provincia	Promedio	Mínimo	Máximo
Buenos Aires	3.6	3.0	8.0
CABA	3.6	2.0	4.5
Catamarca	4.3	0.0	8.0
Chaco	4.6	0.0	8.0
Chubut	3.9	2.0	8.0
Córdoba	4.4	0.0	8.0
Corrientes	4.4	3.0	8.0
Entre Ríos	6.3	3.0	8.0
Formosa	2.9	0.0	5.0
Jujuy	3.4	2.0	8.0
La Pampa	3.7	2.0	8.0
La Rioja	4.0	0.0	12.0
Mendoza	4.4	3.0	8.0
Misiones	3.9	3.0	8.0
Neuquén	3.8	2.0	5.0
Río Negro	3.7	2.0	5.0
Salta	5.2	3.0	8.0
San Juan	3.5	3.0	3.8
San Luis	3.0	0.0	8.0
Santa Cruz	3.2	2.0	5.0
Santa Fe	4.3	3.0	5.0
Santiago del Estero	3.9	2.0	5.0
Tierra del Fuego	4.1	3.0	5.0
Tucumán	4.3	3.0	8.0
Total	4.0	0.0	12.0

Tabla 3

Calidad del contrincante por año electoral

1987	1991	1995	1999	2003	2007	2011	2015	2019
3.47	4.45	3.96	3.95	3.82	4.13	3.95	4.65	4.23

Nota: el subconjunto de comicios que no fueron celebrados en los años incluidos en la tabla fueron omitidos con fines expositivos.

Variables independientes

Las cuatro hipótesis que se detallan en las siguientes secciones conciben a los retadores calificados como políticos con ambición de carrera que, como producto de su trayectoria, han desarrollado una anticipación estratégica que les permiten tomar la determinación de (abstenerse de) enfrentar a los oficialismos bajo determinadas circunstancias en donde estos perciben que se incrementa su probabilidad de victoria (o derrota) en consonancia con lo señalado por estudios previos (Jacobson, 1989; Jacobson y Kernell 1983; Squire, 1992; Van Duck, 1997). En este sentido, tal como se apuntó en la introducción, se espera que mejore la calidad del contrincante en las elecciones a gobernador a mayores niveles de democracia subnacional (H1), cuando el gobernador no puede aspirar a otro periodo en forma consecutiva (H4) y en administraciones peronistas que presentan bajos niveles de empleo público (H3a). Por su parte, se espera que la calidad del contrincante disminuya a medida que se incrementan los ingresos provinciales en materia de regalías (H2) y en gobiernos peronistas con altos niveles de empleo público (H3b).

Democracia subnacional

La literatura politológica ha detectado la existencia de estados subnacionales con regímenes políticos híbridos (Gervasoni, 2010) o no democráticos (Giraudy, 2015) en diversos contextos nacionales democráticos (Key, 1949). Estas entidades federativas se caracterizan por presentar gobiernos civiles que celebran elecciones regulares, donde la oposición no se encuentra proscrita e incluso posee representación en las legislaturas locales y algunos municipios, pero sus posibilidades de derrotar electoralmente al oficialismo en la contienda por la gobernación son limitadas, en función de un conjunto de acciones por parte de los gobernantes tales como la restricción de derechos civiles o políticos, el fraude electoral o los cambios frecuentes en las reglas electorales en favor del partido de gobierno (Giraudy, 2015).

Los regímenes no democráticos o híbridos presentan dos características que disuaden a la participación e incluso limitan la existencia de retadores experimentados. La competencia desigual incrementa el margen de victoria con el que suelen imponerse los oficialismos en estas provincias. Ante esta ventaja (esperada) del partido del gobierno en la contienda por la gobernación, los candidatos calificados pueden verse disuadidos de postularse al anticipar su derrota (Bond *et. al.*, 1985; Cox y Katz, 2002). Por su parte, en estos distritos se registra una menor cantidad de candidatos con trayectoria política fuera del oficialismo provincial. Esto se explica porque los partidos de oposición en el marco de las provincias menos democráticas suelen tener menor presencia en la legislatura local, en el contingente legislativo de la provincia en el Congreso Nacional y en las intendencias municipales más relevantes, razón por la cual disponen de una menor cantidad de políticos que hayan pasado por cargos de mayor visibilidad. De este modo, a medida que disminuye la cantidad de buenos retadores que disponen los partidos de oposición a nivel subnacional, resulta más probable que el oficialismo compita con un rival de menor trayectoria (Squire, 1992; Squire y Smith, 1996).

Por contrapartida, en el marco de provincias más democráticas, los partidos de oposición cuentan con mejores candidatos y aquellos postulantes mejor posicionados para contender por la gobernación tienen más incentivos para competir ante la probabilidad de derrotar al oficialismo. A raíz de lo señalado, cabría esperar que *a mayores niveles de democracia subnacional el oficialismo compita con un candidato más calificado* (H1).

Regalías

En ausencia (o en situaciones de escaso cumplimiento) de reglas para la distribución de ingresos derivados de la exportación de recursos naturales (Tornell y Lane, 1999), este tipo de rentas suele ocasionar un relajamiento en las restricciones presupuestarias, en tanto su acceso habilita a los gobiernos (sub)nacionales a incrementar los niveles de gasto sin asumir los costos de elevar los impuestos (Ross, 2001; Bornhorst *et al.*, 2009). En este marco, los gobernantes disponen de una mayor cantidad de recursos para asegurar su permanencia en el poder por medio de la recompensa de los aliados y la cooptación de la ciudadanía, lo cual reduce la viabilidad de los partidos (o candidatos) de oposición en las provincias rentísticas (Goldberg, Wibbels y Mykiyehe, 2008).

A raíz de esto, la literatura que estudia a los contrincantes de los oficialismos (medidos a partir de su nivel educativo) ha detectado que a

mayores niveles de recaudación proveniente de regalías, disminuye la calidad de los oponentes, los cuales se ven disuadidos de enfrentar al partido de gobierno (Brollo *et al.*, 2013). Si esta lógica se reitera cuando se mide la calidad de los contrincantes del oficialismo según su experiencia política, cabría esperar que, *a mayores ingresos en materia de regalías los oficialismos enfrenten a contendientes menos calificados* (H2).

Patronazgo y peronismo

La asignación de empleos públicos constituye una estrategia distributiva en favor de electorados partidarios en ausencia de regulaciones estrictas para el servicio civil. Estas estrategias de patronazgo redundan en mayores réditos electorales para partidos políticos cuyos votantes están compuestos (sobre todo) por trabajadores no calificados, para quienes el empleo público representa un ingreso mayor al que podrían aspirar en el mercado (Calvo y Murillo, 2004). Calvo y Murillo (2004) han señalado que, tanto el vínculo histórico del peronismo con electorados pertenecientes a estratos menos calificados (Lupu y Stokes, 2009), como su predominio en las elecciones provinciales desde 1983, han convertido a los niveles de patronazgo en uno de los determinantes del desempeño electoral de los oficialismos subnacionales justicialistas.

Si se asume que los candidatos más calificados que se oponen a los gobiernos provinciales peronistas reconocen (o, al menos intuyen) la mencionada relación entre los niveles de empleo público y el nivel de votación (esperado) de los oficialismos peronistas, estos tendrían más incentivos para participar de la contienda por la gobernación en situaciones donde un gobierno justicialista no es capaz de satisfacer la demanda de patronazgo de su electorado, anticipando que éste no será recompensado en las urnas, mientras que sería esperable que se disuadan de postularse cuando los ejecutivos provinciales de dicho signo político logran alcanzar niveles elevados de empleo público.

A partir de los dos escenarios señalados, es posible postular dos hipótesis. Por un lado, cabría esperar que *los oficialismos provinciales peronistas enfrenten a contendientes más calificados cuando presentan bajos niveles de empleo público* (H3a). Por otro lado, sería esperable que *los oficialismos provinciales peronistas enfrenten contendientes menos calificados cuando presentan altos niveles de empleo público* (H3b).

Imposibilidad de reelección

De cara a un comicio para un cargo donde no existen límites constitucionales para la reelección, tanto el incumbente como un retador experimentado deben decidir si competir en elecciones o no. Por un lado, sería esperable que en caso de que el incumbente decidiera competir por la reelección, los retadores más calificados desistan de participar ante la probabilidad de ser derrotados, pero, por otro lado, también cabría esperar que un incumbente desista de presentarse cuando anticipa que se enfrentará a un retador calificado que tiene chances de imponerse, pudiendo, en dicho caso, dejar su lugar para otro candidato.

En este tipo de comicios (donde, se recalca, no existen límites constitucionales para la reelección) resulta imposible saber si la fortaleza del candidato oficialista hace que un retador calificado desista de competir o viceversa (Cox y Katz, 2002), sin embargo, los límites constitucionales a la reelección representan un componente exógeno que otorga una oportunidad a un retador calificado, en tanto éste posee la certeza de que el partido oficialista deberá postular a otro candidato frente al cual podrían incrementarse sus chances de obtener la victoria. Este argumento es coherente con los estudios sobre ventaja del oficialismo en las provincias argentinas (Schiumerini y Page, 2012), los cuales señalan que la misma disminuye cuando el gobernador no puede postularse para otro periodo en forma consecutiva, instancia donde se incrementan las probabilidades de obtener el triunfo de los candidatos mejor posicionados de la oposición. En función de lo anterior, cabría esperar que, *en elecciones donde el gobernador no puede competir por un nuevo mandato en forma consecutiva se incremente la calidad del retador* (H4).

Metodología

Las hipótesis postuladas son evaluadas mediante métodos estadísticos. Las unidades de análisis son los comicios a gobernador en los veinticuatro distritos argentinos desde 1987 hasta 2021¹² (203 unidades provincia-año). Dada la cantidad de valores que puede asumir la variable independiente de interés (las cuales fueron detalladas en la tabla 1), se estima pertinente tratarla como una

¹² El periodo analizado excluye las elecciones para gobernador donde no existía un partido oficialista ni uno opositor en las provincias argentinas. Por dichos motivos se excluyen las elecciones del año 1983, los primeros comicios de Tierra del Fuego (1991) y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (1996), junto con los que se celebraron una vez concluida las intervenciones federales de Corrientes (1993 y 2001) y Santiago del Estero (1995 y 2005).

de carácter continuo, siendo susceptible de ser estimada a partir de mínimos cuadrados ordinarios.¹³

Por tratarse de observaciones repetidas en diferentes provincias se emplearán regresiones multivariadas mediante la técnica de panel. Una vez identificada la heterogeneidad entre dichas entidades federativas, en virtud de las diferencias sistemáticas y significativas entre las estimaciones registradas a partir del test de Hausman, y dada la presencia de heterocedasticidad en los errores, se ha optado por estimar los parámetros a partir de los siguiente modelos: el primero a partir de efectos fijos¹⁴ con errores robustos (Modelo 1), el segundo mediante errores estándar corregidos por panel¹⁵ (Modelo 2) y el tercero a partir de errores estándar corregidos por panel y la incorporación de variables dicotómicas por provincia¹⁶ (Modelo 3).

Operacionalización de variables independientes

Para operacionalizar el nivel de *Democracia Subnacional* (H1) se utiliza un índice que ha sido empleado para el abordaje del caso argentino como el postulado por Gervasoni (2010). Éste constituye una medición de carácter continuo construido a partir de indicadores de democracia electoral a nivel subnacional tales como las reglas de reelección, el control de la sucesión, el tamaño del contingente legislativo del gobernador y la contestación ejecutiva y legislativa. Los valores del índice presentan una media de cero y un desvío estándar de uno. Los valores positivos se corresponden con altos niveles de democracia subnacional, y viceversa. Las mediciones efectuadas desde el año 1987 hasta 2015 fueron realizadas por el autor, mientras el resto fue obtenido siguiendo sus instrucciones de codificación.

¹³ Este criterio es recomendado por Agresti y Finlay (2009) y Beck y Katz (2001). Particularmente los últimos autores señalan que las variables dependientes ordinales que superan las siete categorías (como es el caso de la variable de resultado detallada en la Tabla 1) pueden ser estimadas a partir de mínimos cuadrados ordinarios.

¹⁴ No obstante arrojar una estimación eficiente en presencia de heterogeneidad en las unidades, la adopción de efectos fijos presenta inconvenientes al momento de estimar el efecto causal de variables de interés que permanecen constantes a lo largo de periodo analizado (como es el caso de la imposibilidad de reelección en las provincias como Santa Fe o Mendoza).

¹⁵ A pesar de que la estructura de la base de datos cuenta con más casos que observaciones temporales (es decir, con más provincias que elecciones celebradas), se ha optado por emplear errores estándar corregidos por panel en virtud de estudios que dan cuenta de la validez de los resultados aún con esta estructura de datos (Beck y Katz, 1995, 2011).

¹⁶ Si bien el tercer modelo presenta coeficientes idénticos a los del primero (con excepción de la constante), la presencia de variable dicotómicas por distrito altera los errores estándar permitiendo agregar una prueba de robustez adicional.

Regalías (H2) se mide a partir de la cantidad de pesos (de 1991) por habitante recibidos por la provincia en materia de regalías durante el año electoral en cuestión. Se recurre a los valores per cápita dada la dificultad para acceder a mediciones fiables sobre el producto bruto geográfico de las entidades federativas argentinas, las cuales posibilitarían emplear los ingresos en materia de regalías en relación con el conjunto de bienes finales producidos en cada provincia. Por su parte, se emplean los datos correspondientes al año electoral, dado el impacto de recursos fiscales en el corto plazo en cuestiones como la evaluación retrospectiva del oficialismo (Novates y Schiumerini, 2015). La información para la construcción de este indicador fue obtenida a partir los presupuestos provinciales disponibles en el sitio web de la Dirección de Asuntos Provinciales del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (Indec).

Para el testeo de H3a y H3b se propone una interacción entre las variables de *Gobernador Peronista* y *Empleados públicos*. Con respecto a la primera, cabe señalar que se emplea como indicador a la filiación partidaria del gobernador provincial con el objetivo de evitar los problemas de clasificación que podrían ocasionar coaliciones provinciales; se han incorporado tanto partidos de orientación peronista como no peronista. En este sentido, se considera como «peronista» a todo gobernador que alguna vez estuvo afiliado al justicialismo, incluso en los casos donde estos compitieron por partidos (o coaliciones) distritales, como es el caso de Carlos Rovira (Misiones) Alberto Rodríguez Saá (San Luis), Juan Schiaretto y José Manuel De la Sota (Córdoba), y Alberto Weretilnek (Río Negro). Por su parte, para la operacionalización de los niveles de patronazgo se recurrió a la cantidad de empleados públicos provinciales cada mil habitantes de cada provincia, en cada año que se celebró la elección a gobernador (en forma idéntica a lo realizado por Calvo y Murillo [2004]), información disponible en el sitio web de la Dirección Nacional de Asuntos Provinciales del INDEC.¹⁷

La variable independiente de H4, *Imposibilidad de Reelección*, se operacionaliza en forma dicotómica y recibe el valor de 1 en los casos donde la constitución provincial (o su interpretación judicial) no autorizaba al gobernador a postularse para un nuevo periodo en forma consecutiva, mientras que se le asigna el valor de 0 en caso contrario.

¹⁷ <https://www.economia.gob.ar/dnap/ejecuciones.html>

Resultados

La tabla 4 presenta los resultados de las cuatro hipótesis, cuyos coeficientes remiten al incremento (o la disminución) de la calidad esperada del contrincante del gobernador en los veinticuatro distritos subnacionales argentinos, de la forma que dicha variable ha sido operacionalizada en la primera parte del trabajo. A continuación, se cotejan los modelos empleados y se detallan los resultados de todas las hipótesis postuladas.

Tabla 4

Determinantes de la calidad del contrincante en las elecciones a gobernador en las provincias argentinas (1987-2019)

	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3
Democracia Subnacional	.734*** (0.194)	0.520*** (0.152)	0.734*** (0.164)
Regalías	-1.495*** (0.341)	-1.080+ (0.565)	-1.495+ (0.786)
Gobernador Peronista	2.491* (1.029)	1.917** (0.722)	2.491** (0.820)
Empleados Públicos	0.0226 (0.0235)	0.0152 (0.0101)	0.0226 (0.0145)
Gobernador Peronista * Empleados Públicos	-0.0196 (0.0208)	-0.0179 (0.0122)	-0.0196 (0.0160)
Imposibilidad de Reelección	-0.162 (0.291)	0.256 (0.270)	-0.162 (0.276)
Constante	2.161 (1.298)	2.664*** (0.589)	1.299+ (0.776)
Observaciones	203	203	203
R cuadrada	.10	.11	.27
Cantidad de distritos	24	24	24
Efectos fijos y errores robustos	SI	NO	NO
Errores estándar corregidos	NO	SI	SI
Variables dicotómicas por distrito	NO	NO	SI

Nota: errores estándar entre paréntesis (+ $p < 0.10$, * $p < 0.05$, ** $p < 0.01$, *** $p < 0.001$). La variable dependiente es la calidad del contrincante medida en función de su experiencia política, tal como fue explicitada en la tabla 1. En el modelo 3 se han omitido las variables dicotómicas por distritos por motivos de espacio.

Democracia Subnacional presenta un coeficiente positivo y estadísticamente significativo en los tres modelos, lo que indica que los incrementos en los niveles de democracia en las provincias argentinas mejoran la calidad del contrincante que enfrenta el gobernador. En concreto, un incremento de una unidad en el índice de democracia subnacional propuesto por Gervasoni (2010), el cual equivale a un desvío estándar, se traduce en un aumento promedio de .734 (según los modelos 1 y 3) o .52 (acorde al coeficiente del modelo 2) en la calidad del retador más experimentado que enfrenta el ejecutivo provincial, manteniendo constantes el resto de las variables incluidas.

Regalías presenta un coeficiente negativo esperado y estadísticamente significativo (aunque dicha significancia se reduce en los modelos 2 y 3). El coeficiente de -1.417 de los modelos 1 y 3 o -1.080 en el modelo 2, remite a que un oficialismo provincial enfrentará a un contrincante cuya experiencia política disminuirá en promedio en 1.4 (o 1, respectivamente) puntos cuando una provincia reciba durante un año electoral 1.000 pesos de 1991 per cápita en materia de regalías (manteniendo constante el resto de la variable incluidas en los tres modelos).¹⁸ Aunque poco frecuentes, estos valores en la variable de *Regalías* se presentaron en provincias como Neuquén o Santa Cruz en los años de 2003 o 2007.

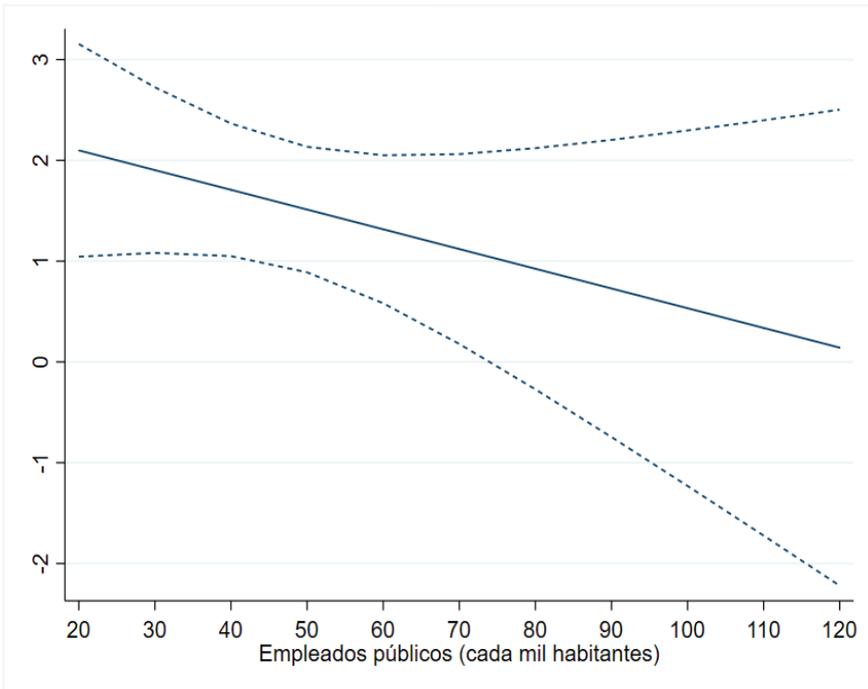
Para interpretar los resultados de la interacción entre las variables de *Gobernador Peronista* y *Empleados Públicos*, el gráfico 1 (construido a partir de los coeficientes del Modelo 3) presenta el contraste de efectos marginales predichos de la filiación peronista del gobernador en distintos niveles de empleados públicos cada mil habitantes en el rango evidenciado por las provincias argentinas durante el periodo estudiado. El intervalo de confianza resulta estadísticamente significativo en un sector gráfico 1, particularmente del centro a la izquierda. Esto último resulta coherente con las hipótesis H3a, lo que permite señalar que en situaciones de gobiernos peronistas con niveles inferiores a 75 empleados públicos cada mil habitantes (registro que presentaron más de la mitad de los gobiernos de este signo político cuya media se ubicó por debajo de los 60 empleados públicos cada mil habitantes), dichos gobiernos enfrentan, en promedio, a mejores contrincantes manteniendo constantes el resto de las variables. Por contrapartida, la ausencia

¹⁸ Los resultados registrados en H2 y H3a se registran aun ante los problemas de multicolinealidad que genera la correlación de .49 entre las variables de *Regalías* y *Empleados Públicos*. Cabe señalar que los coeficientes de ambas variables fueron estimados por separado sin haber obtenidos cambios sustantivos en los resultados.

de significancia estadística en la parte derecha del gráfico 1 impide validar lo conjeturado en H3b.

Gráfico 1

Efecto marginal sobre la calidad esperada del contrincante dada la filiación peronista del gobernador a distintos niveles de empleo público (95% de confianza a partir de los resultados del Modelo 3).



Por último, los coeficientes de *Imposibilidad de Reelección* presentan un sentido contrario al esperado en el primer y tercer modelo sin ser estadísticamente significativos bajo ningún tipo de especificación. Esto último puede deberse a la dificultad que presentan modelos que incorporan efectos fijos por distrito para estimar el efecto causal de variables que en determinados casos permanecen inalteradas a lo largo del periodo estudiado. A su vez, es preciso destacar que *Imposibilidad de Reelección* presenta una correlación positiva de .28 con *Democracia Subnacional*, la cual imposibilita descartar la incidencia de problemas de multicolinealidad.

Conclusión

La calidad del contrincante constituye un elemento relevante de la competencia política en todos los niveles de gobierno. Sin embargo, su estudio se ha concentrado principalmente en los Estados Unidos siendo comparativamente menor la literatura que se ha enfocado en esta temática fuera de dicho contexto nacional. Este trabajo constituye un primer acercamiento a dicha cuestión para el caso de los comicios a gobernador en Argentina desde el regreso del orden constitucional. Para ello, se elaboró una escala con el objetivo de cuantificar la calidad del mejor contrincante del gobernador en razón de su experiencia política previa, la cual fue ponderada de acuerdo a la ambición y la estructura de oportunidades políticas de los federalismos latinoamericanos.

Una vez concretado lo anterior, se postularon una serie de hipótesis bajo el supuesto de que los retadores calificados son políticos que, como resultado de su trayectoria, han desarrollado una anticipación estratégica que les permite prever bajo qué condiciones resulta propicio competir por la gobernación provincial. En este sentido, los resultados permiten afirmar que, en el marco de regímenes subnacionales no democráticos o híbridos, la oposición dispone de menos retadores calificados y aquellos políticos que cuentan con cierta trayectoria política pueden verse disuadidos de participar de una contienda en la que tienen que enfrentar al oficialismo en una «cancha inclinada». A su vez, en el marco de provincias que reciben ingresos en materia de regalías, los contrincantes experimentados también pueden verse disuadidos de ingresar en la contienda electoral ante la posibilidad de que el gobierno provincial pueda emplear dichos recursos con fines electorales. Por su parte, dada la asociación entre los niveles de empleo público y el voto a los oficialismos subnacionales peronistas (Calvo y Murillo, 2004), los resultados permiten señalar que, a niveles intermedios y bajos de patronazgo en gobiernos justicialistas, se incrementa la calidad de sus contrincantes. La significancia de los resultados pudo ser replicada bajo distintas especificaciones de los modelos.

Más allá de lo señalado, los resultados obtenidos no se encuentran exentos de potenciales sesgos relativos a variables omitidas. En este sentido, cabe señalar que el trabajo no ha incorporado el papel que detentan las externalidades de la arena política nacional tales como la presencia de efecto arrastre (Samuels, 2000; Golder, 2006; Borges y Lloyd, 2016) o el voto retrospectivo del presidente (Gélineau y Remmer, 2006) en la decisión estratégica de los retadores de competir por la gobernación provincial.

Por último, cabe señalar que, para poder expandir el estudio de la calidad del contrincante a otro tipo de elecciones, como las de legisladores nacionales y provinciales o a otras federaciones similares a la Argentina, resulta preciso complementar la medición de la calidad de un candidato con base en registros tales como su nivel educativo, trayectoria profesional o sus recursos de campaña, las cuales podrían arrojar indicadores alternativos que también permitirían testear la robustez de los hallazgos presentados en este trabajo.

Referencias bibliográficas

- Agresti, Alan** y **Barbara Finlay** (2009). *Statistical methods for the social sciences*. Pearson: Prentice Hall.
- Álvarez, Mike, José Cheibub, Fernando Limongi** y **Adam Przeworski** (1996). «Classifying political regimes. Studies», en *Comparative International Development*, vol. 31, n° 2, pp 3–36.
- Beck, Nathaniel** y **Jonathan Katz** (1995). «What to do (and not to do) with time-series cross-section data», en *American political science review*, vol. 89, n° 3, pp. 634-647.
- Beck, Nathaniel** y **Jonathan Katz** (2001). «Time-Series–Cross-Section Data: What have we learned in the past few years?», en *Annual Review of Political Science*, n° 4, pp. 271–93
- Beck, Nathaniel** y **Jonathan Katz** (2011). «Modeling Dynamics in Time-Series-Cross-Section Political Economy Data», en *Annual Review of Political Science*, vol. 14, n° 1, pp. 331-352.
- Bond, Jon, Cary Covington** y **Richard Fleisher** (1985). «Explaining challenger quality in congressional elections», en *The Journal of Politics*, vol. 47, n° 2, pp. 510-529.
- Borges, Andre** y **Ryan Lloyd** (2016). «Presidential coattails and electoral coordination in multilevel elections: Comparative lessons from Brazil», en *Electoral Studies*, vol. 43, pp. 104-114.
- Bornhorst, Fabian, Sanjeev Gupta** y **John Thornton** (2009). «Natural resource endowments and the domestic revenue effort», en *European Journal of Political Economy*, vol. 25, n° 4, pp. 439–446.
- Brollo, Fernanda, Tommaso Nannicini, Roberto Perotti** y **Guido Tabellini** (2013) «The Political Resource Curse», en *American Economic Review*, vol. 103, n° 5, pp. 1759–1796.
- Calvo, Ernesto** y **Maria Murillo** (2004). «Who Delivers? Partisan Clients in the Argentine Electoral Market», en *American Journal of Political Science*, vol. 48, n° 4, pp. 742–757.
- Calvo, Ernesto** y **Marcelo Escolar** (2005). *La nueva política de partidos en la Argentina: crisis política, realineamientos partidarios y reforma electoral*. Buenos Aires: Prometeo.
- Cox, Gary** y **Jonathan Katz** (2002). *Elbridge Gerry's salamander: The electoral consequences of the reapportionment revolution*. Cambridge: University Press.
- Del Cogliano, Natalia** y **Carlos Varetto** (2016). «Las elecciones subnacionales de 2015 en Argentina: estabilidad con cambio», en *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, vol. 25, n° 1, pp. 131-149.
- Gélineau, François** y **Karen Remmer** (2006). «Political decentralization and electoral accountability: The Argentine experience, 1983–2001», en *British Journal of Political Science*, vol 36, n° 1, pp 133-157.

Gibson, Edward (2005). «Boundary control: Subnational authoritarianism in democratic countries», en *World Politics*, vol. 58, n° 1, pp. 101-132.

Gibson, Edward y **Julieta Suárez-Cao** (2010). «Federalized party systems and subnational party competition: Theory and an empirical application to Argentina». *Comparative Politics*, vol. 43, n° 1, pp. 21-39.

Giraudy, Agustina (2015). *Democrats and Autocrats: Pathways of Subnational Undemocratic Regime Continuity within Democratic Countries*. Oxford: University Press.

Gervasoni, Carlos (2010). «A rentier theory of subnational regimes: Fiscal federalism, democracy, and authoritarianism in the Argentine provinces», en *World politics*, 62(2), pp. 302-340.

Gervasoni, Carlos (2018). «Argentina's declining party system: Fragmentation, denationalization, factionalization, personalization, and increasing fluidity», en Scott Mainwaring, *Party systems in Latin America: Institutionalization, decay, and collapse*. Cambridge: University Press, pp. 255-290.

Goldberg, Elis, Eric Wibbels y **Eriuc Mvukiyehe** (2008). «Lessons from strange cases: Democracy, development, and the resource curse in the US states», en *Comparative Political Studies*, vol. 41, n° 4-5, pp. 477-514.

Golder, Matt (2006). «Presidential coattails and legislative fragmentation», en *American Journal of Political Science*, vol. 50, n° 1, pp. 34-48.

Hogan, Robert (2004). «Challenger emergence, incumbent success, and electoral accountability in state legislative elections», en *The Journal of Politics*, vol. 66, n° 4, pp. 1283-1303.

Jacobson, Gary (1989). «Strategic politicians and the dynamics of US House elections, 1946–86», en *American Political Science Review*, vol. 83, n° 3, pp. 773-793.

Jacobson, Gary y **Samuel Kernell** (1983). *Strategy and choice in congressional elections*. Cambridge: University press.

Key, Valdimer (1949). *Southern politics in state and nation*. New York: Vintage Books.

Krasno, Jonathan y **Donald Green** (1988). «Preempting quality challengers in House elections», en *The Journal of Politics*, vol 50, n° 4, pp. 920-936.

Lupu, Noam y **Susan Stokes** (2009). «The social bases of political parties in Argentina, 1912-2003», en *Latin American Research Review*, vol. 44, n° 1, pp. 58-87.

Novaes, L. y **L. Schiumerini** (2015). «Exogenous commodity shocks and the electoral returns to office: Evidence from Brazil». Ponencia presentada en el Annual Meeting of the Midwest Political Science Association, Chicago.

Ross, Michael (2001). «Does oil hinder democracy?», en *World politics*, vol. 53, n° 3, pp. 325-361.

Samuels, David (2000). «Concurrent elections, discordant results: presidentialism, federalism, and governance in Brazil», en *Comparative Politics*, vol. 33, n° 3, pp. 1-20.

Samuels, David (2003). *Ambition, federalism, and legislative politics in Brazil*. Cambridge: University Press.

Schiumerini, Luis y **María Page** (2012). «El efecto 'cancha inclinada': ventajas del oficialismo en la política de las provincias argentinas». Documento de Políticas Públicas, 115, Área de Instituciones y Gestión Pública, Programa de Políticas y Gestión de Gobierno, Buenos Aires: Cippec.

Squire, Peverill (1992). «Challenger quality and voting behavior in US Senate elections», en *Legislative Studies Quarterly*, vol. 17, n° 2, pp. 247-263.

Squire, Peverill y **Eric Smith** (1996). «A further examination of challenger quality in Senate elections», en *Legislative Studies Quarterly*, vol. 21, n° 2, pp. 235-248.

Tornell, Aaron y **Philip Lane** (1999). «Voracity and Growth», en *American Economic Review*, vol. 89, pp. 22-46.

Van Dunk, Emily (1997). «Challenger quality in state legislative elections», en *Political Research Quarterly*, vol. 50, n° 4, pp. 793-807.

La formación de enfermería y la percepción de su reconocimiento por parte del personal médico

LUCIANA CECILIA REIF* pp. 93-114

Resumen

El presente artículo es el resultado de un estudio de caso que caracteriza la movilización de la subjetividad que las enfermeras realizan con base en su formación, su habilidad de observación y la manual, y su alerta temprana, así como la percepción que tienen respecto al reconocimiento de su labor por parte de las médicas internas. Se dará cuenta de cómo dicho reconocimiento permea el proceso de trabajo de las enfermeras y se manifiesta en las relaciones intersubjetivas con las médicas internas del servicio, teniendo implicaciones en la producción del cuidado. Se lleva a cabo un estudio cualitativo, a través de la realización de entrevistas semi-estructuradas a las enfermeras del turno de la mañana y de la tarde que se desempeñan en la terapia neonatal de un hospital público de Buenos Aires. El trabajo de campo fue realizado entre julio y agosto del 2021.

Palabras clave

Personal de enfermería / Reconocimiento / Argentina / Producción del cuidado / Hospitales

Abstract

In this article we will characterize the mobilization of subjectivity that nurses working in the neonatal therapy of a public hospital in Argentina, practice based on their training. Specifically on their observation and manual skills, and their early warning. Then, we will demonstrate the perception they have regarding the recognition of their work by the internal physicians. We will show how this recognition permeates the nurses' work process and how is it manifested in the intersubjective relationships with the internal physicians of the service, having implications in the production of care. We will use a qualitative study, through semi-structured interviews with nurses from the morning and afternoon shifts working in the neonatal therapy of a public hospital in Buenos Aires. The fieldwork was conducted between July and August 2021.

Keywords

Nursing Staff / Recognition / Argentina / Production of Health Care / Hospitals

* Doctora en Ciencias Sociales (UBA). Becaria posdoctoral CEIL-Conicet. Docente en la Universidad Nacional de Avellaneda.
Correo-e: lc.reif@gmail.com

Introducción

Para la psicodinámica del trabajo la movilización de la subjetividad de las trabajadoras y los trabajadores¹ y la utilización de su inteligencia práctica para sobreponerse a la organización prescripta del trabajo es lo más natural y espontáneo. Esta corriente sostiene que la pereza o el vagabundeo con la que determinadas perspectivas caracterizan a los trabajadores es más bien el resultado de los efectos nocivos del intento de aplicar la utopía taylorista en éstos y en las relaciones sociales en el trabajo (Dejours, 1998). La sociología del trabajo francesa también puso en cuestionamiento el orden impuesto por la organización científica del trabajo de la mano de Taylor. El énfasis puesto por la corriente francesa en la autonomía del sujeto trabajador, permite cuestionar la noción de trabajo como algo totalmente regulado por instrucciones emanadas de las líneas jerárquicas, que no considera las iniciativas y la toma de decisiones que suceden de hecho en el transcurso de la misma actividad por parte de quienes laboran (Terssac, 2005).

La construcción de la enfermería como profesión estuvo vinculada, desde temprano, a una concepción que la ligaba a un aprendizaje basado en la aplicación exacta de las indicaciones del médico (Martin, 2017). Dicha concepción del trabajo de enfermería como de mera ejecución todavía tiñe las relaciones intersubjetivas en su relación con el personal médico en la producción del cuidado. Bajo esta visión, las iniciativas y contribuciones que realizan las enfermeras en la ejecución de su trabajo son escasamente valoradas y reconocidas. Esta falta de reconocimiento por parte del personal médico a la labor del personal de enfermería tiene repercusiones negativas en la producción del cuidado.

En el área de la salud, la dimensión relacional es central, ya que son las conexiones intersubjetivas entre los diferentes grupos ocupacionales las que permiten la coordinación de los diferentes procesos de trabajo para alcanzar la producción del cuidado como objetivo final. Estos procesos de trabajo son interdependientes y se organizan para alcanzar dicha producción (Merhy, 2006). De esta manera, el tipo de vínculo que el personal de la salud de ambos sexos establezca con su trabajo, sus compañeros, sus superiores, los usuarios o con la organización en general, son dimensiones a analizar

¹ Para evitar la sobrecarga del texto y el cansancio en la lectura, de aquí en adelante se utilizará la fórmula clásica que supone, a menos que se especifique otra cosa, que en el uso del masculino están incluidas todas las identidades de género (N. de la E.).

para comprender la manera en que se produce la salud en las organizaciones hospitalarias (Campos, 2009). La calidad de estos vínculos establecerá los límites y posibilidades del trabajo en equipo, cooperación, ayuda y solidaridad, pudiendo ser generadores de compromiso y pertenencia, pero también de sentimientos de competencia, discriminación y maltrato (Spinelli *et al.*, 2013). Es por ello que, retomando el aporte de la psicodinámica, el reconocimiento que las personas trabajadoras esperan por la movilización de su subjetividad es central para sobreponerse a la organización prescrita del trabajo, sobreposición necesaria para que el trabajo se realice y el cuidado se produzca.

En este artículo analizaremos la falta de reconocimiento por parte del personal médico hacia la labor de las enfermeras que se desempeñan en la terapia neonatal de un hospital público de Argentina. Caracterizaremos la movilización de la subjetividad que las mismas realizan a partir de su formación, específicamente a partir de su capacidad de observación, su habilidad manual y su alerta temprana, para luego dar cuenta de la percepción que tienen respecto al reconocimiento de su labor por parte de las médicas internas. Finalmente se pondrá en evidencia cómo este reconocimiento permea el proceso de trabajo de las enfermeras y se manifiesta en las relaciones intersubjetivas con las médicas internas del servicio, teniendo implicaciones en la producción del cuidado.

Para la presente investigación nos valdremos de un estudio cualitativo, a través de la realización de entrevistas semi-estructuradas a las enfermeras de los turnos de la mañana y de la tarde que se desempeñan en la terapia neonatal de un hospital público de Lomas de Zamora, Buenos Aires. El trabajo de campo fue realizado entre julio y agosto del 2021.

La enfermería como profesión

De acuerdo a un informe realizado por la OMS (2020), la enfermería incluye la prestación de atención, tanto de forma autónoma como en colaboración con otras profesiones, a personas enfermas o sanas de cualquier edad, familias, grupos y comunidades. Abarca la promoción de la salud, la prevención de enfermedades y los cuidados a personas enfermas, discapacitadas y moribundas. La enfermería también participa de la gestión de los servicios de salud y los pacientes, así como de la elaboración de políticas sanitarias, la educación y la investigación.

En los últimos años diferentes autoras argentinas han puesto la mirada en el trabajo de cuidado de la enfermería. Desde diferentes enfoques teóricos-conceptuales, como la economía del cuidado, los riesgos psicosociales del trabajo o la psicodinámica del trabajo, se han abordado diversidad de temas: la precariedad de las condiciones de empleo de la enfermería (Micha, 2015; Malleville y Noguera, 2021; Aspiazu, 2017), la falta de reconocimiento de sus labores (Malleville y Beliera, 2020), la asociación del trabajo de enfermería con habilidades y saberes supuestamente naturales en las mujeres (Pereyra y Micha, 2016), las situaciones de violencia laboral (Wlosko y Ros, 2019). A su vez la pandemia de Covid-19 ha impulsado aún más este interés, por el lugar central que ha tenido el trabajo del personal de enfermería en la atención y cuidado a las personas expuestas a este virus, y se han desarrollado estudios que han problematizado el impacto de la pandemia en las condiciones de trabajo de este grupo ocupacional (Aspiazu y Cutuli, 2022; Malleville, 2022).

Existe consenso general en la comunidad científica acerca del trabajo de enfermería de poner el acento en el complejo proceso de profesionalización por el que ha pasado dicha ocupación. Para el presente artículo es importante rescatar que la profesionalización de enfermería se fue construyendo de manera conflictiva con la profesión médica (Ramacciotti y Valobra, 2015).

Según Martin (2017), la enfermería ejercida por mujeres fue una asociación temprana, paralela al surgimiento mismo de la profesión, e históricamente naturalizada; esta asociación habría permitido la feminización de la tarea. No obstante, la presencia masculina tuvo un porcentaje amplio previo al siglo XIX, pero fue a partir de entonces que el proceso de feminización de la enfermería se fue consolidando de la mano del fortalecimiento de la vinculación entre las dotes naturales de las mujeres y el cuidado hacia el otro (Ramacciotti y Valobra, 2017). La enfermería fue considerada una extensión de lo doméstico y maternal, y en palabras de Martin (2017) se convirtió en una profesión que sirvió de atajo para conciliar el mundo femenino y el laboral. Esta división se trasladó al campo sanitario, de manera que los médicos se manejaban en el campo científico y las enfermeras, en cambio, en el empírico. Desde la cuestión práctica, la enfermería parecía más ligada al conocimiento natural que las mujeres tenían sobre las tareas domésticas que a una labor basada en procedimientos, conocimientos y técnicas que era necesario aprender. De esta manera, el rol reservado para las enfermeras en un primer momento estuvo ligado a cuidados que no requerían calificación. Esta caracterización de las actividades de la enfermería ligadas al sacrificio

fue funcional al mantenimiento de sueldos bajos o incluso tareas *ad honorem*, desvalorizando así sus tareas y menospreciando sus capacidades y derechos laborales (Ramacciotti y Valobra, 2017).

En los años posteriores, la enfermería se empezó a dictar en hospitales escuelas con el sistema de hogar escuela, en donde la dirección de las instituciones estaba a cargo de directoras enfermeras. Si bien los médicos recibieron bien la posibilidad de disponer de estudiantes enfermeras sin mayores costes económicos durante las 24 horas del día, muy pronto empezaron a reconocer conflictos latentes y de competencias entre la práctica médica y la de enfermería. A comienzos del siglo XIX, el director del Instituto de Medicina Experimental, Ángel Roffo llamó a promover la separación de las esferas de intervención y afirmó que no había que formar eruditas, ya que cuando la enfermera sabe más de lo que necesita es un peligro, pues tiende a invadir el terreno médico. A su vez, señalaba que lo que las enfermeras debían aprender era a aplicar con exactitud las indicaciones del personal médico (Martin, 2017). En este sentido, la profesionalización de enfermería se fue construyendo de manera conflictiva con la profesión médica.

Tal como señalan Ramacciotti y Valobra (2017), dentro de la sociología de las profesiones permanece la discusión respecto a si la enfermería es una profesión autónoma o debe catalogarse como una ocupación «paramédica». De acuerdo con estas autoras: «quienes sostienen la segunda postura consideran que la enfermería no pudo acumular y usar sus conocimientos bajo sus propios estándares y tampoco puede estar sin el control de actores externos ya que actúa bajo la tutela y la supervisión del médico» (Ramacciotti y Valobra, 2017: 297). Dentro de esta idea, si bien se reconocía la importancia del personal de enfermería para asistir a los médicos, no había mucha claridad sobre cómo ceder responsabilidades y atribuciones sin perder el terreno propio de la práctica médica. Para las autoras, el análisis de la profesionalización de ocupaciones feminizadas como la enfermería es una manera de estudiar cómo la dominación sexual estructura los lugares de trabajo, en relación también con el establecimiento del control y la autonomía de los propios campos profesionales. Este análisis permitiría librar, a las profesiones ligadas al cuidado, de la pesada carga de subalternidad y analizarlas como actividades que demandan energía, tiempo y recursos para la realización de tareas que son específicas y requieren de saberes y tecnologías acordes.

Fue en la década de 1990, con la sanción de la Ley Nacional N°24.004, referente al ejercicio de la enfermería, cuando se reconoció a la profesión como autónoma, poniendo por escrito algo que en la práctica sería más

difícil de revertir: que la enfermería dejara de ser considerada como una ocupación colaboradora de la medicina o la odontología. Desde la sociología de las profesiones, Freidson (1978), en los años setenta, dejó de lado la centralidad dada hasta entonces al rol de las profesiones y empezó a estudiar la problemática del conflicto y del poder en los procesos de profesionalización de las distintas ocupaciones. A su vez, se definió a las profesiones como ocupaciones específicas cuya posición dominante en la división del trabajo les permite controlar las condiciones de su actividad, de manera autónoma, y dominar una práctica sustentada en el conocimiento científico y en principios éticos (Faccia, 2015).

Reconocimiento desde la psicodinámica del trabajo

La psicodinámica del trabajo ha hecho una contribución para comprender el funcionamiento de la organización del trabajo, a través de la confrontación con la subjetividad del sector laboral. Dicha disciplina, que tiene a Dejours y Dessors como principales referentes, surge en diálogo e intentando superar las limitaciones propias de la psicopatología del trabajo (Dessors y Guhio-Bailly, 1998). Esta última intentaba dar cuenta de las afecciones psicopatológicas derivadas del conflicto entre el funcionamiento psíquico y una organización del trabajo que era considerada como un dato preexistente al encuentro entre trabajadores y trabajo, siendo un conjunto de restricciones masivas, monolíticas e inquebrantables.

La psicodinámica del trabajo, en cambio, se empezó a preguntar por qué, mientras determinados sujetos enfermaban, había otros que no desarrollaban patologías pese a estar bajo las mismas condiciones laborales. La normalidad emergió entonces como interrogante. Y la psicodinámica del trabajo comprendió que los trabajadores no eran pasivos frente a las restricciones que impone la organización del trabajo. A través de diferentes mecanismos de defensa, tanto individuales como colectivos, los mismos luchan contra la desestabilización producida por las restricciones del trabajo. La normalidad entonces resulta de un equilibrio inestable y precario, producto de la confrontación de los sujetos contra lo real del trabajo. Normalidad que tenía a las relaciones intersubjetivas (constructoras de estrategias defensivas u ofensivas contra el sufrimiento) ocupando un lugar central (Dessors y Guhio-Bailly 1998).

Trabajo prescripto y trabajo real

La distinción entre trabajo prescripto y trabajo real es otro de las posturas importantes de esta corriente. La finalidad prescrita es lo que la organización espera como resultado del procedimiento de trabajo; es decir, «la tarea como aquello que se desea obtener o lo que se debería hacer» (Dejours 1998: 39). En el plano colectivo lo que esta prescripto es la coordinación, las ordenes que dicen cómo se deben interconectar las tareas de los diferentes trabajadores. Pero estos nunca hacen estrictamente lo que se encuentra prescripto y esto, tal como plantea Dejours (2015), es algo que ha remarcado la ergonomía. Existe un desfase irreductible entre lo prescripto y lo real, lo que está en el papel y lo que efectivamente se hace, lo que es necesario para que la tarea se cumpla. La misma dimensión técnica del proceso de trabajo está plagada de complejidades. Lo contrario es entender el trabajo tal como lo hacía la organización científica del trabajo, que lo suponía como adherido sin fisuras a la automatización y lo maquinal. Incluso la psicodinámica del trabajo refuta la división entre trabajo de concepción y ejecución, pues para esta disciplina todo trabajo es de concepción. El trabajo es por definición humano ya que se convoca ahí donde el orden tecnológico-maquinal es insuficiente. Lo interesante de la psicodinámica del trabajo es que pone de manifiesto que la propia organización del trabajo está plagada de contradicciones, que las reglas, normas, ordenes se reelaboran constantemente para que la propia tarea pueda ser llevada a cabo. La organización real del trabajo no es entonces la prescrita. Pero la brecha entre lo prescripto y lo real no es siempre autoevidente: o bien es aceptada ofreciendo a quienes lo ejecutan márgenes de libertad, o bien es perseguida y estos temen ser atrapados en falta por no cumplir con lo que se prescribe (Dejours, 1998).

De modo que es imposible trabajar si se busca respetar todas las consignas y no habría producción posible si todo el personal obrero trabajara según el reglamento, si obedecieran estrictamente las reglas (Dejours, 2015; Dessors y Guhio-Bailly, 1998). Es en este sentido que se redefine la noción de trabajo, entendiendo que es la actividad desplegada por las personas trabajadoras para enfrentar lo que no está dado por la organización prescrita del trabajo (Dessors y Guhio-Bailly, 1998). El trabajo real implica un compromiso por conciliar las distintas interpretaciones que los actores pueden darle al trabajo prescripto, es así que la organización real del trabajo es producto de las relaciones sociales. El trabajo real entonces implica un compromiso, implica poner en juego la iniciativa, la inteligencia, la voluntad, la

creatividad. La inteligencia en el trabajo es comprometer toda la subjetividad para encontrar una solución. La movilización subjetiva que implica y se define como la capacidad de sobreponerse y encontrar soluciones a la organización prescripta del trabajo supone: esfuerzos de inteligencia, esfuerzos de elaboración para construir opiniones sobre la mejor manera de sacar adelante el trabajo, esfuerzos para involucrarse en el debate de opiniones necesarias para la deliberación existente sobre la toma de decisiones para la organización del trabajo. Al mismo tiempo, esta movilización debe considerarse como una contribución específica e irremplazable de la mano de obra para ajustar la organización prescripta del trabajo. Para la psicodinámica del trabajo, lo más natural y espontáneo es la movilización de la inteligencia práctica; la pereza o el vagabundeo que desde ciertas corrientes caracterizan a determinados trabajadores son más bien el resultado de un proceso ligado a los efectos nocivos de la utopía taylorista cuando se quiere aplicar a las relaciones sociales en el trabajo.

La transformación del sufrimiento en placer

La movilización subjetiva por más espontánea que sea es sumamente frágil y supone un equilibrio entre contribución y retribución (Dessors y Guhio-Bailly 1998). Esta retribución que se espera, de acuerdo a las investigaciones de la psicodinámica, es esencialmente simbólica y se denomina reconocimiento. El reconocimiento pasa por la construcción rigurosa de juicios respecto al trabajo realizado. La psicodinámica del trabajo distingue dos tipos: el juicio de utilidad, que emana específicamente de los mandos superiores y refiere a la utilidad económica, social o técnica de la contribución del trabajador a la organización del trabajo; y, por otro lado, el juicio de belleza (es un lindo trabajo, una bella obra, una demostración elegante) expresado sobre todo por los pares y colegas, es el más célebre y apreciado, porque implica que, reconocido por sus pares, el individuo accede a la pertenencia (Dejours 2015, Dessors y Guhio-Bailly 1998). El juicio de belleza tiene un aspecto doble: por un lado, consiste en reconocer que el sujeto trabaja correctamente de acuerdo a las reglas del arte/oficio y, por el otro, consiste en atribuir al sujeto cualidades que lo distinguen de otros, por las que sobresale; ya sea por su originalidad, ingenio o astucia.

Si bien los juicios realizados son sobre el trabajo, sobre el hacer y no sobre la persona, el reconocimiento realizado puede inscribirse como ganancia en el registro de la identidad. La misma se obtiene por los efectos

del reconocimiento en el registro del hacer que luego el sujeto inscribe en el registro del ser. Y es esta retribución sobre el hacer, que se inscribe en el plano de la identidad, la que posibilita en la dinámica del trabajo la transformación del sufrimiento en placer. Es la conquista de la identidad a través de la dinámica intersubjetiva del reconocimiento la que permite la realización de sí mismo y la transformación de ese sufrimiento en placer (Dessors y Guhio-Bailly, 1998). Detrás de la expectativa de contribuir a la organización del trabajo existe una búsqueda de identidad, lo que moviliza al sujeto es un beneficio en términos de sentido para sí mismo.

Como sostienen Dessors y Guhio-Bailly (1998), la existencia del colectivo es un eslabón fundamental y el punto sensible de la dinámica intersubjetiva de la identidad en el trabajo. De ahí la importancia en la psicodinámica del triángulo explicativo entre el sujeto, sus tareas y el colectivo (otros u otras, hombres o mujeres compañeros o jefes), ya que para superar el sufrimiento que es consustancial al trabajo, a partir del enfrentamiento del sujeto con sus tareas, la existencia del colectivo es central. Y es dicho colectivo el que es capaz de proveer el reconocimiento que las personas trabajadoras esperan por la movilización de su subjetividad para sobreponerse a la organización prescripta del trabajo.

Abordaje metodológico

El diseño metodológico se orientó a un estudio de caso con finalidad descriptiva explicativa, con un abordaje de tipo cualitativo, mediante entrevistas. El trabajo de campo se realizó entre julio y agosto de 2021. La población de estudio son las enfermeras del turno de la mañana (6 horas a 12 horas) y de la tarde (12 horas a 18 horas) que desempeñan sus tareas en el área de terapia del servicio de Neonatología de un hospital público de Lomas de Zamora, provincia de Buenos Aires. De acuerdo con lo informado por la coordinadora, se encontraban trabajando 6 enfermeras en el turno mañana y 6 en el turno tarde. Debido a la predisposición a responder la entrevista, se pudieron entrevistar a 4 de cada turno, es decir 8 enfermeras en total. Respecto a la formación de éstas, 5 son licenciadas, 1 es enfermera profesional y 2 son técnicas en enfermería. El hospital fue seleccionado por ser un hospital interzonal caracterizado como de segundo nivel de atención por su nivel de complejidad y con una alta demanda por parte de la población. La decisión de enfocarse en el servicio de Neonatología fue una sugerencia de

uno de los informantes claves, sustentada en la complejidad que presentaba dicho servicio.

La formación del personal de enfermería y su alerta temprana

De acuerdo con las entrevistas realizadas, la tarea del personal de enfermería es brindar confort, higiene, administrar la medicación al paciente y estar atento a las necesidades del bebé y la familia.

Vamos a dar cuenta ahora de cuáles son las habilidades que despliegan las enfermeras en su tarea, según su propio relato:

Todos dependemos de la mano y demás, colocar una vía o algo en un bebito chiquitito y si no lo sabés agarrar, no sabés hacer algo, no podés estar acá. Colocar una vía y que te tiemble la mano o lo que sea, no podés (Enfermera).

Todo lo que es observación, obvio, tenés que saber, para colocar una vía central o una percutánea² no voy a pinchar por pinchar y a ver si viene, no, tenés que mirar al paciente, buscar una vena, tenés que ver dónde pinchar y tenés que saber hacer el procedimiento (Enfermera).

La teoría es fundamental para ciertas cosas que, bueno, te indican parámetros, pero también la observación porque a veces los aparatos fallan y tu visión, que lo tenés ahí, estás viendo otra cosa, entonces, bueno... (Enfermera).

Nosotros valoramos y vemos, si un bebé está bien, cómo está y las expresiones del bebé las tomamos, como, por ejemplo, si tiene cara de dolor. La clínica, el ojo clínico de la enfermera tiene mucho que ver, el color del bebé, si está irritable, o no (Enfermera).

De acuerdo con los relatos es posible observar cómo la formación del personal de enfermería se encuentra íntimamente ligada a la habilidad de observación y a la manual. El trabajo de enfermería supone pasar una gran parte de la jornada al lado de los neonatos, trabajando de manera continua sobre el paciente en comparación a las médicas que lo revisan y observan solo una vez por día; es por ello que las enfermeras desarrollan con mayor profundidad la habilidad manual y observacional. Dichas habilidades, como veremos a continuación, se adquieren a través de la práctica y son las que conforman la *expertise* de las enfermeras y las diferencian de las habilidades

² Una vía percutánea es un catéter que inserta con una aguja a través de la piel en una vena, mientras que una vía central es un catéter que llega hasta una vena ubicada cerca del corazón o hasta dentro del corazón.

o conocimientos que tiene la medicina. Es lo que Wood (1987) llama cualificaciones tácitas, aquellas que se adquieren a través de la experiencia y no necesariamente a través de un entrenamiento formal (Finkel, 1996). Wood (1987) destaca tres dimensiones centrales de las cualificaciones tácitas: la primera es el proceso de aprendizaje implicado en la ejecución de tareas rutinarias, donde las capacidades se adquieren a través de la experiencia; la segunda es la capacidad de adquirir percepciones elevadas, como lo son los «trucos de oficio»; y la tercera dimensión se relaciona con la naturaleza colectiva del proceso laboral en donde se destacan capacidades tácitas como la afinidad, la camaradería, el cumplimiento de horarios, obediencia y la apreciación y el conocimiento de los trabajadores de la relación que tiene su trabajo con el proceso productivo.

Tal como sostiene la psicodinámica del trabajo, las habilidades del servicio de enfermería tienen que ver con la inteligencia práctica, enraizada en el cuerpo a través de un ruido, un olor o algo visual que funcionan como señales de alerta. Esta dimensión corporal se distingue del razonamiento lógico, porque actúa y construye la técnica solo a partir de los datos perceptivos y no a la inversa. La siguiente entrevistada lo expresa de esta manera:

Y sí, sabemos. Es lo que aprendimos. Y sí, eso lo aplicamos con los bebés, por ejemplo, lo que es procedimientos invasivos de colocación de vía, colocación de sonda, darle de comer, la valoración desde la cabeza te lo pide el bebé. Son todas cosas que es difícil explicarlas a veces... (Enfermera).

La misma enfermera encuentra cierta dificultad en expresar ese conocimiento. Tal como plantea Dejourns (2015), quien trabaja no siempre tienen conciencia de este despliegue de capacidades y habilidades, porque ese conocimiento se encuentra enraizado en el cuerpo y no necesariamente las trabajadoras tienen conciencia de él.

La alerta temprana de enfermería

Esta conciencia práctica es la que construye la percepción en las enfermeras de que son ellas las que están alertas y pendientes de los pacientes, quienes están al lado de ellos durante todo el día. Vamos a ver algunos de los relatos de las entrevistadas en este sentido:

A veces pasa que enfermería es la que alerta. Porque ¿quién conoce al paciente?, ¿quién sabe, si yo estoy seis días con todos estos pacientes?

Ya conocés cómo llora, ya conocés cuando está irritable, ya los conocés y si vos ves algo que no es normal para ese bebé que tuviste toda la semana, directamente vas y hablás con la médica [...] Porque es estar constantemente seis horas al lado del paciente yendo y viniendo y ellos por ahí están en el office, no es que están ahí con el paciente (Enfermera). Entonces vos tenés que escuchar, porque ¿quién está con el paciente? El enfermero. Entonces el enfermero conoce más al paciente que vos, que lo venís a revisar, capaz que revisás un poco y después te vas, te sentás ahí, estás ahí sentado. Como dicen: el enfermero son los ojos del médico. Eso que vos ves es lo que ellos van a... Si yo le digo: «lo veo muy pálido» o «lo veo mal a este bebé», entonces ahí, de acuerdo a eso, van a decir: «Bueno, vamos a sacarle un laboratorio» (Enfermera).

Nuevamente la construcción de la *expertise* propia («enfermería es la que alerta») se construye de forma diferencial y para distinguirse del trabajo que realizan las médicas. Este proceso de subjetivación profesional realza las capacidades y responsabilidades de enfermería, y su contribución al proceso de cuidado de los pacientes, significando positivamente el estar al lado de ellos, en detrimento de las médicas que no realizan esta función. Es importante destacar cómo a través del despliegue de la observación como competencia específica del servicio de enfermería se reconstruye positivamente el valor de las tareas realizadas, competencia sin la cual la atención médica por sí sola no podría funcionar.

Como sostienen las enfermeras, la valoración del paciente y estar pendientes de él, también es importante, ya que los aparatos que utilizan pueden fallar:

A veces el saturómetro³ te está marcando una cosa y vos ves el bebé y decís: «No, esto no está pasando, no es real», porque uno conoce el color, cómo respiran, todo del bebé (Enfermera).

Observándolos, porque los monitores son los monitores; si bien es una manera de control que nos re ayuda, también nos ayuda el observar a nosotros, el ver que algo pasa, alguna coloración, la actitud, porque a veces esas cosas no se registran, muchas veces no se registra la actitud del chico, la manera de respirar, porque puede estar saturando a 97, pero el pibe está [jadea] agitadísimo, haciendo un esfuerzo respiratorio, pero tu monitor está marcando que está saturando bien y en realidad vos estás viendo al pibe que está esforzándose para poder saturar eso (Enfermera).

³ El saturómetro es un dispositivo digital, que permite medir la cantidad de oxígeno que posee la sangre.

Como ya mencionamos, para la psicodinámica del trabajo, el trabajo se convoca allí donde las tecnologías duras resultan insuficientes (Dejours, 1998).

La mayoría de las enfermeras sostiene que la formación para trabajar en el servicio de neonatología te lo da la experiencia que se adquiere a través de los años. La formación universitaria o la tecnicatura, tal como relatan, las forma para trabajar con el adulto, pero no con un neonato. De tal manera que la experiencia adquirida es central para la realización de sus tareas diarias. Veamos el relato de algunas entrevistadas:

Todo te lo da la experiencia, cuando tenés al paciente ahí, aparte cada paciente es diferente, vos podés tener mucha experiencia, pero tenés que ver en cada uno. La medicina es así porque el libro te dice una cosa y después al paciente vos le diste tal antibiótico y reacciona cada paciente diferente al tratamiento, a todo (Enfermera).

Mirá, yo entré acá sin saber nada de «neo», aprendí a los ponchazos. Y después, cuando fui haciendo los cursos, todo lo que me explicaban ya lo había visto, ya lo había vivido, ya lo sabía, pero está bueno igual actualizarse porque hay cosas nuevas, siempre hay cosas nuevas, siempre te traen un equipo nuevo, siempre hay que ir aprendiendo. Pero, por lo general, te lo da todo la experiencia (Enfermera).

La experiencia te da un conocimiento extra que no lo tenés en los libros (Enfermera).

Puigrós y Gómez Sollano (2009), quienes analizan las interrelaciones entre la educación y el trabajo, indagan en aquellos saberes que son generados por los sujetos en el marco de la misma práctica laboral, denominándolos saberes socialmente productivos. La experiencia puede considerarse como uno de ellos. Se entiende por experiencias aquellas situaciones por las cuales los sujetos pasan y se ven transformados en su identidad. La experiencia en este sentido puede considerarse como una frontera en la cual hay una posibilidad de producción de algo diferente. La experiencia de las enfermeras es un aspecto central. Es el mismo personal de enfermería el que valora a las enfermeras más experimentadas y confía especialmente en ellas. Esta valoración y reconocimiento se expresa por ejemplo en pedirles ayuda para la realización de las tareas, en consultarles cuando se tiene alguna duda. Tal como sostiene una enfermera del turno mañana:

[...] La coordinadora es la que tiene más experiencia en todo, entonces uno recurre al que más experiencia tiene por la calidad de paciente que tiene, porque si no en uno que está más o menos, uno se manda, lo pincha, le pone la percutánea y listo, pero en un chico muy delicado, yo la llamo a la coordinadora que es la que más experiencia tiene (Enfermera).

La experiencia es una de las principales distinciones que operan entre el colectivo de enfermeras. Por lo tanto, la formación y las habilidades adquiridas en la práctica son más valoradas y reconocidas en las enfermeras que cuentan con mayor antigüedad en la terapia neonatal en relación con las enfermeras que recién empiezan o tienen menos años. La experiencia lo que les termina dando es un mayor margen de autonomía para tomar decisiones sobre su tarea. Como manifiesta una enfermera:

Hay veces que tomamos decisiones, pero por viejas, por experiencia y porque sabemos que lo que hacemos está bien (Enfermera).

O como lo expresa otra del mismo turno al consultarle si su formación la ayuda en la realización de sus tareas diarias:

Porque primero tu cabeza se abre más, tenés más capacidad de observación del campo, el conocimiento te hace menos temeroso, vos vas y actúas directamente porque tenés fundamentos, porque conocés (Enfermera).

Como señalan las enfermeras, la formación a través de la experiencia lo que permite es ampliar el margen de autonomía, lo cual repercute en la toma de decisiones. Lo que consolida es la percepción de autonomía ocupacional y el distanciamiento de la idea del trabajo de enfermería como simple ejecución.

Reconocimiento de la labor de enfermería por parte del equipo médico

Si bien dentro del equipo de enfermeras, las mismas reconocen entre sí a aquellas más experimentadas y con mayor formación, no sucede lo mismo respecto al reconocimiento que las mismas perciben de parte del personal médico. Pasaremos ahora a dar cuenta de las percepciones que las enfermeras entrevistadas tienen respecto al reconocimiento de su labor por parte del equipo médico.

En primer lugar, trataremos las percepciones de la falta de reconocimiento en torno a la formación:

Estamos en el hospital, el hospital es el dedo: yo te nombro a vos sin saber, lo que sea y nada. La mayoría acá son licenciados y la coordinación la

tiene una enfermera, entonces de qué sirve que me haya capacitado, haya estudiado, haya hecho la licenciatura, cursos, lo que sea, si después soy igual que todos. Y viene una nueva o lo que sea y ya es coordinadora. (Enfermera).

Y vos hacés un curso, pero el curso siempre... excepto que vayas a hacer un curso presencial, está la residencia en «neo» que la puede hacer un enfermero con un médico, que la podés hacer en el Hospital Garrahan, hacés una residencia y estás a la par del médico porque aprendés lo mismo. Pero lo que pasa es que a un enfermero no se le va a pagar lo que le pagan al médico, entonces no tiene mucho sentido. Si vos lo hacés por tu conocimiento, porque a vos te hace bien, está bueno, porque vos querés saber, pero después no te lo valoran entonces a veces esas cosas te bajan un poco (Enfermera).

[Para ellos] el enfermero es el que limpia el culo y nada más, no saben todo el conocimiento que tiene que tener un enfermero para estar trabajando. No saben que un paciente sale adelante porque está un enfermero adelante. Puede estar el médico que va a dar algunas indicaciones, pero el paciente salió adelante porque está el enfermero encima. Si vos tenés un paciente que tiene escaras⁴ y no se las curás, el paciente no va a salir adelante y se va a profundizar más. Y eso se va a curar si vos estás encima, si no, no se va a curar (Enfermera).

Las enfermeras reconocen el aporte que realizan al cuidado del paciente, sin embargo, afirman también que esta contribución no es reconocida ni por el hospital ni por el servicio de neonatología. Esto se evidencia en que la realización de cursos o la formación de grado que puedan tener no repercuten en mejores salarios, condiciones de empleo o algún tipo de crecimiento dentro del servicio. Tal como lo expresan las enfermeras para el servicio y para el hospital es lo mismo si estas formada o si no lo estas.

Sí, ella obviamente, como cualquier jefa, quiere un equipo de profesionales capacitados. Pero no es un requisito para estar acá, no es una obligación, por eso te digo que no se exige. Yo, por ejemplo, ingresé y tenía dos meses de antigüedad en enfermera y cuando vine acá no era nada de lo que hoy realmente soy, que es otra mirada, pero nunca se me exigió: «para seguir acá, tenés que tener un curso por año», no (Enfermera).

Al consultarle a dicha enfermera si consideraba que sería necesario que haya más exigencia en la formación, la misma respondió lo siguiente:

⁴ La escara es una lesión de la piel que se caracteriza por la aparición de una costra como resultado de una quemadura, una gangrena o cualquier necrosis de origen infeccioso, químico o de otro tipo.

Yo creo que sí, no sé si exigencia, pero sí motivación capaz, por ejemplo, que anuncien por mes estos cursos, se pueden dar acá, si ella como jefa puede llegar a alcanzar lugares que nosotros no, por ejemplo, cupos (Enfermera).

Por el contrario, las entrevistadas sostienen que el reconocimiento todavía lo tienen los médicos:

Enfermería está muy... imagínate, un paciente que se va de alta muy rara vez le dice gracias a la enfermera, «gracias, doctor», dicen siempre. Pero no es acá, es en todos lados, todas las instituciones tienen eso, el reconocimiento lo tiene el médico (Enfermera).

Siento mucha decepción porque todavía es el modelo del médico manda y el médico sabe y enfermería hace muchísimo laburo, estamos todo el tiempo al lado del paciente, pero a veces esas cosas no se ven, el mérito es siempre del mismo: «ay, no, porque la doctora...» (Enfermera).

El enfermero siempre va a ser el enfermero y el que siempre se lleva los laureles es el médico (Enfermera).

Como sostiene Sainsaulieu (1985), el reconocimiento en el trabajo es una experiencia relacional que es desigual y cambiante en función de las relaciones de poder entre los distintos grupos de actores (Beliera, 2018), que se construye de manera conflictiva con la profesión médica, coincidente con los aportes de Ramacciotti y Valobra (2017).

La falta de reconocimiento experimentada por las enfermeras lo que genera es una falta de sentido del trabajo. Una enfermera lo manifiesta claramente al hablar de sus compañeras de turno:

Acá no te incentivan en nada, al contrario, yo calculo que mis compañeras son así también porque no hay incentivo de nada [...] No hay incentivo, no se sienten valorizadas... ni ahí. Entonces uno como que se desgasta y viene hace el laburo y se va (Enfermera).

Esa falta de reconocimiento lo que trae aparejado es el ceñirse a rajatabla a la tarea prescrita y no involucrarse más allá de eso, ya que la contribución que realiza la trabajadora para el funcionamiento de la organización del trabajo no es recompensada.

Si me dicen: «¿por qué no lo hiciste?», «porque no me corresponde, yo lo hago para ayudar, pero no lo voy a hacer de ahora en más» (Enfermera).

Para Spinelli (2010) la ausencia de redes que den sentido y significado al trabajo, que generen sentimientos de pertenencia e identidad pueden producir lógicas alienadas, que impacten en el proceso de trabajo y la salud del trabajador, lógica que provoca en el trabajo cotidiano un grado cada vez mayor de alejamiento, desinterés, así como la fragmentación de los procesos de trabajo (Campos, 2006). A través de las entrevistas realizadas es posible dar cuenta de cómo la percepción de la falta de reconocimiento por parte de la organización hospitalaria y del servicio se traduce en un desinterés y en una falta de voluntad para cooperar. Y como menciona la última enfermera, genera en algunas compañeras el desencanto que produce el ir al trabajo para cumplir con lo mínimo indispensable e irse.

La vinculación con las médicas internas a través de la sanción

De acuerdo al relato de las enfermeras otro de los significados que permea la relación con las médicas internas es que ante los problemas que pudiera haber en el servicio de neonatología «la culpa es de enfermería».

Es como que hay un abismo entre nosotros, porque cuando hay problemas nos lo tiran a nosotros: «ah, porque enfermería», entonces ya quedamos así, mal (Enfermera).

Y las médicas siempre: «pero qué mal trabajo que hacen en enfermería» (Enfermera).

Estas quejas hacia las médicas internas derivan en notas que tienen un efecto sancionador:

Siempre se quejaron de nosotras, pero bueno, ya una médica hizo notas, como que suenan las alarmas y no vamos a ver, o que un nene desaturaba y no lo vimos. Hubo un caso especial en donde pasó que una médica se quejó de todo nuestro turno (Enfermera).

La realización de notas por parte de las médicas de guardia al personal de enfermería, sigue manifestando la falta de reconocimiento a sus tareas, y la percepción de que si el servicio de neonatología no funciona correctamente es porque «la culpa es de enfermería». Sin embargo, frente a la realización de estas notas, las enfermeras movilizan a su favor la dificultad de conseguir una enfermera para el servicio de neonatología, por la especificidad de su formación y los años de experiencia. El personal de enfermería de la terapia neonatal tiene una formación muy específica para el cuidado de los pacientes,

muy diferente a la enfermería para adultos; lo que dificulta el control sobre su proceso de trabajo por parte del servicio de enfermería del hospital que no se encuentra capacitado para supervisar dichas tareas. Es por esta razón que las enfermeras son conscientes de que por más que las médicas de guardia les puedan realizar notas donde se quejen de las tareas que han realizado, la sanción no va más allá de eso y no las pueden despedir. En palabras de las propias entrevistadas:

Porque a lo sumo te vas a recibir una puteada, no más que eso (Enfermera).

A nosotras, que ya estamos hace rato, creo que no nos joden mucho, no hay enfermeros formados acá en el hospital y es difícil encontrar, entonces pueden hacer la nota a veces y va a pasar y vos vas a seguir estando acá (Enfermera).

Ante la consciencia de que las enfermeras difícilmente puedan ser echadas, las notas realizadas por las médicas en vez de funcionar para mejorar las tareas realizadas por enfermería, funciona como una demostración de poder, frente a la cual el personal de enfermería resiste no cooperando.

Reflexiones finales

En el presente artículo pudimos evidenciar como las trabajadoras enfermeras despliegan la habilidad de observación y la manual, y a través de ello su alerta temprana, siendo el aporte específico que dichas trabajadoras realizan a la producción del cuidado en la terapia neonatal. Esta *expertise* no proviene de un saber formal o de la relación de las enfermeras con el sistema educativo en el cual desarrollaron su formación; como tuvimos oportunidad de mencionar, las entrevistadas refirieron que en las instituciones educativas las forman para trabajar con adultos, pero a trabajar con neonatos lo aprenden en la propia terapia a través de la práctica. De modo que esta formación se realiza en el trabajo vivo, en acto de las enfermeras, a través de una experiencia que las va transformando y contribuye a la construcción de su identidad como enfermeras de neonatología. La experiencia como saber socialmente productivo, al mismo tiempo guía la tarea de enfermería y ayuda a la conformación de la identidad de cada trabajadora.

Sin embargo, de acuerdo con los resultados expuestos, la falta de reconocimiento por parte del personal médico hacia esta contribución específica que realizan las enfermeras trae aparejado una falta de sentido del trabajo en dichas trabajadoras, llevando a sentimientos de desidia y

desinterés. La construcción del sentido que la propia persona trabajadora le da a su actividad no puede estar dada por la aceptación a rajatabla de las prescripciones. El sentido del trabajo es posible en la medida en que las personas trabajadoras movilizan su subjetividad, poniendo en juego su inteligencia práctica, apropiándose y construyendo sus propias reglas. La concepción del trabajo de enfermería como un trabajo de mera ejecución por parte del personal médico y la falta de reconocimiento a su formación y a su aporte específico, repercuten negativamente en la labor de enfermería, y por ende en la producción del cuidado. Si bien entre el propio equipo de enfermeras hay un reconocimiento de su labor ya que entre ellas reconocen y confían en sus pares más experimentadas, resulta insuficiente para una producción del cuidado que se caracteriza por su dimensión relacional en las organizaciones sanitarias, la cual requiere de un reconocimiento entre los distintos grupos profesionales.

Un estudio realizado en personal de enfermería desde el abordaje de los riesgos psicosociales, llega a conclusiones similares al poner de manifiesto que a partir de las relaciones sociales en el trabajo se crean las condiciones para que los sujetos trabajadores puedan integrarse a grupos, ser tratados con justicia, y reconocidos en sus laborales, pudiendo desempeñar sus tareas con un margen de autonomía, necesario para desarrollar sus competencias y habilidades (Neffa, Prugent, Bernasconi y Pou, 2016). Es necesario preguntarse por el modo en que se integran los diferentes colectivos de trabajo con sus saberes disciplinarios específicos a una producción del cuidado, cuyo objetivo final depende de las relaciones intersubjetivas entre los diferentes procesos de trabajo. He aquí la principal crítica a Mintzberg (2001), quien plantea a las burocracias profesionales como colecciones de individuos aislados con estrategias individuales, en donde la unión pasa centralmente por los recursos compartidos. El sobreponerse a la tarea prescrita y movilizarse subjetivamente, a través de la habilidad manual y de la observación y la alerta temprana, es una contribución imprescindible por parte del personal de enfermería para el cuidado de los neonatos. La falta de reconocimiento hacia esta labor por parte del personal médico genera la adhesión a rajatabla a las prescripciones por parte de las enfermeras, repercutiendo negativamente en el objetivo final de la terapia neonatal. Dicho en otras palabras, la sensación de desidia y desinterés experimentada por las enfermeras no es inofensiva para el trabajo en la terapia neonatal, ni es una repercusión que afecte solamente a este colectivo de trabajo.

Se vuelve necesario visitar la forma en la que tradicionalmente se ha concebido el trabajo de enfermería, como una ocupación paramédica, ya que en la práctica y a través de los resultados expuestos, es posible evidenciar el aporte distintivo y diferencial que realiza dicho personal en el trabajo en salud; aporte que es parte de su saber y formación específica, diferente al que realiza el personal médico. En tanto y en cuanto la producción del cuidado tiene en las relaciones intersubjetivas entre los distintos equipos profesionales una dimensión central, el reconocimiento diferencial entre el personal médico y el personal de enfermería repercutirá negativamente en dicha producción y en la calidad de atención en la terapia neonatal.

Si bien no es el objeto del presente artículo, también es dable mencionar que esta falta de reconocimiento es susceptible de repercutir en la salud de las enfermeras. Al preguntarles por la salud autopercebida, las trabajadoras manifestaron en su mayoría una salud desfavorable vinculada a sentimientos de cansancio, sobre todo cansancio mental; primando el dolor de cabeza como uno de los síntomas más señalados. Es importante señalar, que el cansancio que experimentan las enfermeras puede impactar a su vez en las relaciones intersubjetivas con los otros grupos ocupacionales, y convertirse en una relación iterativa, entre falta de reconocimiento y cansancio. El malestar y el desinterés, junto con el cansancio, que también aparecieron en el relato de las entrevistadas, dan cuenta de la fragmentación del colectivo de trabajo, que remita a los sujetos a la falta de sentido de sus esfuerzos y a una sensación de absurdo.

Referencias bibliográficas

Aspiazu, Eliana y Romina Cutuli (2022). «Condiciones de trabajo de la enfermería: percepciones, prácticas y riesgos psicosociales durante la pandemia COVID-19. Mar del Plata, Argentina» en *EJES de Economía y Sociedad*, 6.11, pp. 462-495. Paraná.

Aspiazu, Eliana (2017). «Las condiciones laborales de las y los enfermeros en Argentina: entre la profesionalización y la precariedad del cuidado en la salud» en *Trabajo y sociedad* (28), 11-35. Santiago del Estero.

Beliera, Anabel (2018). «Ser profesional en el hospital: identificación, estratificación y conflicto sindical» en *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 1, n° 80, pp. 7-33. Ciudad de México.

Campos, Gastão Wagner (2006). *Gestión en salud*. Buenos Aires: Lugar Editorial.

Campos, Gastão Wagner (2009). *Método paideia: análisis y co-gestión de colectivos*. Buenos Aires: Lugar Editorial.

Dejours, Christophe (1998). «De la psicopatología a la psicodinámica del trabajo» en Dominique Dessors y Marie-Pierre Guiho Bailly, comps., *Organización del trabajo y salud: De la psicopatología a la psicodinámica del trabajo*. Buenos Aires: Lumen.

Dejours, Christophe (2015). *El sufrimiento en el trabajo*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Topía Editorial.

Dessors, Dominique y Marie-Pierre Guiho Bailly, comps. (1998). *Organización del trabajo y salud: de la psicopatología a la psicodinámica del trabajo*. Buenos Aires: Lumen.

Faccia, Karina (2015). «Continuidades y rupturas del proceso de profesionalización de la enfermería (1955-2011)» en Carolina Biernat, Juan Manuel Cerdá y Karina Inés Ramacciotti, dirs., *La salud pública y la enfermería en la Argentina*. Bernal: Universidad Nacional de Quilmes.

Finkel, Lucila (1996). *La organización social del trabajo*. Madrid: Ediciones Pirámide.

Fredson, Eliot (1978). *La profesión médica*. Barcelona: Península.

Malleville, Sofía (2022). «El trabajo de cuidado de la salud en tiempos de pandemia: Transformaciones en el proceso laboral y estrategias de afrontamiento en enfermeras del subsector privado de La Plata» en *Ejes de Economía y Sociedad*, 6.11, pp. 359-383. Paraná.

Malleville, Sofía y Anabel Beliera (2020). «El lugar del reconocimiento en el trabajo de enfermería. Repensando el concepto de precarización laboral» en *Estudios del trabajo* 59, pp. 49-51. Buenos Aires.

Malleville, Sofía y Deborah Noguera (2021). «¿Situación de emergencia o problemática histórica? Salarios, pluriempleo y organización cotidiana en el trabajo de cuidado de enfermería» en Ministerio de Economía, Biblioteca Nacional, Manuel Belgrano, ed., pp. 151-194. Buenos Aires.

Martin, Ana Laura (2015). «Mujeres y enfermería: una asociación temprana y estable (1886-1940)» en Biernat, Carolina, Juan Manuel Cerdá y Karina Inés Ramacciotti, comps., *La salud pública y la enfermería en la Argentina*. Bernal: Universidad Nacional de Quilmes.

Merhy, Emerson Elías (2006). *Salud: cartografía del trabajo vivo*. Buenos Aires: Lugar Editorial.

Micha, Ariela (2015). «Las condiciones de trabajo de la enfermería en Argentina: algunos determinantes político-institucionales» en *Estudios del Trabajo. Revista de la Asociación Argentina de Especialistas en Estudios del Trabajo (ASET)*, (49). Buenos Aires.

Mintzberg, Henry (2001). *La burocracia profesional. Diseño de organizaciones eficientes*. Buenos Aires: El Ateneo.

Neffa, Julio César, Nora Lac Prugent, Mónica Cesana, Inés Bernasconi y José Luis Pou (2016). «La encuesta argentina sobre riesgos psicosociales en el trabajo. Su aplicación en la Subdirección de Enfermería de un hospital de la ciudad de Corrientes, Argentina» en *Revista de estudios regionales y mercado de trabajo*, (12), pp. 43-71. La Plata.

OMS (Organización Mundial de la Salud) (2020). *Situación de la enfermería en el mundo 2020: invertir en educación, empleo y liderazgo*. Ginebra: OMS.

Pereyra, Francisca y Ariela Micha (2016). «La configuración de las condiciones laborales de la enfermería en el Área Metropolitana de Buenos Aires: un análisis en el cruce del orden de género y la organización del sistema de salud» en *Salud colectiva*, 12, pp. 221-238. Buenos Aires.

Puiggrós, Adriana y Marcela Gómez Sollano (2009). «Saberes socialmente productivos. Educación, legado y cambio» en Marcela Gómez Sollano, ed. *Saberes socialmente productivos y educación. Contribuciones al debate*. Ciudad de México: UNAM-Facultad de Filosofía y Letras.

Ramacciotti, Karina y Adriana Valobra (2015). «Feminización y profesionalización de la enfermería (1940-1955)» en Carolina Biernat, Juan Manuel Cerdá y Karina Ramacciotti, dirs., *La salud pública y la enfermería en la Argentina*. Bernal: Universidad Nacional de Quilmes.

Sainsaulieu, Renaud (2019). *L'identité au travail*. París: Presses de Sciences Po.

Spinelli, Hugo, Andrés Trotta, Carlos Guevel, Adrián Santoro, Sebastián Martínez, Gisela Negrín y Yaima Morales Castellón (2013). *La salud de los trabajadores de la salud. Trabajo, empleo, organización y vida institucional en hospitales públicos del aglomerado Gran Buenos Aires, Argentina, 2010-2012*. Buenos Aires: OPS.

Spinelli, Hugo (2010). «Las dimensiones del campo de la salud en Argentina», en *Salud Colectiva*, vol. 3, n° 6, pp. 275-293. Buenos Aires.

Terresac, Gilbert (2005). «Trabajo y sociología y en Francia ¿Hacia una sociología de las actividades profesionales?» en *Revista Latinoamericana de Estudios del Trabajo (Relet)*, 10(17), pp. 101-132. Buenos Aires

Wlosko, Miriam y Cecilia Ros (2019). «Aportes de la Psicodinámica del Trabajo al análisis de la violencia laboral: análisis del caso de enfermería» en Miriam Wlosko y Cecilia Ros, comp., *El trabajo: entre el placer y el sufrimiento*. Lanús: Ediciones de la UNLa.

Wood, Stephen (1987). «The deskilling debate, new technology and work organization», en *Acta sociológica*, vol. 1, n° 30, pp. 3-24. Ciudad de México.

Francisco Javier Velasco Páez El ambiente y la crisis en el Antropoceno

Por CONSUELO IRANZO*

pp. 115-120

Antropólogo por la UCV. Especialista en Eco-desarrollo por la Université de Montreal, MSc en Planificación Urbana Mención Ambiente por la Mc Gill University. Doctor en Estudios del Desarrollo por el Centro de Estudios del Desarrollo (Cendes) de la Universidad Central de Venezuela. Director de la misma institución y Jefe del Área Urbano-Regional. Miembro de la Coordinación del Observatorio de Ecología Política de Venezuela.

Consuelo Iranzo: Muchas gracias Francisco Javier por aceptar ser entrevistado para este número de la revista. Te damos la bienvenida y te deseamos mucho éxito en tu nueva gestión al frente de nuestra institución. Hoy vamos a centrarnos en la temática ambiental que sabemos que ha ocupado tu interés teórico y práctico a lo largo de tu carrera académica y tu activismo social. Vayamos de lo más sencillo a lo más complejo sobre este problema del cual se habla mucho pero al que pocos conocen a profundidad. Comencemos por: ¿qué debe entenderse por ambiente?

Francisco Javier Velasco Páez: Gracias por esas palabras de bienvenida y buenos deseos. Igualmente agradezco la deferencia que ustedes en la prestigiosa revista *Cuadernos del Cendes* han tenido conmigo al proponerme esta posibilidad de expresar algunas ideas y dialogar.

El término ambiente proviene del latín *ambiens* que significa «lo que rodea». De hecho, posiblemente la acepción más extendida de ambiente alude a todo aquello que nos rodea en tanto que seres humanos. No obstante, en mi caso particular (y en eso no soy original pues lo comparto con bastante

* Socióloga. Dra. en Sociología del Trabajo. Profesora-investigadora del Cendes-UCV. Coordinadora del Doctorado en Estudios del Desarrollo y Directora de la revista *Cuadernos del Cendes*. Correo-e: consuelo.iranzo@gmail.com

gente) entiendo el ambiente, al menos en lo que respecta a este planeta que habitamos, como una suerte de sistema dinámico (vale decir, un conjunto de elementos en interacción constante), que varía en el tiempo y en el espacio, conformado por dos grandes dimensiones o esferas, una social y otra natural. Ambos componentes se interrelacionan de manera permanente influyéndose mutuamente. Desde que existe el *Homo sapiens* lo social y lo natural se han entrelazado progresivamente generando una historia social y una natural con vínculos muy estrechos e ineludibles; los seres humanos somos resultado de un proceso evolutivo, más bien coevolutivo, tanto en el sentido natural como en el social. De tal manera, que no solo estamos rodeados por el ambiente, sino que formamos parte de él. Somos simultáneamente seres sociales y naturales.

CI: Para ser más específicos, ¿en qué nos diferenciamos de la convivencia que practican los animales, como es el caso de un hormiguero o una manada de elefantes? Lo social no pareciera ser exclusivamente humano.

FJVP: En la perspectiva que asumimos, reconocemos que otros seres vivos conforman agrupaciones, comunidades, algunas muy complejas. Más aun, reconocemos valores intrínsecos en todos los seres vivos (incluso en entidades no vivas que forman parte de la naturaleza y se conectan con los humanos en la trama de la vida) pero, en lo que respecta a este rincón del universo que llamamos Tierra y en este tiempo, los humanos vivimos en sociedades que son particulares, específicas, únicas, en sus tipos de organización, sus formas de intercambio, instituciones, relaciones de poder, relaciones de mediación con lo natural a través de la tecnología, sus culturas, ideas, valores, lenguajes, creaciones materiales, etc.

CI: Siguiendo con las explicaciones desde los asuntos más sencillos ¿Qué tienen que ver los problemas ambientales con lo social? ¿Qué es un problema ambiental?

FJVP: Los problemas ambientales podemos entenderlos como desequilibrios o perturbaciones que ocurren en las interacciones entre sociedad y naturaleza. Todos los problemas ambientales tienen una raíz social, están asociados a causas, circunstancias sociales. Tienen que ver con formas particulares, sociohistóricas, que asumen las sociedades en su relación con la naturaleza. Aclaramos que aquí nos referimos a lo social en un sentido amplio que incluye lo cultural, lo político, lo económico, lo tecnológico y otros ámbitos del desempeño y la creación humana que no tienen un origen y un

sentido exclusivamente biológico. En este sentido decimos que la resolución de los problemas ambientales supone resolver al mismo tiempo (no de manera lineal, etapista) sus causas sociales en su entronque con dinámicas naturales, considerando la multidimensionalidad y complejidad de esos problemas. Por ello no basta con soluciones exclusivamente técnicas como algunos proponen, aunque las innovaciones tecnológicas tienen un papel muy importante que jugar en esto.

CI: ¿Con cuál perspectiva teórica, enfoque o enfoques, te identificas en el análisis de los problemas ambientales?

FJVP: Con la Ecología Social y la Ecología Política que estudian las conexiones que se establecen entre las personas, los grupos sociales, las sociedades y su entorno, adoptando una perspectiva amplia e interdisciplinaria que considera los contextos sociales, políticos, económicos, culturales y psicológicos con mayor énfasis que las versiones anteriores de la ecología en su relación con los humanos. En esta perspectiva convergen aportes de la antropología, la sociología, la economía ecológica, la geografía, la psicología ambiental, el ecofeminismo y la ecología natural, entre otras disciplinas y corrientes.

CI: ¿Qué podemos hacer ante problemas ambientales tan graves y amenazantes como el cambio climático?

FJVP: Bueno, el cambio climático (que para mí es más bien un desorden climático) es una expresión muy representativa de una crisis ecológica global que forma parte a su vez de una crisis civilizatoria en curso, entendiendo en este caso que esa civilización consiste en una constelación de sociedades con un patrón hegemónico global que muestra múltiples y ostensibles signos de deterioro.

CI: ¿Te refieres al capitalismo?

FJVP: Me refiero a algo más añejo y que abarca más, cuyos orígenes se remontan a la Grecia antigua y al mundo hebreo también antiguo. A una civilización, hoy en día global, de la cual el capitalismo y, por cierto, también el socialismo, constituyen sus expresiones más recientes en el tiempo. A una civilización muy potente, con grandes logros, pero que, en términos generales, surgió y se extendió sobre la base de una intención de control y dominación de la naturaleza, rasgo que se acentuó con el advenimiento de la llamada modernidad. Vivimos una época de cambios profundos y acelerados, de desequilibrios y perturbaciones que tienen su correlato ecológico y

geológico en lo que, desde hace más de veinte años, se conoce en el mundo científico, académico e incluso político como *Antropoceno*. Este vocablo no designa a un simple lapso de crisis ecológica sino a una nueva era geológica, de larga duración, que sustituye al Holoceno, en la que la humanidad se ha constituido en la fuerza fundamental que modela y remodela los sistemas planetarios, desatando dinámicas exponenciales de desequilibrio ecológico que intersectan desigualdades sociales básicas. Hablamos de emisiones constantes de gases de efecto invernadero en proporciones descomunales, degradación acelerada de suelos, consumo extremadamente desequilibrado del agua dulce, deforestación en gran escala, erosión permanente y veloz de la biodiversidad, contaminación generalizada, generación y dispersión de desechos, eco tóxicos y radioactivos, entre otras.

CI: Y ese escenario tan dramático que esbozas ¿qué nos plantea en materia de pensamiento y de acción, de teoría y práctica, ya no solo en lo que respecta al cambio climático, sino a cómo sobrevivir en eso que se ha llamado el Antropoceno?

FJVP: La urgencia ecológica que confrontamos ahora sacude profundamente tanto nuestros hábitos como nuestros cuadros conceptuales. Eso ya ha comenzado a incidir progresivamente en diversas latitudes en un espectro de percepciones, representaciones y elaboraciones que van del pensamiento académico al político, e incluye también los imaginarios colectivos, que tomaron forma en un mundo ya bastante desdibujado y resultan insuficientes para comprender y hacer frente a los eventos geo-ecológicos mayores que estremecen nuestros frágiles equilibrios planetarios. Nos adentramos ahora en un mundo incierto, cuya gestión demanda nuevos conceptos políticos y paradigmas teóricos, ya que los que hasta ahora estaban en uso y en disputa se muestran ineficaces y en franca obsolescencia. La constitución de nuevas cosmogonías y nuevas filosofías políticas es muy necesaria, tanto para tratar de entender orgánicamente los acontecimientos en curso y sus consecuencias ecosociales, como para intentar atajar la catástrofe con dignidad y eficacia, para dar un sentido de interdependencia entre la sociedad y el ecosistema, de sostenibilidad del conjunto y perpetuación de la trama de vida. Debemos repensar y resemantizar lo que entendemos por desarrollo. En términos prácticos eso debe traducirse en formas diferentes, más equilibradas y sostenibles de existir en el territorio, no centradas en el culto al crecimiento ilimitado.

CI: ¿Cuáles consideras que son, principalmente, esas formas diferentes de existencia que habría que poner en práctica?

FJVP: Cooperando con y no yendo a contracorriente de los ritmos y procesos naturales; configurando y reconfigurando los asentamientos humanos y sus dinámicas en sintonía y simbiosis con los ecosistemas donde se asientan; diversificando las matrices energéticas y abandonando progresivamente la matriz de los combustibles fósiles, desarrollando y aprovechando democráticamente ecotecnologías en procesos de reconversión industrial; conformando sistemas alimentarios orgánicos y resilientes; diversificando los regímenes alimentarios; promoviendo la movilidad intermodal y ecológica; impulsando una economía que combina modelos de producción, procesamiento, distribución y consumo integrales e incluyentes que toman en consideración variables ambientales, sociales, políticas y culturales conjuntamente y aplicando un enfoque sistémico con variables propiamente económicas; promoviendo emprendimientos económicos de regeneración ambiental, por mencionar algunas iniciativas.

CI: Nos has señalado un amplio y complejo listado de acciones ¿Qué supone eso para Venezuela y la crisis que atraviesa desde hace varios lustros? ¿Qué podemos proponer y hacer desde la academia?

FJVP: Teniendo como referencia un cuadro general de acción como el que hemos bosquejado de manera muy sintética e incompleta, y adaptándolo a nuestras particularidades biodiversas y sociodiversas, características de nuestra tropicalidad, urge diseñar políticas que conduzcan a escenarios no solo post-petroleros sino post-extractivistas, que orienten transicionalmente y de manera democrática un proceso de creación de una sociedad ecológica. Esto supone un compromiso de parte de nuestros centros de conocimiento, de las universidades e institutos de investigación en llevar adelante investigaciones y proyectos capaces de analizar la estructura multidimensional de los ambientes y entornos humanos que forman parte de nuestro territorio con análisis multidisciplinarios, interdisciplinarios y transdisciplinarios contextuales y además multinivel de las relaciones entre las personas, las comunidades, los grupos y los otros componentes de sus ambientes, que abarcan diferentes escalas en términos ecológicos, espaciales, socioculturales y temporales. Esto implica un esfuerzo de síntesis de conceptos y metodologías provenientes de diferentes campos, favoreciendo y concertando perspectivas académicas

y no académicas que involucren a intelectuales, investigadores, grupos de partes interesadas de las comunidades, ciudadanos, emprendedores, grupos de profesionales y tomadores de decisiones. Los resultados de estos esfuerzos deben traducirse en intervenciones ecosociales comunitarias y políticas públicas, anticipando los efectos secundarios no deseados. En esta tarea queremos ver comprometida a la Universidad Central de Venezuela y, obviamente, al Cendes con su valiosa reserva de talento humano e importante legado en lo que concierne a la docencia, la investigación y el estímulo al debate plural y fecundo.

CI: Muchas gracias Francisco Javier por toda tu reflexión y en particular por las importantes pistas que nos has señalado para confrontar este problema, sobre el cual recibimos cotidianamente tantos diagnósticos y en mucha menor medida soluciones concretas.

El estado de los servicios de salud sexual y reproductiva en el Ecuador con enfoque en la población migrante

Cheryl Martens*

Miriam Ernst

Taymi Milán

Manuela Ernst

Ana Lucía Bucheli

pp. 121-155

Introducción¹

El éxodo venezolano se ubica, por su alcance y magnitud, como el principal flujo migratorio de gran escala en los últimos decenios al interior de la región. Las estimaciones oficiales señalan que hasta septiembre de 2021 más de 6 millones de refugiados, migrantes y solicitantes de asilo provenientes de Venezuela, se encuentran en diferentes países del mundo, de ellos aproximadamente 5 millones han tenido como destino países de América Latina y el Caribe. Hasta noviembre de 2021, la cifra aproximada de personas refugiadas y migrantes de Venezuela en Ecuador ascendió a 508.935 (GTRM, 2021a). Hacia fines de 2020, la Plataforma Interagencial para Refugiados y Migrantes de Venezuela (R4V) y el Grupo de Trabajo para Refugiados y Migrantes (GTRM) - Ecuador, reportaban una proyección para 2021, de 612.714 personas en movilidad procedentes de Venezuela, de los cuales 522.500 se encontrarían en destino

* C. Martens: Dra. en Sociología por la Universidad de Manchester. Directora del Instituto de Estudios Avanzados en Desigualdades (IEAD), Coord. del Departamento de Sociología y Profesora Investigadora del Colegio de Ciencias Sociales y Humanidades, Universidad San Francisco de Quito.

Correo-e: cmartens@usfq.edu.ec

Miriam Ernst: Socióloga, diplomada en Género y Desarrollo, Género Historia y Cultura y Embarazo infantil forzado. Vicepresidente de la Coalición Nacional de Mujeres del Ecuador.

Correo-e: liziet55ec@gmail.com

T. Milán: Dra. en Políticas Públicas de Flacso-Ecuador. Investigadora asociada del IEAD de la Universidad de San Francisco de Quito y de Flacso-Ecuador.

Correo-e: tmlanfl@flacso.edu.ec

Manuela Ernst: Comunicadora social y Magister en Relaciones Internacionales por Flacso - Ecuador.

Correo-e: manuela.ernst.tejada@gmail.com

A. L. Bucheli: Psicóloga Clínica por la Pontificia Univ. Católica del Ecuador. Máster en Salud Pública por la Univ. de Melbourne, Australia. Especialista en Proyectos de Desarrollo Social y en Salud del Adolescente. Técnica del área de salud de la Organización Internacional para las Migraciones de Ecuador.

Correo-e: abucheli@iom.int

¹ Reconocimiento y agradecimiento al equipo técnico del informe: Jessica Flores, Juan Miguel Triá y Andrea Valencia, y al equipo revisor. Ministerio de Salud Pública: Yuridia Torres, Marivel Illapa, Desirée Viteri, Norma Oña, Verónica Simbaña, Mercedes Allauca, Daniela Lisintuña, Francisco Vallejo. Organización Internacional para las Migraciones: Ana Lucía Bucheli, Daniel de la Torre, Belén Rodríguez. El presente estudio contó con la valiosa colaboración de instituciones públicas, organismos internacionales, organizaciones de la sociedad civil, Gobiernos Autónomos Descentralizados, activistas de derechos humanos y personas en movilidad, y de las comunidades de acogida en Quito, Manta, Machala, Guayaquil y Lago Agrio.

migratorio y, aproximadamente, 90.264 realizarían su tránsito por el país con el objetivo de arribar a terceros países (GTRM, 2021a). La situación generada por el Covid-19 ha contribuido al deterioro de la calidad de vida dentro de las comunidades de acogida y particularmente de las personas en movilidad. La carencia de medios de vida, el empobrecimiento, la precarización y la falta de oportunidades de inserción en el mercado laboral, así como las restricciones de acceso a derechos y servicios básicos, han constituido algunos de los principales efectos que la pandemia ha dejado en los flujos de la movilidad humana (Martens *et al.*, 2021).

Frente a las condiciones sociales, barreras, limitaciones y restricciones que enfrentan las personas en movilidad, las autoridades ecuatorianas han generado iniciativas para ampliar la cobertura de servicios de protección y de acceso a la salud universal, pública y gratuita. Esto último es consagrado constitucionalmente como un derecho fundamental que debe ser garantizado mediante políticas económicas, sociales, culturales, educativas y ambientales, y regido por los principios de equidad, universalidad, solidaridad, interculturalidad, calidad, eficiencia, eficacia, precaución y bioética (Asamblea Nacional del Ecuador, 2008, Art. 32). Estas acciones cuentan con la asistencia y cooperación de organismos internacionales y de la sociedad civil. A pesar de ello, los niveles de acceso a servicios de Salud Sexual y Salud Reproductiva (SSySR) de las personas en movilidad continúan siendo limitados (Martens *et al.*, 2021), manifestándose una carencia notoria de datos y de investigaciones empíricas que reporten evidencias sobre las condiciones reales en las que se encuentran estas poblaciones y que permitirían el diseño de políticas públicas orientadas a la toma de decisiones.

La salud es un derecho fundamental que se interrelaciona con otros derechos y que se encuentra afectado por inequidades económicas, de género, sociales y étnicas (Asamblea Nacional del Ecuador, 2008; MSP, 2017a), así como el ejercicio pleno de los derechos sexuales y reproductivos a lo largo del ciclo vital de las personas, que también se encuentra afectado por inequidades étnicas, crisis humanitarias y procesos migratorios (GTRM, 2020). Como ya se dijo, en el Ecuador, el acceso universal y gratuito a la salud constituye un derecho fundamental de rango constitucional para todas las personas que se encuentran en el territorio nacional, lo cual está establecido mediante varios artículos constitucionales (Asamblea Nacional del Ecuador, 2015, Art. 6, 32, 363). En igual sentido, se reconocen los derechos de igualdad y no discriminación bajo ninguna causal, el derecho de las personas a migrar

y a obtener asistencia humanitaria (Asamblea Nacional del Ecuador, 2015, Art. 11.2, 40 y 42). El Ministerio de Salud Pública (MSP), como ente rector de las políticas del Sistema de Salud a nivel nacional, se encarga de «planificar, coordinar, regular, vigilar, controlar, evaluar y sancionar las acciones e intervenciones de salud» de acuerdo con los mandatos establecidos por el Código Orgánico de la Salud (Asamblea Nacional del Ecuador, 2016).

El Plan Nacional de Salud Sexual y Salud Reproductiva (2017-2021) señala la necesidad de promover la inclusión, la igualdad y el respeto de los Derechos Humanos en el marco de la SSySR. Este enunciado, obedece a varios de los compromisos internacionales y regionales firmados por el Ecuador, entre ellos los Objetivos de Desarrollo Sostenible (Objetivos 3, 5 y 10), la «Declaración sobre la Violencia contra las Mujeres, Niñas y Adolescentes y sus derechos sexuales y derechos reproductivos» (OEA, 2014), así como los protocolos de aplicación de los Derechos Humanos a la Salud Sexual y Reproductiva, del Fondo de Población de las Naciones Unidas y el Comisionado para los Derechos Humanos. En función de cumplir con sus cometidos, la autoridad sanitaria posee una diversidad sustancial de normas procedimentales que se materializan a través de guías técnicas, las cuales se sustentan en la búsqueda de estándares de actuación basados en la evidencia científica y las buenas prácticas médicas. El Modelo de Atención Integral de Salud Familiar, Comunitario e Intercultural, MAIS-FCI, aspira a promover espacios de realización efectiva de derechos, respondiendo a las demandas diferenciadas de mujeres y hombres en todo su ciclo de vida, considerando su diversidad étnica-cultural, sexo-genérica, de procedencia geográfica, de discapacidad y de movilidad humana (MSP, 2017b: 6). De la misma manera, se cuenta con la Política Intersectorial de Prevención del Embarazo en Niñas y Adolescentes 2018-2025, que parte del reconocimiento de la multicausalidad del fenómeno, proponiendo intervenciones multifactoriales para su resolución.

La Organización Internacional para las Migraciones (OIM) es la principal organización intergubernamental en el ámbito de la migración en Ecuador. La OIM ha tomado acciones dirigidas a la protección integral de las personas migrantes y de la comunidad de acogida en situación de vulnerabilidad, a nivel global, regional y nacional. En el marco de la respuesta al flujo de personas refugiadas y migrantes provenientes de Venezuela, se han generado procesos de levantamiento de información como la Matriz de Seguimiento de Desplazamiento (DTM, por sus siglas en inglés) y otros realizados por el Grupo de Trabajo para Refugiados y Migrantes (GTRM). En estos se ha procurado

incluir cuestiones relacionadas con las necesidades de la población, incluyendo la salud sexual, para así responder con programas y líneas de acción de forma oportuna y adecuada frente al cambiante contexto.²

Contexto de la salud sexual y salud reproductiva (SSySR) en el Ecuador

La evolución en materia de salud sexual y salud reproductiva (SSySR) en las cuatro últimas décadas en Ecuador guarda estrecha relación con los avances y retrocesos experimentados en la implementación de las políticas públicas. Tanto la puesta en la agenda de las problemáticas vinculadas a la SSySR, hasta la consagración constitucional de derechos vinculados a este ámbito y los servicios generados para su realización efectiva, obedecen a la incidencia de la acción colectiva a escala mundial, regional y nacional. La lucha por el ejercicio pleno de los derechos sexuales y reproductivos reconocidos a nivel global, presenta serios desafíos en varios países del mundo. La existencia de diferentes barreras económicas, sociales, históricas y culturales constituyen factores que impiden el goce efectivo de estos derechos en condiciones de igualdad para toda la población mundial. El Ecuador no escapa a estas realidades.

El deterioro económico y social experimentado en Venezuela durante la última década ha generado un fuerte deterioro en el ejercicio de los derechos sexuales y de los derechos reproductivos. Organismos como el Fondo de Población de las Naciones Unidas (Unfpa) señalan que la crisis multidimensional que vive ese país ha derivado en el aumento de indicadores de embarazo adolescente (95 por cada 1.000 mujeres de 15 a 19 años), mortalidad materna (98,87 muertes por cada 100.000 nacidos vivos), acceso a anticonceptivos gratuitos (alrededor del 80 por ciento de escasez de suministros), infecciones de transmisión sexual que se propagan rápidamente, incluida la sífilis congénita, así como el incremento de la violencia de género, incluidas la violación y la trata de personas con fines de explotación sexual (Unfpa, 2021). En función de ello, los servicios de SSySR para las poblaciones en movilidad provenientes de Venezuela es altamente sensible de acuerdo

² Los resultados presentados aquí forman parte de un estudio más amplio financiado por la OIM y el Ministerio de Salud Pública (MSP) un «Diagnóstico Situacional, sobre el estado de la violencia basada en género (VBG) y la salud sexual y salud reproductiva (SSySR) en los cantones de Quito, Manta, Machala, Guayaquil y Lago Agrio», visibilizando las barreras que enfrenta la población en movilidad humana, con el fin de generar acciones que aporten al acceso y al mejoramiento de los servicios integrales de atención en salud.

con el contexto de privaciones que viven en su país de origen y las múltiples condiciones de vulnerabilidad que enfrentan en los países de destino, como personas en movilidad.

Los derechos sexuales y los reproductivos se establecen en la agenda de las instituciones y de los profesionales de la salud en Ecuador como resultado de espacios de socialización y discusión en la arena internacional y regional. Entre las principales transformaciones introducidas en el país se cuentan las regulaciones para el aborto terapéutico en condiciones seguras, el anticonceptivo oral de emergencia (AOE), la incorporación de insumos imprescindibles en el Cuadro Nacional de Medicamentos Básicos como el levonorgestrel, la regulación y provisión de métodos de anticoncepción (MAC) (MSP, 2014; MSP, 2021a), entre otros muchos avances. El Ministerio de Educación y el MSP han desarrollado estrategias conjuntas para ampliar las acciones de educación en sexualidad en la población escolar. Entre las principales iniciativas de acción concertada se encuentra el planteamiento del Modelo Integral de Salud Escolar-MISE (MSP y Mineduc, 2015), la incorporación de los Equipos de Atención Integral de Salud (EAIS) en el currículo educativo, así como en los ejes de articulación de la Política Intersectorial de Prevención del embarazo en niñas y adolescentes, particularmente en sus lineamientos 3,4,5 y 6 (MSP, 2021b).

Ecuador como país de tránsito o de acogida para personas en situación de movilidad humana, presenta indicadores desfavorables respecto a las tasas de embarazo adolescente e infantil, mortalidad materna, acceso limitado a educación sexual integral y abortos inseguros. La legalidad del aborto se encuentra estipulada atendiendo a tres causales: peligro para la salud, la preservación de la vida y violación.³

Además de estas problemáticas complejas, los efectos del Covid-19 se han traducido en un debilitamiento general del sistema de salud pública, la escasez de recursos humanos y materiales, el deterioro de la infraestructura y el agotamiento de los equipos de profesionales de la salud. Entre los impactos que se han visibilizado en los servicios de SSySR, se encuentran las

³ Previamente, el art. 150 del Código Integral Penal establecía la posibilidad de interrupción del embarazo por violación únicamente cuando la mujer padeciera de discapacidad mental. El 28 de abril de 2021 el Pleno de la Corte Constitucional resolvió: a. Declarar la inconstitucionalidad por el fondo del artículo 150 numeral 2 del Código Orgánico Integral Penal en la frase «en una mujer que padezca de discapacidad mental». Con ello se establece la posibilidad de que las mujeres sobrevivientes de violación accedan a la interrupción del embarazo en las condiciones y plazos previstos por ley. Ver Sentencia 34-19-IN y acumulados de la Corte Constitucional del Ecuador (2021a).

cifras de mortalidad materna que aumentaron en el año 2020 cerca de 40 casos respecto del 2019 (MSP, 2021c). La pandemia, al provocar una caída del escaso presupuesto asignado para salud sexual y salud reproductiva y las barreras de acceso que se dieron producto del aislamiento obligatorio y la limitación de movilidad, ha agravado la situación de muchas mujeres, más que nada, de las más empobrecidas entre las que cuentan las mujeres en situación de movilidad humana (Morán, 2021).

El estudio de «Costos de omisión en Salud Sexual y Reproductiva en el Ecuador» señala que, en el año 2017, los costos de dicha omisión en el Estado ecuatoriano superaron 17 veces los montos requeridos para la prevención (MSP *et al.*, 2017c). El estudio de «Evaluación Socioeconómica PDNA-Covid19, Ecuador, marzo-mayo 2020» (2020), realizado por la Secretaría Técnica Planifica Ecuador, demuestra que el MSP y el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS) dejaron de realizar 12.5 millones de atenciones en prevención y promoción. Esto afectó, sobre todo, la prevención y atención de infecciones de transmisión sexual (ITS) y VIH. En planificación familiar, las atenciones disminuyeron 26,5 por ciento; y, entre marzo y mayo del 2020, en servicios esenciales de salud sexual y salud reproductiva 45 y 60 por ciento, comparado con 2019 (Secretaría Técnica Planifica Ecuador, 2020: 30).

Según el Proyecto Prevención del Embarazo en Niñas y Adolescentes del Ministerio de Salud Pública, con base en las cifras actuales del Anuario de estadísticas vitales de nacidos vivos y defunciones fetales de 2009-2020 del INEC, en el territorio nacional se registraron un total de 1.631 nacidos vivos, hijos/as de adolescentes de 10 a 14 años, que corresponden a una tasa específica de fecundidad de 2 nacidos vivos por cada 1.000 niñas de ese rango de edad. Así también, se registran un total de 43.260 nacidos vivos, hijos de adolescentes de 15 a 19 años que corresponden a una tasa específica de fecundidad de 54.6 nacidos vivos por cada 1.000 adolescentes de ese rango de edad (INEC, 2020). A pesar de que la situación de niñas y adolescentes en movilidad humana se encuentra relativamente invisibilizada en el marco más general de la problemática del país con respecto a estos temas, sus circunstancias agravan las vulnerabilidades y riesgos a las que se encuentran expuestas.

Entre estas circunstancias se encuentra la falta de acompañamiento de miembros del núcleo familiar próximo, así como la inexistencia de redes de apoyo durante el tránsito migratorio y en el país de destino, y la trata de personas con fines de explotación sexual. Ello condiciona la realización de uniones tempranas

tanto desde el país de origen como en la ruta migratoria y en la comunidad de acogida. La persistencia del embarazo en adolescentes y en menores de catorce años –que es indicativo de violencia sexual–, se evidencia como un grave problema de salud pública con afecciones complejas e interdependientes en sus trayectorias de vida, que abarcan las posibilidades educativas laborales, económicas y sanitarias (Unfpa, 2020). Esta población sufre, además, de altos niveles de mortalidad materna y neonatal, y desnutrición crónica. Para los grupos de madres menores de 15 años prevalece el nivel de instrucción de educación básica con el 73,56 por ciento, mientras que para el grupo etario de 15 a 19 años la composición alcanza un 56,07 por ciento de adolescentes que llegan a completar la educación media y el bachillerato, secundadas por un 39,91 por ciento de las que culminan únicamente la educación básica (Unfpa, 2020).

El Plan Integral para la atención y protección de derechos en el contexto del incremento del flujo migratorio venezolano en Ecuador (2018) y el Plan Integral para la Atención y Protección de la Población Venezolana en Movilidad Humana en Ecuador (2020) establecen la garantía de atención primaria en salud integral a grupos de atención prioritaria en contextos de movilidad, resaltando la necesidad de cooperación con distintos sectores del Estado, organismos internacionales y sociedad civil. Además, delinea la necesidad de respetar y actuar en función de los principios de igualdad, no criminalización de la migración e interseccionalidad de características de la migración venezolana a Ecuador (Mremh, 2018, 2020). De la misma manera, la política migratoria del Estado ecuatoriano recogida en la Ley Orgánica de Movilidad Humana de 2017, modificada por última vez en febrero de 2021, y su Reglamento, establecen que, en caso de urgencia médica que signifique un riesgo para su vida o la de algún miembro de su familia, toda persona puede acudir a establecimientos de salud. A pesar de que la legislación ecuatoriana «establece que todas las personas, independientemente de su nacionalidad o estado migratorio tienen derechos a acceder a los servicios de salud pública, la realidad es que existen múltiples barreras que lo impiden» (Cepam-G e Ippfrho, 2021: 5).

Estado del arte sobre Salud Sexual y Salud Reproductiva con enfoque en población en situación de movilidad humana por cantón

Los estudios disponibles sobre movilidad humana enfocados a la salud sexual y la reproductiva son escasos. La producción académica en este sentido se

concentra en las principales ciudades del país, con grandes vacíos en cantones menos representativos en cuanto a su densidad poblacional. Algunos de los principales aspectos señalados en estas investigaciones se focalizan en el estudio de los déficits de información sobre el acceso a SSySR y los servicios más demandados por las personas en movilidad humana. Asimismo, existen estudios informativos que se centran en la discriminación a migrantes en el sistema sanitario tanto en centros de salud como en hospitales públicos. A continuación, se presenta un breve análisis del estado del arte de la SSySR en cada cantón en función de la literatura producida durante los diez últimos años.

Los estudios realizados en el cantón Quito, con respecto a la SSySR, abordan temas como explotación sexual (Betancourth, 2010), migraciones (Schneider, 2018), embarazos no deseados (Enríquez, Ortuño Villagómez y Sacoto, 2019), embarazos adolescentes (Moreno, 2017), el impacto social de la prostitución y la presencia de Lgbtiq+ en las calles de Quito (García, 2017). Los artículos consultados, en su gran mayoría, se enfocan en la mujer como punto específico de atención. Sin embargo, no ofrecen una discusión de temas estructurales; por ejemplo, el impacto de la construcción de masculinidades hegemónicas, el rol del Estado, su interrelación con el sistema de salud, el sistema de educación, entre otros. Dentro de estos materiales, se aprecia la existencia de estudios de casos sobre realidades y conflictos presentes en Quito; asimismo, se puede visibilizar el interés de la academia por identificar el nivel de conocimiento sobre SSySR y el ejercicio de estos derechos en el país (Maldonado y Samaniego, 2017). Los grupos diversos han sido usualmente relegados de los estudios, entre ellos: los/as trabajadores/as sexuales, las experiencias y problemáticas enfrentadas por personas trans femeninas y trans masculinos y otras personas Lgbtiq+. De igual manera, las personas en movilidad han sido relegados del espectro de estos estudios, enfocándose casi en su totalidad en mujeres ecuatorianas y, esporádicamente, en colombianas.

En Manta, los temas principales sobre SSySR, se incluyen dentro del espectro más amplio de estudios a nivel nacional. Por ejemplo: «Herramientas para el desarrollo de capacidades que permitan implementar acciones en respuesta a SSySR» (MSP, 2017a), «Análisis de realidades de la población venezolana» (OIM, 2019), «Análisis de herramientas regulatorias como políticas públicas» (Suárez, Castillo y Mera, 2020), y «Respuestas multisectoriales a la crisis humanitaria» (Noboa, 2020). Otro de los estudios de particular importancia se asocia con los efectos positivos de la Planificación Familiar

(PF) y la necesidad de ampliar el acceso a métodos anticonceptivos (MAC) por parte de la administración de salud pública, organismos internacionales y otros actores (Ubilus *et al.*, 2016). El levantamiento de los datos contenidos en estas investigaciones se realiza mediante métodos cualitativos (Ubilus *et al.*, 2016), talleres de capacitación, grupos focales (Murfet y Baron, 2020) y métodos cuantitativos (OIM, 2019; Suárez, Castillo y Mera, 2020). Es importante señalar la presencia minoritaria de trabajos con un enfoque de derechos humanos y la experiencia migrante femenina (Cortés, 2005), investigaciones sobre las trayectorias migratorias de personas transfemeninas (García, 2017), estudios de desarrollo humano en personas que ejercen la prostitución (Gómez, 2017) o estudios sobre comercio sexual (Ruiz, 2008).

En el cantón Machala, los estudios realizados sobre SSySR son igualmente escasos. Los principales temas estudiados en la ciudad, así como en la provincia, son el conocimiento, la educación y el acceso a la información, la salud sexual y reproductiva en adolescentes y niñas; acceso y uso responsable de métodos anticonceptivos seguros, eficaces, asequibles y aceptables a elección de cada usuario. Los artículos más significativos se encuentran enfocados en embarazos adolescentes y no deseados (Parrales, 2015), así como las infecciones de transmisión sexual, incluido VIH/SIDA (Cedillo, 2014). Los desafíos para el acceso a SSySR, no afectan únicamente a mujeres migrantes, sino en general a personas en situación de vulnerabilidad como niños, niñas, adolescentes y personas Lgbtiq+ (Ruiz, 2008). En la provincia El Oro existe producción de conocimiento sobre el tema de la educación sexual enfocada en población adolescente, aunque pocos de estos estudios abordan los servicios de SSySR disponibles para este segmento poblacional (Villacís, 2014).

Por su situación en la frontera norte, el cantón de Lago Agrio experimenta altos índices de trata de personas, prostitución, violencia e inseguridad. Los estudios sobre la SSySR en Lago Agrio han sido desarrollados por organizaciones internacionales y de la sociedad civil. Materiales recientes están enfocados en personas en movilidad, quienes frecuentemente se ven obligadas a recorrer la zona y enfrentarse a los peligros de la ruta migratoria (Federación de Mujeres de Sucumbíos, 2021a). Así, muchas mujeres y jóvenes colombianas se vuelven vulnerables a la extorsión, por miedo a la deportación o por la necesidad (Mujeres al Borde, 2005). Según un estudio diagnóstico realizado por la Federación de Mujeres de Sucumbíos (2021), el sistema de salud en el cantón es deficiente, el hospital provincial presenta carencias de infraestructura, equipamiento y personal, que limitan la atención a enfermedades específicas

que afectan a las mujeres. La falta de un diagnóstico temprano constituye una causa del agravamiento de enfermedades e incluso de la muerte de la mujer (Federación de Mujeres de Sucumbíos, 2021a:25-26). Según información presentada por el INEC (2014) en relación a la atención materna, el 86 por ciento de los partos en la provincia de Sucumbíos ha tenido atención médica y un 14 por ciento se ha realizado sin asistencia médica (Federación de Mujeres de Sucumbíos, 2021a: 30). La literatura sobre Sucumbíos y Lago Agrio documenta que, desde hace muchos años, se destaca el estudio y la labor de los movimientos sociales de indígenas, mujeres, niños, adolescentes, Lgbtiq+, de derechos humanos y de personas viviendo con VIH que, en su lucha por la salud y la vida, han contribuido con la disminución de formas de discriminación y de estigma (MSP, 2007: 5).

Según Cepam-G (2021), en Guayaquil existe una falta de priorización del rol de la educación en temas de salud sexual y reproductiva. En especial, porque en esta ciudad los jóvenes entre 15 y 18 años se convierten en padres de niños/as que no planificaron (Cepam *et al.*, 2021). Estudios como Murillo (2019) reseñan que existe alta prevalencia de infecciones de transmisión sexual en los jóvenes guayaquileños desde la edad de 15 años; a estas cifras se le suma la población migrante que no recibe atención en salud. El desconocimiento en los adolescentes de temas como la importancia de la lactancia causan un lento crecimiento y desarrollo a los bebés (Benavente, 2006; Noguera, 2011); es decir, la falta de información nutricional y de salud sexual afecta la inmunidad de la población comenzando desde la infancia. Además, los estudios sobre Guayaquil demuestran que la población en movilidad en este cantón enfrenta barreras para acceder a los anticonceptivos, cuidados obstétricos debido a la falta de información, el precio y la falta de privacidad de las farmacéuticas, convirtiéndose en padres de forma temprana (Canelos, 2016).

Estudios del Ministerio de Trabajo e inmigración de la Mujer realizados por Rubio Gil *et al.* (2008) muestran que las concepciones morales y religiosas arraigadas en Guayaquil se traducen en la discriminación hacia aquellos que compran métodos anticonceptivos. Las desigualdades que se evidencian en este cantón radican en comportamientos y actitudes del sistema de salud al jerarquizar las relaciones de género, colocando a los hombres en una posición de mayor poder que repercute en vulneraciones a los derechos de salud e información de las mujeres (Auclair, 2018). Otros estudios muestran

cómo la población ecuatoriana «se basa en características biológicas para justificar diferencias de estatus entre un grupo de personas y los demás, para así administrar el acceso a derechos o servicios y hasta para justificar comportamientos abusivos» (Parrales, 2009: 49).

Metodología

El objetivo general del estudio que contempla este informe es de determinar las demandas y percepciones sobre el acceso y calidad de los servicios de SSySR, con énfasis en la situación de mujeres, adolescentes, personas de las diversidades sexo genéricas en situación de movilidad humana. El diseño de la investigación es mixto y combina métodos cualitativos y cuantitativos, fuentes secundarias y primarias. Se realizó la revisión de la literatura producida en el país sobre SSySR, con énfasis en los cantones de Quito, Manta, Machala, Guayaquil y Lago Agrio. Posterior a ello, el levantamiento de instrumentos jurídicos de nivel internacional, nacional y cantonal, así como el mapeo de los actores de incidencia en SSySR. Los datos secundarios cuantitativos, se basan en el estudio de reportes estadísticos desarrollados por Organismos de la Administración Central del Estado. El procesamiento y análisis de estos datos se realizó en series de tiempo mayormente entre enero 2017-junio de 2021.

Los instrumentos para la recolección de datos cualitativos incluyeron: 1) entrevistas a funcionarios del sistema institucional de servicios de SSySR; 2) entrevista semi-estructurada para usuarios de servicios de protección de VBG y entrevista semi-estructurada para usuarios de servicios de SSySR; 3) grupos focales con actores locales; 4) talleres para población objetivo beneficiaria de servicios de SSySR; y, 5) entrevistas a adolescentes, enfocados en población en situación de movilidad humana, colectivos Lgbtiq+ y grupos transfemeninos y transmasculinos.

Además de su carácter mixto, la metodología se asienta en un enfoque multinivel y de contrastes, permitiendo revelar las dinámicas de relación entre los actores que inciden y participan en el ámbito de las políticas públicas, las informaciones provistas en cada nivel y la valoración de las mismas de acuerdo con las perspectivas de los sujetos intervinientes en el proceso investigativo. Los datos cuantitativos se levantaron por una encuesta sobre acceso a servicios en cantones de Quito, Machala, Manta, Guayaquil y Lago Agrio. Este instrumento fue diseñado para la captura de información cuantitativa y cualitativa sobre acceso a los servicios y las percepciones que tienen las personas usuarias sobre ellos. La muestra a la que se aplicó se realizó a través

de un muestreo no probabilístico por conveniencia⁴ (N=805) que buscó un piso básico de representatividad de las poblaciones en movilidad humana y de las comunidades de acogida en cada territorio.

El estudio fue realizado con base en los principios de consentimiento informado y confidencialidad, consentimiento informado con personas adultas y asentimiento con adolescentes, de no revictimización, asimismo se adoptaron los principios de igualdad y no discriminación, no hacer daño, ni generar falsas expectativas sobre las poblaciones participantes y sus múltiples problemáticas y demandas.

Resultados

Análisis de datos secundarios sobre el acceso a los servicios de Salud Sexual y Salud Reproductiva en Quito, Manta, Machala, Guayaquil y Lago Agrio

Con la finalidad de conocer el tipo y frecuencia en el acceso a los servicios de SSySR en los cantones de Quito, Manta, Machala, Guayaquil y Lago Agrio se recopiló información secundaria del MSP, que tienen como base los reportes estadísticos del Registro Automatizado de Consultas y Atenciones Ambulatorias (Rdaca) y de la Plataforma de Registro de Atención en Salud (PRAS). Los datos provistos por este sistema de información no son individualizados y se refieren únicamente a las consultas prestadas en instalaciones del MSP.

Atenciones por primera consulta en «Planificación Familiar»

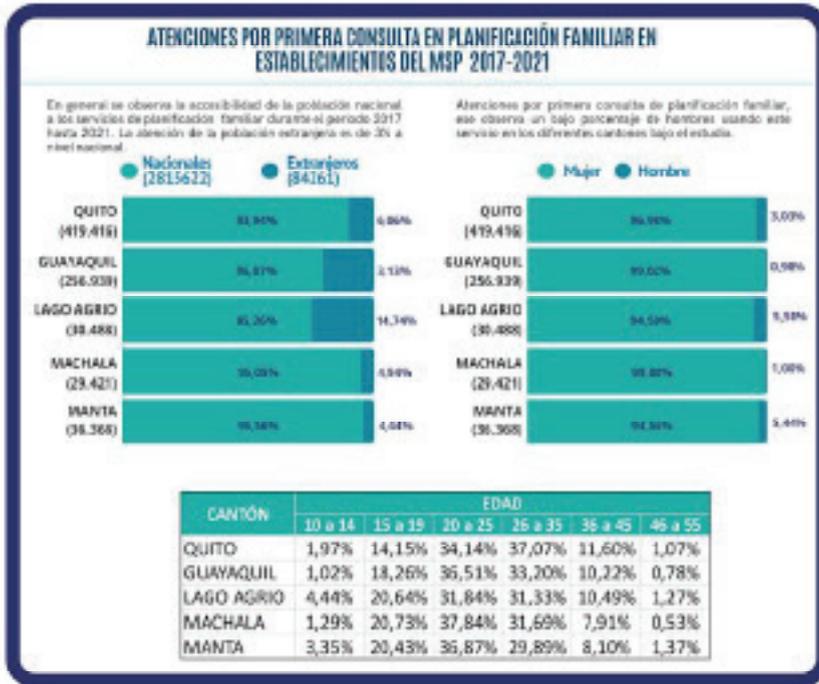
Para este tipo de atenciones es notorio el bajo porcentaje de hombres usuarios. En Lago Agrio, el número de consultas de hombres es el más elevado de los cinco cantones con 5.50 por ciento del total entre 2017-2021, mientras que el cantón Guayaquil posee el porcentaje más bajo con apenas el 0.98 por ciento de atenciones totales.

En relación con la participación de personas en movilidad humana, resalta el bajo nivel de representatividad a nivel nacional con apenas el 2.91 por ciento de atenciones durante los años 2017-2021. El cantón con mayor representatividad es Lago Agrio con aproximadamente el 15 por ciento de las consultas totales efectuadas a personas extranjeras, mientras Guayaquil alcanza el 3 por ciento de las atenciones a esta población.

⁴ Participaron personas vinculadas a programas, proyectos e intervenciones puntuales de la cooperación internacional, de los organismos internacionales y de organizaciones de la sociedad civil en los cantones de incidencia. El diseño de la muestra se basó en la escogencia de estas personas para la aplicación de las encuestas, teniendo en consideración su pertenencia a redes de conocimiento, socialización e incidencia en temas de SSySR y VBG.

Figura 1

Atenciones por primera consulta en planificación familiar en establecimientos del MSP por origen nacional, cantón, sexo y rango etario. 2017 - May/2021



Fuente: elaboración propia a partir de datos del Registro Diario Automatizado de Consultas y Atenciones ambulatorias (RDACAA 1.6 y RDACAA 2.0) y Plataforma de registro en atenciones de salud (PRAS).

En cuanto a la edad de las personas que acceden a servicios de planificación familiar, destaca que el mayor porcentaje de atenciones se da a personas en los rangos etarios superiores a los 20 años, mientras que los rangos inferiores a esta edad representan el 22 por ciento de las cifras totales. Ello implica que de cada 10 atenciones aproximadamente 2 corresponden a adolescentes menores de 19 años y mayores a los 10 años. En este contexto, Lago Agrio, Manta y Machala son los cantones con mayores porcentajes en la atención a los rangos etarios de adolescentes (entre 10 y 19 años).

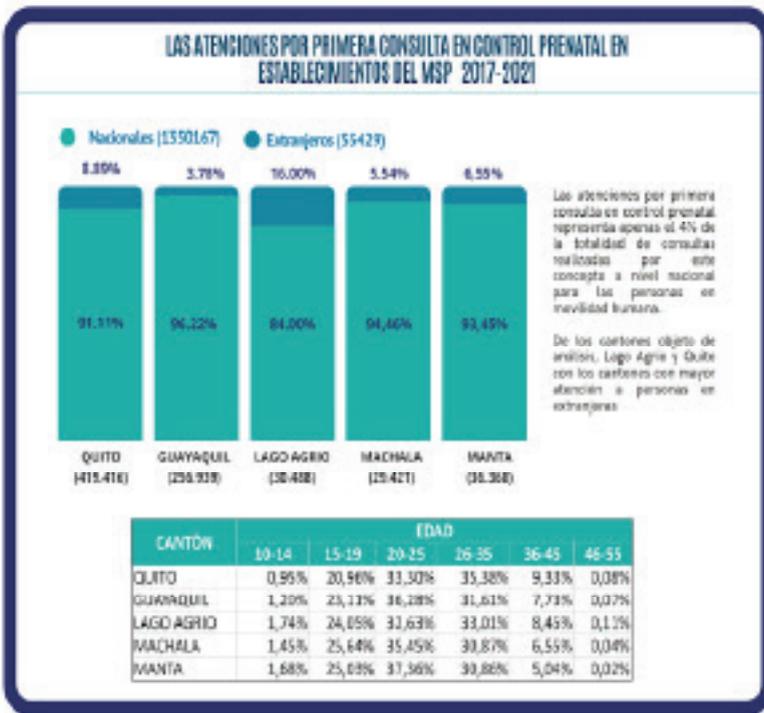
Atenciones por primera consulta en control prenatal

Las atenciones por primera consulta en control prenatal en establecimientos del MSP constituyen uno de los servicios más demandados por la población

en movilidad humana, a pesar de que alcanzan solo el 4 por ciento de la totalidad de consultas a nivel nacional. Al igual que en las variables previas, en los cantones de Lago Agrio, Quito y Manta el porcentaje de personas extranjeras que acceden a este servicio llega al 16 por ciento, 8.89 por ciento y 6.55 por ciento, respectivamente, de las consultas totales realizadas entre 2017 a octubre de 2021.

Figura 2

Atenciones por primera consulta en control prenatal en establecimientos del MSP por cantón, nacionalidad y rangos etarios. 2017 - octubre/2021



Fuente: elaboración propia a partir de datos del Registro Diario Automatizado de Consultas y Atenciones Ambulatorias (Rdaca 1.6 y Rdaca 2.0) y Plataforma de registro en atenciones de salud (PRAS).

Un dato que es importante resaltar es que el porcentaje de menores de 19 años a nivel nacional representa aproximadamente el 26 por ciento del total de atenciones. De ellas, 2 por ciento se corresponde con niñas de entre 10 y 14 años, y 24 por ciento con adolescentes entre 15 y 19 años. Estos datos son alarmantes por las relaciones intrínsecas que existen entre

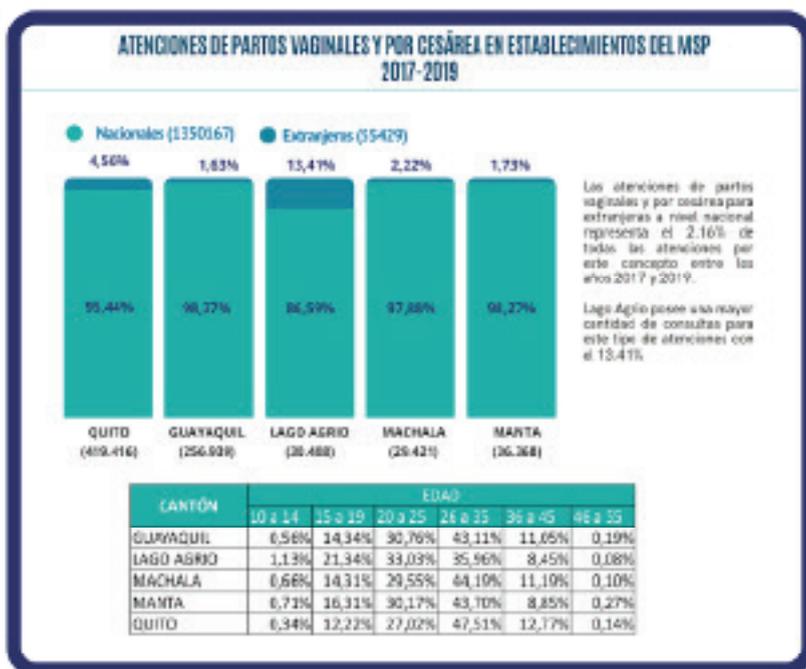
el embarazo infantil y la violencia sexual hacia las niñas. De 2017 a 2021, se realizaron 130 consultas de niñas gestantes entre 10 y 14 años de edad y 4.406 consultas de adolescentes entre los 15 y 19 años de edad, en los cinco cantones de incidencia de este estudio a personas nacionales y extranjeras. La mayor proporción de casos se presenta en Quito para ambos rangos etarios, seguida por Guayaquil y Lago Agrio. La prevalencia del embarazo infantil y adolescente en personas en movilidad, representa el 16.02 por ciento del total en los cinco cantones. Esta cifra refleja un déficit en los servicios de salud sexual y reproductiva de los países de origen a causa de condiciones estructurales, a la vez que devela situaciones de violencia de género y su naturalización al interior de la sociedad.

Atenciones de partos vaginales y por cesárea

Las atenciones de partos vaginales y por cesárea para extranjeras a nivel nacional representan apenas el 2.16 por ciento de todas las atenciones por este concepto entre los años 2017 y 2019.

Figura 3

Atenciones de partos vaginales y por cesárea en establecimientos del MSP



Fuente: elaboración propia a partir de datos del Registro Diario Automatizado de Consultas y Atenciones Ambulatorias (Rdaca 1.6 y Rdaca 2.0) y Plataforma de registro en atenciones de salud (PRAS).

Lago Agrio posee una mayor cantidad de consultas para este tipo de atenciones con el 13.41 por ciento de mujeres en movilidad, porcentaje muy superior al promedio nacional. Quito se ubica en el segundo lugar con el 4.56 por ciento, Manta el 1.73 por ciento y Guayaquil presenta el 1.63 por ciento del volumen total para estos servicios.

En los rangos etarios de las usuarias (nacionales y extranjeras) a nivel nacional, el grupo de entre 26 a 35 años resulta mayoritario con un 39.76 por ciento de atenciones, seguido por el rango de 20 a 25 años con el 31.36 por ciento. El cantón Lago Agrio presenta el mayor porcentaje de embarazos a edades tempranas con 21.34 por ciento para el rango de 15 a 19 años y 1.13 por ciento para el rango de 10 a 14 años. Según información de los establecimientos del MSP durante el período 2017-2019, se produjeron 3.465 nacimientos de madres de entre 10 a 14 años y 83.200 partos de adolescentes de entre 15 y 19 años. Guayaquil es el cantón que mayor cantidad de atenciones presenta en los rangos etarios de niñas y adolescentes, seguido por Quito y Manta.

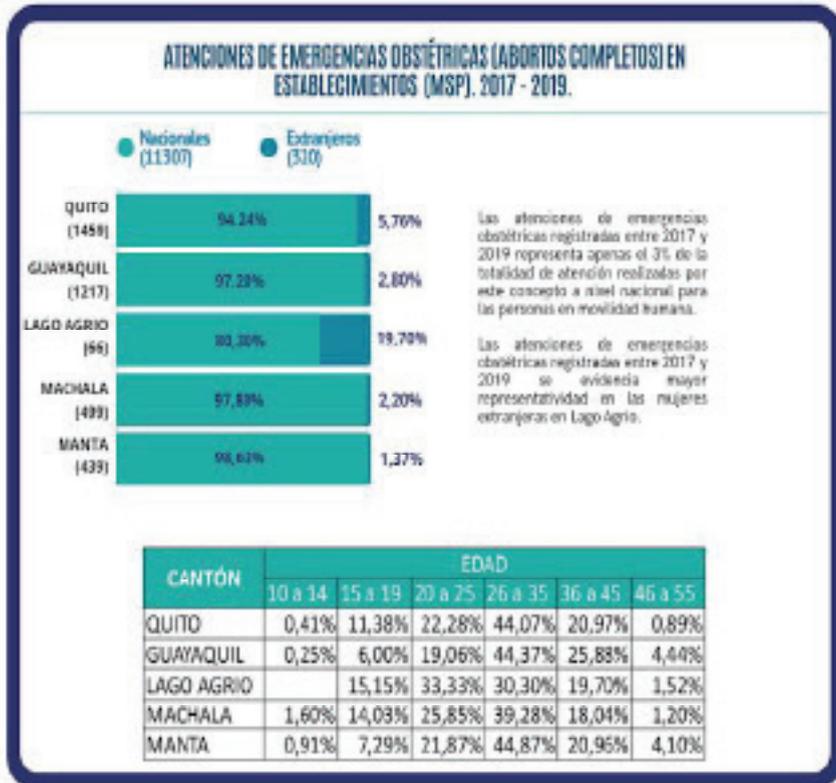
Atenciones a emergencias obstétricas

Las emergencias obstétricas están constituidas por diversas patologías que ponen en riesgo la salud materna y fetal. Entre dichas patologías se encuentran: hemorragia obstétrica, trastornos hipertensivos, sepsis obstétrica y aborto de cualquier tipo y causa (MSP, 2013; MSP, 2015).

Las atenciones de emergencias obstétricas registradas entre 2017 y 2019 evidencian más atenciones recibidas por mujeres extranjeras en Lago Agrio (19.70 por ciento) seguido de Quito (5.76 por ciento) con cifras superiores al porcentaje nacional (2.75 por ciento). La mayor parte de atenciones por emergencias gineco obstétricas se concentran entre los 26 a 35 años de edad; en Lago Agrio es recurrente la alta prevalencia de abortos completos para el rango etario de 15 a 19 años con el 15.15 por ciento del volumen total de atenciones por este concepto. Así mismo, existe una alta incidencia de muerte materna en el año 2020. Los porcentajes se ubican entre el 0.89 por ciento (Quito) y 4.44 por ciento (Manabí). Entre enero y junio de 2021 se produjeron 7.784 egresos hospitalarios por abortos a nivel nacional, atendidos mayormente a través del legrado uterino instrumental dejando subutilizadas las capacidades instaladas para la Absorción Manual Endo Uterina (AMEU).

Figura 4

Atenciones de emergencias obstétricas (abortos completos) en establecimientos del MSP por cantón, nacionalidad y rango etario. 2017 - 2019



[Fuente: elaboración propia a partir de datos del Registro Diario Automatizado de Consultas y Atenciones Ambulatorias (RDACAA 1.6 y RDACAA 2.0) y Plataforma de registro en atenciones de salud (PRAS).

Atenciones por diagnósticos del virus de la inmunodeficiencia humana-VIH

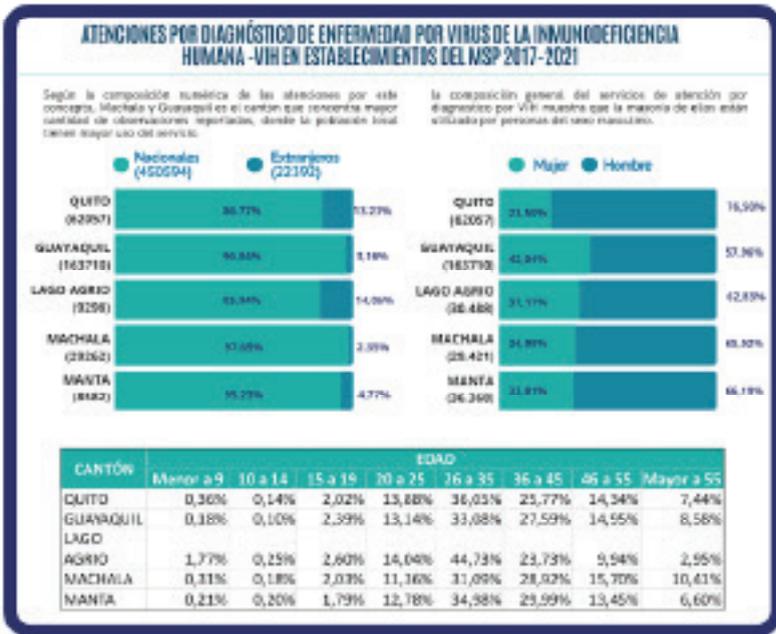
Las atenciones por diagnóstico de VIH/Sida tienen una importante demanda para personas, mayoritariamente hombres, en situación de movilidad humana. Guayaquil es el cantón que concentra mayor cantidad de observaciones reportadas, donde los locales con 97 por ciento representan la abrumadora mayoría del total. Los cantones con menos casos son Manta y Lago Agrío. Las tasas para atenciones en diagnósticos por VIH/Sida por cada mil habitantes muestran que Machala y Lago Agrío concentraron una mayor tasa de atenciones con 101.1 y 77.7, respectivamente, frente a 60.10 para

Guayaquil, 32.47 Manta y 22.30 en Quito, según las estimaciones del INEC para el año 2020.

De acuerdo con el origen nacional, la mayor demanda de servicios por parte de la población extranjera se produce en Lago Agrio (14 por ciento) y Quito (13 por ciento). La necesidad de tratamiento para infecciones como el VIH/Sida, se ha convertido en una motivación importante para migrar. Los rangos etarios de mayor recurrencia son de 25 a 34 años y de 35 a 44 años en el territorio nacional. La mayor cantidad de casos en Lago Agrio se produce en edades tempranas, mientras que en Machala se produce en la adultez. A nivel nacional se registraron para la etapa, 3.870 atenciones prioritarias a embarazadas portadoras del VIH de las cuales el 13.31 por ciento corresponden a mujeres en movilidad.

Figura 5

Atenciones por diagnóstico de VIH/Sida en establecimientos del MSP por cantón, sexo, origen nacional y rango etario. 2017 - 2021



Fuente: elaboración propia a partir de datos del Registro Diario Automatizado de Consultas y Atenciones Ambulatorias (Rdaca 1.6 y Rdaca 2.0) y Plataforma de registro en atenciones de salud (PRAS).

Quito cuenta con el 50 por ciento de atenciones, seguido por Guayaquil y Lago Agrio, con 33.33 por ciento y 25 por ciento respectivamente. Los rangos etarios de mayor incidencia abarcan a personas entre 20 y 35 años. Para las edades de los 15 a 19 años, destaca Lago Agrio con 30.95 por ciento, seguido de Manta con 27.27 por ciento y Quito con 16.08 por ciento. La entrega de medicamentos y tratamientos antirretrovirales para estos grupos se realiza a cada Unidad de Atención Integral (UAI) de VIH a nivel nacional. No se cuenta con información desagregada por nacionalidad sino por el esquema de tratamiento que se requiere en cada establecimiento de salud.

Análisis de los resultados de la encuesta y entrevistas

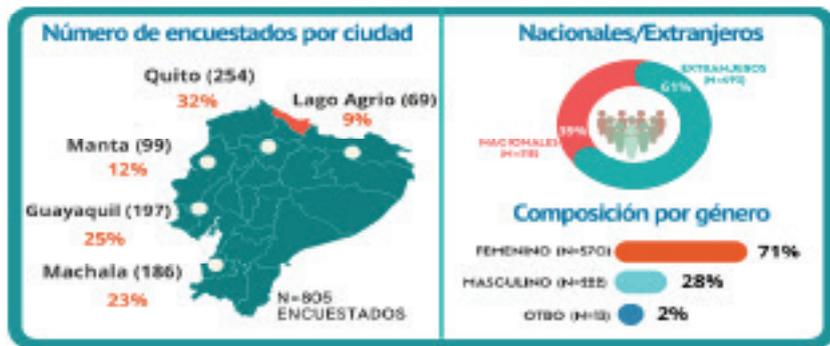
La encuesta realizada respondió al objetivo general de determinar las demandas y percepciones sobre el acceso y calidad de los servicios de SSySR y los servicios de protección para la prevención y manejo de situaciones de VBG, con énfasis en la situación de mujeres, adolescentes, personas de las diversidades sexo genéricas en situación de movilidad humana.

Población encuestada por cantón y sus datos sociodemográficos

La encuesta se realizó a través de un muestreo no probabilístico a conveniencia de N= 805 de los cuales el 61 por ciento fueron personas en movilidad y 39 por ciento fueron personas de las comunidades de acogida. Como se aprecia en la figura 11, la distribución de la muestra por cantones se estructuró en 32 por ciento de encuestados/as en Quito, 25 por ciento en Guayaquil, 23 por ciento en Machala, 12 por ciento en Manta y 9 por ciento en Lago Agrio.

Figura 6

Distribución de la muestra por cantones y composición por origen nacional y género



Fuente: elaboración propia a partir de datos de la encuesta a usuarias/os de servicios de SSySR y servicios de protección frente a VBG, 2021.

Las personas de sexo femenino representan el segmento poblacional mayoritario con el 71 por ciento, seguida por el sexo masculino con el 28 por ciento y 2 por ciento de personas que se adscriben a otras identidades sexo genéricas. En la composición de género por cantón, se evidencia una concentración notable de mujeres en todas las localidades, con énfasis en Machala y Manta. La distribución de acuerdo con la auto identificación racial y étnica, abarca a mayor número de personas que refieren ser mestizas (83 por ciento), seguido de blancos/as (7 por ciento), afrodescendientes (5 por ciento) e indígenas (2 por ciento). Los grupos etarios con mayor prevalencia también son consistentes con la matriz demográfica presentada por los datos oficiales, siendo el rango de 26 a 35 años el que aglutina a la mayor cantidad de personas con 43 por ciento, seguido por el de 36 a 45 años con 23 por ciento y el de 20 a 25 años con el 21 por ciento.

En cuanto al nivel de instrucción, los grupos más numerosos son el secundario completo con 45 por ciento, el universitario con 18 por ciento, el nivel primario con 15 por ciento y el técnico superior con 14 por ciento. Asimismo, son notables las personas que poseen algún postgrado con el 7 por ciento de la muestra. La composición por nivel de instrucción presenta una relativa paridad entre nacionales y extranjeros. La composición entre las principales fuentes de supervivencia entre los nacionales y extranjeros se caracteriza por amplias brechas de acceso a empleo formal que poseen un alto nivel de correlación con el estatus migratorio en el país. En 277 casos se sitúan las configuraciones de madres solas «cabezas de hogar» en compañía de sus hijos/as menores de edad. El incremento de la vulnerabilidad asociada a este grupo, se traduce en presiones exacerbadas hacia las mujeres que deben asumir diferentes roles para garantizar el sustento y cuidado de los/as menores a su cargo. Ello incrementa los riesgos de precarización, explotación laboral y sexual (sexo transaccional) y sobrecarga, lo que deriva en serios perjuicios a su salud y a su calidad de vida.

El 72 por ciento de personas encuestadas manifestó tener personas dependientes a su cargo. Como parte de la composición de personas dependientes para las personas extranjeras, se encuentra un alto porcentaje de NNA, personas de la tercera edad y personas con discapacidades. En un alto porcentaje de los casos, confluye más de un tipo de relación de dependencia. Estos mecanismos de dependencia tienen particulares efectos sobre las mujeres que deben duplicar sus jornadas de trabajo para la obtención de ingresos precarios en función de su sustento, el de sus familiares cercanos y

para el envío de remesas. Del total de la muestra, el 17 por ciento manifestó tener enfermedades catastróficas, discapacidades o ambas. Sólo 34 casos –5 por ciento de la muestra– se auto reconocen como personas en situación de discapacidad. Entre las enfermedades crónicas o catastróficas más recurrentes se encuentra la hipertensión arterial, la diabetes mellitus, el asma bronquial, el cáncer y el VIH/Sida. Las discapacidades más recurrentes son las motoras, visuales y en menor medida las auditivas. La crisis multidimensional venezolana ha impactado de manera notoria en el acceso y calidad de los servicios de salud. Por este motivo, el último ciclo de flujo migratorio incluye demandas relevantes de atención y asistencia en salud; en muchos casos las necesidades de las personas con enfermedades crónicas constituyen la principal motivación para migrar.

Figura 7

**Relaciones de dependencia de las personas encuestadas
Presencia de enfermedades crónicas y discapacidades**



Fuente: elaboración propia a partir de datos de la encuesta a usuarias/os de servicios de SSySR y servicios de protección frente a VBG, 2021.

Conocimiento sobre derechos sexuales y derechos reproductivos

El porcentaje de encuestados/as que refieren conocer de sus derechos en la materia asciende al 80 por ciento frente a un 19 por ciento que manifiesta desconocimiento y un 0.2 por ciento que no respondió. Los derechos de SSySR

que mayormente conocen las personas encuestadas son la libre elección de la pareja, la educación sexual, el respeto a integridad personal y el derecho a decidir sobre ser sexualmente activo o no. El 6 por ciento de encuestados refirió que a pesar de que conocían sus derechos de salud sexual y salud reproductiva no sabían cómo acceder a ellos. Un botón analítico interesante está dado por la socialización de los derechos de SSySR que se realiza a través de los clubes de adolescentes. Esta iniciativa del MSP enmarcada en la Política Integral de Prevención del Embarazo en Niñas y Adolescentes y respaldada por otras iniciativas locales, constituye un mecanismo privilegiado para abordar los temas vinculados a la SSySR en el grupo meta de NNA, aunque su composición apunta mayormente a la presencia de nacionales con una escasa representación de NNA en movilidad.

Principales servicios de SSySR demandados por las personas

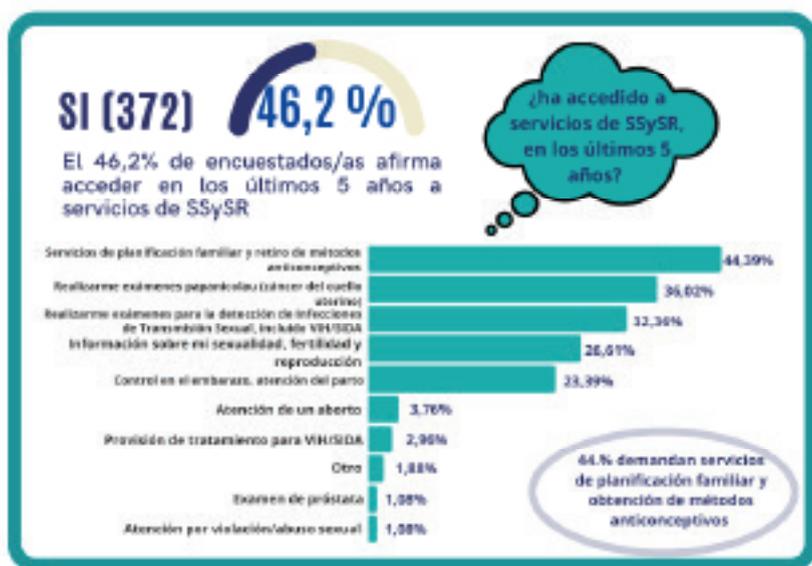
Sobre la demanda de servicios de SSySR que habían requerido las personas durante los últimos cinco años: 54 por ciento refirió no haberlos necesitado, mientras que 46 por ciento requirió algún tipo de atención. De las personas que dijeron haber requerido de algún servicio de SSySR, el 44 por ciento demandaron planificación familiar y obtención de métodos anticonceptivos (MAC), el 36 por ciento accedió a la realización de exámenes de detección de cáncer de cuello uterino, mientras que el 32 por ciento se realizó exámenes para la detección de ITS y VIH/sida. El control del embarazo y la atención al parto representan el 23 por ciento de los servicios demandados. El 71 por ciento de los usuarios de estos servicios fueron mujeres, mientras que el 27 por ciento y el 2 por ciento fueron hombres y personas diversas de la comunidad Lgbtiq+, respectivamente.

Para el caso de las mujeres, los principales servicios demandados se vinculan con la salud reproductiva (planificación familiar y métodos de anticoncepción, control en el embarazo, parto y medicamentos asociados, prevención de cáncer en el sistema reproductivo y la asistencia en aborto terapéutico). Las atenciones de emergencias obstétricas constituyen un asunto altamente problemático tanto para las mujeres en movilidad como para las ecuatorianas, sobre todo si se encuentra vinculado al aborto por violación. Como se expuso previamente, las mujeres en movilidad se encuentran expuestas a riesgos de violación durante el trayecto migratorio, sobre todo si están solas. Las adolescentes y las jóvenes no acompañadas, también son vulnerables a la violencia sexual en el territorio nacional debido

a la inexistencia de redes de apoyo, medios de vida y al establecimiento de estereotipos machistas que derivan en la hipersexualización de grupos específicos de mujeres en movilidad (con énfasis particular en venezolanas y colombianas). A pesar de que los procedimientos técnicos asociados a la interrupción del embarazo bajo las causales y términos establecidos por ley, y posteriormente por la sentencia de la Corte Constitucional N-34-19-INC/21, existentes y en plena vigencia, la desinformación y la objeción de conciencia impide el acceso efectivo a este servicio.

Figura 8

Demanda de servicios de SSySR



Fuente: elaboración propia a partir de datos de la encuesta a usuarias/os de servicios de SSySR y servicios de protección frente a VBG, 2021.

La demanda de métodos anticonceptivos constituye el mayor segmento de servicios requeridos por las personas encuestadas, de ellas el 62 por ciento refiere encontrarse utilizándolos durante los últimos cinco años. Entre los tipos más frecuentes de métodos anticonceptivos, los condones masculinos y femeninos –fundamentalmente los primeros– son los de mayor demanda con 70 por ciento, seguido por pastillas anticonceptivas, implantes subdérmicos, dispositivos intrauterinos y la Anticoncepción Oral de Emergencia (AOE), con

35 por ciento, 13 por ciento, 10 por ciento y 9 por ciento, respectivamente. Otros mecanismos de anticoncepción como el método del ritmo resultan prácticamente inexistentes con solo el 2 por ciento de personas que refirieron utilizarlo. Los implantes subdérmicos son otro de los MAC que presentan alta demanda en segmentos poblacionales específicos, particularmente en el caso de adolescentes y mujeres jóvenes. La elección de este MAC se vincula al ejercicio de la autonomía de la mujer sobre sus decisiones reproductivas sin que estas puedan ser afectadas por prejuicios sociales o del entorno familiar o de comportamientos de dominación de sus parejas.

Acceso a los servicios de SSySR, sus limitantes y sus consecuencias para las personas

En relación con las personas encuestadas que refirieron haber requerido de algún tipo de servicios en SSySR, el 84 por ciento lo hizo en Centros de Salud Pública, el 44 por ciento en Centros de Salud Privada y el 2 por ciento en otros espacios.⁵ En una cantidad importante de casos se produce el acceso mixto tanto a prestadores de salud pública como privada. Ello implica que las alternativas de respuesta incluyeron una o más opciones. En igual sentido, existen ejemplos de casos que asisten a diferentes prestadores de servicios en función de sus preferencias y capacidad adquisitiva. Acorde a la información obtenida, se identificó que otra de las causas de acceso a servicios públicos y privados de nacionales y extranjeros, se asocia a los largos tiempos de espera para consultas especializadas, así como para la realización de exámenes.

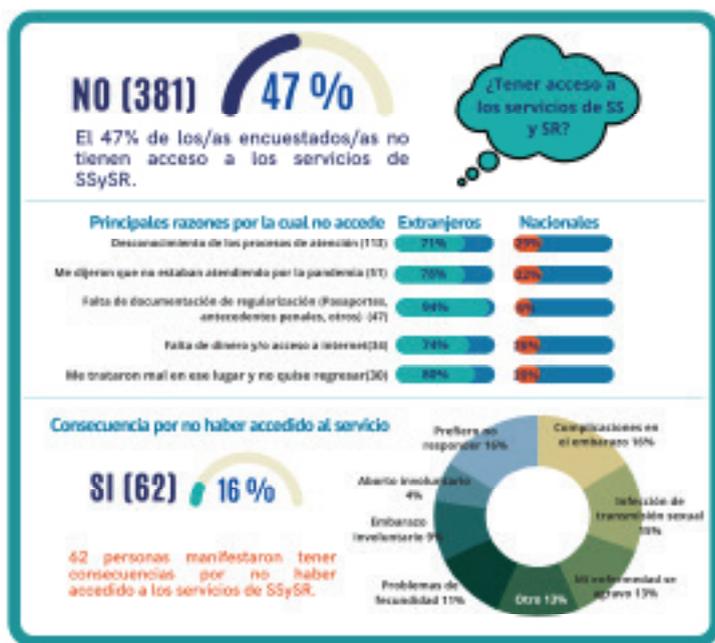
Del total de la muestra encuestada, un 47 por ciento refirieron no tener acceso a servicios de SSySR; el 56 por ciento de estos casos son personas en situación de movilidad humana. Machala, Guayaquil y Quito presentan la mayor cifra de encuestados que refirieron no tener acceso al sistema de salud, seguidos por Lago Agrio y Manta. La densidad de la población en situación de movilidad humana en las grandes urbes constituye un factor relevante al momento de evaluar la amplia demanda en servicios de salud y la presión por el acceso al sistema de prestadores de la red pública. A estos se unen otras variables como la dilación en los tiempos de espera para turnos y la desinformación que impera en varios servicios asociados con el asesoramiento

⁵ Esta pregunta se enfocó en la recepción de respuestas múltiples que permitieron identificar varias situaciones: 1) personas que se atendieron exclusivamente en el sistema de salud pública; 2) personas que se atendieron en prestadores privados y redes de profesionales; y 3) personas que accedieron indistintamente a dos o tres de las alternativas de respuesta.

a las personas usuarias, entre los que se citan las guardianías y los centros de atención de llamadas, así como situaciones contextuales emergentes que afectan la infraestructura de servicios y la capacidad de respuesta de las instituciones de salud.

Figura 90

Limitaciones de acceso a servicios de SSySR, causas y consecuencias



Fuente: elaboración propia a partir de datos de la encuesta a usuarias/os de servicios de SSySR y servicios de protección frente a VBG, 2021.

Las causas por las que las personas no acceden a los servicios se asocian con diferentes cuestiones. La de mayor amplitud se ubica en el desconocimiento de los procesos de atención (26 por ciento) y otras causas (16 por ciento), que se traduce en la carencia de información o el suministro de informaciones erróneas que impiden que las personas conozcan los lugares, vías, medios y alternativas de atención específica a sus demandas. Por último, tanto la carencia de medios económicos e internet para el agendamiento de citas y la falta de documentación de regularización en el país, son vistas como condiciones limitantes en el 8 por ciento y el 11 por ciento de los

casos, respectivamente. El maltrato hacia las personas en las instalaciones de salud también constituye un importante desincentivo para que regresen a recibir algún servicio esencial. El 7 por ciento de las personas encuestadas que no tuvieron acceso a servicios de SSySR dijo haber sido maltratado en instituciones de salud pública.

La distribución por origen nacional también reafirma las asimetrías en las causas que impiden el acceso a servicios. Mientras los extranjeros señalan mayoritariamente desconocer los procesos de atención, el maltrato o la carencia de recursos como las principales limitantes, el grupo de nacionales es más representativo para las respuesta de: 1) no accedí por vergüenza y, 2) no accedí porque no tenían lo que yo necesitaba. El 16 por ciento de las personas que no tuvieron acceso a los servicios experimentaron algún tipo de consecuencias sobre su salud. Como parte de la distribución al interior de este grupo se identifica que el 16 por ciento tuvo algún tipo de complicaciones durante el embarazo; el 15 por ciento sufrió alguna enfermedad de transmisión sexual; el 13 por ciento indicó que su enfermedad se agravó; el 10 por ciento refirió tener un embarazo no deseado; el 6 por ciento desembocó en abortos involuntarios; y el 11 por ciento manifiesta haber tenido problemas de fecundidad. Estas implicaciones tienen un alto grado de convergencia con más de una repercusión sobre la salud y la vida de las personas.

Conclusiones

A lo largo del presente informe se han expresado las fortalezas y problemáticas existentes, así como las áreas de oportunidades de mejora en materia de políticas públicas vinculadas con los servicios de SSySR. Las conclusiones abordan una serie de componentes analizados en el estudio, que incluyen: normativas, recursos humanos y materiales, sistemas de información, coordinación intersectorial, información y divulgación de derechos y discriminación y xenofobia. Las brechas entre servicios y los niveles de demanda asociados a los sectores abordados, obedecen a diversas dimensiones de análisis, hacia las cuales debe enfocarse la política pública. Si bien los esfuerzos por ampliar el acceso a servicios de salud sexual y reproductiva se han traducido en un conjunto de medidas e instrumentos concretos, aún se encuentran lejos de satisfacer las demandas emergentes en la población, con énfasis particular en movilidad humana.

La disparidad en los cantones de estudio en cuanto a la garantía de acceso a los servicios y las percepciones que sobre ellos tienen los y las usuarias, revelan la necesidad de establecer criterios y parámetros básicos para la territorialización de las políticas con el apoyo decisivo de los actores locales y de la sociedad civil. A través de los datos proporcionados por los funcionarios entrevistados se evidencia una necesidad de impulsar procesos estratégicos, enfocados en modificar los patrones estructurales y las normas socioculturales vigentes, tanto en la sociedad, en los beneficiarios, así como en los propios funcionarios/as de los servicios de SSySR. Dicha estrategia debe contemplar una visión de integralidad que apunte a mejorar la calidad de vida de cada uno de los sujetos de derecho en los distintos componentes mencionados anteriormente (normativos, recursos humanos y materiales, etc.).

La prestación de los servicios de Salas de Primera Acogida es una excepcionalidad en el Sistema Nacional de Salud y coexisten en apoyo a la Fiscalía General del Estado desde 2009. A falta de médicas peritas en esta institución, actualmente se ha considerado seguir con esta prestación en compromiso con las víctimas de violencia de género, en la que el MSP aporta desde el gasto corriente con infraestructura, insumos médicos, equipamiento, equipos tecnológicos, honorarios al equipo médico (médica/o, enfermera/o psicólogo/a), costo de atenciones, costo de medicamentos y tratamientos – de no existir este aporte, no existirían las SPA–. En lo que corresponde a la atención en el marco del compromiso asumido, las SPA tienen una función emergente para brindar «atención especializada, con servicios médico, psicológico y social, con calidad y calidez a víctimas de violencia de género, sexual e intrafamiliar; en estas salas se realizan exámenes periciales» (MSP, FGE, Servicio Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses). Los médicos (hombres o mujeres) de las SPA, en muchas ocasiones son profesionales de la psicología y no cuentan con la formación de peritos especializados en VBG. En igual sentido, los SPA no detentan las condiciones ni competencias necesarias para la preservación de las cadenas de custodia de pruebas periciales para los procesos investigativos de VBG. Según la información provista en varios niveles del MSP, existe un stock de muestras no retiradas por la FGE desde hace varios años.

Por otra parte, el MSP no detenta competencias orientadas a la investigación o peritaje de los casos, dado que se enmarca en la garantía al derecho a la salud –atención integral en salud y a salvaguardar la vida de la

gente— y, por lo tanto, al fortalecimiento de los mecanismos de detección y notificación hacia los organismos competentes, así como a la atención en salud de las víctimas de VBG. A raíz del alto índice de violencia de género, en 2014, las autoridades tomaron la acertada decisión de fortalecer sus servicios desde sus funciones misionales y competencia. Dado que la VBG genera graves afectaciones en la salud pública se activaron los servicios de Primera Atención, en todos los establecimientos de salud, brindando atención de acuerdo a la gravedad de los casos. Para el año 2021, 221 establecimientos de salud atendían violencia sexual las 24 horas entregando el Kit Púrpura o Kit de Violencia Sexual, con base en el Acuerdo Ministerial 267 y a través la normativa «Norma Técnica de Atención integral a víctimas de violencia de género y graves violaciones a los derechos humanos».

La presión sobre los recursos y capacidades estatales para el cumplimiento de las políticas públicas de SSySR, se ha acrecentado sensiblemente con la crisis económica que vive el país y la situación emergente derivada del Covid-19. De los funcionarios entrevistados, el 100 por ciento refirieron una contracción importante en la contratación de personal técnico calificado vinculado con los programas estratégicos. Ello trasciende en la pérdida de eficacia y efectividad en los procesos, la acumulación de demandas insatisfechas por parte de la población, un incremento en la falta de credibilidad y eficacia de los servicios, la atención a las urgencias y el abandono de las estrategias de mediano y largo plazo. La saturación y la sobrecarga de roles y funciones en los/las responsables de los servicios públicos tienen potenciales repercusiones en su salud mental. Como resultado, el acceso a derechos vinculados con los servicios de SSySR tienen alcances parciales. La alta rotación de personal constituye un problema estructural para asegurar la sostenibilidad de las intervenciones públicas. Esta situación se agrava en las zonas de salud que tienen diferentes necesidades por sus perfiles epidemiológicos, además de las diferencias de las provincias y cantones y sus disparidades en cuanto a capacidades y competencias para ejecutar las políticas.

La sensibilización y capacitación sistemática de los actores, incluyendo las autoridades del sistema y de los prestadores de servicios, constituye otro de los pilares que demandan una necesaria transformación. La transversalización intencionada de los enfoques de movilidad humana, derechos humanos, intercultural, inclusión social, género y generacional constituye requerimientos indispensables para la prestación de servicios integrales con calidad, calidez y empatía. A pesar de las múltiples acciones formativas desarrolladas en

las diferentes instancias, se requiere fomentar mayores sinergias con los prestadores de servicios, sobre todo, con aquellos que se encuentran en contacto directo con la población, bien sea masculina o femenina (guardianes de las entidades, recepcionistas, médicos, enfermeras, y otros), con la finalidad de que los procedimientos operacionales e informativos sean homogéneos, efectivos e inclusivos.

El deterioro en las capacidades instaladas y la precariedad de acceso a recursos también constituye un tema crucial. La asignación estable y sistemática de presupuestos para el cumplimiento misional y de las competencias de los Organismos de la Administración Central del Estado que intervienen en las políticas de SSySR, son elementos neurálgicos. Estas carencias se hacen patentes en el desarrollo y capacidades de las instituciones a nivel cantonal. En igual sentido, las políticas integrales con participación de más de un organismo se ven afectadas por la disparidad en las asignaciones, de acuerdo con los cometidos legales que debe ejecutar cada actor. Entre estas, la Política Integral de Prevención del Embarazo en Niñas y Adolescentes (Pipena) (MSP *et al.*, 2018) debe articularse a través de la asignación presupuestaria tendente a la financiación de las acciones que debe acometer cada organismo interviniente. Es vital la gestión y coordinación institucional para acceder a otras fuentes de financiamiento, que permitan la ejecución de políticas, programas y proyectos.

La prevención constituye un aspecto esencial y poco evidente en las políticas abordadas en esta investigación. En este sentido el Ministerio de Educación detenta un rol fundamental de acuerdo con sus competencias y misiones. A pesar de la evidencia de colaboración y proyectos intersectoriales para personas en situación de movilidad humana, este organismo no figura como un líder estratégico. Los actores contactados y entrevistados son enfáticos al afirmar que se requiere una ofensiva en la coordinación interinstitucional, recursos, medios, capacitación y diálogo con las instituciones educativas.

Otro de los temas de especial consideración, es la inexistencia de enfoques que permitan la obtención, procesamiento y disponibilidad de información sobre y para poblaciones específicas, entre ellas, personas en movilidad y Lgbtiq+. A pesar de que varios actores se encuentran en proceso de reformulación y validación de sistemas de información, aún se evidencian limitaciones importantes sobre la desagregación de variables como origen nacional y auto identificación sexo-genérica, aspecto que redundará en la invisibilización de las problemáticas asociadas a estos grupos.

La información y divulgación sobre los derechos de las personas usuarias de servicios de SSySR, constituyen imperativos. En el marco de la investigación empírica desarrollada, se constató la necesidad de continuar ampliando los espacios de información y divulgación de derechos y sus respectivos servicios asociados, así como la forma de acceder a ellos. Las brechas en la disponibilidad de información en manos de las personas constituyen uno de los elementos que limita su acceso a servicios fundamentales, al propio tiempo, posibilita la generación de manejos discrecionales y selectivos de los casos.

La discriminación y la xenofobia constituyen prácticas reiteradas en el escenario actual. Ambos flagelos derivan en importantes violaciones a los derechos humanos, que se traducen en manifestaciones de violencia y privación en el acceso efectivo a derechos. A pesar de que no se esperaría que dichos actos se manifestaran en el espacio de la gestión pública, las evidencias apuntan de forma creciente a este tipo de malas prácticas institucionales. A pesar de que las evidencias reveladas señalan percepciones muy extendidas, sobre malas prácticas (maltrato, xenofobia, aporofobia, discriminación a personas diversas y adolescentes, desinformación, entre otras) en prestadores de servicios, no existen estudios de medición del alcance y dimensión de estos fenómenos en la institucionalidad pública.

La capacitación, la sensibilización y la visibilización del potencial de aporte de las personas migrantes y refugiadas al desarrollo de la sociedad, a su inclusión económica y social, continúan siendo asignaturas pendientes, así como la realización de actividades de co-creación y participación con las comunidades de acogida. Así mismo, queda aún invisibilizada la creciente necesidad de que niños, niñas y adolescentes cuenten con servicios amigables, confidenciales y donde se respeten sus derechos. Los testimonios evidencian la negativa de atención cuando los NNA no están acompañados por sus representantes legales u otros miembros del núcleo familiar, que pueden ser sus violentadores, pese a la sentencia 003-18-PJO-CC (Corte Constitucional, 2018) que señala que los y las adolescentes son sujetos de derechos en SSySR. La situación de las poblaciones Lgbtiq+ es altamente sensible, así como la falta de proyecciones y acciones que se concreten en espacios inclusivos y seguros. El estudio demuestra altos niveles de discriminación de dichas poblaciones, en especial a grupos trans femeninas.

Referencias bibliográficas

Asamblea Nacional del Ecuador (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_ecu_const.pdf. Consultado el 23 de marzo de 2022.

Asamblea Nacional del Ecuador (2015). *Ley Orgánica del Sistema Nacional de Salud*. Quito: Ministerio de Salud Pública del Ecuador.

Asamblea Nacional del Ecuador (2016). *Código Orgánico de la Salud*. Quito: Ministerio de Salud Pública del Ecuador.

Asamblea Nacional del Ecuador (2018). *Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres*. Disponible en: https://www.igualdad.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2018/05/ley_prevenir_y_erradicar_violencia_mujeres.pdf. Consultado 23 de marzo de 2022.

Auclair, Isabelle (2018). «Las trayectorias migratorias colombianas en situación de refugio en Ecuador: análisis interseccional del continuum de las violencias». En *Revista Andaluza de Antropología*, 14: 23-48. Disponible en: <https://idus.us.es/handle/11441/87322>. Consultado el 23 de marzo 2022.

Benavente, Cristina (2006). «Construyendo derechos. Talleres de conversación para adolescentes». Disponible en: <https://biblio.flacoandes.edu.ec/libros/109187-opac>. Consultado el 13 de febrero de 2022.

Betancourth, Zaida (2010). «Las paradojas de la explotación sexual. Estudio de caso: Centro Histórico de Quito». Tesis de Maestría. Quito: Flasco Ecuador.

Canelos Paredes, Rosa Irene de la Cruz (2016). «Conocimiento sobre salud sexual y reproductiva en los adolescentes de entre 13 a 17 años del Colegio Nacional Mixto - Dr. José Vicente Trujillo. De octubre 2015 a febrero 2016». [Trabajo de Titulación]. Guayaquil: Universidad Católica de Santiago de Guayaquil.

Cedillo, Rocío (2014). «Incidencia de VIH en mujeres gestantes que han sido atendidas en la maternidad de Santa Rosa durante el período 2009». [Trabajo de Titulación]. Machala: Unidad Académica de Ciencias Químicas y de la Salud.

Cepam - G (2021). «Acceso de mujeres migrantes, refugiadas y personas en situación de vulnerabilidad a los servicios de Salud Sexual y Reproductiva (SSySR) en Ecuador durante la pandemia por Covid-19». Disponible en https://ecuador.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/fin_resumen_ejecutivo_final_acnur_cepamg_ipprhro_final_1_3.pdf. Consultado 8 de agosto de 2022.

Corte Constitucional del Ecuador (2018). «Sentencia N° 003-18-PJO-CC». Disponible en: <https://portal.corteconstitucional.gob.ec/FichaRelatoria.aspx?numdocumento=003-18-PJO-CC>. Consultado el 9 de noviembre de 2022.

Cortés, Patricia (2005). «Mujeres migrantes de América Latina y el Caribe: derechos humanos, mitos y duras realidades». Santiago de Chile: Programa Regional de Población y Desarrollo del Fondo de Población de las Naciones Unidas.

Enríquez, Andrea, Diego Ortuño y Merlyn Maire-France (2019). «Adolescentes mujeres y jóvenes adultas frente a los temas de embarazo y aborto: ¿Percepciones diferentes según la edad?». *Psicología, Conocimiento y Sociedad*, 9(1): 5-25.

Federación de Mujeres Sucumbíos (2021a). «Situación de las Mujeres de la provincia de Sucumbíos en relación al ejercicio de sus derechos de Salud Sexual y Reproductiva». Observatorio de Políticas Públicas de la Federación de Mujeres de Sucumbíos.

Federación de Mujeres Sucumbíos (2021b). «Situación de la Salud de las Mujeres de la provincia de Sucumbíos». Lago Agrio: Observatorio de Políticas Públicas de la Federación de Mujeres de Sucumbíos-Unfpa.

Federación de Mujeres Sucumbíos (2020). «Consecuencias socioeconómicas del embarazo en adolescentes en Ecuador. Implementación de la metodología para estimar el impacto socioeconómico del embarazo y la maternidad adolescentes en países de América Latina y el Caribe» – Milena 1.0. Disponible en <https://www.unicef.org/ecuador/media/5606/file/MILENA-Consecuencias-socioeconomicas-del-Embarazo-Adolescente-en-Ecuador.pdf.pdf>. Consultado el 8 de octubre de 2022.

García, Lidia (2017). «Migración interna trans femenina hacia Quito: cuerpos, territorios, fronteras y trayectorias migratorias» [Tesis de Maestría]. Quito: Flacso Ecuador.

Gómez, Daniela (2017). «Prostitución y mujer: Una mirada desde las historias de vida de un grupo de mujeres que ejercen la prostitución en la ciudad de Guayaquil» [Tesis de Maestría]. Guayaquil: Universidad Católica de Santiago de Guayaquil.

GTRM (2020). «DTM - Monitoreo de flujo de población venezolana en Ecuador, Noviembre 2020». Disponible en <https://www.r4v.info/es/ecuador>. Consultado el 5 de junio de 2022.

GTRM (2021a). «Plataforma de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes Venezolanos». Disponible en <https://www.r4v.info/es/ecuador>. Consultado 4 de agosto de 2022.

GTRM (2021b). «Evaluación Conjunta de Necesidades 2021». Disponible en https://www.r4v.info/sites/default/files/2021-06/GTRM%20Evaluaci%C3%B3n%20Conjunta%20Necesidades%20-%20Mayo%202021_1.pdf. Consultado el 4 de agosto de 2022.

INEC (2011). «Encuesta Nacional Sobre Relaciones Familiares y Violencia de género contra las mujeres (Envigmu)». Disponible en: <https://www.ecuadorencifras.gob.ec/violencia-de-genero/>. Consultado el 4 de agosto de 2022.

INEC (2013). «Estudio de caso sobre condiciones de vida, inclusión social y cumplimiento de derechos humanos de la población Igbti en Ecuador». Quito: Publicaciones Instituto Nacional de Estadísticas y Censos.

INEC (2019). «Encuesta Nacional Sobre Relaciones Familiares y Violencia de género contra las mujeres (Envigmu)». Disponible en: <https://www.ecuadorencifras.gob.ec/violencia-de-genero/>. Consultado el 4 de agosto de 2022.

INEC (2020). «Anuario de estadísticas vitales de nacidos vivos y defunciones fetales de 2009-2020». Disponible en: https://public.tableau.com/app/profile/instituto.nacional.de.estad.stica.y.censos.inec/viz/Registroestadisticodedefuncionesgenerales_15907230182570/Men. Consultado el 4 de agosto de 2022.

Martens, Cheryl, Taymi Milán, Jessica Flores, Juan Miguel Tria Irenia Gamez, Nicoletta Marineli y Diana Santos (2021). «El estado actual de la situación de los migrantes y refugiados en alojamientos temporales y albergues en Ecuador marzo-abril 2021». CARE. <https://www.care.org.ec/wp-content/uploads/2021/06/CARE-Situacio%CC%81n-Ref-y-Mig-en-Alojamientos-en-Ecuador-Junio-2021.pdf>. Consultado 4 de agosto de 2022.

Mremh (2018). «Plan Integral para la Atención y Protección de Derechos en el Contexto del Incremento del Flujo Migratorio Venezolano en Ecuador». Quito: Gobierno de la República del Ecuador.

Mremh (2020). «Plan Integral para la Atención y Protección de la Población Venezolana en Movilidad Humana en Ecuador». Quito: Gobierno de la República del Ecuador.

MSP (2013). «Municipios Saludables en el Ecuador Manual para la certificación de municipios: Orientaciones para autoridades y técnicos municipales». Ministerio de Salud Pública del Ecuador Quito: Gobierno de la República del Ecuador.

MSP (2014). «Regulación y provisión de métodos de anticoncepción». Ministerio de Salud Pública del Ecuador Quito: Gobierno de la República del Ecuador.

MSP (2015). «Guía Práctica Clínica del aborto terapéutico». Ministerio de Salud Pública del Ecuador Quito: Gobierno de la República del Ecuador.

MSP (2017a). «Plan Nacional de Salud Sexual y Salud Reproductiva 2017-2021». Ministerio de Salud Pública del Ecuador Quito: Viceministerio de Gobernanza de la Salud Pública.

MSP (2017b). «Declaración sobre la violencia contra las niñas, mujeres y adolescentes y sus derechos sexuales y derechos reproductivos». Ministerio de Salud Pública del Ecuador Quito: Gobierno de la República del Ecuador.

MSP (2018). «Acuerdo Ministerial» n° 267. *Gaceta Oficial* 598. Ministerio de Salud Pública del Ecuador Quito: Gobierno de la República del Ecuador.

MSP (2019). «Norma Técnica de Atención Integral a víctimas de violencia basada en género y graves violaciones a los derechos humanos». Ministerio de Salud Pública del Ecuador Quito: Gobierno de la República del Ecuador.

MSP (2021a). «Cuadro Nacional de Medicamentos Básicos CNMB». Ministerio de Salud Pública del Ecuador Disponible en <https://www.salud.gob.ec/cuadro-nacional-de-medicamentos-basico-cnmb/>. Consultado el 22 de marzo de 2022.

MSP (2021b). «Política intersectorial de prevención del embarazo en niñas y adolescentes 2018-2025». Ministerio de Salud Pública del Ecuador Disponible en <https://www.salud.gob.ec/antecedentes-politica-intersectorial-de-prevencion-del-embarazo-en-ninas-y-adolescentes-2018-2025/>. Consultado el 22 de marzo de 2022.

MSP (2021c). «Gaceta Epidemiológica de Muerte Materna». Ministerio de Salud Pública del Ecuador Quito: Gobierno de la República del Ecuador.

MSP, Minedu, MIES y SDH (2018). «Política Inter sectorial de Prevención del Embarazo en Niñas y Adolescentes (Pipena)». Quito: Gobierno de la República del Ecuador.

MSP y Minedu (2015). «Modelo Integral de Salud Escolar - MISE. Adaptación del Modelo de Atención de Salud Integral Familiar, Comunitario e Intercultural (MAIS-FCI)». Quito: Gobierno de la República del Ecuador.

Morán, Susana (2021). «La mortalidad materna se disparó 20 puntos en Ecuador durante la pandemia. Plan V.» Disponible en <https://www.planv.com.ec/historias/sociedad/la-mortalidad-materna-se-disparo-20-puntos-ecuador-durante-la-pandemia>. Consultado 8 de junio de 2022.

Moreno, Rosa María (2017). «Prevalencia de infecciones de transmisión sexual en embarazadas adolescentes y su relación con violencia intrafamiliar del Centro de Salud de Calderón provincia de Pichincha Quito, de septiembre a diciembre del 2016». [Tesis de Especialidad]. Quito: PUCE.

Murfet, Tamah y Robyn Baron (2020). «Una emergencia desigual: Análisis Rápido de Género sobre la Crisis de Refugiados y Migrantes en Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela». *Care Ecuador*. Disponible en <https://data2.unhcr.org/en/documents/details/77718>. Consultado 3 de abril de 2022.

Murillo, María Graciela (2019). *Consumos digitales de jóvenes universitarios de 18 a 20 años en la ciudad de Guayaquil para informarse en temas de Salud Sexual y Reproductiva*. Guayaquil: Universidad Casa Grande.

Noboa, Miguel (2020). «Proyecto de Protección Multisectorial ante la Crisis Humanitaria». *Care Ecuador*. Disponible en: <https://www.care.org.ec/wp-content/uploads/2020/07/BOLETIN-No.3-PRM-FINAL.pdf>. Consultado el 3 de abril de 2022.

Noguera, Norma (2011). «Embarazo en adolescentes: una mirada desde el cuidado de enfermería». En *Revista Colombiana de Enfermería*, 7: 151-160. Disponible en <https://revistacolombianadeenfermeria.unbosque.edu.co/article/view/1459>. Consultado 3 de abril de 2022.

OEA (2014). «Declaración sobre la violencia contra las niñas, mujeres y adolescentes y sus derechos sexuales y derechos reproductivos (OEA/Ser.L/VII.7.10)». Disponible en: <https://www.oas.org/es/mesecvi/docs/declaracion-derechos-es.pdf>. Consultado el 22 de marzo de 2022.

OIM (2013). «Agenda Cantonal para la prevención y sanción de la trata de personas y protección integral a las víctimas 2013-2017». Lago Agrio: Publicaciones de la OIM.

OIM (2019). «Monitoreo de Flujo de Población Venezolana: Ecuador». *Ronda 5. Junio*. Disponible en: <https://dtm.iom.int/reports/ecuador-%E2%80%94-monitoreo-de-flujo-de-poblaci%C3%B3n-venezolana-5>. Consultado el 8 de octubre de 2022.

OIM (2020). «DTM-Violencia de género y factores de riesgo de las mujeres migrantes y refugiadas de Venezuela durante el trayecto migratorio». Disponible en: <https://dtm.iom.int/reports/venezuela-respuesta-regional-%E2%80%94-violencia-de-g%C3%A9nero-y-factores-de-riesgo-de-las-mujeres>. Consultado el 8 de octubre de 2022.

OIM (2021a). «Nuestros valores. Disponible en <https://www.oim.org.ec/2016/iomtemplate2/nuestros-valores>. Consultado el 8 de octubre de 2022.

OIM (2021b). «Monitoreo de Flujo de Población Venezolana: Ecuador. Ronda 10. Febrero -Marzo. Disponible en: <https://respuestavenezolanos.iom.int/es/resources/ecuador-monitoreo-de-flujo-de-poblacion-venezolana-ronda-10>. Consultado el 8 de octubre de 2022.

Parrales Loaiza, Diana Andrea (2015). «Embarazo adolescente: causas y acciones preventivas en el colegio Ismael Pérez Pazmiño sección nocturna de la ciudad de Machala». [Trabajo de Titulación]. Machala: Unidad Académica de Ciencias Sociales.

Parrales Loaiza, Diana Andrea (2009). «¿La discriminación por edad puede ser mortal?». En *Vida y Envejecimiento* 7(2): 49-60. Bilbao: Fundación BBVA.

Rubio Gil, Ángeles, Ana Mercedes, Martín, María José Mesa y María Belén Mesa (2008). *Influencias de las revistas en la sexualidad de las y los adolescentes*. Madrid: Instituto de la Mujer. Disponible en https://www.inmujeres.gob.es/areasTematicas/educacion/publicaciones/MujeresenEducacion/docs/11_Influencia_Revistas_Juveniles.pdf. Consultado el 8 de junio de 2022.

Ruiz, Martha (2008). «Migración transfronteriza y comercio sexual en Ecuador: condiciones de trabajo y las percepciones de las mujeres migrantes. América Latina migrante: Estado, familias, identidades». Quito: Flacso Ecuador.

Maldonado, Fernando y Leonor Samaniego (2017). «Conocimientos sobre derechos sexuales y derechos reproductivos en los proveedores de salud del distrito Epicachima 17D06 en el Distrito Metropolitano de Quito dentro del periodo abril a julio del 2016». [Tesis de Maestría]. Quito: UCE.

Schneider, Petra (2018). «La influencia de las migraciones internacionales en la atención social en el campo de la trata de personas». [Tesis de Maestría]. Quito: Flacso Ecuador.

Secretaría Técnica Planifica Ecuador (2020). «Evaluación Socioeconómica PDNA Covid-19 Ecuador. Marzo-Mayo 2020». Disponible en: <https://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2020/12/Eval-Soc-Econ-10-Dic-ok.pdf>. Consultado el 13 de marzo de 2022.

Suárez, Verónica, David Castillo y Paola Mera (2020). «Análisis: Situación de Derechos Humanos de migrantes de Venezuela en el Ecuador». *Care Ecuador*. Disponible en <https://www.care.org.ec/project/analisis-situacion-de-derechos-humanos-de-migrantes-de-venezuela-en-ecuador/>. Consultado el 8 de agosto de 2022.

Ubilus, Sonia, Roberth Zambrano, Johanna Sánchez y Margoth Villegas (2016). «Prevención educativa del embarazo precoz en estudiantes del nivel básico superior». Disponible en: <https://www.3ciencias.com/libros/libro/prevencion-educativa-del-embarazo-precoz-estudiantes-del-nivel-basico-superior/>. Consultado el 12 de marzo de 2022.

Unfpa (2021). «Mientras la crisis que enfrentan las mujeres en Venezuela se profundiza, el Unfpa requiere urgentemente de fondos para salvar sus vidas y proteger sus derechos». Disponible en: <https://venezuela.unfpa.org/es/news/mientras-la-crisis-que-enfrentan-las-mujeres-en-venezuela-se-profundiza-el-unfpa-requiere-0>. Consultado el 8 de mayo de 2022.

Villacis, Sabrina (2014). «Conocimiento sobre salud sexual y reproductiva en adolescentes que cursen el décimo año de educación básica sección A y B del Colegio José Miguel García Moreno del cantón El Guabo en mayo y junio del año 2014». [Trabajo de Titulación]. Machala: Unidad Académica de Ciencias Química y de la Salud.

Las Indicaciones Geográficas: entre la innovación y la tradición

por Zulay Poggi* pp. 157-160

El proyecto «Las Indicaciones Geográficas: entre la innovación y la tradición» tiene por objeto identificar el papel de la innovación y la transferencia de tecnología en las Indicaciones Geográficas (IG), las cuales sirven para distinguir productos cuya calidad y reputación están directamente relacionadas con la zona geográfica y que, además, deben mantener tanto el vínculo como la tradición en la elaboración de los productos. Sin embargo, es importante determinar hasta qué punto la introducción de innovaciones puede afectar el carácter tradicional de las mismas, sin que el producto cambie sustancialmente y de allí que la pregunta fundamental del proyecto, que se pretende responder a través del estudio de siete casos, es: ¿Cuál es el papel de la transferencia de tecnología y cuál la incidencia de la introducción de algunas innovaciones en las IG en Venezuela?

Las IG son signos distintivos que identifican productos como originarios del territorio de un país o de una región o localidad, cuando determinada calidad, reputación u otra característica son imputables fundamentalmente a su origen geográfico (Artículo 22 del Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio -Adpic), como por ejemplo las condiciones climatológicas, la altura, los componentes y tipo de suelo, así como la biodiversidad de la zona, entre otros factores. El café de Colombia, el plátano de Canarias, el cordero de Extremadura, el mazapán de Toledo, la carne de Ávila, el cordero Manchego, los cítricos Valencianos, el licor de café de Galicia, la Yerba Mate de Argentina y la aceituna Sevillana, entre otros, son ejemplos de IG agrícolas de Latinoamérica y Europa.

Las Denominaciones de Origen (DO), por su parte, también relacionan a los productos con su origen geográfico, pero adicionalmente consideran

* Bióloga. Magíster en Innovación Tecnológica y Dra. en Estudios del Desarrollo por el Centro de Estudios del Desarrollo (Cendes). Profesora-investigadora y Coordinadora de Estudios de la misma institución. Correo-e: zulay.poggi@gmail.com

los factores naturales y humanos (Artículo 22 del Arreglo de Lisboa). Algunos ejemplos de denominaciones de origen famosas en Europa son: el Champagne, los quesos como el Roquefort, Emmental, Gruyere, Manchego; los vinos como el cava, Rioja, Valdepeñas, La Mancha, Bordeaux, y Saint Emilian, entre otros.

Una de las condiciones importantes que se deben tomar en cuenta en las IG y en las DO es mantener las condiciones establecidas en el reglamento de uso, que es el documento que establece los procedimientos y parámetros que deben cumplir todos los productores para la elaboración del producto distinguido y mantener su calidad.

No obstante, las IG pueden verse afectadas por las condiciones externas y los factores naturales, que van cambiando con el tiempo. De acuerdo con la regulación de la Unión Europea, N° 1151/2012 (artículo 30.1), los cambios en las IG obedecen principalmente a los siguientes factores: las expectativas de los consumidores, el progreso de la ciencia y la tecnología, las exigencias del mercado y el marco regulatorio internacional. Incluso en este reglamento se permite que se realicen cambios menores en las IG, los cuales deben incorporarse en los pliegos de condiciones, siempre y cuando estas reformas no afecten las características esenciales del producto, no modifiquen el vínculo de éste con la zona, no le cambien el nombre o una parte de su nombre y no afecten la zona geográfica definida (Artículo 53 Regulación de la Unión Europea, N° 1151/2012).

Algunos estudios en Europa han determinado la importancia de la innovación en las IG. Los resultados de uno de ellos, por ejemplo, muestran que las IG no son museos estáticos de producción sino sistemas en evolución y que debe existir un equilibrio entre la tradición y la innovación, y que los cambios en los estándares de calidad de los alimentos deben hacerse con cautela para preservar las especificidades iniciales del producto, mantener su vínculo con el territorio, así como su sostenibilidad económica, ambiental y cultural.

Partiendo de esas premisas, emprendimos nuestra investigación y la metodología aplicada para llevarla cabo se basó en estudios de caso, lo cual ha requerido: (i) visitas técnicas para la observación *in situ* y aplicación de entrevistas a productores y miembros de consejos reguladores de IG en Venezuela; (ii) revisión de las resoluciones de los boletines de la Propiedad Industrial de las IG concedidas por el SAPI y, (iii) revisión de estudios de casos llevados a cabo en Europa y América Latina.

Se han realizado entrevistas a productores que han obtenido indicaciones geográficas y denominaciones de origen en Venezuela o que están en proceso de obtención, en 7 poblaciones: Población de Chuao (DO cacao de Chuao), Caripito (IG Cacao de Caripito), Choroni (IG Cacao de Choroni), Patanemo (IG Cacao Patanemo), Bocono (IG Café de Bocono) Merida (café de Merida), en el marco de visitas técnicas realizadas con el apoyo del Servicio Autónomo de Propiedad Intelectual (SAPI). Estas visitas han permitido conocer las prácticas de cultivo y entrevistar a productores tradicionales y nuevos, líderes comunitarios y expertos en café.

Los estudios de caso analizados hasta el momento son tres, en donde se han incorporado algunos elementos innovadores y ha habido un flujo de conocimientos y tecnologías: uno de los casos es de café con IG y dos de los casos son de cacao, uno con IG y otro con DO.

El primer caso de estudio es la IG Café de Boconó, donde se observa un flujo interesante de tecnologías y de transferencia de tecnología, principalmente de maquinarias o innovaciones en el área del café, entre Europa y Venezuela. Ello ha contribuido a mejorar las practicas del cultivo del café en esa zona, cuyos productores obtuvieron la IG en mayo de 2022, por parte del Servicio Autónomo de la Propiedad Intelectual, que es el organismo encargado para ello.

El segundo estudio es el del cacao de Chuao, el cual recibió la DO en noviembre del año 2000, y representa un caso especial, porque se caracteriza por la poca introducción de innovaciones en todo el proceso, pues más bien ha conservado sus tradiciones de generación en generación y con gran fama internacional. Ha habido cierta transferencia de tecnología foránea, pero las herramientas empleadas para los procesos de post cosecha son bastantes sencillos y tradicionales. Es decir que en esta zona se mezcla lo tradicional y lo novedoso.

El tercer caso es el del cacao de Choroni, el cual obtuvo la IG en noviembre de 2022. El manejo agronómico que se desarrolla actualmente en las haciendas de cacao de la parroquia Choroni es el resultado de la interacción de las prácticas históricas que datan de la colonia. Se han introducido cambios, como los procesos de fumigación biológica, que a pesar de que es una práctica conocida, su uso en esta zona constituye algo novedoso y tiene por objeto la disminución de plagas. Otro elemento innovador en esta zona es la genética del Cacao, que ha implicado un proceso de aprendizaje tecnológico

logrado a través de un experto extranjero. Podemos decir, entonces, que en esta zona también se mezcla lo tradicional con lo novedoso.

Hasta los momentos, nos hemos podido percatar de que la combinación de innovación y conocimiento tradicional es muy importante para mantener la calidad y condiciones de las IG y las DO, pero, así mismo, hemos observado en IG donde el componente tradicional tiene mucho peso y no se han introducido innovaciones, que han mantenido, sin embargo, su calidad y que tienen éxito.

La finalización del proyecto está contemplada para 2024.

Diversidad y encuentro Reseña de las IV Jornadas de Investigación Feminista Flasco Ecuador

Por NATALIE NICOLE DÍAZ PADILLA

pp. 161-163

El Programa de Maestría en Género y Desarrollo junto con el Departamento de Sociología y Estudios de Género de Flasco-Ecuador organizaron, en Quito, las IV Jornadas de Investigación Feminista. Este evento académico se llevó a cabo desde el 29 al 31 de marzo del año en curso y reunió a investigadores nacionales e internacionales de diversas disciplinas para la exposición de proyectos de estudio, discusión de resultados e intercambio de conocimientos y reflexiones. El programa se realizó en torno a doce ejes que permitieron apreciar una variedad de temas y enfoques investigativos. Se llevaron a cabo 108 mesas, 27 talleres, 16 presentaciones de libros, dos recitales de poesía, 1 feria artesanal, varias intervenciones artísticas y 3 proyecciones de cine (Flasco, 2023).

Este encuentro se da en un contexto regional caracterizado por el aumento de la brecha de desigualdad socioeconómica. La pandemia y la crisis económica posterior acrecentaron la vulnerabilidad de las mujeres y grupos minoritarios debido a limitaciones en el acceso a recursos y servicios básicos. Es un momento clave para el activismo feminista, que exige justicia y protección. Los movimientos en Latinoamérica se han fortalecido a medida que se da a conocer el sufrimiento de muchas mujeres causado por la desigualdad y el patriarcado que perdura en todos los países. La producción de conocimiento fortalece la lucha activista contra las injusticias y les otorga legitimidad a sus objetivos.

Desde distintas posiciones, marcos teóricos y metodologías, se abordaron situaciones en las que el género es un elemento central para entender

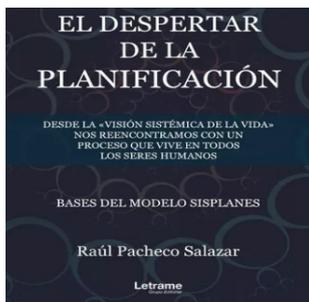
* Maestría en Género y Desarrollo en el Departamento de Sociología y Estudios de Género Flasco Ecuador. Asistente de investigación en el Instituto de Estudios Avanzados en Desigualdades de la Universidad San Francisco de Quito.
Correo-e: ndiazp@estud.usfq.edu.ec.

las dinámicas de poder que condicionan el desarrollo de las mujeres y de las personas con diferencias sexuales y raciales. Las investigaciones se sitúan en diversos campos, poniendo en evidencia que la violencia basada en género ocurre en diferente magnitud en todos los ámbitos. Los temas tratados fueron desde la comprensión de la diversidad epistemológica, teórica y del activismo, el poder, el cuerpo, la sexualidad, las migraciones, el trabajo sexual, hasta el análisis de las masculinidades. Se tomaron en cuenta continuidades históricas y contextos específicos. Estas discusiones han demostrado que es vital realizar acercamientos reconociendo la particularidad de las experiencias de cada mujer y de las personas de diversidades sexo-génericas.

Las jornadas culminaron con conferencias magistrales que reunieron a ponentes y visitantes. En éstas se plantearon temas y preguntas importantes para el futuro del feminismo en la región. Se dio lugar a la reflexión y al diálogo integral. La jornada del día miércoles finalizó con la intervención de Mérgara Milán de la Facultad de Ciencias Sociales y Políticas de la Universidad Autónoma de México (UNAM). La socióloga y antropóloga mexicana respondió a la pregunta: «¿Cómo hacer frente a la politización radical de los feminismos en América Latina?» El día jueves se realizó un conversatorio titulado «Epistemologías feministas: el sufrimiento en los márgenes del canon sociológico» moderado por Sofía Arguellos Pazmiño. En este, Olga Sabido Ramos, de la Universidad Autónoma Metropolitana, se refirió a los desafíos de la innovación intelectual en la sociología. Para la última jornada, el día viernes, Angélica Motta, de la Universidad San Marcos, realizó un diálogo con Lisset Coba, de Flacso, titulado «Asalto Autoritario y movilizaciones sociales en Perú: Una mirada feminista». Las Conferencias plantearon cuestionamientos que siguieron una narrativa importante. Se discutió sobre el recorrido feminista teórico-académico hasta la actualidad, posibles obstáculos y acciones necesarias para enfrentar las injusticias de género. Así, el evento permitió compartir conocimientos relevantes para el futuro de la investigación y de la acción.

La proliferación de proyectos de investigación feminista en la región demuestra el incremento del interés por entender la coyuntura actual, en la cual se están produciendo procesos económicos, políticos y sociales con implicaciones de género tanto en el Ecuador como en toda América Latina. La producción de conocimiento permite visibilizar, comprender las injusticias y tomar decisiones apropiadas. Sin embargo, se reconoce que aún queda mucho por hacer, investigar y conocer. Por ende, el evento también

ha motivado iniciativas de estudio crítico e interseccional para enriquecer a la academia con los estudios de género. Las IV Jornadas de Investigación feminista propiciaron un espacio de pluralidad y, a la vez, de encuentro.



El Despertar de la Planificación

RAÚL PACHECO SALAZAR
Letrame, Grupo Editorial, 2022

Por JESÚS LÓPEZ*

pp. 165-166

El libro *El despertar de la planificación* desarrolla su contenido en 802 páginas, distribuidas en cuatro partes. La primera, recoge el marco de referencia conceptual sobre la necesidad de nuevos paradigmas, la perspectiva de conocimiento emergente y las distinciones fundamentales sobre el ser, la complejidad y la visión sistémica de la vida. La segunda parte, denominada «revistando métodos para integrar la reflexión y la acción», implica, entre otras cosas, el reestudio de la planificación normativa, la estratégica corporativa, la estratégica situacional, la prospectiva estratégica, la resolución de problemas, la investigación de operaciones y la gerencia de proyectos; ello, a los fines de construir una propuesta alternativa a partir de los legados y aprendizajes en esta materia. La tercera parte se encuentra referida a un modelo de planificación desde un enfoque sistémico de la vida, el cual integra un modelo de pensamiento y un esquema de trabajo para la acción, que se denomina Sistema de Planificación en un Enfoque Sistémico (Sisplanes). Y la cuarta parte trata sobre el abordaje organizacional y los instrumentos donde se desarrolla la propuesta operativa del modelo Sisplanes.

En las últimas páginas del libro y a manera de síntesis, se presentan los desafíos de cara al futuro y las palabras de cierre del autor. Allí se destacan dos desafíos: 1) la conformación y desarrollo de una comunidad de práctica alrededor del Modelo Sisplanes y, 2) profundizar en el campo conceptual

* Dr. en Estudios del Desarrollo. Profesor-Investigador del Área de Teoría y Método de la Planificación en el Centro de Estudios del Desarrollo. Cendes-UCV.
Correo-e: camiseba@gmail.com

sobre los aprendizajes y las posibles mejoras a partir de la praxis con el modelo sobre principios de gestión en sistemas complejos.

El autor enfrentó tres retos que son transversales al desarrollo del texto: 1) El explicitar el espacio y la relevancia de un nuevo paradigma, el cual denominó: «Enfoque Sistémico de la Vida»; 2) el construir sobre los fundamentos del paradigma sistémico de la vida el Modelo Sisplanes; y 3) el sistematizar en un esquema de trabajo el enfoque de abordaje y la integración del conjunto de instrumentos provenientes de las distintas disciplinas a los efectos de la praxis de la propuesta.

Resulta oportuno destacar que este esfuerzo busca ser una opción ante el paradigma cartesiano, valga decir, al mecanicismo, la linealidad y lo secuencial, entre otras propiedades que han caracterizado la formación en planificación y gerencia y, muy en especial, a la práctica profesional. En consecuencia, ante la resignificación de la teoría y de la praxis de la planificación, el autor sostiene: «que la planificación comprende la acción precedida por una reflexión en un todo integrado, que pasa por el “emocionar” como factor clave».

Para finalizar, consideramos que este texto representa un excelente aporte a la práctica de una visión sistémica de la vida y una aplicación significativa del modelo de pensamiento cuaternario (reflexión, apropiación, capacidad de acción y gestión de la realidad) que subyace en el diseño de la propuesta del autor.

Autores

Yolanda Texera Arnal

Licenciada en filosofía. Maestría y Doctorado en Planificación y Estudios del Desarrollo en el Centro de Estudios del Desarrollo (Cendes) de la UCV. Profesora-investigadora Titular del Área de Ciencia y Tecnología de la misma institución. Línea de investigación: Historia y estudios sociales de la ciencia y la tecnología. En los últimos años ha avanzado en un proyecto sobre el surgimiento de disciplinas científicas y técnicas en Venezuela y el papel que los profesionales extranjeros contratados por la administración pública han tenido en el país. Hay varias publicaciones sobre el tema digitalizadas que están accesibles en Saber-ULA.

Correo-e: ytexera@gmail.com

Jorge Walter

Dr. en Sociología del Trabajo y las Organizaciones por la Universidad de Paris III, Sorbonne Nouvelle (1985). Investigador Principal del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet) de la Argentina. Director del Centro de Investigaciones por una Cultura de Seguridad de la Universidad de San Andrés, Argentina. Profesor Titular Regular de Sociología de las Organizaciones en la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires. Presidente 2013-2016 de la Asociación Latinoamericana de Estudios del Trabajo y Codirector del Centro de Investigaciones América Latina-Europa (Cerale). Sus investigaciones tratan sobre la gestión de los riesgos laborales y tecnológicos y las culturas de seguridad.

Correo-e: walter@udesa.edu.ar

José Isaac Melián

Diplomado en Diseño de Planificación Estratégica para el Desarrollo Inclusivo Sostenible (Universidad Nacional de Quilmes) e Ingeniero Industrial (Universidad Nacional de Mar del Plata). Docente de grado para carreras de Ingeniería (Universidad Nacional de Mar del Plata). Becario doctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet) con sede de trabajo en el Instituto de Investigaciones en Desarrollo Urbano, Tecnología y Vivienda. Universidad Nacional de Mar del Plata. Ha participado en diversos proyectos de MinCyT enfocados en redes de infraestructura de servicios inteligentes para países en vías de desarrollo. La línea de investigación en la que trabaja es Infraestructura de servicios para barrios populares y ha participado en procesos de integración socio-urbana en territorios de alta exclusión social a partir de convenios y acuerdos con organizaciones gubernamentales y no gubernamentales a escala de ciudad.

Correo-e: jmelian@uvq.edu.ar

Pablo Sanchez Macchioli

Magíster en Gestión de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación (Universidad Nacional de General Sarmiento). Especializado en Investigación, Transferencia y Desarrollo en Ciencias Sociales (Universidad de Buenos Aires) y Licenciado en Geografía (Universidad Nacional de Mar del Plata). Docente de posgrado en la Maestría en Ciencia, Tecnología y Sociedad de la Universidad Nacional de Quilmes y en la Universidad Tecnológica Nacional. Becario doctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet) con sede de trabajo en el Instituto de Estudios sobre la Ciencia y la Tecnología. Universidad Nacional de Quilmes. Argentina. Ha participado en diversos proyectos de consultoría, formación y coordinación académica financiados por instituciones argentinas e internacionales. Sus líneas de investigación abarcan dinámicas de interrelación entre universidad y territorios, y análisis de políticas científico-tecnológicas en Argentina.

Correo-e: psanchezmacchioli@uvq.edu.ar

Andrés Lacher

Licenciado en Ciencia Política (UNL), Magister en Ciencias Sociales (Flacso, México), Doctorando en Ciencia Política (UTDT, Buenos Aires). Becario doctoral Consejo Nacional de Investigación Científica y Técnica (Conicet) radicado en el Instituto Gioja (Facultad de Derecho, Universidad de Buenos Aires). Entre sus investigaciones relativas a la política subnacional en Argentina se encuentran trabajos como: «Estrategias de integración electoral multinivel: presidentes e intendentes peronistas en el conurbano bonaerense (2005-2015)», *Revista de la Sociedad Argentina de Análisis Político*, 2019 y «Ambición horizontal estática en legislaturas con circunscripciones uninominales y reelección indefinida: el caso del senado santafesino (1991-2019)», *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 2021.

Correo-e: lacherandres@gmail.com

Luciana Cecilia Reif

Licenciada en Sociología y Doctora en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Actualmente se desempeña como becaria posdoctoral en el Centro de Estudios e Investigaciones Laborales (CEIL) del Conicet y como Jefa de Trabajos Prácticos en la materia Psicología de las Instituciones de la Licenciatura en Enfermería de la Universidad Nacional de Avellaneda. Se ha especializado en temáticas de salud laboral, específicamente abordando el colectivo de trabajadores de la salud; análisis de factores de riesgos psicosociales, condiciones de trabajo y empleo, dinámicas de cooperación y reconocimiento en el trabajo y violencia laboral.

Correo-e: lc.reif@gmail.com

Normas para autores

Los manuscritos enviados a la Revista Cuadernos del Cendes son sometidos, en primer lugar, a la revisión del Comité Editor para garantizar que cumplan con los requisitos mínimos de calidad, propios de una revista académica, y que sean procedentes dentro de la temática del desarrollo. Si el veredicto del Comité es favorable, el texto se remite a expertos de reconocida trayectoria en el tema en cuestión para su arbitraje, bajo el sistema doble ciego. Las sugerencias de los árbitros, cuando las hubiere, serán dadas a conocer, con la confidencialidad del caso, a cada autor.

Los artículos científicos a ser considerados para su publicación por el Comité Editor de la Revista Cuadernos del Cendes deben cumplir los siguientes requerimientos:

- **Propuesta de artículo**

El artículo deben ser enviado al correo electrónico del Departamento de Publicaciones del Cendes: cupublicaciones@gmail.com dirigido al Comité Editor de la *Revista Cuadernos del Cendes* acompañado con una correspondencia de Certificación de Originalidad del artículo propuesto, haciendo constar que el mismo no ha sido presentado ni publicado en otras revistas científicas, nacionales o internacionales, ni en ningún portal electrónico de acceso abierto y que, por tanto, puede ser sometido a evaluación de acuerdo a las normas del Comité Editor de la Revista Cuadernos del Cendes.

- **Las propuestas deben incluir**

- Título del artículo en español e inglés (máximo 15 palabras)
- Nombre del autor o autores con su correspondiente mini sinopsis curricular de máximo 50 palabras, que debe incluir: título académico, lugar de adscripción profesional, cargo y dirección electrónica.

- Resumen del artículo en español e inglés, el cual no puede exceder las 130 palabras. La traducción al inglés es estrictamente responsabilidad del autor.
- Tres a cinco palabras clave en español e inglés.
- Nombre del proyecto de investigación que dio origen al artículo.

- **Extensión**

Los artículos propuestos deben tener una extensión mínima de 20 páginas y máxima de 30, incluyendo ilustraciones, gráficos, tablas, figuras y referencias bibliográficas. No se incluyen anexos.

- **Características formales del texto**

- Tipografía: Arial 11
- Interlineado: 1,5 cm.
- Margen: 2,5 cm. general
- Hoja: tamaño carta
- Comillas: solo las latinas « »
- Cita de autor o autores: se deben hacer con el sistema apellido del autor, año de la publicación. Si es una cita textual, debe ir el número de página después del año, separado por : (dos puntos); cuando son varias páginas, separadas por un guión.
Si son varios autores, separados por ; (punto y coma).
Si dos autores se apellidan igual, se incluye el segundo apellido.
- **No** se aceptan **negritas** dentro del texto, solo en los títulos. De ser necesario, usar *cursivas*.
- Notas a pie de página: la identificación de la investigación que respalda al artículo o la del autor deben ir en asteriscos (*). La nota 1 comienza en el cuerpo del artículo y las citas de autores deben hacerse de la misma forma que dentro del texto.
- Apoyo gráfico: los gráficos, figuras, cuadros o tablas se deben incluir en el texto a la medida de la mancha de la revista indicando su fuente de origen y fecha de publicación, y, aparte, se debe enviar la versión original en Excel o Power point. Los títulos y la fuente deben ir fuera del cuadro o gráfico.

- **Referencias bibliográficas**

Solo los textos citados dentro del artículo deben ser incluidos en las referencias bibliográficas y viceversa, colocados en orden alfabético al final del artículo.

Cada referencia debe seguir estrictamente los siguientes pasos:

- **Artículo de revista**

Apellido, Nombre (año de publicación). «Título del artículo» (comillas latinas), en *Título de la revista* (cursivas), vol. (si es el caso), n°, pp. (páginas). Ciudad de publicación.

- **Libro**

Apellido, Nombre (año de publicación). *Título de la obra* (en cursivas). Ciudad de publicación: (dos puntos) Editorial.

- **Capítulo de libro**

Apellido, Nombre (año de publicación). «Título del artículo» (entre comillas latinas) en Nombre y Apellido, ed. (editor), *Título de la obra* (en cursivas). Ciudad de publicación: (dos puntos) Editorial.

- **Texto tomado de una página web**

Disponible en: <http://www...> Consultado el día/mes/año.

- **En cualquier caso, si son varios autores**

Apellido, Nombre, Nombre Apellido y Nombre Apellido (año de publicación).

- **Sección de Autores**

Se requiere una sinopsis curricular, de máximo 150 palabras, que incluya:

- Apellidos y Nombres
- Institución
- Dependencia
- Cargo
- Categoría
- Dedicación
- Títulos académicos
- Experiencia Profesional (perfil académico y profesional; líneas de investigación)
- Credenciales de Mérito
- Dirección electrónica

El Comité Editor no asume el compromiso de mantener correspondencia con los autores sobre las decisiones adoptadas.

Standards for authors

Manuscripts sent to the *Journal Cuadernos del Cendes* are first submitted to the review of the Editorial Committee to ensure that they meet the minimum quality requirements expected of an academic journal, and that they are related with the subject of development. If the Committee's verdict is favorable, the text is referred to experts of recognized background on the subject in question for their arbitration, under the double-blind system. The suggestions of the arbitrators, if any, will be made known confidentially to the author.

The scientific articles to be considered for publication by the Editor Committee of the *Journal Cuadernos del Cendes* must meet the following requirements:

- **Article proposal**

The article must be sent to the email of the Department of Publications of Cendes: cupublicaciones@gmail.com, addressed to the Editorial Committee of the *Journal Cuadernos del Cendes* accompanied by a correspondence of Certification of Originality of the proposed article, stating that it has not been presented or published in other scientific journals, national or international, or in any open access electronic portal and that, therefore, it can be submitted for evaluation according to the standards of the Editor Committee of the Journal.

- **Proposals should include**

- Title of the article in Spanish and English (maximum 15 words)
- Name of the author or authors with their corresponding three-line mini synopsis that must include: academic degree, place of professional admission, position and electronic address.
- Summary of the article in Spanish and English, which cannot exceed 150 words.
English translation is strictly the responsibility of the author.

- Three to five keywords in Spanish and English.
- Name of the research project that gave rise to the article.

- **Extension**

The proposed articles must have a minimum length of 20 pages and a maximum of 30, including illustrations, graphics, tables, figures and bibliographic references. No annexes are included.

- **Formal features of the text**

- Typography: Arial 11
- Leading: 1.5 cm.
- Margin: 2.5 cm. general
- Sheet: letter size
- Quotes: only double angle quotation marks: « »
- Quote from author or authors: must be made ordered: author's last name, year of publication. If it is a textual quotation, the page number must be shown after the year, separated by : (two dots); when it is several pages, separated by a hyphen. If there are multiple authors, separated by ; (semicolon). If two authors have the same name, the second surname is included.
- No bolds are accepted within the text, only in titles. If necessary, use italics.
- Footnotes: Must be numbered and should be referred to in the body of the article. Also quotes from authors in the same way as within the text.
- Graphic support: Charts, figures or tables should be included in the text tailored to the magazine's printed area, indicating its source and publication date. Additionally, the original version must be sent in an Excel or Power Point file. Titles and font must go outside the graphic or chart.

- **Bibliographic references**

Only the texts quoted within the article should be included in the bibliographic references and vice versa, ordered alphabetically at the end of the article.

Each reference must strictly contain the following information:

- **Magazine article**

Last Name, Name (year of publication). «Title of the article» (double angle quotation marks), Title of the magazine (in italics), vol. (if applicable), pp. (pages) City of publication.

- **Book**
Last Name, Name (year of publication). Title of the work (in italics).
Place (city): (two points) Publisher.
- **Book chapter**
Last Name, Name (year of publication). «Article title» (double angle quotation marks) in First and Last Name, Title of the work (in italics).
Place (city): (two points) Publisher.
- **Text taken from a website**
Available at « www... » and consulted on day/month/year.
- **In any case, if they are multiple authors**
Last Name, Name, Name Last Name and Name Last Name (year of publication).
- **Authors Section**
A curricular synopsis of up to 150 words is required, including:
 - Surname and Name
 - Institution
 - Dependency
 - Position
 - Category
 - Dedication
 - Academic Titles
 - Professional Experience (Academic and Professional Profile; Lines of Research)
 - Merit Credentials
 - E-mail address

The Editorial Committee does not commit to written communication with the authors on the decisions taken.

Guía de arbitraje

La Revista *Cuadernos del Cendes* es una publicación periódica cuatrimestral arbitrada. Desde 1983 es el órgano institucional del Centro de Estudios del Desarrollo -Cendes- de la Universidad Central de Venezuela.

En cada número se publican los resultados de investigaciones de los miembros de planta del Cendes y de otros investigadores, así como también documentos, reseñas bibliográficas e informaciones referidas al área de Estudios del Desarrollo y de las Ciencias Sociales en general.

A continuación le presentamos un conjunto de criterios de evaluación que deberán ser observados por el árbitro a los fines de realizar un arbitraje integral.

Importancia del tema

Se deberá valorar cuán relevante es para las ciencias sociales el tema analizado en el artículo.

Aportes al conocimiento del tema

Se trata de precisar si el tema desarrollado constituye efectivamente un nuevo aporte a la discusión respectiva.

Fundamentación de las ideas

Se trata de evitar que el artículo sea una colección de ideas superficiales sin basamento teórico y respaldo empírico cuando este sea necesario.

Coherencia

El trabajo deberá articular las ideas conformando un todo cohesionado.

Redacción

La exposición deberá estar escrita en forma clara, precisando los conceptos utilizados.

Bibliografía adecuada y actualizada

Presentación correcta de cuadros, tablas y gráficos

Se trata de cuidar que el autor observe las reglas convenidas universalmente para tales efectos.

Finalmente, se agradece exponer el juicio de la manera más amplia y clara posible. Ello permitirá al autor conocer con más detalle las observaciones y contribuirá a una toma de decisión más adecuada por parte del Comité Editor de la Revista.

Arbitration Guidelines

Revista *Cuadernos del Cendes* is an arbitrated four-monthly journal. It has been the institutional channel of Centro de Estudios del Desarrollo -Cendes- Universidad Central de Venezuela, since 1983.

Each issue offers the reader the results from research projects of Cendes staff as well as from other researchers, plus documents, bibliographic reviews and informative reports concerning the field of development studies and of social sciences in general.

Following you will find a set of evaluation criteria that the arbiter should take into account in order to deliver an integral arbitration.

Importance of the subject

The relevance for the social sciences of the subject analyzed in the article needs to be evaluated.

New contribution to the theme

Namely, to determine whether the subject at issue actually constitutes a new contribution to the respective debate.

Conceptual grounds

The article must not be a collection of shallow ideas without a theoretical basis and empirical support, when required.

Coherence

The ideas are to be linked in such a way as to constitute a cohesive whole.

Writing

The exposition is to be written in a comprehensible way, with the concepts precisely stated.

Suitable and updated bibliography is to complement the article**Proper display of tables and graphics**

The author is to observe the international rules that apply in this matter.

Finally, we will appreciate that you deliver your assessment in the broadest and most straightforward possible way. This will allow the author to understand thoroughly the observations to his or her work and will facilitate a sounder decision by the Editorial Committee.