

# ÍCONOS | 71

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

**Ciencia, conocimiento y sociedad**  
Science, knowledge and society

# ÍCONOS

REVISTA DE CIENCIAS SOCIALES

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



**FLACSO**  
ECUADOR

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales  
Sede Ecuador

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

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

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

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



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

#### CONSEJO DE EDITORES (EDITORIAL BOARD)

##### Editoras en jefe (Editors-in-chief)

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

##### Editores asociados (Associate editors)

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

##### Editores del dossier 71 (Editors of dossier 71)

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

#### COMITÉ CIENTÍFICO (SCIENTIFIC ADVISORY BOARD)

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

#### GESTIÓN TÉCNICA (TECHNICAL MANAGEMENT)

Asistente editorial: María Dolores Vaca

Correctora de estilo: Bárbara Sáez

Traducción al inglés: Fernando Bustamente

Imagen de portada: Antonio Mena

Diseño y diagramación: Antonio Mena / Shiti Rivadeneira

Impresión: V&M Gráficas

Información o solicitud de canje:  
[revistaiconos@flacso.edu.ec](mailto:revistaiconos@flacso.edu.ec)

©FLACSO Ecuador

Casilla: 17-11-06362

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

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

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

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

v. : il. ; 28 cm.

enero-abril 1997-

Cuatrimestral: enero, mayo, septiembre

ISSN: 1390-1249

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

## Contenido/Content

Dossier de investigación/Research dossier

---

### Presentación del dossier

**Ciencia, conocimiento y sociedad** ..... 7-12

*Introduction to dossier*

*Science, knowledge and society*

Roberto Chauca y José Ragas

**01. La enseñanza de las políticas públicas en América Latina:  
estado de la situación y desafíos para la ciencia política** ..... 13-36

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

Nicolás Bentancur, Germán Bidegain y Rodrigo Martínez

**02. Transnacionalización de las políticas de ciencia y tecnología  
en América Central. Un análisis de redes, 1955-2020** ..... 37-58

*Transnationalization of science and technology policies in Central America.*

*A network analysis 1955-2020*

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

**03. Investigación colaborativa: potencialidades y limitaciones de  
la cartografía social participativa** ..... 59-80

*Collaborative research: Potential and limitations of participative social cartography*

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

**04. Experticia estadística en la administración pública ecuatoriana:  
mecanismos de emergencia y legitimación** ..... 81-102

*Statistical expertise in the Ecuadorian public administration:*

*Emergence and legitimation mechanisms*

Byron Villacís

**05. Los últimos spencerianos. Hacia un canon de la primera  
sociología ecuatoriana** ..... 103-120

*The last Spenserians. Towards a canon of the first Ecuadorian sociology*

Philipp Altmann

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

dossier



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

*Statistical expertise in the Ecuadorian public administration: Emergence and legitimization mechanisms*



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

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

## Resumen

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

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

## Abstract

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

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

## 1. Introducción

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

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

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

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



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

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

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

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

## 2. Enfoque conceptual y definiciones clave

83

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

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

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

cación<sup>1</sup> de la estadística no puede deslindarse de la objetificación de los agentes detrás de su producción.

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

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

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

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

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

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

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

Tomando en consideración estos argumentos se definen los expertos en estadística del sector público ecuatoriano como aquellos funcionarios<sup>4</sup> que poseen conocimientos de producción de estadística debido a entrenamientos formales en la academia. A su vez, estos conocimientos son puestos en práctica en procedimientos que implican la descripción, codificación, categorización, conmensuración y análisis de estadísticas que, a su vez, se convierten en insumos para tomas de acción y decisiones (Desrosières 1998). Esta definición permite identificar a los expertos en estadística en tres campos de acción social: 1) lugar de trabajo; 2) función que desempeña, entendida como labores que varían de acuerdo con la responsabilidad, experiencia y delegación asignada; y 3) la especialización de la experticia estadística, que puede ser fruto de la intersección de campos disciplinarios o de técnicas de producción de conocimiento estadístico.

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

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

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

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

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

### 3. Metodología

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

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

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

### 4. Resultados

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

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

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

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

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

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

87

#### *4.1 Los espacios sociales de introducción*

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

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

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

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

### *Instituciones públicas*

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

### *Entrenamiento académico*

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

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

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

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

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

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

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

Fuente: SENESCYT (2020).

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

El segundo elemento analítico es la reducida oferta privada: de los 26 programas apenas cuatro no son públicos. Esta es una manifestación de la tipología de demanda de experticia. En concordancia con el análisis registrado, tres entrevistados<sup>7</sup> mencionaron que los programas académicos fueron pensados para suplir la necesidad de entidades públicas. Finalmente, un tercer elemento es el de la convergencia temática y la diferenciación de competencias con economistas.

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

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

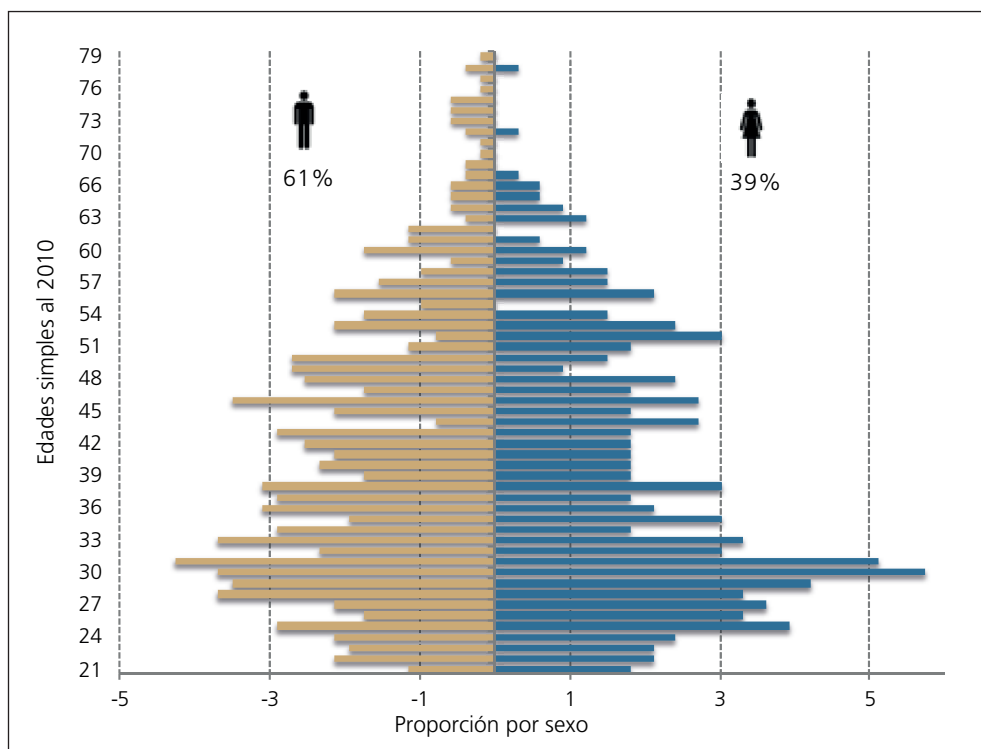
92

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

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

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

Figura 1. Pirámide poblacional de estadísticos, matemáticos y actuarios



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

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

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

#### 4.2 Los espacios sociales de legitimación

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

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

##### *Planes de desarrollo y sistemas de información públicos*

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

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

<sup>8</sup> Agradezco esta idea a uno de los revisores externos anónimos.

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



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

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

### *Introducción de tecnología*

Un segundo elemento generador de legitimidad de experticia estadística proviene de la ola de automatización y digitalización de la gestión pública (Schou 2018). Esta dinámica provoca la creación y administración de bases de datos, tarea que demanda profesionales con conocimientos computacionales. En el Ecuador esta necesidad se fue ampliando con la generalización del acceso de terminales computacionales para los servidores públicos y, sobre todo, con la implementación de políticas que exigían conocimientos básicos de computación, especialmente a mediados de la década de los 90 (Arcentales y Gamboa 2019). Esto se puede comprobar tanto con estudios que reportaron la introducción de tecnología en el sector público (ONU 2020) como con reportes que analizan el impacto de que tuvieron estas tecnologías (Sosa 2010). Al menos cuatro entrevistados<sup>10</sup> concuerdan tanto con las épocas de introducción como con la implicación de demanda de estadísticos. De acuerdo con una funcionaria con 30 años de experiencia en el INEC:

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

### *Globalización de demanda de reportes públicos*

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

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

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

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

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

96

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

### *Estilos de gobernanza*

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

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

En el caso ecuatoriano, ocho entrevistados<sup>11</sup> revelaron que la gestión con base en productos, los paneles de control y el gobierno por resultados (GPR) dependen del estilo de cada gobernante, ya sea a nivel nacional como organizacional. Además, estos estilos “chorrean” hacia jerarquías y gestiones inferiores (Brookfield 2000). Por ejemplo, analizando los archivos históricos utilizados para esta investigación, en las décadas de los 70 y 80 e inicios de los años 90 no se encontraron registros de uso de gestión administrativa por medio de paneles de control o indicadores. Recién en el año 1992, durante el mandato del conservador Sixto Durán Ballén y en el gobierno de derecha de Jamil Mahuad en 1998, aparecen registros institucionales con estadísticas e indicadores, sobre todo con el fin de administrar procesos privatizadores y preparar reportes a organismos internacionales. Este uso se intensificó en el gobierno de Lucio Gutiérrez (2003-2005), que tuvo una alta dependencia tecnocrática de organismos internacionales (Saltos Galarza 2002). En palabras del exdirector del INEC de la época: “con Gutiérrez llega una ola de reporte internacional que obliga a producir datos, era el mecanismo para evaluar si la gestión del Estado se alineaba a los compromisos adquiridos” (entrevista a exdirector del INEC, 2020).

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

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

Esta dinámica provocó subsecuentemente más demanda de estadísticos y de producción de datos que se acelera en el periodo 2007-2017. Tres entrevistados<sup>12</sup> concordaron en que en la década de los 90 la gestión gubernamental no demandaba indicadores de gestión, mientras que gestiones como la de Lucio Gutiérrez y sobre todo la de Rafael Correa sobresalieron por variados sistemas de información y estadística. Este espacio se distingue por ser una combinación de fuerzas externas con fuerzas internas, lo que reafirma la necesidad de entender el advenimiento de la experticia como una superposición de influencias centrípetas en conjunto con centrífugas.

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

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

## 5. Conclusiones

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

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

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

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

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

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

### *Apoyos*

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

### Referencias

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

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



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

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

### *Entrevistas*

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

#### Cómo citar este artículo:

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