

25.1



ISSN: 1409-469X

Diálogos

Revista
Electrónica de Historia



Fot. Paynter Bros, San José. O. R.

Interior del Mercado de San José.

Centro de Investigaciones Históricas de América Central. Universidad de Costa Rica

Enero-junio 2024

[url: http://revistas.ucr.ac.cr/index.php/dialogos/index](http://revistas.ucr.ac.cr/index.php/dialogos/index)



UNIVERSIDAD DE
COSTA RICA





COMENTARIO DEL LIBRO: VIVIANA GUERRERO CHACÓN

Guerrero Chacón, V, (2020), ¿Son políticas las políticas públicas? Las redes de poder en Costa Rica en la ciencia y la tecnología: Los casos de las administraciones Arias Sánchez y Chinchilla Miranda, 2006-2014, Universidad de Costa Rica, Vicerrectoría de Investigación, Centro de Investigaciones Históricas de América Central

Diego Munguía Molina

Viviana Guerrero Chacón realiza en esta obra un análisis de la política pública costarricense para los campos de la ciencia y la tecnología durante la primera década del siglo XXI. Se enfoca en las personas que la originan, y en los fines que persiguen. Poniendo particular interés en la división que existe entre lo público y lo privado en el Estado costarricense encuentra que esta es difusa, lo cual pone en cuestión los propios fines de un Estado que en principio se plantea como democrático.

Para desarrollar la reseña de este texto primero establezco un contexto en el cual enmarcarlo, tomando en cuenta brevemente la trayectoria académica de la autora, las preguntas de investigación a las que se acerca con este libro y el marco referencial en el que se inserta. Luego me concentro en esta obra particular partiendo de los procedimientos metodológicos que plantea para posteriormente hacer una síntesis del argumento según lo construye la autora capítulo a capítulo. Finalmente hago una valoración de la obra, tomando en cuenta tanto logros y limitaciones, como los posibles caminos de trabajo futuro que abre este estudio.

De acuerdo con el currículum publicado por la Vicerrectoría de Investigación de la Universidad de Costa Rica¹ (UCR) Viviana Guerrero Chacón tiene formación de base en filosofía y cuenta con una maestría en ciencias políticas con énfasis en políticas públicas. Es académica de la UCR, donde se desempeña como docente tanto

Diego Munguía Molina • Instituto Tecnológico de Costa Rica, San José, Costa Rica.
Contacto: dmunguia@itcr.ac.cr
ORCID: 0000-0002-2933-9820



en la Escuela de Estudios Generales como en la Escuela de Filosofía, y colabora como investigadora con el Programa de Investigación de Estudios Sociales de la Ciencia, la Técnica y el Medio Ambiente, y en el Centro de Investigación en Estudios de la Mujer. También trabaja el tema de ética profesional en la Escuela de Ingeniería y Arquitectura de la Universidad Latina. Ha llevado a cabo trabajo de investigación en los temas de política pública, ciencia, tecnología y sociedad, y género.

Este libro es producto de la tesis de maestría de Guerrero Chacón, para la cual desarrolló un trabajo de investigación sobre las políticas públicas costarricenses para la ciencia y la tecnología (CyT) a inicios del s. XXI. La investigación se desarrolla en torno al origen de estas políticas. Se pregunta quiénes son los actores que plantearon sus contenidos y desarrollaron el discurso alrededor de las mismas, y también explora la relación que se establece entre lo público y lo privado en la formulación de la política pública en ciencia y tecnología.

La metodología a través de la cual se acerca a estas preguntas se desprende de su marco teórico referencial en el cual destacan las figuras de Manuel Castells y José de Souza Silva.

Al ser el tema la política pública, la construcción teórica en la obra parte de cuestionarse qué es y cómo se ejerce el poder. Al respecto la autora se refiere a Castells quien plantea que el poder se manifiesta como relaciones asimétricas entre actores, a partir de las cuales unos actores buscan favorecer sus intereses al influir sobre otros. Estas relaciones se configuran en la sociedad de manera compleja en distintos niveles que van desde el nivel macro –el Estado– hasta el nivel micro de relaciones interpersonales que caen fuera de la esfera política. Con base en esta naturaleza relacional, Castells propone que el poder se ejerce en red. Esta idea la comparte con De Souza Silva, quien sobre esta elabora que se establecen además relaciones con discursos hegemónicos que tienen la función de ocultar o atenuar las asimetrías para consolidar el poder. De Souza Silva analiza las redes de poder en América Latina y encuentra que estas son corporativas, fundamentadas a través de un discurso neoliberal del desarrollo que pretende legitimar las desigualdades sociales y la dominación hegemónica transnacional. En el contexto de este discurso neoliberal, la CyT tiene una orientación hacia el mercado a través de la constante innovación para sostener la acumulación de capital.

Dado este marco referencial, Guerrero Chacón propone una metodología de investigación cualitativa con base en el análisis de redes sociales –como herramienta para el descubrimiento de estructuras sociales reticulares, de poder en este caso– y el análisis crítico del discurso –como técnica para observar la relación entre el discurso y las relaciones de poder en estas redes–.

Aplica esta metodología sobre fuentes primarias que se documentaron durante el período del 2006 al 2014, las cuales incluyen a los correspondientes programas de gobierno, los planes establecidos por distintos ministerios como el Mideplan, el MICITT y el MEIC, y la propuesta estratégica titulada “Estrategia Siglo XXI”

desarrollada por una organización no gubernamental; así como noticias y reportajes publicados en el periódico *La Nación*.

A continuación se presenta una síntesis de la línea argumental desarrollada por Guerrero Chacón con base en su planteamiento investigativo. En el capítulo I construye el marco referencial a la vez que hace una comparación entre el deber ser y el ser de la democracia en Costa Rica. Encuentra un estado de situación en el cual el Estado y sus instituciones –como figuras de poder democrático– toman decisiones manteniendo el interés de actores dominantes en el mercado por encima del interés público.

En el capítulo II hace un recorrido historiográfico de la ciencia y su relación con el poder en Costa Rica desde la Colonia hasta la primera década del s. XXI. Se encuentra con patrones persistentes: desde la época colonial el interés científico ha estado en función de la producción de valor a través de la extracción de recursos; desde el s. XIX ha existido una dependencia fundamental de la CyT europea y estadounidense; y desde el s. XX ha habido injerencia de parte organismos transnacionales como por ejemplo Unesco, USAID, BID, y OCDE, entre otros. Adicionalmente, ya en el s. XX identifica la aparición de instituciones públicas enfocadas en el desarrollo científico y tecnológico como el CONICIT y el MICITT y organismos sin fines de lucro donde se tiende a confundir los intereses públicos con los privados como el InBIO, la Fundación Omar Dengo o la Universidad EARTH las cuales han tenido injerencia sobre el rumbo que ha tomado el desarrollo de la CyT en el país.

En el capítulo III la autora se adentra a identificar la red de poder detrás de las políticas públicas de CyT durante el período. Con este fin construye una red social con base en las personas que participaron como autoras de los diferentes programas de gobierno y planes estratégicos. Identifica un grupo central de catorce individuos involucrados en estos procesos de formulación. La caracterización de esta red presenta una notable cohesión interna: es un grupo predominantemente masculino, donde todos los actores tuvieron alguna formación en educación superior en EE.UU. en las áreas de ciencias naturales o exactas, y se han desempeñado tanto en posiciones públicas en el Estado como en el ámbito privado a través de fundaciones. Comparten una agenda de CyT basada en la articulación de la investigación con el desarrollo (I+D) y la innovación. Este grupo se presenta como la red de expertos nacionales en CyT y por tanto no es cuestionada por otros actores ni en su conformación ni en sus propuestas.

Como parte de esta red de poder y compartiendo sus características, la autora destaca a la organización sin fines de lucro llamada Estrategia Siglo XXI, conformada en 2005 por personajes considerados como referentes en el área de CyT y financiada por la Fundación CR-USA para la Cooperación. Esta organización desarrolló una propuesta estratégica para el desarrollo de la CyT en Costa Rica alineada con las prescripciones desarrollistas de organismos transnacionales como la OCDE, el BID o el BM y por tanto basada en la mejora de la innovación tecnológica y la aplicación del conocimiento científico-tecnológico a las actividades productivas de

la economía local. Ambos gobiernos durante el período en estudio adoptaron esta propuesta como parte integral de sus planes.

En el capítulo IV hace un análisis crítico del discurso tanto de lo que dice oficialmente en los documentos de las políticas públicas –el discurso político– como en los medios de comunicación masiva –el discurso mediático–. Identifica una incongruencia entre ambos discursos, con el discurso político enfocado en el desarrollo de la ciencia y la innovación tecnológica en función de su utilidad económica, y una intención de reducir las funciones del Estado para eliminar trabas institucionales para lograr alcanzar este fin. Por otro lado, el discurso mediático se enfoca en posicionar a estas políticas como el producto de un consenso entre la comunidad científica nacional, con un interés social por el bien común que deviene del desarrollo económico.

En el capítulo V Guerrero Chacón profundiza en el detalle de las propuestas políticas documentadas en las fuentes organizando sus hallazgos en una matriz de categorías. Encuentra que hubo poco interés por la asignación de responsables de planificar, ejecutar y evaluar estas políticas –dificultando de esta manera el eventual control ciudadano–, aunque sí halló claridad acerca de lo que se pretendía lograr, “la incorporación del conocimiento y la innovación a la producción y la mejora de las condiciones de los sectores productivos” (Guerrero Chacón, 2020, p. 153). Señala también el carácter sesgado de la agenda política en CyT, resaltando la ausencia de la participación de la ciudadanía y de otros sectores de la comunidad científica activa en el país como el agropecuario, la salud o el de las ciencias sociales.

El capítulo VI presenta las conclusiones de la autora con base en sus hallazgos. Encuentra una política pública ligada a intereses privados, y que falla en proteger el interés público. Tal y como lo plantea en sus propias palabras.

[L]o que se muestra es una política científica neoliberal, que comprende mayoritariamente el conocimiento como fuente de producción, es decir, una lógica mercantil de investigar para producir, donde el Estado no impone los intereses públicos para que imperen más bien intereses corporatistas (Guerrero Chacón, 2020, p. 171)

Concluye que la formulación de esta política pública en CyT representa una debilitación del Estado, el cual depende asimétricamente del sector privado para la planificación y ejecución de dicha política. Esta asimetría se evidencia en la poca participación de los diversos sectores de la ciudadanía en la formulación de estas políticas centradas en el mercado y que dejan de lado otros aspectos de interés público como la salud, la educación o el transporte público. Concluye además que el dominio del interés privado en el área de CyT es histórica, y esto ha fomentado la consolidación de la red de poder identificada. Las políticas reflejan además una noción sesgada de ciencia hacia un enfoque en la producción, la innovación, el emprendimiento y la empresa privada.

Finalmente, cierra el texto respondiendo a la pregunta sobre la relación entre lo público y lo privado.

¿[S]on públicas las políticas públicas para el caso en estudio? La respuesta es no, pues lo público implicaría no solo una definición de intereses a partir de las inquietudes expresadas por la ciudadanía, sino que además los procesos de formulación de las políticas deberían tener a la ciudadanía como el actor central, actor participante y controlador del proceso, todo lo cual se ha demostrado no se cumple en el caso estudiado. Principalmente, existe una tendencia histórica sostenida en el tiempo que evidencia un control por parte de la red de poder, tanto en la retórica como en la práctica, del aparato estatal tomador de decisiones. (Guerrero Chacón, 2020, p. 180)

Este libro presenta un análisis sistemático y riguroso de un tema que regularmente se asume acríticamente. Pone en cuestión la ideología del determinismo tecnológico y del desarrollismo, abriendo la discusión a la posibilidad de que existan diferentes intenciones para producir CyT más allá de los requerimientos del mercado.

El análisis de Guerrero Chacón es robusto, parte de un fundamento teórico sólido y plantea una metodología acorde. Si entiende el poder como una serie de relaciones –incluyendo una relación con el discurso–, entonces plantea los instrumentos adecuados para observar tanto a esta estructura relacional como a las estructuras del discurso. Sin embargo, son los trabajos de estadística descriptiva de la red de poder que identifica, y de categorización de los contenidos de las políticas, los que brindan una mayor claridad al estado de la situación, de esta información emergen los aportes clave de esta obra: el difuso límite entre lo público y lo privado, y la visión sesgada de CyT útil al mercado.

La revisión histórica que desarrolla ayuda a comprender las causas estructurales de la situación actual de las políticas públicas de CyT, esto es, el desinterés por la mejora de las condiciones de vida para la ciudadanía, y por el contrario su uso para sostener las relaciones de desigualdad y dominación. La situación es exacerbada por la agenda política neoliberal y el discurso del desarrollismo, sin embargo el análisis deja claro que no es esta la causa necesaria del fenómeno, o visto de otra forma, este período neoliberal podría entenderse como una etapa más en un proceso histórico colonial de explotación de poco más de quinientos años. De esta afirmación podemos derivar la importancia que tiene el esfuerzo por la descolonización del conocimiento y de la CyT, y el impacto que esto puede tener en la reproducción, sostenimiento o transformación de las relaciones de poder.

La técnica de análisis de redes sociales de manera general presenta la limitación de presuponer al individuo como la unidad básica de las estructuras sociales, esta es una consideración importante en el contexto de esta investigación. Como se muestra más adelante, este punto de partida produce un modelo plano y que puede presentar vacíos de información, dificultando de esta manera el análisis.

Una alternativa podría ser tomar en cuenta la teoría de dinámica de tropas (Arce Arenales, 2008), la cual propone a la alianza como la subestructura fundamental

de los grupos sociales humanos. Según esta propuesta, una alianza es una relación que existe entre dos o más individuos y esta se puede categorizar según el criterio de enlace como familiar, política, o por conveniencia / contingente. Su naturaleza fundamental se puede evidenciar considerando la observación de que los individuos no operan en el vacío, es decir el cambio social rara vez sucede por la acción aislada de un individuo. Este más bien involucra necesariamente lograr disposiciones o acciones de otros miembros del grupo social –por ejemplo admiración, coerción u obediencia–, lo cual no es posible sino se es parte de una serie de alianzas.

Se puede visualizar la diferencia entre tomar a la alianza o al individuo como punto de partida para el análisis estructural al considerar el proceso de conformación de la red de poder. Con el individuo como unidad básica sería necesario asumir un proceso de conformación en el que la totalidad de individuos que inicialmente conformarán al grupo coinciden en un interés particular más o menos en el mismo espacio y tiempo, a partir del cual deciden agruparse. Con base en la experiencia se podría llegar a la conclusión de que este no es un proceso común de conformación de estructuras sociales, hay una relacionalidad previa que juega un rol fundamental en la conformación de nuevos grupos, a través de la cual fluye la información y los intereses compartidos.

Por otro lado, partiendo de la alianza, se puede pensar en un proceso gradual en el cual subconjuntos de esta totalidad han ido coincidiendo en distintos intereses en diferentes espacios y momentos, conformando alianzas de distintos tipos. La conformación de una nueva alianza implica la potencial incorporación de las otras alianzas que traen consigo estos nuevos miembros. Por ejemplo, al conformarse el equipo para un nuevo proyecto alguien podría proponer incorporar a una o más personas con quienes ha desarrollado exitosamente proyectos similares en el pasado; o un recién electo presidente o diputado construirá su equipo de gobierno con base en cercanía y confianza, incluso familiar, o en negociaciones previas realizadas durante su campaña. Esto explica no sólo cómo emerge la complejidad de estas estructuras de red –al verlas como un encadenamiento y superposición de múltiples alianzas– sino también cómo fluye la información a través de las mismas de acuerdo con los distintos intereses representados por esta variedad de alianzas.

En el caso de esta investigación el modelamiento de las alianzas se podría lograr considerando el contexto histórico común de los miembros de la red de poder, esto es, preguntándonos ¿quiénes han coincidido anteriormente en fundaciones o instituciones? ¿Comparten filiación política? ¿Qué proyectos tienen en común? ¿Se conocen algunos lazos familiares entre ellos? De esta forma se podría enriquecer la red de poder categorizando los enlaces y agregando nuevos nodos –como actantes de acuerdo con la teoría del actor-red– que representen a otras entidades como fundaciones, instituciones, proyectos o empresas, entre otras. Así se estarían aportando nuevas dimensiones de profundidad para el análisis de cómo se ejerce el poder.

Estas dimensiones de análisis son necesarias, pues al observar únicamente las relaciones de autoría en los documentos de planes, programas y propuestas estra-

tégicas, se podría estar adscribiendo a sus miembros más o menos poder del que realmente ejercen. La consideración de otros actantes y de alianzas de distinta índole podrían permitir identificar flujos de poder más allá de estas relaciones de producción de discurso.

Esta observación sobre el análisis de redes sociales se plantea más bien como una manera de enriquecer los insumos para el análisis y de ninguna manera invalida el argumento presentado por Guerrero Chacón pues, como se mencionó anteriormente, este va más allá del mero análisis estructural de la red de poder.

Por otro lado, en esta obra la autora hace referencia a cómo el proyecto neoliberal ha fallado en cumplir las promesas de desarrollo social que plantea en el discurso público. Este elemento argumental se podría haber visto enriquecido a través de la observación de posibles resultados de las políticas públicas en cuestión, por ejemplo comparando cambios en indicadores económicos o de desarrollo social. Guerrero Chacón hace un acercamiento de este tipo cuando considera las noticias sobre las fluctuaciones en la inversión en CyT en el país, lo cual evidencia que a pesar de las tendencias de las políticas, el sector de las universidades públicas lleva la batuta en la investigación. Una profundización en estos aspectos podría brindar aún más luz sobre los intereses que se protegen con estas políticas.

Los resultados de la investigación de Guerrero Chacón abren nuevos caminos de indagación, particularmente el análisis retrospectivo de resultados de la aplicación de estas políticas podría llegar a ser suficientemente complejo como para plantear nuevos proyectos. El análisis de estos resultados podría ayudar a reafirmar o ajustar puntos argumentales realizados en este libro. También podría ser de interés aplicar esta misma metodología a los gobiernos más recientes durante los períodos 2014-2018, 2018-2022 y 2022-2026 los cuales se presentaron en el discurso público como agentes de cambio con respecto a los gobiernos intercalados de la época del bipartidismo del PLN y el PUSC. ¿Realmente introdujeron cambios con respecto al rumbo neoliberal del país o más bien consolidaron el proyecto político que se venía desarrollando desde la segunda mitad del s. XX?

Finalmente, esta obra nos lleva inevitablemente a preguntarnos ¿cómo debería ser la alternativa a esta política pública de CyT? Ya en las conclusiones de Guerrero Chacón se esbozan algunas características fundamentales, por ejemplo ser más participativa e incluyente, y tomar en cuenta intereses públicos y no sólo de mercado. Sin embargo, es necesaria la formulación y puesta en práctica de metodologías de trabajo comunal para materializar estas aspiraciones y de esta forma rebalancear el flujo de poder.

En conclusión, esta es una obra que hace un aporte valioso al debate sobre para qué y cómo deberíamos hacer ciencia y tecnología en el país. Ofrece una fundamentación teórica robusta y una propuesta metodológica sistemática que ofrece insumos para un análisis riguroso.

Esta obra es de especial interés para profesionales en las diversas áreas de CyT, particularmente aquellas actualmente categorizadas como STEAM, pues nos

invita a la reflexión sobre los fines y principios de nuestra práctica profesional en el marco más amplio de nuestras comunidades. También para todas las personas educadoras, que nos encontramos constantemente bombardeadas por el discurso oficial fundamentado en el determinismo tecnológico y el desarrollismo para tecnificar nuestras prácticas pedagógicas. Y por supuesto para personas políticamente activas, por ejemplo que aspiren a puestos de poder a nivel estatal o que trabajen por la mejora de sus comunidades a nivel local, pues ofrece una visión crítica de las estrategias que históricamente ha seguido el Estado costarricense en el área de CyT y su relación con el detrimento o mejora del bienestar social.

NOTAS

- 1 https://vinv.ucr.ac.cr/sites/default/files/documentos/cv_2016_viviana_guerrero_0.pdf

REFERENCIAS

- Arce Arenales M. (2008) ANÁLISIS DE TROPA Y ANÁLISIS LITERARIO: UNA APROXIMACIÓN AL NIBELUNGENLIED. *Revista Káñina*, XXXII(2), Universidad de Costa Rica (pp. 109-122).
- Guerrero Chacón, V. (2020). ¿Son políticas las políticas públicas? Las redes de poder en Costa Rica en la ciencia y la tecnología: Los casos de las administraciones Arias Sánchez y Chinchilla Miranda, 2006-2014. Universidad de Costa Rica, Vicerrectoría de Investigación, Centro de Investigaciones Históricas de América Central.