

CUADERNOS DEL CENDES  
AÑO 36, N° 100  
TERCERA EPOCA  
ENERO- ABRIL 2019  
VERSIÓN DIGITAL  
ISSN: 2443-468X  
VERSIÓN IMPRESA  
ISSN: 1012-2508  
CARACAS-VENEZUELA

# CUA DER NOS DEL CEN DES

# 100

Centro de Estudios del Desarrollo, CENDES Universidad Central de Venezuela



**CEN  
DES**

Centro de Estudios del Desarrollo  
Universidad Central de Venezuela

CUADERNOS DEL CENDES  
AÑO 36. N° 100  
TERCERA ÉPOCA  
ENERO-ABRIL 2019  
VERSIÓN DIGITAL  
ISSN: 2443-468X  
VERSIÓN IMPRESA  
ISSN: 1012-2508  
CARACAS-VENEZUELA

**CUA  
DER  
NOS  
DEL  
CEN  
DES**



**CEN  
DES**

Centro de Estudios del Desarrollo  
Universidad Central de Venezuela

**100**

## Revista Cuadernos del Cendes. 1983 -

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

Cuatrimestral

ISSN: 1012-2508

### **Revista Cuadernos del Cendes**

Año 36, N° 100

Enero- Abril 2019

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

© Cendes, UCV 2019

Hecho el Depósito de Ley

Versión impresa

Depósito Legal: pp198302DF32

ISSN: 1012-2508

Versión digital

Depósito Legal: ppi201502DC4651

ISSN: 2443-468X

Centro de Estudios del Desarrollo, Cendes, UCV

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

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

Fax (58-212) 751.26.91

Web [www.ucv.ve/cendes](http://www.ucv.ve/cendes)

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

Carátula Christian Oporto-Analiet Solórzano

Corrección de textos Consuelo Iranzo / Comité Editor

Diagramación

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

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



# CUA DER NOS DEL CEN DES

**Director Fundador**

José Agustín Silva Michelena (†)

**Comité Editor**

Consuelo Iranzo / Directora  
Carlos Aponte  
Yolanda Texera

**Comité Asesor**

**Fernando Mires**

Universidad de Oldenburg  
Alemania

**Andrés Wainer**

Conicet  
Argentina

**Hebe Vessuri**

Investigadora independiente  
Profesora visitante Ciga-Unam  
Argentina-México

**H.C.F. Mansilla**

Academia de las Ciencias  
Bolivia

**Marcia de Paula Leite**

Universidad de Campinas  
Brasil

**Carlos de La Torre**

Flacso  
Ecuador

**Carlota Pérez**

Investigadora independiente  
London School of Economics  
and Political Science  
Inglaterra

**Enrique de La Garza**

Univ. Autónoma Metropolitana  
México

**Martín Tanaka**

Pontificia Universidad Católica  
Perú

**Asdrúbal Baptista**

Instituto de Estudios Superiores  
de Administración  
Venezuela

**Carmen García Guadilla**

Cendes  
Venezuela

**Juan Carlos Rey**

Instituto de Estudios Avanzados  
Venezuela

**Marino González**

Univ. Católica Andrés Bello  
Venezuela

## Contenido

### VII

Presentación Presentation

#### 1

Siete claves para comprender a Venezuela y un vistazo al futuro: mitos y avatares de la economía  
 Myths and Vicissitudes in the History of the Venezuelan Economy Up to the Present Day

Arnoldo Pirela

#### 35

Hiperinflación, crisis, trabajo asalariado, poder adquisitivo  
 Hyperinflation, Crisis, Wage Labor, Purchasing Power

Crónica de una ruina anunciada  
 Chronicle of an announced ruin

Manuel Sutherland

#### 57

El derecho a la alimentación en Venezuela bajo el enfoque de derechos  
 The Right to Food in Venezuela Under of the Approach of Human Rights

Andy Delgado Blanco

Marianella Herrera-Cuenca

#### 81

La participación ciudadana en la política de lucha contra la pobreza rural en Colombia  
 Citizen Participation in the Policy of Combating Rural Poverty in Colombia

Janeth Patricia Muñoz Eraso

Guillaume Fontaine

#### 107

Bases para la interpretación y regulación razonable de las criptomonedas: naturaleza, dificultades y desafíos constitucionales  
 Grounds for the Interpretation and Reasonable Regulation on Cryptocurrencies: Nature, Difficulties and Constitutional Challenges

Luciano D. Laise

Gustavo Manzo-Ugas

Entrevista Interview

#### 125

La Epidemia de VIH en la Subregión Andina en tiempos de migraciones y desafíos económicos  
 HIV Epidemic in the Andean Subregion in Times of Migration and Economic Challenges

Por Jorge Luis Díaz R.

**Documentos Documents**

**141**

**Memoria e información  
para la superación de la violencia  
de Estado en Colombia**  
Javier Juárez Rodríguez  
Andrés Puerta Molina

**Memory and Information  
for Overcoming State Violence  
in Colombia**

**159**

**Implementación de un proceso  
de formación de líderes para la excelencia  
en sostenibilidad y cambio climático**  
José Duque Moreno

**Implementation of a Process  
of Leadership Training for the Excellence  
in Sustainability and Climate Change**

**Reseñas Reviews**

**183**

**Proyecto de Investigación  
Observatorio de Ecología Política  
de Venezuela (Oepv)**  
Francisco Javier Velasco Páez

**Research project  
Venezuelan Observatory  
Political Ecology**

**187**

**Evento**  
**Taller nacional para la socialización  
y validación de la estrategia nacional  
de promoción de la bioprospección**  
Por Zulay Poggi

**Events**  
**National Workshop for the Socialization  
and Validation of the National Strategy  
for the Promotion of Bioprospecting**

**191**

**Reseñas bibliográficas**  
**The People vs Democracy**  
Yascha Mounk  
Por Thais Maingon

**Bibliographical Review**

**Mejor hoy que mañana**  
Nadine Gordimer  
Por Andy Delgado Blanco

**No Time Like the Present**

**Información editorial Editorial Information**

**203**

**Autores**  
**Normas para autores**  
Guía de arbitraje

**Authors**  
**Standards for Authors**  
Arbitration Guidelines

## Presentación

La Revista Cuadernos del Cendes llega a su número 100 con un gran orgullo, sobreponiéndose a la gravísima crisis que afecta desde hace años a Venezuela y persistiendo en medio de la reiterada agresión autoritaria contra nuestras universidades autónomas. El empeño de nuestros plurales colaboradores y árbitros, en el país y en el exterior, ha sido un factor central para que hoy celebremos este simbólico logro y esperamos que ese imprescindible respaldo se consolide ante los retos del futuro.

El primer artículo de este número es de la autoría de Arnoldo Pirela, quien se dispone a poner en evidencia lo que él cataloga como los más graves errores que se han cometido en el manejo de la cuestión petrolera en Venezuela, prácticamente desde el descubrimiento de los primeros yacimientos, y que habrían impedido hacer de su principal riqueza un motor para el desarrollo. El autor propone una mirada dirigida a superar lo que denomina la «demonología sobre el petróleo», asentando las claves fundamentales para ello y proponiendo un conjunto de acciones posibles en el marco de una nueva política estatal.

Manuel Sutherland es el responsable del segundo artículo, el cual se dedica a disecionar de manera detallada el proceso hiperinflacionario que viene gestándose desde hace varios años y que ha dejado a Venezuela en la ruina total. Poniendo en evidencia las singularidades de la hiperinflación local respecto a las otras que han tenido lugar en el resto del mundo, identifica las principales razones que la han incubado. Para dar cuenta de sus implicaciones, se apoyó tanto en la data estadística de las escasas fuentes disponibles como en la información recogida mediante la dinámica de *focus groups*.

El tercer artículo fue realizado a cuatro manos por Andy Delgado Blanco y Marianella Herrera-Cuenca, quienes abordan uno de los temas que más agobian a la sociedad venezolana actual, como es el de la desnutrición y el hambre, asunto que ha venido empeorando progresivamente en los últimos tiempos. Las autoras, analizando el problema bajo el enfoque de derechos, inspiradas particularmente en Amartya Sen, demuestran como el gobierno venezolano está violentando todos los principios al respecto, así como incumpliendo los tratados internacionales que ha firmado, siendo, por tanto, el principal responsable de la gravísima situación actual dado el abandono de sus compromisos más elementales.

A continuación, el artículo de Janeth Patricia Muñoz Eraso y Guillaume Fontaine evalúa la marcha en Colombia de dos programas sociales conducidos por el Estado. Como sus resultados se muestran muy limitados respecto a su objetivo original, la intención de los autores es desentrañar las causas de sus principales insuficiencias, en el interés de contribuir con la elaboración y ejecución acertada de políticas públicas centradas en las comunidades.

El último artículo es una contribución de Luciano Laise y Gustavo Manzo-Uges, quienes, después de explicar la significación de los criptoactivos y las criptomonedas, en particular del *Bitcoin*, sus antecedentes, bases conceptuales y particularidades técnicas respecto a las monedas tradicionales, pasan a analizar la regulación del régimen tributario argentino, con el objetivo de apuntar lo que consideran deberían ser las bases para una «regulación razonable» de su marco tributario.

La entrevista, que da inicio a la segunda parte de la revista, la lleva a cabo Jorge Luis Díaz R. a Bertha Gómez, médica experta en VIH a nivel latinoamericano, quien aborda todos los temas más álgidos al respecto, confrontando los tabúes con los que se pretende estigmatizar a los portadores de dicho virus.

En este número presentamos dos documentos. El primero fue realizado por Javier Juárez Rodríguez y Andrés Puerta Molina, cuyo principal interés es poner de relieve la trascendencia que tiene la ética en la labor periodística en cualquier escenario, pero en particular en uno como el que atravesó y sigue atravesando Colombia, ahora en la búsqueda de la paz y la reconciliación, después de 50 años de guerra y más de seis millones de víctimas. A manera de ejemplo, los autores relatan una experiencia que pone en evidencia el comportamiento de la mayor parte de los medios de comunicación colombianos que se hicieron cómplices de las acciones del Estado en contra de los derechos humanos al no difundir la verdad de los hechos. La importancia de revelar el pasado deviene de la trascendencia que le adjudican a la recuperación de la memoria histórica para poder llegar a la reconciliación.

El segundo documento, escrito por José Duque Moreno, da a conocer la puesta en práctica y los resultados de un proyecto de varios años construido en consonancia con la Agenda 2030 y con los principios del Acuerdo de París para el Cambio Climático, con el fin de formar a jóvenes como líderes para la sostenibilidad en Venezuela. De acuerdo al autor—coordinador de dicho proyecto— se han beneficiado 340 profesionales, se ha generado un modelo de liderazgo para la sostenibilidad, han surgido emprendimientos locales, se han fortalecido modelos de negocios responsables, se identificaron opciones de estudio y de empleo, y se puso en marcha clubes de líderes para el seguimiento y el desarrollo local.

Para comenzar la sección de reseñas, en la relativa a los proyectos de investigación, Francisco Javier Velasco Páez y su equipo de trabajo, nos dan a conocer la conformación del Observatorio de Ecología Política de Venezuela (Oepv), cuyo objetivo es «visibilizar y

analizar las desigualdades e impactos socio-ecológicos que se generan a raíz de la transformación e intervención de la naturaleza, los ecosistemas y los territorios, comprendiendo su relación con el modelo socio-económico dominante; al tiempo que persigue producir un registro, sistematización y difusión de los diferentes saberes y experiencias producidas en torno a las luchas socioambientales en el país, la defensa de los bienes comunes naturales y los territorios, así como la promoción de modos de vida cónsonos con el cuidado de la naturaleza, la vida y las diferentes formas de comunidad»

En la sección de reseñas bibliográficas tenemos, en primer lugar, una nueva contribución de Thais Maingon, quien analiza un texto que se adentra en forma descarnada a relevar los graves problemas que atraviesa la democracia en la actualidad. Para el autor de dicho texto, Yascha Mounk, las condiciones para que la democracia no desaparezca bajo el peso de los populimos son varias y están escaseando en la actualidad, cuando ella representa un modelo político que ha perdido el encanto que tuvo en el pasado y sobre el que prima la desconfianza y la desafección, al punto que considera que lo que tenemos por delante es la última oportunidad de la democracia.

En segundo lugar, tenemos una reseña distinta a las tradicionales, pues decidimos innovar y abrirnos a crónicas de obras literarias con contenido social, género al cual el desarrollo del conocimiento social le debe mucho. Tal es el caso de la obra que nos comenta Andy Delgado Blanco, de Nadine Gordimer, surafricana, premio Nobel de Literatura, cuyas descripciones de la situación del régimen *post apartheid* son conmovedoras, gracias a que, como bien dice nuestra comentarista parafraseando a Vargas Llosa, la literatura permite decir cosas que de otra manera no sería posible decir.

Comité Editor

# Siete claves para comprender a Venezuela y un vistazo al futuro: mitos y avatares de la economía\*

ARNOLDO PIRELA\*\*

pp. 1-34

*Tout commence en mystique et finit en politique. Tout commence par la mystique, par une mystique, par sa (propre) mystique et tout finit par de la politique.*  
Charles Péguy (1873-1914). *Notre jeunesse*, 1910.

*[Todo comienza con la mística y termina en la política. Todo comienza con el misticismo, con un místico, con su (propia) mística y todo termina en la política].*

## Resumen

Nos proponemos identificar cuánto hay de mito y cuánto de realidad en la historiografía económica de Venezuela y en las teorías o enfoques del desarrollo que intentan explicar su situación actual. Para ello precisamos algunos de los elementos que han construido una semántica venezolana sobre el petróleo, especie de «esquizofrenia social» que ha servido de sustento político al centralismo y autoritarismo económico desde el dictador Gómez (1908) hasta nuestros días. Hablamos de siete claves, en referencia a los períodos marcadores del proceso histórico, con sus aciertos, errores y omisiones. Al final, un esbozo de propuestas para convertir las reservas de hidrocarburos en palanca directa del desarrollo productivo, luego de superar el proceso político que ha venido empujando a Venezuela al fondo de un precipicio cada vez más profundo.

## Palabras clave

Venezuela / Economía / Historia / Hidrocarburos / Desarrollo

## Abstract

We aim to identify how much there is of myth and reality in the economic historiography of Venezuela and in the theories or approaches to development that attempt to explain its current situation. In order to do so, we specify some of the elements that have built a Venezuelan semantics on oil, a kind of «social schizophrenia» that has served as a political support for the economic authoritarianism that has ruled from the dictator Gómez (1908) to the present day. We speak of seven keys, in reference to the marking periods of the economic history, showing their successes, errors and omissions. At the end, a draft of proposals to convert the country's hydrocarbon reserves into a direct lever for productive development, after overcoming the political process that has been pushing the country to the bottom of an ever-deeper precipice.

## Key words

Venezuela / Economics / History / Hydrocarbons / Development

\* Este texto se nutre de un trabajo más amplio sobre la «Historia de la Economía Venezolana» y sobre «Estrategias para la transición energética en países de América Latina fuertemente dotados con recursos energéticos de origen fósil». El trabajo se realiza en Francia con el apoyo del IRD/Ceped y la colaboración del «Programme Pause», que contribuye a su financiación.

\*\*Profesor Titular del Centro de Estudios del Desarrollo de la Universidad Central de Venezuela, Cendes-UCV. Investigador visitante del Institut de Recherche pour le Développement (IRD)/ Centre Population et Développement (Ceped) Francia.

Correo-e: arnoldo.pirela@gmail.com

## Introducción

Entre las creencias y mitos que forman el relato sobre Venezuela, su economía, su territorio y su gente, comúnmente podemos encontrar ideas como estas:

- Un país rico en recursos naturales, tierras fértiles y exuberantes paisajes.
- El establecimiento de la industria petrolera destruyó la economía agroexportadora basada en cacao, café, tabaco y otros productos.
- A partir de la industria petrolera los venezolanos han vivido como rentistas de la riqueza fácil y no del trabajo honesto.

El exponente de tal reflexión, por lo general, recordará a Juan Pablo Pérez Alfonso o su metáfora sobre el petróleo y «el excremento del diablo»; y no faltará la alegoría al incumplimiento de la divisa de la economía propuesta por Arturo Uslar Pietri: «Sembrar el petróleo». Finalmente, entre los más cultos en historia o economía, seguramente habrá menciones al ideario de Alberto Adriani y su libro *Labor Venezolanista*.

Es la síntesis que usualmente se hace sobre Venezuela y la que se difunde por los medios escritos o audiovisuales, nacionales o internacionales. Pero estas ideas también las encontramos en los programas de los partidos políticos, en las declaraciones y documentos o artículos de los líderes de un amplio espectro ideológico o institucional; y en buena parte de la literatura especializada. Es una especie de semántica mística sobre Venezuela y sobre los venezolanos. En ella los venezolanos estamos condenados a pagar por nuestros pecados, pues se nos entregó un país rico, *tierra de gracia*, bendita y premiada con fertilidad y bellezas naturales; pero en lugar de trabajar esa superficie generosa, nos dejamos tentar por el demonio del petróleo y la riqueza fácil que dormía en las oscuras profundidades. El paraíso en la tierra a la luz de Dios y el infierno en los pozos.

Para Pérez-Schael (1993), quien ha trabajado el tema por años, hurgando en la literatura desde la perspectiva de socióloga, lo presenta como un «universo cognitivo y simbólico» y como tal constituye una parte importante del imaginario nacional sobre el país y su recurso natural más importante. También Arenas (1999:33) señala que «una de las constantes en la literatura es la concepción del petróleo como elemento aniquilador de la naturaleza, anulador de la tierra. La tierra se presenta como una gran madre generosa, que ante el aluvión del mineral, deja de darnos sus frutos y sucumbe ante las máquinas del petróleo». Mientras que en un reciente trabajo sobre «El motivo del petróleo en la novela venezolana» se discute la afirmación de Carrera (2005) respecto a la inexistencia de una narrativa sobre el petróleo. Allí, Rojas (2017:164) identifica y analiza veintinueve novelas con motivo en el petróleo y concluye, entre otras cosas, que la novela petrolera venezolana «se erige como insignia, como estandarte de coincidencias y convergencias, en reivindicación de un petróleo mal entendido y mal considerado, tanto

por nuestros escritores como por la crítica literaria, al calificarlo como ‘estiercol del diablo’, el causante de todos nuestros males pasados, presentes y futuros».

Veamos un ejemplo que ilustra esta especie de mística o misticismo venezolano sobre los hidrocarburos. El portal digital francés *jmdinh.net* publicó, en septiembre de 2016, un artículo titulado «En Venezuela, el desamparo (o la angustia) de los militantes chavistas». <sup>1</sup> Allí, el periodista argumenta que tal situación se debe a «la vulnerabilidad económica del Estado venezolano que se basa principalmente en su dependencia de la renta petrolera» y, para respaldar su afirmación, reproduce las declaraciones que le diera Carlos Mendoza Potellá, identificado como Director de la Revista del Banco Central de Venezuela (BCV), quien afirma: «Ya en la década de 1930, el economista Alberto Adriani abogó por el desarrollo de la ganadería, la agricultura y la industria...Según él, era necesario sembrar el petróleo [pero] nunca lo hemos hecho». Mendoza Potellá completa su diagnóstico señalando: «¿Cómo podemos *sembrar petróleo* si los recursos son tan gigantescos? Venezuela tiene las mayores reservas probadas de petróleo del mundo, lo que paradójicamente desalienta la inversión productiva». <sup>2</sup> Mendoza Potellá pareciera indicar que si las reservas petroleras de Venezuela fuesen de alguna manera insignificantes, entonces sería posible alcanzar el objetivo trazado por Adriani y Uslar Pietri: hacer las inversiones para diversificar la economía. Se presenta una relación directamente proporcional: mientras más riqueza petrolera más dificultades o limitaciones e impedimentos para el éxito de una política de desarrollo basada en la «siembra del petróleo».

Mendoza Potellá es fiel al planteamiento de Uslar Pietri en su artículo de 1936, quien nos explica que la riqueza pública venezolana reposaba entonces «en más de un tercio, sobre el aprovechamiento destructor de los yacimientos del subsuelo, cuya vida no es solamente limitada por razones naturales, sino cuya productividad depende por entero de factores y voluntades ajenos a la economía nacional». Para Uslar esa riqueza «de origen destructivo crecerá sin duda alguna [para] llegar a hacer de Venezuela un país improductivo y ocioso, un inmenso parásito del petróleo, nadando en una abundancia momentánea y corruptora y abocado a una catástrofe inminente e inevitable». <sup>3</sup> Para Mendoza Potellá el caos y la miseria que hoy se posan sobre Venezuela fueron convenientemente advertidas por las proféticas ideas de Uslar Pietri respecto a la abundancia del recurso. Como efectivamente hizo Uslar en el exilio, en una serie de artículos cortos entre 1947 y 1948, y recopilados en «De una a otra Venezuela». Dice Uslar :

<sup>1</sup> Septiembre 12 de 2016.

<sup>2</sup> «Au Venezuela, le désarroi des militants chavistes», <http://jmdinh.net/sujet/international/amerique-latine/venezuela-amerique-latine-international>.

<sup>3</sup> Editorial del diario Ahora, 14 de julio de 1936.

Ante los venezolanos de hoy está planteada la cuestión petrolera con un dramatismo, una intensidad y una trascendencia como nunca tuvo ninguna cuestión del pasado. Verdadera y definitiva cuestión de vida o muerte, de independencia o esclavitud, de ser o no ser. No se exagera diciendo que la pérdida de la Guerra de Independencia no hubiera sido tan grave, tan preñada de consecuencias irrectificables, como una Venezuela irremediadamente y definitivamente derrotada en la crisis petrolera... [Las alternativas son sembrar el petróleo] o quedar, cuando el petróleo pase, como el abandonado Potosí de los españoles de la conquista, como la Cubagua que fue de las perlas y donde ya ni las aves marinas paran, como todos los sitios por donde una riqueza azarienta pasa, sin arraigar, dejándolos más pobres y más tristes que antes (Uslar Pietri, 1949).

Más recientemente, es posible identificar un nuevo mantra sobre el petróleo y su efecto sobre la economía, la política y la sociología venezolana. Nos referimos a las ideas respecto al llamado «rentismo petrolero», coherente heredera del pensamiento de Uslar y Adriani, con su agregado de teoría del valor ricardeana y marxista. «Rentismo» es hoy la palabra hierática que se enuncia como explicación o justificación de todos los males que padece Venezuela. Son muchos los trabajos que han realizado, juntos o por separado, quienes acuñaron en Venezuela el término, entre otros: Baptista (1979, 1996 y 2010), Mommer (1983, 2013) y Baptista y Mommer (1987). Hay también una muy larga lista de seguidores y divulgadores, o de interpretaciones psico-sociológicas y sociopolíticas sobre el «rentismo petrolero». En muchos casos rebasando los conceptos estrictamente económicos y relacionados con la teoría del valor presentes en los trabajos de Baptista o de Mommer. Según estos, una parte del ingreso petrolero es realmente renta para el Estado propietario del recurso<sup>4</sup> y llegaría a conformar históricamente un «capitalismo rentístico», del cual se pone como ejemplo a Venezuela. Otras veces, forman parte de ensayos más voluminosos que interpretan la historia del petróleo en Venezuela y sus consecuencias sociales y políticas, en tanto que marcadas por el «rentismo» y acerca de cómo la sociedad venezolana se habría convertido «en una sociedad de reclamadores de renta» (Urbaneja, 2013:xvii) o en víctimas del rentismo (Briceño-León, 1990 y 2016), por ejemplo.

Estas ideas representan una visión particular sobre los ingresos del Estado propietario del recurso natural. Pero es importante también llamar la atención sobre el uso y abuso del término rentismo y de cómo se ha convertido en el comodín explicativo de todo, o de casi todo, lo que acontece en Venezuela. Un recurso retórico en el juego de las interpretaciones o en la política cada vez que conviene fácilmente al caso. Ya es un fenómeno de opinión pública global, ahora que la tragedia venezolana está en la prensa internacional, la explicación es «el rentismo» cada vez que se opina sobre la evolución de la economía,

<sup>4</sup> En este trabajo eludimos explícitamente la controversia al respecto de la teoría del valor.

la política o la situación social en Venezuela. Se condena al Estado y, por extensión, a cada venezolano, en su condición de propietario de un recurso y, sobre todo, por devengar o administrar la renta que de su explotación se deriva.

Es el repertorio autóctono de puntos de vista y teorías sobre la economía venezolana que, por una parte, expresa socialmente una paradoja o especie de «esquizofrenia social», según la cual el venezolano común entiende que el petróleo es la base de la economía del país y sabe por experiencia que sus condiciones de vida dependen de la buena salud de ese negocio, pero, al mismo tiempo, comparte la idea de que esa riqueza intrusa trajo daños morales que los venezolanos padecen y que impiden su desarrollo. Por la otra, esa semántica anti-petrolera se apoya en un conjunto de mitos sobre lo que habría sido la economía venezolana antes del petróleo y sobre la dotación natural de recursos. El más trascendente de estos mitos plantea una Venezuela naturalmente dotada con infinidad de tierras fértiles que permitirían remplazar el ingreso petrolero con una fuerte corriente de exportaciones de origen agrícola y pecuario.

Desde nuestro punto de vista se trata de una profecía auto cumplida, pues Uslar Pietri al igual que Adriani y sus seguidores, expresan las mentalidades agraristas o ruralistas<sup>5</sup> que prevalecen en las élites gobernantes desde el siglo XIX: un liberalismo sin visión sobre el mundo industrial y con la mira puesta en la tierra con una mano de obra barata. Así que, al descubrirse petróleo en 1914, el fenómeno les planteó un reto fundamental, ante el cual se vieron obligados a reaccionar con doble aprehensión: desconfianza frente a las negras y desconocidas fuerzas del petróleo, y mucha tensión y prudencia de cara a la férrea mano del dictador andino que controlaba el poder del Estado propietario del recurso. Ese fue el medio propicio para que en ese pequeño grupo de venezolanos germinara esa especie de «leyenda negra» del petróleo. Ideas equivocadas y temores que con el tiempo darían forma a un imaginario nacional o a una semántica nacional anti-petrolera y, por tanto, engañosa o inductora al error frente a las ventanas de oportunidad que los hidrocarburos ofrecían al desarrollo económico de Venezuela.

Allende Venezuela, algunos prestigiosos economistas e intelectuales de diversas disciplinas también han aportado ideas y teorías que se suman a la demonología sobre el petróleo y a las explicaciones sobre los obstáculos de nuestro desarrollo. Es el caso de la muy divulgada literatura internacional sobre la maldición de los recursos, *resource curse* o *paradox of plenty*, inicialmente propuesta por Auty (1993). Un conjunto muy amplio de propuestas inspiradas casi siempre en los países petroleros del Medio Oriente, África y

<sup>5</sup> Utilizamos los adjetivos «agrarista» y «ruralista» en el sentido amplio de la palabra que no aluden a su conceptualización como movimiento social.

Latinoamérica. Países condenados, según sus postulantes, por la paradoja de no poder alcanzar el desarrollo, no obstante ser muy ricos en materias primas ampliamente demandadas y de alto valor, al tiempo que al respecto de Noruega, Holanda, Escocia o Estados Unidos señalan que han evidenciado capacidad de aprovechar esos recursos para su crecimiento y prosperidad, porque poseen un nivel superior de desarrollo y diversificación de su economía, lo que les permite superar los iniciales efectos negativos de una súbita riqueza petrolera (enfermedad holandesa o *Dutch disease* (Corden y Neary, 1977).

Humphreys, Sachs y Stiglitz (2007) trabajan el *resource curse* para explicar los fracasos económicos de países petroleros, muy especialmente de Venezuela y otros grandes productores de hidrocarburos en África y Asia. Podríamos decir que su conclusión es que la riqueza petrolera produce en los países desarrollados o industrializados un resfrío, que diligentemente sus élites políticas logran curar; mientras que en los países subdesarrollados, inevitablemente, el malestar degenera en una enfermedad crónica frente a la cual ese cuerpo social y político carece de defensas con las cuales recuperar su salud económica. Por otra parte, en una extensa revisión y crítica del planteamiento, Ross concluye en tres efectos condicionales de la riqueza de los recursos naturales, en una perspectiva más política que económica:

[1]) que los mayores niveles de ingresos derivados del petróleo conducen a gobernantes y regímenes autoritarios más duraderos; [2]) que los mayores ingresos derivados del petróleo aumentan la probabilidad de que se produzcan ciertos tipos de corrupción gubernamental; [y 3]) que los niveles moderadamente altos de riqueza petrolera, y posiblemente otros tipos de riqueza de recursos, tienden a desencadenar o mantener conflictos cuando se encuentran en regiones dominadas por grupos étnicos marginados, en particular en los países de ingresos bajos y medianos (Ross, 2015:252).

Aunque el propio Ross reconoce que se puede criticar la validez de las alegaciones causales, basada solo en datos de observación.

Al respecto de esa literatura y sus críticas en Barma *et al.* (2011) y en Brunnschweiler y Bulte (2008), rescatamos la idea según la cual la dependencia de los recursos naturales no puede ser analizada en abstracto sino a la luz de las características endógenas de cada país, de la trayectoria política e institucional, y de su proceso de desarrollo económico. Es decir, que necesitamos adentrarnos en la historia económica y política institucional de Venezuela, si queremos entender mejor la compleja realidad de esa interdependencia. Este trabajo se propone hacer una contribución a esa reflexión, útil al menos a la identificación de los problemas e inconsistencias en las interpretaciones más difundidas y en las teorías comúnmente aceptadas.

Nos interesan los vericuetos de esa esencial relación entre política y petróleo, y sus consecuencias en los procesos de construcción y deconstrucción institucional. Queremos contribuir a la mejor comprensión de nuestros avatares como país petrolero. Se trata de identificar los errores cometidos y los beneficios que se han derivado de esa tan extraordinaria como oportuna riqueza, poniendo el acento en las dificultades que se han tenido para trazar una estrategia nacional que efectivamente aproveche su dotación de hidrocarburos como herramienta integradora del desarrollo productivo.

Ahora bien, partimos de la idea de que vivir de la renta, el llamado «capitalismo rentístico» (Espinasa y Mommer, 1987)<sup>6</sup> no es necesariamente condenable y mucho menos una condena. El asunto económico práctico o lo atinente al manejo del negocio del Estado y la nación con su petróleo, se refiere a los usos alternativos del recurso natural o del dinero proveniente de su explotación. Por lo tanto, en nuestro análisis, no es relevante si las consideraciones de la teoría del valor trabajo nos llevan a la conclusión de que ese dinero o una parte posee algún carácter intrínsecamente «anticapitalista». Insistimos en que hay muchos ejemplos que así lo demuestran: particularmente el estado de Texas en EEUU, pero también Noruega o incluso Azerbaiyán, Ghana y muchos otros Estados o territorios ricos en hidrocarburos, incluso Venezuela, hasta mediados de los años 70.

Este texto se propone identificar cuánto hay de mito y cuánto de realidad en la historia económica previa al establecimiento de la industria petrolera en Venezuela. Para ello trabajamos dos períodos típicos, con el cacao y con el café, para revisar luego la historia desde Zumaque-1 en 1914 hasta la actualidad. El objetivo es caracterizar la construcción de esa semántica venezolana sobre el petróleo, como sustento social y político del centralismo y autoritarismo económico que rige desde Gómez hasta nuestros días. Hablamos de siete claves para comprender, como una manera de presentar los que consideramos períodos marcadores del proceso económico, con sus aciertos, errores y omisiones. Finalmente, saliendo del cómodo mesón de las autopsias históricas, nos adentramos en el riesgoso lance de las propuestas acerca de la dirección que se debería dar a la política económica y a la estrategia de desarrollo luego de superar el bloqueo político que cada día empuja al país en un precipicio más profundo. Así que presentamos siete claves para poner en marcha una reconstrucción y para convertir las gigantescas reservas de hidrocarburos que tiene el país en palanca directa del desarrollo productivo de Venezuela. Un periodo muy difícil, tomando en cuenta, además, la compleja transición energética mundial que pasados los próximos cuarenta o cincuenta años seguramente terminará por reducir la demanda de combustibles de origen fósil y cambiará definitivamente el mercado mundial de los hidrocarburos.

<sup>6</sup> Para Espinasa y Mommer (1987:478): «El capitalismo rentístico se caracteriza por la flagrante contradicción entre el sustantivo y el adjetivo; pues la renta de la tierra constituye una categoría no capitalista e, incluso, anticapitalista».

Por último, aclaramos que este no es un trabajo de historiador; es nuestra lectura de la historia. Sin embargo, en la tarea de exponerla nos dejamos guiar por la fórmula del historiador francés Fernand Braudel (1949), para quien la historia se basa en la interrelación de tres tiempos: el tiempo geográfico, conocido como 'larga duración'; el tiempo de las sociedades en sus dimensiones económicas y sociales; y finalmente, el tiempo de los acontecimientos, considerado como 'la capa brillante y superficial de la historia'. Mientras que en una perspectiva más reciente, por una parte, nos aproximamos al planteamiento más general de North (2005) sobre los «sistemas de creencias», según el cual los seres humanos manifiestan una clara propensión a construir creencias sobre la naturaleza de la realidad de su sistema social; creencias que pueden adquirir un carácter dominante hasta representar la matriz institucional de una sociedad. Por la otra, asumimos una confluencia con el pensamiento sobre estrategias de negocio desarrollado durante las últimas tres décadas y que es crecientemente sensible ante el papel de la política pública y el manejo de los negocios de las empresas del Estado. Son útiles entonces conceptos como *History Matters*, particularmente en el largo plazo. Una idea adelantada entre otros por Durlauf (1998) quien también nos propone la idea sobre *Path dependence*, desde la cual se hace referencia a la impronta de grandes innovaciones producidas aleatoriamente y su impacto sobre la política pública y las estrategias de desarrollo. Finalmente es útil la crítica que nos habla de *Path as a Process* (Martin y Sunley, 2006), más claramente en línea con el enfoque evolucionista iniciado por Nelson y Winter (1973 y 1982), y la visión evolucionista del desarrollo económico.

### **El tiempo geográfico de la Venezuela rica en recursos naturales**

El territorio actual de Venezuela está dividida en dos espacios diferentes y aproximadamente equivalentes en extensión. El más antiguo geológicamente al sur y al oriente del arco que forma el río Orinoco, en los estados Bolívar y Amazonas, es mayormente selvático y está cargado de minerales. Así pues, si observamos el mapa físico de Venezuela veremos que «La cuenca del Orinoco es un complejo sistema hidrográfico que constituye geográficamente la espina dorsal venezolana» (Silverman y Isbell, 2008:436). La otra mitad del territorio es más «joven»; estuvo hace millones de años bajo un extenso mar poco profundo, luego cubierto con arena proveniente de la erosión en las cordilleras de los Andes y la Costa, formadas por el choque entre las placas continentales. Ese proceso definió, entre otras cosas, las cuatro cuencas petrolíferas que posee Venezuela. El petróleo acumulado en su subsuelo varía mucho: el del área oriental posee entre 10,5° y 17° API, pero en la Faja del Orinoco va desde bitumen y petróleo extra pesado hasta un máximo de 8° API. Mientras que el petróleo en la cuenca del Lago de Maracaibo es de unos 20° API y el de Barinas-Apure puede alcanzar entre 20°, 35° y hasta 40° API; tomemos en cuenta que mientras más alto es el grado API del petróleo, mayor valor comercial posee.

En la mitad sur de Venezuela está el escudo guayanés y un extenso territorio donde hay abundantes yacimientos carbonáticos y cloríticos, hierro, oro, diamantes, bauxita, minerales reactivos, incluyendo el coltán, entre otras curiosidades mineralógicas que recientemente han adquirido un gran valor. Son selvas de bosques húmedos, donde abundan los sitios prístinos y los refugios de fauna y flora endémica. Es un patrimonio natural de inestimable valor, muy apreciado en el mundo actual, cada vez más sensibilizado frente a los temas ambientales. Cada vez más atraídos por la belleza y el carácter natural de estos territorios, millones de personas de ingreso alto y medio en el mundo se gasta anualmente en turismo un equivalente al 9 por ciento del PIB mundial.

En cuanto a la ocupación del territorio por la población de Venezuela, la concentración que hoy observamos en el eje norte costero no es más que la continuación de un fenómeno que se inició hace unos 9.000 años. Es claro que desde el poblamiento original del territorio se está lidiando con la dificultad para producir alimentos, ello en razón de las limitaciones agrícolas de los suelos en la mayor parte del territorio y su ubicación en la zona tropical. Estas dificultades explican la lenta evolución de la demografía, tanto antes como luego de la Colonia, agravada por el patrón alimentario y la cultura agrícola de clima templado traída por los europeos. Para nuestra época es importante prestar atención al fenómeno de falta de desarrollo en la colectividad de una conciencia tropicalista (Cunill, 2008). Este sería un factor que ha impedido resolver adecuadamente las limitaciones agrícolas de los suelos en su mayoría arenosos y con importantes limitaciones para la producción masiva de alimentos.

Los agrónomos venezolanos saben que es un mito en el imaginario social del venezolano la existencia en Venezuela de grandes extensiones de tierras fértiles. Así lo señaló en 1970 la Comisión del Plan Nacional de Aprovechamiento de los Recursos Hidráulicos (Coplanarh),<sup>7</sup> al igual que el estudio de Comerma y Paredes (1978:84): concluye que «Venezuela dispone para su uso agrícola de una muy baja proporción de tierras (2 por ciento), que prácticamente no tienen limitaciones agrofísicas».

En cuanto a la historia de la riqueza minera, esta no fue descubierta sino hasta mediados del siglo XIX ya que, durante la colonia, en materia de explotación de oro y plata, Venezuela carecía de significación, especialmente cuando la comparamos con el territorio de la actual Colombia o con las aún mayores riquezas mineras de México y Perú. Tan pobres eran las provincias de Venezuela durante el primer siglo y medio de la colonia, que en cédula de 1592 se reconoció a los navíos de Venezuela la posibilidad de comerciar por las Islas de

<sup>7</sup> Centro Nacional de Investigaciones Agropecuarias. Ceniap-Fonaip. Maracay-Venezuela y el Marrn: Inventario Nacional de Tierras, respectivamente.

Barlovento aunque no trajesen ni oro, ni plata, ni perlas (Arcila Farías, 1946). Por otra parte, la riqueza minera descubierta a mediados del siglo XIX está localizada precisamente en los mismos territorios en donde hoy podemos identificar el mayor potencial turístico del país, el llamado «turismo de naturaleza», muy sensibilizado ante los temas ambientales y que «no se lleva bien» con la minería.

### **El cacao y la economía colonial: comercio y contrabando**

Los primeros que intentaron colonizar el territorio que hoy ocupa Venezuela descubrieron de inmediato la dificultad para producir alimentos. Ya establecidos comenzaron la producción a baja escala de diversas especies autóctonas de vegetales, en algunos casos para intercambiar por productos importados de Europa. El cultivo más importante fue sin duda el cacao, sobre todo en las zonas costeras y más húmedas, pero se producía también tabaco, maíz, algodón y hasta trigo, dependiendo de las características apropiadas o no de cada región en particular. En el caso de la caña de azúcar y sus derivados, no obstante el cultivo y fabricación de ron en casi todo el territorio (Rodríguez, 2009), la producción servía casi exclusivamente al consumo interno o local (Banko, 2004).

En cuanto a la explotación y exportación del cacao autóctono del territorio que hoy ocupa Venezuela es un modelo de negocio cuyo origen es difícil de precisar. La actividad se va articulando entre piratas, contrabandistas, hacendados criollos y tripulantes de barcos que durante el siglo XVI tocan ocasionalmente en los puertos olvidados de Borburata, La Guaira o Maracaibo. Desde cualquier ensenada o puerto improvisado se podían cargar algunos sacos del grano ya seco y de allí a las islas del caribe o directamente a Veracruz en México, que inicialmente fue el gran centro del comercio del cacao en las Américas. En Venezuela el comercio parece haber crecido notablemente por el Puerto de Tucacas, durante las primeras décadas del siglo XVII. De ello se encargan los comerciantes judíos sefarditas holandeses de origen portugués y radicados en Curazao, pues habían identificado la importancia creciente de ese producto en el puerto de Roterdan desde donde habían sido expulsados. Además las elites criollas desarrollan o copian aspectos del modelo de negocio holandés y lo elevan a la categoría de gran proceso de acumulación vinculado al contrabando o al comercio legal con el puerto de Veracruz; lo que les permitió enriquecerse por primera vez y construir sus privilegios de mantuanos, como lo puso en evidencia Eduardo Arcila Farías en su trabajo sobre la economía colonial en Venezuela (Arcila Farías, 1946).

Se creó entonces una economía y una nueva estructura social y productiva que giraba alrededor de la explotación de la tierra. Pero su riqueza derivó fundamentalmente de las habilidades para el comercio internacional con productos naturales. En buena medida, ese comercio estuvo estrechamente vinculado a los muchos vericuetos de la actividad económica sin control de la corona española. Una especie de «comercio libre» que se fue

tejiendo en las marañas de las guerras entre las potencias europeas, con corsarios, piratas y muchos otros aventureros o simples luchadores por su supervivencia, que ejercían una actividad económica casi permanente en las costas de Venezuela. Una economía que en Venezuela tenía un pie en la institucionalidad y otro en la ilegalidad, complementándose o retroalimentándose, y portadora de violencia cotidiana; el germen de la confrontación de intereses en medio de una institucionalidad colonial fuertemente discriminadora y racista.

Por lo tanto, tenía sentido que los mantuanos hacendados siguieran viviendo cerca de los puertos y no en la haciendas, cuyos derechos de propiedad eran precarios, amén de una vida cotidiana dura y peligrosa con un clima inclemente. Estar en la pequeña, pero crecientemente sofisticada ciudad de Santiago de León de Caracas, era obviamente mejor opción. Así, Caracas fue poco a poco desarrollando su importancia como ciudad, pues tenía la ventaja de su ubicación a casi mil metros sobre el nivel del mar, con un excelente clima y temperaturas moderadas. Para 1775, el cacao respondía por el 75 por ciento del valor total de las exportaciones, las que se podían registrar, todo lo demás era prácticamente imposible de cuantificar aunque hay multitud de evidencias sobre su gran importancia (Izard, 1978).

Se trata de una economía del comercio y contrabando que, a los ojos actuales, era de extrema debilidad institucional en casi todo el territorio que hoy ocupa Venezuela y formalmente perseguida por la institucionalidad colonial, la que a su vez participaba de ella. En algunos casos era el dominio de un autoritarismo «libre», soportado en la ley del más fuerte, particularmente en los llanos (Pérez Angel, 2007), para entonces demasiado lejos de las zonas más densamente pobladas de la costa caribeña; mientras que en los Andes y en la costa la institución del racismo es la ley que realmente cuenta. En su conjunto, el sistema estimula la desconfianza: una soterrada confrontación entre quienes habitan los territorios de Tierra Firme, entre provincias, entre clases, entre razas, entre criollos y peninsulares, y entre distintos territorios. Es el caso emblemático de los llanos frente al resto de las provincias, particularmente Caracas; pero también entre las ciudades y el campo, y entre Caracas y el resto de las provincias y entre los cabildos de distintos poblados. Todo esto tendrá una eclosión dramática, sangrienta y destructora durante la Independencia y luego, cuando se intenta construir la República a partir de 1830.

Ahora bien, antes de la Independencia ya se venía gestando un cambio en el modelo extractivo-exportador que había permitido con el cacao, a finales del siglo XVI, la primera conexión de Venezuela a la economía mundo. Pero es claro que no se trata de monocultivos y tampoco se trata solamente de productos demandados por las metrópolis; también se trabaja una variedad de productos agrícolas, en la variedad de pisos térmicos en las zonas más pobladas de los Andes y de la Cordillera de la Costa, lo que permite exportar algunos otros excedentes a las islas del Caribe, no obstante la escasez de mano de obra.

Cuando se aproxima el fin del siglo XVIII ya el cacao venezolano había perdido competitividad internacional en la medida que otros productores de América entraron al mercado mexicano, fundamentalmente Ecuador por los puertos del Pacífico, pero también algunas regiones de África y Asia que exportaban directamente a Europa. Así que con la llegada del siglo XIX y la destrucción que causa la guerra de Independencia se completa la declinación del cacao venezolano y de esa economía extractiva exportadora que enriqueció a los «mantuanos» y facilitó su ilustración, convirtiendo a la ciudad de Caracas en el centro político del conjunto de provincias conocidas entonces como Venezuela. Con la Independencia, se liquida la capacidad productiva y de comercio, y se fugan los capitales que se habían construido. La prolongada crisis económica en Europa, provocada por las guerras napoleónicas, y la guerra en Venezuela hacen el trabajo, pues se arruinan los hacendados-comerciantes-contrabandistas, particularmente los caraqueños. La miseria reina sobre todo el territorio, y la producción de café comienza a tomar el relevo en la maltrecha economía venezolana.

### **Los hacendados cafeteros y el perdido siglo XIX**

En el último cuarto del siglo XVIII el mundo entró en una gran ebullición política: la Independencia Americana en 1776 y la Revolución Francesa en 1789. Fue además un tiempo de grandes transformaciones económicas, producto de la creatividad humana y de un conjunto de innovaciones mayores que trajeron cambios fundamentales en los procesos productivos, dando inicio a la revolución industrial. Finalmente, en el siglo XIX la industrialización se extendería por Europa y Estados Unidos y la modernidad cambiará radicalmente la faz económica, social y cultural de la tierra. Mientras que en Venezuela, a finales del siglo XVIII, la producción de café se va asentando en las montañas que rodean a la pequeña ciudad de Caracas y luego mayormente en los Andes, donde se logra una excelente adaptación del cafeto arábigo en las laderas semi sombreadas de Táchira, Mérida y Trujillo. Podemos decir que, a finales del siglo XVIII, se comienza a conformar una actividad agrícola, que se concentra mayormente en los Andes y tiene una muy fuerte dependencia de las casas comerciales del Puerto de Maracaibo. Así que con la Guerra de Independencia y luego que la oligarquía caraqueña se inmolara en ese proceso, el café y las casas de comercio, particularmente las alemanas, se convertirán en la clave del florecimiento del puerto de Maracaibo.

Ciertamente, la herencia económica de la Colonia a la República fue una economía esencialmente de comerciantes con una capacidad de explotación de la tierra y sus recursos naturales cargada de debilidades técnicas y estructurales. Además, la Guerra de Independencia destruyó casi por completo esa economía y quedó una estructura de producción

que se sustentaba fundamentalmente en el «conuco» para auto consumo. Lo que permitía al propietario de la hacienda obtener algunos excedentes para exportación, gracias al muy bajo costo de la mano de obra atada a la tierra facilitada, o «fiada», por el hacendado al campesino conuquero. Pareciera entonces que en la medida que avanza el siglo XIX en Venezuela ningún cultivo (bien sea cacao, añil, tabaco o caña de azúcar) logró los niveles de desarrollo productivo que se conocieron en otros lugares de América Latina y el Caribe; y que en buena medida caracterizan el modelo agroexportador que se reporta en la literatura, particularmente para la segunda mitad del siglo XIX; por ejemplo sobre Argentina (Rapoport, 2000); Uruguay (Bertino *et al.*, 2001) o República Dominicana y Puerto Rico (García Muñiz, 2005).

Sin embargo, los andinos luchan con los seculares problemas de escasez de mano de obra; y desde allí el cafeto entró al territorio colombiano por Cúcuta y Salvador de las Palmas. Así pues, con el café y la llegada de la República se logra un nivel más próximo al modelo agroexportador, pero cuando menos debemos calificarlo de *suigéneris*. La escala de producción con el café está en dudas, debido al comercio de exportación del café colombiano por vía del puerto de Maracaibo, lo que explica el mayor crecimiento de las casas comerciales instaladas en ese puerto. Por tanto, no es del todo válido hacer referencia a la economía venezolana antes del petróleo como un caso más del modelo de economía agroexportadora. No es equivalente al desarrollo agrícola e importancia económica que alcanzaron las economías agroexportadoras de Colombia, Ecuador, Argentina, México, Brasil y varios otros países de la región. En Venezuela no se alcanzó con el café un nivel apreciable de desarrollo del tejido productivo agrícola, entre otras cosas porque no se contaba con las tradiciones culturales o las condiciones físicas, y no se llegó a las escalas de producción y a la estabilidad de los procesos productivos que sirven para sustentar la idea de un modelo representativo de economía agroexportadora.

Justo en 1900, en medio de la pobreza y el estancamiento que aqueja a todo el país después de casi un siglo perdido en guerras intestinas, los andinos con su arrojo y disciplina tienen la fuerza para ponerle la mano al poder central. Los hacendados y comerciantes andinos, comandados por Cipriano Castro y Juan Vicente Gómez, derrotan a los comerciantes y hacendados caraqueños y valencianos, y logran neutralizar a los demás caudillos regionales. Pero todos comparten las mentalidades agraristas del siglo XIX, las que dominan el escenario político e intelectual de Venezuela cuando comienza el siglo XX: un liberalismo racista, elitista y muy atrasado, sin visión sobre el mundo industrial y con la mira puesta en la tierra y con una mano de obra que desprecian, pero que les sale muy barata. Siguen pensando en la necesidad de traer inmigrantes europeos para desarrollar la agricultura y la ganadería, y desarrollar el comercio. En todo caso, es la tradición del propio Simón Bolívar:

«Tengamos presente que nuestro pueblo no es el europeo, ni el americano del Norte, que más bien es un compuesto de África y de América, que una emanación de la Europa».<sup>8</sup>

Así pues, para la primera década del siglo XX la economía del café, el cacao y los cueros, los rubros con mayor participación en el comercio internacional, se encontraban en serios problemas. Particularmente el café, el primer producto de exportación, entre finales del siglo XIX y comienzos del XX, se enfrentaba a un mercado mundial con sobre producción, proveniente especialmente de Brasil y Colombia. Mientras que el tesoro nacional estaba arruinado y endeudado.

Por último, como hemos puesto en evidencia a lo largo de estas primeras páginas, tanto el oro durante la colonia, como el llamado «despojo de los españoles» es una creencia popular, un mito. Pues es en el siglo XIX, con técnicas industriales y en manos de extranjeros (corsos, ingleses y franceses) cuando se logra iniciar la explotación del mineral precioso en Guayana, pero la guerras intestinas y la inestabilidad subsiguiente a la Independencia impiden una explotación intensiva. En el último cuarto del siglo XIX efectivamente hay un ciclo del oro que transmite y refuerza la idea de Venezuela como un territorio rico en recursos naturales. Pero es claro que en 1930 sólo tres compañías explotan oro en la región de El Callao: dos empresas inglesas, la *New Goldfield of Venezuela* y la *Venezuela Gold Mines Ltd.*, y la compañía francesa de la *Mocupia*. Las tradicionales élites dirigentes de la colonia quedaron liquidadas durante la Independencia y sus descendientes no tienen ya ni las habilidades comerciales que conocieron sus antepasados y tampoco son propietarios de la tierra, ni tienen esclavos o están protegidos por los derechos de las encomiendas o la pureza de sangre; finalmente, tampoco tienen las mentalidades ni las competencias para entender y atender al gran salto a la industrialización que daba la humanidad.

### **Zumaque-1, la «leyenda negra» del petróleo, Gómez y el gomecismo: 1914-1945**

Hasta aquí hemos trabajado los mitos propagados respecto a la riqueza del territorio y la realidad de una economía esencialmente comercial y de muy bajo nivel de desarrollo agrícola antes del petróleo. También hemos identificado las mentalidades atrasadas y agraristas que prevalecen en las élites venezolanas al comenzar el siglo XX, en un país casi sin tierras agrícolas de calidad. Ahora toca poner en evidencia la manera como se logró construir una industria petrolera en Venezuela y las circunstancias del contexto mundial. Queremos comprender cómo se construye una estrategia de control centralizado y autoritario de los hidrocarburos, sus virtudes y fatales consecuencias en el tiempo, incluyendo la consigna

<sup>8</sup> Discurso pronunciado por el Libertador Simón Bolívar ante el Congreso de Angostura el 15 de febrero de 1819, día de su instalación.

«sembrar el petróleo» y su transformación en «divisa» de la política económica venezolana hasta nuestros días. El artifice político de esa estrategia es sin duda Juan Vicente Gómez, pues uno de sus éxitos había sido derrotar militarmente a los caudillos del siglo XIX junto con Castro, para luego deshacerse de este y unificar bajo su gobierno a todos los poderes económicos y todas las tradiciones políticas y culturales del siglo XIX venezolano. Sobre esta base política es necesario ubicar los acontecimientos nacionales sobre el petróleo en su relación con las circunstancias del escenario internacional o mundial, al cual está íntimamente vinculado el negocio petrolero.

El 28 de julio de 1914 se inicia la I Guerra Mundial con el intento de invasión de Serbia por las tropas del Imperio Austrohúngaro. Casualmente, tres días después, el 31 de julio, a más de 9.000 kilómetros de distancia, cerca de la población de Mene Grande en el Estado Zulia, se completa la perforación del pozo Zumaque-1. Este es el hecho que pone al descubierto en Venezuela su primer yacimiento de petróleo con valor comercial. Fue el clímax de un proceso de exploración que se había iniciado en diciembre de 1911 (Arnold *et al.*, 1960 y 2008) y que en gran medida fue consecuencia de una conjunción de factores casuales descritos por el propio Arnold. Así que, en los primeros meses de 1911, en un bar de Nueva York, J. M. Macket, el Presidente de la *General Asphalt Company*, conoce a Ralph Arnold y le ofrece un contrato para asesorar sus actividades de explotación de asfalto en Trinidad y en Venezuela. Arnold ya era un consultor muy respetado en la industria petrolera, doctor en geología, especializado en paleontología y titular de una maestría en economía del petróleo. Así pues, en un sorprendente desarrollo de los acontecimientos, entre 1911 y 1916, Arnold dirigió un equipo de 42 geólogos de varias nacionalidades en busca de petróleo en toda la franja norte de Venezuela. La *General Asphalt Company* era en ese entonces una empresa estadounidense sin ser una experiencia petrolera.

Luego, en 1916, J. M. Macket logrará vender todos sus activos en Venezuela a la *Royal Dutch-Shell: la New York & Bermúdez Company* y las extensas concesiones dentro de las cuales estaba el Zumaque-1. Glyn (1938) en la biografía de Sir Henry Deterding, el Presidente de la *Royal-Dutch Shell*, describe con detalles el contexto político y social venezolano, como una manera de poner en evidencia el riesgo significativo que involucraba para la Shell pagar cinco millones de dólares estadounidenses por la *New York & Bermudez Company*. Es importante destacar que Arnold, Macready y Barrington en su libro presentan muchas evidencias sobre la falta de competencias técnicas y financieras de la *General Asphalt Company* para entrar al negocio petrolero. Por eso durante dos años, antes del acuerdo con Shell, Macket había intentado sin éxito vender en los Estados Unidos sus concesiones petroleras en Venezuela, concesiones que estaban bajo la propiedad de la *New York & Bermúdez Company*, al igual que los estudios geológicos de Arnold y su equipo científico.

Pero la explotación del petróleo venezolano no comenzará sino en 1917; una actividad frente a la cual las élites políticas venezolanas eran casi completamente ignoras, tanto sobre los asuntos legales como los económicos y técnicos. Así nos lo refiere Gumersindo Torres en 1917 al momento de hacerse cargo del Ministerio de Fomento (Mayobre, 2007:70): «Había en cartera muchos asuntos y entre ellos setenta contratos para la explotación del petróleo sometidos por personas de la política y de la familia del General Gómez quienes me urgían tanto que hube de manifestar en gabinete mi firme resolución de no despachar los aprobados, porque yo nada sabía de la materia». Torres se sintió en la necesidad de recordarle al gabinete que era médico. También refiere Torres que «El ministro de Hacienda, Doctor Cárdenas, manifestó que él tampoco sabía nada y que creía que ningún otro Ministro sabía, por lo cual proponía que se me apoyara en el sentido de tomarme un tiempo para el estudio respectivo y que el resultado de mis estudios lo presentara en forma de decreto ejecutivo reglamentario de esas explotaciones». Torres cuenta que estudió el asunto y presentó un «proyecto que fue después enviado a cada Ministro, bastante días antes de su consideración en gabinete». Finalmente, sobre la sesión de aprobación de dicho decreto, comenta Torres: «La mayoría absoluta de mis colegas ni siquiera lo había leído. La lectura se hizo en la misma sesión de Gabinete...». Al parecer, ese gabinete de Gómez desconocía la materia, pero tampoco esta despertaba su atención, como nos indica Torres.

Entonces, oportunamente al comenzar la I Guerra en 1914, el papel del petróleo fue precisamente el de iniciar la reconexión del país con la economía mundo de la cual se había mayormente marginado desde la Guerra de Independencia. Luego las guerras intestinas durante el resto del siglo XIX terminaron de liquidar la capacidad productiva y de comercio adquirida con el cacao durante la colonia y que el café a duras penas sostenía. Pero el petróleo, descubierto en 1914, era una materia para la cual la atrasada economía venezolana prácticamente no tenía uso, salvo la muy pequeña demanda local que entonces existía.

Mientras tanto, el dictador Gómez ponía en marcha la estrategia económica que acompañó el establecimiento de la industria petrolera en Venezuela y, con ello, la modernización del país. Una estrategia mezcla de su experiencia como exitoso administrador de haciendas con sus intereses personales y familiares. Con ese bagaje, Gómez construye una visión sobre la manera de dar estabilidad a las finanzas públicas y garantizar su continuidad en el poder. Una política económica «no explícita» en documento alguno que se conozca, pero que aporta coherencia a la manera de aprovechar la oportunidad que brinda el petróleo para consolidar unas finanzas públicas sanas. Lo que además evitaría situaciones como la del bloqueo naval de Alemania e Inglaterra de 1902-1903, a través del cual se pretendió cobrar las deudas acumulada por el Estado.

Una estrategia que López Contreras y Medina continúan y que se expresa en la buena marcha de las finanzas públicas durante los tres gobiernos. Pero también facilita avances notables en el desarrollo institucional modernizador, tanto en la reconstrucción de la economía como en la estructura del Estado. Luego, con la muerte de Gómez, comenzará una evolución en materia de libertades políticas, particularmente con la presidencia de Medina entre 1941 y 1945, aunque fue difícil conducir ese barco de la transición hacia un sistema de libertades democráticas. En esa esfera, Rómulo Betancourt es la figura histórica y revolucionaria a considerar, particularmente por su accionar político a partir de la llegada de su exilio en 1936 y especialmente desde 1945 cuando asume la presidencia con el golpe militar que derroca a Medina.

Retrospectivamente, apreciamos que el petróleo aparece cuando el país está en medio de una muy crítica situación económica, social, política, cultural y educativa. El mundo entraba en un período de agudos cambios y profundas transformaciones, comenzando con la I Guerra Mundial, seguido del «Crac de 1929» con sus consecuencias mundiales y finalizando con la II Guerra Mundial. Cinco lustros de prolongada caída en los precios internacionales de las materias primas, incluyendo el café y el cacao venezolano, sumados a los obstáculos para exportar e importar. Cabe imaginar que de no haber sido por el ingreso petrolero, la situación económica de los Venezolanos pudo ser una catástrofe, capaz de desatar quien sabe cuantos demonios. Por el contrario, gracias al petróleo fue el período en que Venezuela comenzó su proceso de modernización, financiado enteramente con sus propios recursos y cancelando la deuda acumulada durante el perdido siglo XIX.

### **La expansión de la economía a partir de 1945 y la futilidad de la estrategia de desarrollo**

Con el fin de la II Guerra se abrieron las compuertas para un más complejo papel geoeconómico de los hidrocarburos. Se desarrolló la moderna petroquímica y la producción en masa de una infinidad de materiales y productos derivados de los hidrocarburos, con aplicaciones en todos los sectores de la actividad productiva y de servicios. Una revolución tecnológica que se fue tejiendo y creció con otros desarrollos tecnológicos, particularmente con la electrónica y las telecomunicaciones. La industria del petróleo y el gas, y la petroquímica con sus derivaciones, casi todas industrias de procesos con grandes escalas de producción, se convirtieron en el campo por excelencia para la experimentación y el desarrollo de las aplicaciones en automatización de procesos. Podemos decir que las industrias petroleras y las petroquímicas fueron co-gestoras de la gran revolución tecnológica que se desplegaría a partir de los años 70 con la microelectrónica y las Tecnologías de Información y Comunicaciones (TIC's).

Es claro entonces que los hidrocarburos evolucionaron hacia un negocio mucho más amplio que el de los combustibles. Las empresas petroleras pasaron a ser grandes complejos industriales de producción, integrados y ramificados aguas abajo hacia la petroquímica y sus muchas cadenas de valor en la química intermedia para los plásticos, farmacéuticos, agroquímicos, colorantes, materiales e insumos de construcción; fluidos para corrosión, lubricantes, conservación, transporte y almacenamiento de alimentos, implementos agrícolas; infinidad de derivaciones hacia la química fina por mediación de catalizadores y muchas otras industrias.

También es claro que, en el largo período que va desde 1945 hasta 1979, este proceso apenas si fue entendido por las élites políticas venezolanas. Podemos identificar una continuidad y cierta progresividad en la estrategia de desarrollo y en la política económica entre los gobiernos de López Contreras, Medina, el trienio Betancourt-Gallegos, Pérez Jiménez, Betancourt y Raúl Leoni, incluso hasta Caldera (1969-1974). Pero la estrategia de desarrollo se quedó corta frente a las oportunidades que se le abrieron con los hidrocarburos después de 1945. El obstáculo pareciera venir de la misma política que permitió el establecimiento en Venezuela de una poderosa estructura de producción, refinación, transporte y comercialización de petróleo crudo y algunos derivados, y que permitió estabilizar la salud fiscal de la nación, por la vía de centrar la atención en la maximización del ingreso al Tesoro Nacional; particularmente a partir de la Ley de Hidrocarburos de 1943, que consolidó un mecanismo de negociación y actuación frente a las empresas petroleras extranjeras. Una exitosa continuidad y progresividad, y las continuas negociaciones con las empresas internacionales para obtener cada vez mayores pedazos del beneficio del negocio con el petróleo. Así que al terminar la II Guerra no se entendió el giro que se requería frente a las opciones que presentaba la petroquímica. Detrás de todo ello está la impronta de la política económica autoritaria de Gómez. Política petrolera que a partir de 1936 asume la divisa inamovible de «sembrar el petróleo».

Venezuela perdió el tren de alta velocidad en la acumulación potenciada por la revolución de la petroquímica y solo alcanzó al tren rutero del crecimiento de la demanda de combustibles de origen fósil. Así pues, cuando se aproxima el fin del gobierno democratacristiano de Rafael Caldera, Venezuela acumula casi sesenta años de progreso económico sostenido y la mayor parte de su población ya no depende de una agricultura de subsistencia. Así que los pobres del campo ya habían invadido y poblado muchos de los alrededores de las principales ciudades, beneficiarias más directas de ese flujo continuo de ingreso proveniente del petróleo. Entre las primeras haciendas invadidas, ya en 1936 a la muerte del dictador, fueron las de la familia Gómez y sus allegados en los alrededores de Maracay (Pérez, 2006). Luego, a partir de 1958 y el advenimiento de la democracia, una ola de

población campesina rompió definitivamente con su atadura a la tierra infecunda. Y en los barrios populares de Caracas, Valencia y otras ciudades surgió una especie de «ciudadanía barrial compartida» (*Citoyenneté barrial partagé*, como la llama Ollivier, 2017). Allí su historia común comienza a ser, ante todo, la del acceso a los espacios y servicios urbanos en relación con el Estado, que controla autoritariamente la nueva economía petrolera.

Un nuevo proceso político de partidos modernos y democracia con alternativas, con un Estado que impulsa un fuerte ascensor social. Una alta proporción de la población se transforma en clase media con un sistema educativo masificado, que acabó con el analfabetismo, mientras las universidades se hicieron cada vez más grandes y más en la línea con el desarrollo científico y tecnológico mundial. El país pasó a ser un ejemplo de desarrollo económico, de democracia, de sistemas públicos de salud, de desarrollo urbano y de creación de una comunidad científica original.<sup>9</sup> Además, todo era resultado de su propio financiamiento, sin endeudamiento externo ni contribuciones de «donantes internacionales».

Adicionalmente, las persecuciones religiosas, políticas o étnicas en Europa y la miseria que dejaban las guerras habían promovido una movilidad hacia Venezuela que proyectaba la imagen de oportunidades para todos. Así que desde finales de los años 30 se había acelerado la llegada de inmigrantes que el Estado veía con buenos ojos, la población local no rechazaba y que por tanto no encontraban obstáculos ni legales ni reales para integrarse. Venezuela adquirió «sin costo» la mano de obra que siempre le hizo falta, una buena parte de ella bien calificada. El Instituto Nacional de Estadísticas (INE), con base en los censos entre 1948 y 1961, nos dice que para ese último año se empadronaron 7.523.999 habitantes, de los cuales 541.563 eran inmigrantes llegados en los doce años anteriores, lo que representa 7,2 por ciento de la población total; de ellos, casi el 70 por ciento (369.298) eran europeos. Otras fuentes estiman que el número total de inmigrantes pudo llegar a 800.000, con la adición de la inmigración clandestina, profusamente documentada en el caso de los Canarios.<sup>10</sup>

Así las cosas, el Estado fue muy eficiente en desarrollar las capacidades nacionales, pero la política económica siguió esencialmente apegada a la idea de un tesoro nacional rico con un Estado fuerte y centralizador directo de todo el beneficio de la exportación de hidrocarburos. De él se deriva una estrategia de desarrollo destinada a la diversificación de la economía por la vía de invertir el ingreso petrolero en actividades alejadas de los hidrocarburos y centrada, comúnmente, en sectores maduros en el ciclo del producto.

<sup>9</sup> Muchos de los trabajos sobre historia de la comunidad científica, hechos en Cendes bajo la dirección de Hebe Vessuri y sus pupilos, mostraron como en Venezuela había nacido el embrión de una excepcional comunidad científica internacional.

<sup>10</sup> El Centro de Documentación de Canarias y América dedicó una extensa bibliografía y documentación a «La Emigración Canaria Venezuela», 23º monográfico, pp. 27. <https://www.museosdetenerife.org/assets/downloads/publication-0099a3593a.pdf>

Así por ejemplo, en 1953 se creó la Petroquímica Nacional, como una dependencia de la Dirección de Economía del Ministerio de Energía, Minas e Hidrocarburos. Instancia pública que en 1956 se transformó en Instituto Venezolano de Petroquímica (IVP) y finalmente se presentó un proyecto para el desarrollo del Complejo Morón; el cual constaría de 13 plantas, incluyendo una Refinería Experimental. Finalmente en 1958 se completa la construcción de la primera plantas (Cloro-Soda, Refinería Experimental y Mezcladora de Fertilizantes). Pasarían ocho años más hasta que en 1966 se constituyó la primera empresa mixta (Química Venoco) y se inició la instalación en el Zulia de la primera planta para la producción de fertilizantes.

Dos problemas al respecto de ese proceso: el lento ritmo que evidentemente se impuso y otro más grave: el objetivo definido fue exclusivamente para sustitución de importaciones. Por lo tanto la escala de producción se limitó al mercado interno y no se pretendía aprovechar la ventaja comparativa que facilitaría agregar trabajo nacional y exportar. La limitación está, por una parte, en la consigna central: «sembrar el petróleo» es la «divisa». Por tanto no se ve en la petroquímica nacional más allá de un respaldo al desarrollo de la actividad agrícola propia, jamás como una palanca específica para el desarrollo por la vía de construir un tejido productivo nacional competitivo para ir a los mercados internacionales. Por otra parte, el negocio del petróleo se entiende como un asunto exclusivamente del Estado y la fuerte dinámica tecnológica de la petroquímica demandaba de una también fuerte presencia del empresariado privado y de la inversión extranjera.

### **El atolladero 1974-1998: aprendiendo a bailar al ritmo de los precios del petróleo**

En 1973-1974 ocurriría otro cambio mundial importante: el embargo petrolero árabe que transformó la geopolítica mundial del petróleo, otorgando a los Estados poseedores de las reservas y a sus empresas nacionales un mayor poder relativo. También puso el punto final a largos años de relativa estabilidad en los precios del petróleo y acabó con las tres décadas de crecimiento económico mundial que siguieron al final de la II Guerra. A la dirección política del gobierno recién electo de Carlos Andrés Pérez no le fue posible entender el giro energético mundial, más allá del evidente aumento del recurso financiero que el país necesitaría para dar el gran salto al desarrollo alejándose de los hidrocarburos. En resumen, había mucho más dinero, mucho más dinero «para sembrar», así cuando se acabe el petróleo ya se tendrá una economía alternativa de la cual vivir.

La respuesta del gobierno, junto a la nacionalización de la industria y la creación de Pdvs, <sup>11</sup> fue la estrategia que Gumersindo Rodríguez plasmó en el V Plan de la Nación. Se

<sup>11</sup> El proceso de nacionalización de la industria petrolera en 1976 está bien documentado y analizado desde diversas perspectivas epistemológicas, entre lo que cabe destacar los trabajos de Espinasa (1985, 2006).

anunció como una gigantesca inversión, sin precedentes por su volumen, para «sembrar el petróleo», con el objetivo de modificar la estructura industrial del país para definitivamente diversificar la producción y las fuentes de ingresos, acabando de una vez con la dependencia casi exclusiva del ingreso petrolero. Se reiteraba la estrategia secular, solo se ensanchaba el énfasis sobre el desarrollo de la estructura productiva alternativa al petróleo, en proporción a los recursos ahora disponibles.

Por eso decimos que en el V Plan la visión no es la de una economía que producía más de 3 millones de barriles diarios de petróleo. Por el contrario, el gobierno se propone una economía basada en la industria siderúrgica y del aluminio, también en manos del Estado, e integrada verticalmente con la metalmecánica y la industria automotriz. Estos dos últimos eslabones quedarían en manos de nuevos empresarios privados, más permeables a la visión y papel del Estado, de ese Estado que el gobierno de Pérez representaba. La gran diferencia con la política básica de sustitución de importaciones, parecieran ser los objetivos de exportación transparentemente expuestos y vinculados esencialmente al Pacto Andino y al llamado Programa Automotriz. Esa era la plataforma concebida por el Estado para lanzar a un empresariado nuevo a la conquista del mercado mundial de automóviles a partir de 1975. La meta que se fijó fue producir y exportar para el último año del Plan (1980) automóviles con 100 por ciento de partes nacionales. Es de destacar también que, en el análisis del contexto, parte integral del V Plan de la Nación estimaba que los precios del petróleo seguirían subiendo. Pero al mismo tiempo se proponía concentrar la mayor parte de sus inversiones en la producción de partes y en el ensamblaje de automóviles grandes, con mucho acero y con ocho grandes cilindros en el motor (Pirela, 1984).

Así que el Plan se tropezó con un problema de mercado y con la realidad de la industria automotriz mundial reaccionando al cambio estructural en los mercados petroleros. En realidad se estaban cerrando muchas plantas en todo el mundo, pues había comenzado un proceso de profunda redefinición tecnológica de las plantas industriales construidas en los países desarrollados durante el período de precios bajos y estables de los hidrocarburos, donde el peso del automóvil y el consumo de combustible no tenía importancia. La élite gobernante, más pendiente de la ideología y de la política que de la economía y los negocios del país, no vio que los acontecimientos petroleros de 1973-1974 golpeaban a la industria siderúrgica, metalmecánica y automovilística probablemente más que a ninguna otra.

El fracaso de las inversiones del V Plan no se hizo esperar y marcó la pérdida de la oportunidad que abrió el embargo petrolero árabe y la crisis energética a los países productores de petróleo. Se avanzó en la construcción de una estructura productiva cuya plantas debían cerrar por obsolescencia tecnológica recién instaladas, incluso en el proceso de instalación. Una estructura industrial alejada del recurso natural más importante del país y orientada por una política económica cuyo eje de atención principal no era el desarrollo

económico productivo sino obtener el mayor precio y los más altos ingreso posibles por la venta del petróleo crudo. Además, se abrió paso a una economía inflacionaria y a un ambiente nacional donde se extraviaron las expectativas positivas. Un muy costoso acto de suprema afirmación de la política económica de «sembrar el petróleo».

Comenzaba así el período en que Venezuela debía aprender a bailar al ritmo de los cambios bruscos en los precios del petróleo: usar los ingresos en gasto corriente cuando los precios están altos, para evitar los conflictos sociales y, luego, cuando bajan los precios, hacer ajustes crueles con devastadores impactos sociales. Al aproximarse el cambio de siglo, el acumulado de pobres cosechas en cada siembra del petróleo, combinado con el ascensor social ahora en bajada, terminó por quebrar el sistema de equilibrios democráticos creado en 1958. Entonces un militar golpista y carismático llegó al poder por la vía electoral.

### **De las reservas de petróleo más grandes del mundo al caos y la anomia**

Permítaseme comenzar con un breve ejemplo sobre los aportes del chavismo a la conformación de mitos sobre el petróleo en Venezuela. En la página web de Pdvsa, «Historia del petróleo en Venezuela», se afirma que en 1912 «...durante el mandato de Cipriano Castro, la explotación petrolera en Venezuela estaba en manos de la angloholandesa *Royal Dutch Shell* y la *Standard Oil*, de Estados Unidos”.<sup>12</sup> Esta versión de Pdvsa sobre la historia de la industria petrolera en Venezuela demanda algunas precisiones ya consideradas: 1) en 1912 Castro no gobernaba Venezuela, Gómez lo había desplazado del poder cuatro años antes; 2) en 1912 no se había establecido la industria petrolera en Venezuela, pues el petróleo de valor comercial fue descubierto en 1914 y es en 1917 cuando comienza su explotación; 3) en 1912 existía una vetusta actividad de minería del asfalto natural en el lago Guanoco, organizada por la *General Asphalt Company*. Una empresa que no tenía entonces relación alguna ni con la *Standard Oil* ni con la *Royal Dutch-Shell*. Por tanto, cabe preguntarse: ¿por qué Pdvsa difunde información tan alejada de la verdad histórica? ¿No han notado el gazapo? O el «error» es deliberado y habla de «la historia escrita por los vencedores», enunciada entre otros por George Orwell, en su premonitoria novela «1984».

Con Chávez en el poder, el carácter de empresa y la relativa autonomía funcional de Pdvsa resultaron incómodas de cara a los objetivos estratégicos de la revolución. Tampoco era aceptable la existencia de diversas sensibilidades políticas conviviendo en su plantilla de personal, ni la existencia de sindicatos controlados por partidos del variado espectro político del país. También molestaba el tejido de empresas privadas industriales o de servicios:

<sup>12</sup> [http://www.pdvsa.com/index.php?option=com\\_content&view=article&id=8917&Itemid=569&lang=es](http://www.pdvsa.com/index.php?option=com_content&view=article&id=8917&Itemid=569&lang=es) Tomado el 16/01/2019.

un número próximo a las ochocientas empresas nacionales que operaban libremente como proveedoras de Pdvsa. Una estructura productiva que había nacido para responder a la realidad del mercado de una gran empresa produciendo más de 3 millones de barriles diarios, con una infraestructura y equipamiento muy complejos, y regada en buena parte del territorio.

Esos sectores conexos a la industria petrolera, en los años 80 habían recibido apoyo técnico de Pdvsa e Intevp y muchos de sus directivos habían trabajado en la industria petrolera. También se habían beneficiado de una política pública de estímulo a la industria de bienes intermedios y de capital por vía de Condibeca.<sup>13</sup> La existencia misma de estas empresas y su importancia económica cuestionaban el mito «dependentista» sobre la industria petrolera como un «enclave». <sup>14</sup> Para el nuevo gobierno revolucionario, tanto la organización y las finanzas de Pdvsa como sus proveedores nacionales debían ponerse enteramente al servicio del «socialismo del siglo XXI» tanto en términos prácticos, en lo económico y organizativo, como en lo ideológico y político. No obstante, hasta aquí solo hemos hecho referencia a temas generales de gestión autoritaria y antidemocrática. Volvamos a nuestro objetivo principal: considerar las orientaciones más específicas de la política económica y sus resultados. Solo indicaremos aquí dos ejemplos relevantes e ilustrativos, por razones de espacio: la Faja Petrolífera del Orinoco y la Orimulsión.

El llamado «Desarrollo integral de la Faja Petrolífera del Orinoco (FPO)» ilustra el tipo de grandes decisiones estratégicas que condujeron a la liquidación de Pdvsa como organización, a la destrucción de la industria petrolera nacional con su capacidad para extraer y refinar hidrocarburos, y finalmente de la economía sustentada en el ingreso petrolero. Allí se incluye el llamado Proyecto Socialista Orinoco (PSO) que le da significado político e ideológico y, finalmente, la relación de ambos con el Proyecto Magnas Reservas, iniciado en 2005 y destinado a la certificación de 300.000 millones de barriles de reservas de petróleo en la FPO.

El primer paso fue un decreto presidencial con fuerza de Ley Orgánica de Hidrocarburos (agosto 2001) que permitió transformar los contratos de servicios de la «Apertura petrolera», en empresas mixtas con 60 por ciento de capital para Pdvsa. Por tanto, las empresas extranjeras, convertidas en socios minoritarios, plantearon que la inversión necesaria fuese proporcional al capital suscrito por cada socio. Así que lógicamente ajustaron su oferta de inversiones al mismo nivel de su participación accionaria. Además, simplificaron

<sup>13</sup> Por decreto n° 621 del 22/05/1980, se creó el Consejo para el Desarrollo de la Industria de Bienes de Capital (Condibeca) para «patrocinarse la realización de estudios que conduzcan a una mayor integración de los esfuerzos de diferentes organismos públicos y privados en lo que se refiere a la promoción y desarrollo de la industria de bienes de capital, investigación tecnológica e ingeniería nacional».

<sup>14</sup> Así lo pusimos en evidencia con los resultados de un programa de investigación que mantuvimos desde los años 80 hasta después de la llegada de Chávez al poder (Pirela, 2000).

su organización y redujeron de manera significativa el personal contratado, lo que determinó una paralización de todos los proyectos, pues Pdvsa no pudo asumir su parte de la inversión ni de la organización, afectando particularmente a las áreas más relacionadas con desarrollo y producción. Por ejemplo, en el caso de Shell Venezuela, eliminaron tres gerencias: Seguridad, Operaciones y Desarrollo, por lo que su fuerza laboral pasó de 350 a 35 trabajadores. Mientras que la brasileña Petrobras eliminó, en la Dirección de Operaciones Técnicas, dos gerencias (Desarrollo y Avanzada) y su fuerza laboral se redujo de 471 personas a 106 (Ferrara-Bardile y Fuentes Zambrano, 2009). Conclusión: se pasaron los mejores años del ciclo de precios altos del petróleo esperando por inversiones que nunca ocurrieron. Mientras Venezuela desplegaba su operación de propaganda sobre la certificación de las reservas de petróleo más grandes del mundo, pero no era capaz de aumentar en un barril su capacidad de producción.

El segundo caso es la posición del gobierno de Chávez contra la Orimulsión, que expresa claramente una política económica de bloqueo a las posibilidades de desarrollo productivo nacional. La Orimulsión no es sólo un combustible desarrollado por Intevep; se trata de un conjunto de innovaciones tecnológicas y de desarrollos productivos y comerciales adelantados por Intevep-Pdvsa desde la década de los 80. Un largo proceso de construcción socio técnica como lo detallan Vessuri y Canino (2003:199), cuya trascendencia simbólica la resumieron así: «La introducción de un nuevo producto en el difícil mercado energético internacional demostró a los propios técnicos y a la industria nacional que eran capaces de producir verdaderos logros técnicos y esa capacidad se expresó en reconocimiento institucional, nacional e internacional».

La Orimulsión significó un salto cualitativo para el «Sistema venezolano de innovación técnica en Petróleo» (Svitp) dentro del cual Intevep era la institución clave del «sistema». La Orimulsión se integró al tejido productivo nacional, como un producto exportable y contenido de valor proveniente de la mano de obra nacional de ese Svitp y de la industrialización de su principal recurso natural. Fue el resultado de muchos años de trabajo científico, de Investigación y desarrollo, y de gran número de proyectos realizados en Venezuela o fuera de ella para dar viabilidad técnica y económica al petróleo pesado de la Faja del Orinoco. Es una parte del paquete de la investigación y desarrollo en aprovechamiento y mejoramiento de crudos extrapesados en Pdvsa-Intevep. Por ejemplo, en Aquaconversion: «una síntesis ecléctica, que se ha nutrido de la selección y armonización de los varios avances obtenidos a través de la investigación en otros procesos tales como el hidrocrqueo, la coquificación, la viscorreducción y finalmente el vaporeformado», como señalan Pereira-Alamo *et al.* (1999:48).

Sin embargo, para la Pdvsa de Chávez, donde lo más importante eran los ingresos brutos al fisco por cada barril de petróleo vendido, la clave para comprender la Orimulsión era solamente «el valor de venta de un barril de extrapesado convertido en Orimulsión con

la de un barril de extrapesado que puede ser utilizado en otro tipo de transformación o mejoramiento» (Mommer, 2004:2). La reivindicación explícita de la primacía del fisco en toda la política económica. Un argumento que en 2004 también rescata el Presidente de Pdvsa (Rodríguez Araque, 2004), quien así justifica la decisión de liquidar completamente la Orimulsión, toda la capacidad de producción y los contratos de venta ya en marcha con el Estado de La Florida y con China. Incluso Mommer (2004b:26) va un poco más allá, hasta el plano de la lucha política e ideológica del chavismo, pues dice que la Orimulsión fue el resultado de «una directiva de la AIE<sup>15</sup> de eliminar cualquier régimen fiscal de orientación propietal». Por lo tanto, es un problema ideológico y político, hasta de lucha por la soberanía nacional. Por eso, quienes escriben en soporte de la decisión del gobierno llegan hasta las descalificaciones morales de todos los investigadores involucrados en la Orimulsión, acusándolos de ser «síntoma y consecuencia de la descomposición del ente regulador de la industria petrolera en Venezuela» (Boué, 2013:379).

En resumen, al chavismo le correspondió administrar el ciclo más largo de precios altos del petróleo en la historia petrolera de Venezuela, del 2000 al 2014, hasta que en 2011, Chávez, enfermo de muerte, estuvo dispuesto a provocar un masivo endeudamiento de Pdvsa y de la Nación, con el cual se completó la desarticulación productiva y de servicios del país. También indujo un debilitamiento extremo de las finanzas públicas y de los equilibrios macroeconómicos y puso en máximo estrés el equipamiento y organización de las zonas urbanas donde habita cerca del 90 por ciento de la población; esto con la única justificación de evitar lo que anunciaban las encuestas: la posible pérdida de las elecciones en 2012. El gobierno puso en acción un masivo y desproporcionado programa de viviendas gratis (Misión Vivienda),<sup>16</sup> completamente equipadas con muebles, nevera, lavadora y televisor, incluso carro en algunos casos. Ello le permitió ganar las elecciones, pero dejó sembrada la hiperinflación, la definitiva quiebra de Pdvsa y una abrumadora anarquía en lo urbano y en lo institucional.

Finalmente, con la muerte de Chávez y un nuevo ciclo de dos años de caída en los precios del petróleo entre 2014 y 2016,<sup>17</sup> se alinearon todos los elementos para desatar una «tormenta perfecta» sobre Venezuela y una gran parte de la población perdió las perspectivas sobre el futuro en el país. Una corriente de emigración a cuentagotas en búsqueda de oportunidades ya había afectado a un amplio espectro de los jóvenes de clase media en las ciudades. Pero el colapso a partir de 2015 provocó una marea de todos los

<sup>15</sup> Agencia Internacional de Energía (IEA por sus siglas en inglés).

<sup>16</sup> Ver Bolívar *et al.*, 2015.

<sup>17</sup> Precio medio del crudo fijado por OPEP: 2014= 96,29; 2015=49,51; 2016: 26,51; 2017= 52,51; 2018=70,28 (US\$/barril). <https://es.statista.com/estadisticas/635114/precio-medio-del-crudo-fijado-por-la-opec/>

sectores sociales, hasta los más pobres, escapando incluso a pie por las fronteras terrestres. Así pues, si bien en 2017 los precios del petróleo comenzaron a aumentar, la economía venezolana no ha respondido. La destrucción durante veinte años es de tal magnitud que Pdvsa ahora produce casi 1/5 de lo que producía en 1998. Además, la mayor parte es petróleo extra-pesado no producido por Pdvsa, sino por las empresas mixtas en la Faja del Orinoco; por lo tanto, depende de la mezcla con petróleo liviano para transportarlo. Además, Pdvsa está muy limitada en su capacidad para hacer «mejoras» o refinación de ese petróleo por el deterioro y la falta de inversión y mantenimiento en las instalaciones, que además requieren de actualización tecnológica y de mucha atención a los aspectos de seguridad.

El desorden, la improvisación y los dogmas ideológicos no solo destruyeron la industria petrolera, sino que en la acción pública más amplia dejan decenas de grandes obras de infraestructura iniciadas y paralizadas como consecuencia de la corrupción. En los últimos veinte años no se completó una obra significativa de infraestructura. Durante los primeros cuatro lustros del siglo XXI el chavismo no sólo fracasó, al igual que sus antecesores, en producir una economía más diversificada y competitiva, además lanzó al país dentro del caos y la anomia.

### **Siete claves para poner en marcha la reconstrucción**

Históricamente es posible reconocer, partiendo con el gobierno de Juan Vicente Gómez, la práctica constante de un autoritarismo económico respecto al manejo de los hidrocarburos. Después de la muerte de «El Benemérito» dictador, la tendencia alcanzó un nuevo pico con el gobierno de Carlos Andrés Pérez (1974-1979) y un clímax con la llegada al poder del chavismo. En lo político, con López Contreras comienza la evolución de un proceso democrático que encontrará numerosos traspies y altibajos, con cuarenta años de formalidades democráticas a partir de 1958 y una conflictiva inflexión del proceso democrático en una nueva tendencia autoritaria que llevó a la pérdida de la gobernanza. La particularidad más relevante del chavismo en el poder no es sólo la práctica autoritaria en lo económico y en lo político, sino la existencia de una ideología autoritaria en lo económico y en lo político sobre la cual se sustenta y justifica tal práctica. Una ideología y una práctica que devastó la centenaria industria petrolera venezolana, al igual que la institucionalidad y la modernidad que gracias al ingreso petrolero se fue construyendo desde 1914. Y en lo político condujo al establecimiento del tipo particular de militarismo o pretorianismo venezolano (Irwin, Butto y Langue, 2006), aliado con una deriva delictiva que se vincula al negocio internacional de la droga y al lavado de dinero de la corrupción. El país luce hoy inerte en manos del muy peligroso juego de la compleja geopolítica mundial de este final de la segunda década del siglo XXI.

Hemos discutido el carácter de una semántica nacional sobre el petróleo y de su relación con los obstáculos que ha encontrado el país para utilizar los hidrocarburos como palanca de su desarrollo económico e industrial. En ese sentido, podemos identificar históricamente al menos tres grandes oportunidades de desarrollo perdidas, en 83 años de la divisa «Sembrar el petróleo» y de las políticas económicas con ella consustanciadas:

1. Nacimiento de la petroquímica moderna desde 1945: desarrollo de una industria petroquímica nacional.

2. Crisis energética a partir de 1974: desarrollo de la producción de hidrocarburos en una estrategia exportadora.

3. Ciclo de materias primas impulsado por China e India a partir del año 2000: un ambicioso abierto desarrollo de la Faja Petrolífera del Orinoco y un estímulo a la expansión de los proveedores nacionales de bienes y servicios a la industria de hidrocarburos, y una expansión de la petroquímica y sus cadenas de valor aguas abajo.

Hoy, no obstante el caos y la miseria, Venezuela cuenta con 300.000 millones de barriles de petróleo de reservas probadas y unos 8,3 billones de m<sup>3</sup> de reservas probadas de gas natural. También hay una infraestructura de producción, transporte y refinación que necesita inversión. Espinasa (2018), entre otros, presentó un conjunto de «Propuestas». Deseamos agregar nuestras claves para la reconstrucción, partiendo de dos ideas complementarias. Primero: se puede construir una buena posición nacional de negociación, de cara a un mundo donde seguirá creciendo, al menos durante los próximos 40 ó 50 años, la dependencia de la explotación masiva de las reservas naturales de hidrocarburos para generar energía; y más tiempo aún, con relación a los materiales derivados de los hidrocarburos. Así que se puede y se debe manejar mejor ese negocio nacional. Segundo: la humanidad enfrenta un reto ambiental de grandes dimensiones, como consecuencia de la contaminación o degradación, y la ruptura de los equilibrios ecológicos y climáticos. Por tanto se requiere una reconstrucción de la industria petrolera venezolana, pero dotada de una ética en la explotación de los recursos naturales que efectivamente contribuya a un desarrollo sustentable.

- 1.- Partimos de que se quiere romper con el autoritarismo que ha dominado la escena económica y política venezolana. Entonces, si se busca un despertar en democracia de las fuerzas creadoras e innovadoras de la sociedad organizada y de los individuos, es necesario construir los mecanismos institucionales para ejercer la participación democrática, tanto en lo político como en lo económico. En otras palabras, necesitamos consensos políticos y sociales para sostener un Estado fuerte y competente que ejerza una inteligente, transparente e inclusiva actividad reguladora de la economía y promueva el desarrollo empresarial y la innovación. Eso pasa por organizar las instituciones que garanticen los equilibrios sociales, económicos y ambientales de un proceso de desarrollo sustentable. La propiedad pública

no es necesariamente autoritaria, ni la privada determina un desempeño democrático. En ambos casos se requieren contrapesos fuertes y garantías para la transparencia, con regulaciones claras en cuanto a competencias, responsabilidades y atribuciones.

2.- Hay que dejar atrás la divisa «sembrar el petróleo» y romper con la idea de una economía sustentada en la explotación de la tierra y la agricultura, como sustituto del petróleo. Pero no hay duda que una de las claves del futuro es una estrategia agroalimentaria integral que aproveche las potencialidades productivas del medio tropical y las ventajas de un inteligente equilibrio entre importaciones y exportaciones de productos agroalimentarios. Se necesita elevar al imaginario nacional con conocimiento sobre el territorio, su clima y sus particularidades, los potenciales del medio ambiente en que se habita y la dotación natural de recursos. Para ello se cuenta con geólogos, agrónomos, geógrafos e historiadores que trabajan sobre la realidad física del territorio y la historia económica. Vale la pena prestar atención al llamado de Pedro Cunill Grau a un desarrollo de la «conciencia tropicalista» del venezolano, que atienda a los desafíos ecológicos y ambientales, y que asuma su responsabilidad frente al mundo actual, en la medida que comprende el rol que juega el territorio de Venezuela con su gente y sus recursos. Pareciera haber un consenso entre los agrónomos sobre el futuro de la agricultura en Venezuela ligada primero al mejoramiento de la productividad de ese 2 por ciento de tierras buenas que están ya ocupadas. Como señalan Hétier y Lopez (2003:xxxvi), por «un mejoramiento de tierras de categoría mediana y por último, por la búsqueda de plantas adaptadas a las condiciones edáficas más deficientes de las tierras con mayores limitaciones». Hay indicios sobre la necesidad de una estrategia ambiciosa de conservación y un uso sostenible del potencial económico en materia forestal.<sup>18</sup>

3.- No ocurrirá tal cosa como un agotamiento de los hidrocarburos existentes en la tierra, pues antes llegará la transición energética que ya está en curso. En Venezuela, solo considerando las reservas probadas de petróleo, se cuenta con suficiente petróleo para producir durante 274 años a un ritmo de 3 millones de barriles de petróleo diario (Mbdp), más del triple de la producción actual. Una opción es de 137 años produciendo 6 Mbdp. Pero claro está que la transición energética y una creciente sensibilidad ante los temas ambientales están cambiando significativamente el mercado mundial de la energía. Entonces no hay tiempo que perder, pues la reconstrucción de la industria petrolera nacional solo es posible sobre la base de una directa y masiva inversión extranjera. No obstante, en la negociación con los inversionistas extranjeros se deben eludir los riesgos de una alta dependencia

<sup>18</sup> Entre otros: Proyecto FAO/Uicn/ Holanda (LNV-DK) /Ccad GCP/INT/953/NET: «Estrategias y mecanismos financieros para el uso sostenible y la conservación de bosques», <http://www.fao.org/forestry/12236-05a449db1bd77d98aed5a6bbf799843e3.pdf>

financiera y comercial respecto alguno de los polos de la compleja geopolítica mundial de hoy. Por otra parte, Venezuela debe alinearse prácticamente en la lucha contra el calentamiento global y la contaminación o polución del aire y los cuerpos de agua. Se requiere una explotación cada vez más sustentable de los hidrocarburos y un compromiso real de inversiones en el desarrollo de tecnologías de mitigación, al estilo de captura de CO<sub>2</sub>, reciclaje de plásticos y descontaminación de mares, ríos y antiguos sitios de explotación petrolera.

4.- Lo más importante de la política económica del Estado no puede ser la maximización del ingreso en divisas provenientes del petróleo y otras materias primas como hierro, aluminio, oro o coltan, sino mantener un nivel de producción al punto de convertirlo en la gran oportunidad para desarrollar un tejido productivo proveedor de bienes y servicios a esas industrias y, en particular, a la industria de los hidrocarburos, tanto de petróleo como de gas. Es preferible sacrificar algo de ingresos por las materias primas que negarle posibilidades al tejido productivo nacional y a la sustentabilidad del modelo de desarrollo nacional. Por tanto, la inversión extranjera debe incluir programas de amplio alcance para el progreso de los proveedores nacionales, con apoyo de las universidades nacionales. La recuperación del sector petrolero con su capacidad de producción, incluso la posibilidad de producir 6 millones BPD, pasa por una estrecha relación entre la industria petrolera y los objetivos de desarrollo productivo nacional. Pero Pdvsa, si es que se decide reconstruirla, o la estructura que se organice, no debe desviarse de su misión principal como industria petrolera y del gas.

5.- Para romper con la dualidad de la estructura productiva hay que articular las ventajas comparativas de las materias primas, en particular de los hidrocarburos, con las ventajas competitivas del trabajo nacional, estimulando la compleja vinculación productiva de los hidrocarburos con infinidad de otras industrias y servicios. Entonces, cuando los precios del barril de petróleo estén bajos, la industria de los hidrocarburos seguirá aportando oportunidades para una dinámica de producción en el resto de la economía, para exportar los excedentes que no absorba la industria petrolera establecida en Venezuela. Es necesario involucrar activamente a las universidades y a los centros de investigación nacional, con sus vinculaciones internacionales, incluyendo a Intevep.<sup>19</sup>

6.- El desarrollo de un poderoso tejido industrial aguas abajo de los hidrocarburos en los sectores petroquímico, químico, plásticos, agroquímicos, farmacéuticos y sus muy complejas cadenas de valor es una de las más graves omisiones o fallas de la política industrial venezolana hasta nuestros días. La variedad en la base de las reservas de hidrocarburos

<sup>19</sup> «Recrear un centro de investigación y desarrollo en temas de hidrocarburos debe ser una de las piedras angulares que aseguren la industrialización y el mayor valor agregado en la cadena de los hidrocarburos en el país» (Espinasa, 2018:s/p).

con que cuenta Venezuela y la existencia de otros recursos naturales, minerales o no, abre muchas oportunidades de desarrollo de materiales y otros productos, tanto aguas abajo del gas como en las corrientes de refinería. Particularmente en estos sectores la iniciativa privada está llamada a desplegar todo su potencial innovador y disposición al riesgo. Pero se requiere centrar la atención sobre el desarrollo de ventajas competitivas sobre la posesión nacional de los recursos. La competitividad debe ser sobre la base de innovaciones y no de precios ventajosos de la materia prima; en otras palabras, los intercambios entre eslabones de las cadenas de valor deben ser transparentes.

7.- Una capacidad nacional de producción de 3 ó 6 Mbpd tiene un potencial suficiente para influenciar positivamente la calidad de la producción y de los servicios en muchos otros sectores y no solamente en los vinculados directamente con la cadena de valor de los hidrocarburos. El espectro de posibilidades es muy amplio: equipos eléctricos y electrónicos y de telecomunicaciones, la ingeniería y construcción, la empresas de maquinarias industriales y de transporte; pero también las industrias de procesos en general, incluyendo agroindustria, bebidas y licores; además son importantes las industrias de servicios públicos como electricidad, agua potable y aguas servidas, o los servicios de seguridad industrial y consultoría en organización y procesos. Incluso ese nivel de producción de hidrocarburos estimularía al sector turismo, en donde a Venezuela se le han abierto ventajas comparativas en la medida que crece la tendencia al turismo ecológico y al turismo en áreas naturales protegidas. Venezuela tiene mucho que aprender del desarrollo económico de otros territorios petroleros como el Estado de Texas en EEUU, Noruega y Azerbaiyán, dejando a un lado complejos y prejuicios. Por ejemplo, en el caso de Texas, en 1970 la producción de petróleo y gas alcanzó su pico, equivalente a unos 3.400.000 barriles diarios. A partir de entonces la producción fue descendiendo debido al agotamiento de los yacimientos. En 2009 Texas llegó a producir menos de un millón de barriles de petróleo diario. No obstante, en 2015, por su PIB (1 billón 397.369 millones de US\$) Texas era la segunda economía más grande de los Estados Unidos, con un PIB per cápita de 47.772 US\$. Su principal renglón de exportación es «Computadores y productos electrónicos», que, sumado a «Productos químicos», «Maquinarias, Equipos de transporte» y «Otros bienes», representan casi el 83 por ciento de todos los bien exportados; «Petróleo y Productos de carbón» hace el 17 por ciento restante.

### **A modo de reflexión final**

Después de cien años de explotación de los hidrocarburos existentes en Venezuela, podemos hablar de una profecía auto cumplida por las élites políticas y económicas que desde 1914 construyeron una especie de «leyenda negra» del petróleo y advirtieron sobre los peligros y la manera de evitarlos. Decimos auto cumplida en la medida que:

1.- Uslar, Adriani y la élites políticas de su época advirtieron que el petróleo era riqueza pasajera y al acabarse, si no se ha desarrollado una alternativa de ingresos, Venezuela se sumiría en el caos y la miseria. Ese diagnóstico sobre los peligros respecto al negocio petrolero prevaleció, al punto de convertirse en una semántica nacional aceptada por el país y sus gobernantes hasta nuestros días.

2.- Las medidas de política económica que entonces recomendaron fueron asumidas disciplinadamente por todos los gobiernos hasta nuestros días. A saber: invertir los ingresos petroleros en actividades alejadas del petróleo, preferiblemente agricultura, ganadería e industria, y en educación y riqueza progresiva, para diversificar la economía.

3.- Finalmente, la frase propuesta como divisa de la política económica nacional «Sembrar el petróleo» fue aceptada y promovida por todos los elencos gobernantes desde 1936, al punto que no hay otra divisa o propuesta económica que tenga tal nivel de aceptación, tanto en el venezolano culto o educado, como en el ciudadano común, de todos los estratos sociales y en todas las regiones del territorio.

El problema es que con ese diagnóstico sobre el negocio del petróleo, con las medidas de política económica recomendadas y con todo el país identificado con la consigna «sembrar el petróleo», no se logró el objetivo de desarrollo perseguido, ni se pudo evitar el caos y la miseria profetizados.

Aún así, en la tarea de reconstruir la industria petrolera, hoy Venezuela está en mejores condiciones que las existentes a partir de 1914, las que permitieron al gobierno de Gómez negociar su establecimiento sobre el territorio e iniciar la construcción de la Venezuela moderna.

## Referencias bibliográficas

**Adriani, Alberto** (1989). *Labor venezolanista: Venezuela, las crisis y los cambios*, Academia Nacional de Ciencias Económicas, Caracas.

**Arcila Farias, Eduardo** (1946). *Economía Colonial de Venezuela*, Fondo de Cultura Económica, México DF.

**Arenas, N.** (1999). *Las Visiones del Petróleo 1940-1976*, Cendes/UCV, Caracas.

**Arnold, R., G. A. Macready y T.W. Barrington** (1960 - 2008). *The First Big Oil Hunt, Venezuela 1911-1916*, First Edition, Vantage Press Inc., New York, N. Y. Edición en español: *Primeros Pasos, Venezuela petrolera 1911-1916*. Andrés Duarte Vivas, Editor, Caracas.

**Auty, Richard M.** (1993). *Sustaining Development in Mineral Economies: The Resource Curse Thesis*, London, Routledge.

**Banko, Catalina** (2004). «De la explotación tradicional a los modernos centrales azucareros en Venezuela», *Memorias del Segundo Congreso de Historia Económica*, México. <http://www.economia.unam.mx/amhe/memoria/mesat5/Catalina%20Banko.pdf>

**Baptista, Asdrúbal** (1979). «David Ricardo y Thomas Malthus: La Renta de la Tierra» en *Controversias en la historia de la Economía Política*. Mérida, Cdch-UULA, pp.21-50.

**Baptista, A. y B. Mommer** (1986). *El petróleo en las cuentas nacionales: una proposición*, Caracas, Ediciones Iesa.

- Baptista, Asdrúbal** (1996). *Itinerario por la economía política*, Caracas, Ediciones Iesa.
- Baptista, Asdrúbal** (2010). *Teoría Económica del Capitalismo Rentístico*, Caracas, BCV.
- Barma N, K. Kaiser, T. Minh Le y L. Vinuela** (2011). *Rents to Riches? The political economy of natural resource-led development*, Washington, DC World Bank.
- Bertino, M., R. Bertoni, H. Tajam y J. Yaffé** (2001). «El desempeño económico global: del modelo agro-exportador a la industrialización sustitutiva de importaciones. La economía uruguaya 1900-1955», *Serie Documentos de Trabajo*, DT 5/01, Instituto de Economía.
- Bolívar, Zulma et al.** (2015). «Estudio de La Gran Misión Vivienda Venezuela. Diagnóstico que forma parte del análisis de la estructura urbana del Área Metropolitana de Caracas en el marco del Plan Estratégico Caracas Metropolitana 2020», Alcaldía Metropolitana de Caracas.
- Boué, Juan Carlos** (2013). *El síndrome de la Orimulsión*, Fondo Editorial Darío Ramírez, Caracas, Pdvsa.
- Braudel, Fernand** (1949). *La Méditerranée et le Monde méditerranéen à l'époque de Philippe II*. Paris, Armand Colin.
- Briceño-León, Roberto** (1990 y 2016). *Los efectos perversos del petróleo*, Fondo Editorial Acta Científica Venezolana, 1° enero, Libros El Nacional
- Brunschweiler, C y E. Bulte** (2009). *Natural resources and violent conflict: resource abundance, dependence, and the onset of civil wars*. Oxf. Econ. Pap. 61:651–74.
- Carrera, Gustavo L.** (2005). *La novela del petróleo en Venezuela*, Instituto de Investigaciones Literarias Gonzalo Picón Febres (ULA), Mérida, Publicaciones del Vicerrectorado Académico de la Universidad de Los Andes. 1° ed. 1972.
- Comerma, J. y R. Paredes** (1978). «Principales limitaciones y potencial agrícola de las tierras en Venezuela». *Agronomía Tropical*, 28(2): 71-85. Disponible en: [http://sian.inia.gov.ve/repositorio/revistas\\_ci/Agronomia%20Tropical/at28\\_02/arti/comerma\\_j.htm](http://sian.inia.gov.ve/repositorio/revistas_ci/Agronomia%20Tropical/at28_02/arti/comerma_j.htm) > 14 feb. 2014
- Corden, W. M y J.P. Neary** (1977). «The Dutch Disease», (November 26). *The Economist*, p. 82-83.
- Cunill, Pedro** (2008). *Geohistoria de la Sensibilidad en Venezuela*. Caracas, Fundación Empresas Polar.
- Durlauf, Steven N.** (1998). «What should policymakers know about economic complexity?», *The Washington Quarterly*, 21:1, 155-165.
- Espinasa, R.** (1985). «The Long Term Dynamics of Petroleum Production and Price Formation», Tesis de PhD, Universidad de Cambridge.
- Espinasa, R.** (2006) «El auge y el colapso de Pdvsa a los treinta años de la nacionalización», *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, vol. 12, n° 1, enero-abril, pp. 147-182 Universidad Central de Venezuela, Caracas.
- Espinasa, R.** (2018). «Lecciones y propuestas para la reconstrucción del sector petrolero: a 75 años de los acuerdos de 1943», Prodavinci, <https://prodavinci.com/lecciones-y-propuestas-para-la-reconstruccion-del-sector-petrolero-a-75-anos-de-los-acuerdos-de-1943/> Consultado el 7/02/2019.
- Espinasa, R. y B. Mommer** (1987). «De una a otra Venezuela», *SIC*, n° 500, 477-48.
- Ferrara-Bardile P., Eduardo y Edward Fuentes Zambrano** (2009). «Empresas Privadas a Empresas Mixtas- Sector petrolero. Impacto en la estructura organizacional (Casos Shell y Petrobras)», Tesis de la Universidad Católica Andrés Bello (Ucab), Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, Caracas.

**García Muñiz, Humberto** (2005). «La plantación que no se repite: las historias azucareras de la República Dominicana y Puerto Rico, 1870-1930», *Revista de Indias*, año LXV, n° 233, pp.133-191.

**Glyn, Roberts** (1938). *The Most Powerful man in the world*, New York:Covici – Friede Publisher.

**Hétier, Jean-Marie y R. López Falcón** (2003). «Tierras llaneras de Venezuela» Cidiat/IRD, Mérida. Venezuela. [http://horizon.documentation.ird.fr/exl-doc/pleins\\_textes/divers16-01/010065671.pdf](http://horizon.documentation.ird.fr/exl-doc/pleins_textes/divers16-01/010065671.pdf) [https://www.researchgate.net/publication/234164485\\_La\\_investigacion\\_y\\_desarrollo\\_en\\_mejoramiento\\_de\\_crudos\\_extrapesados\\_en\\_Pdvsa-Intevp\\_Aquaconversion](https://www.researchgate.net/publication/234164485_La_investigacion_y_desarrollo_en_mejoramiento_de_crudos_extrapesados_en_Pdvsa-Intevp_Aquaconversion)

**Humphreys, M., J. Sachs y J. Stiglitz**, eds. (2007). *Escaping the Resource Curse*. New York, Columbia University Press.

**Irwin, Domingo G., Luis Alberto Buttó y Frédérique Langue** (2006). *Control civil y pretorianismo en Venezuela: ilusiones y realidades históricas*, Caracas, Ucab.

**Martin, R. y P. Sunley** (2006). «Path dependence and regional economic evolution». *Journal of Economic Geography*. <http://doi.org/10.1093/jeg/lbl012>

**Mayobre, Eduardo** (2007). «Gumersindo Torres (1875-1947)» *Biblioteca biográfica venezolana*, El Nacional, vol. 68 Isbn: 978-980-395-166-5.

**Mommer, Bernard** (1983). «La Cuestión Petrolera». Mérida, ULA, mimeografiado.

**Mommer, Bernard** (1983). *Petróleo, renta del suelo e historia*, Corpoandes.

**Mommer, Bernard** (2004). «La Orimulsión: verdades científicas y mentiras políticas», *Interciencia*, enero, vol. 29, n° 1, pp: 2-3.

**Mommer, Bernard** (2004-b). *El mito de la Orimulsión. La valorización del crudo extrapesado de la Faja Petrolífera del Orinoco*, Caracas, Ediciones del Ministerio de Energía y Minas – Soberanía.info.

**Mommer, Bernard, Jaime Corena Parra y Humberto Trómpiz Valles** (2013). *Renta petrolera y Revolución Bolivariana*, Fundación Editorial El Perro y La Rana.

**Nelson, R. y S. Winter** (1973). «Toward an Evolutionary Theory of Economic Capabilities». *The American Economic Review*, 63, 440-449. <http://doi.org/10.1007/s10551-008-9990-y>

**Nelson, R. y S. Winter** (1982). *An Evolutionary Theory of Economic Change*. Harvard University Press.

**North, D. C.** (2005). *Understanding the Process of Economic Change*, New York, Princeton University Press.

**Ollivier, Serge** (2017). «Existir como comunidad. Vivre la démocratie dans les barrios de Caracas sous la IVe république vénézuélienne (1958-1998)», Tesis doctoral. Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne Ufr Histoire (09) École Doctorale de Histoire.

**Pereira-Alamo, P., I.C. Machin, G. Salerno, E. Cotte, I. Higuerey, A. Andriollo, L. Zacarias, R. Marzin y G. Gucaipuro** (1999). «La investigación y desarrollo en mejoramiento de crudos extrapesados en Pdvsa-Intevp: Aquaconversion», *Acta científica venezolana* 50 (Suplemento n° 1):48-53.

**Pérez Alfonso, Juan Pablo** (1976). *Hundiéndonos en el excremento del diablo*, Caracas, Editorial Lisbona.

**Pérez Angel, Héctor Publio** (2007). «La hacienda y el hato en la estructura económica, social y política de los llanos colombo-venezolanos durante el período colonial». Procesos Históricos. *Revista Semestral de Historia, Arte y Ciencias Sociales*, n° 11, enero. Universidad de Los Andes, Mérida, Venezuela.

**Pérez Schael, M.S.** (1993). *Petróleo, Cultura y Poder en Venezuela*, Caracas, Monte Ávila Editores Latinoamericana.

**Pérez, Zandra** (2006). «Maracay. De Gómez a López Contreras (Viejos y nuevos actores en la ciudad)», *Mañongo*, n° 27, pp. 141-164. <http://servicio.bc.uc.edu.ve/postgrado/manongo27/27-6.pdf>

**Pirela, A.** (1984). «Crisis de la Imitación, Imitación de la Crisis». *Tierra Firme*, vol. II, n° 7, Caracas, Venezuela. [https://issuu.com/tierra firme-revista/docs/tierra\\_firme\\_7\\_1\\_](https://issuu.com/tierra firme-revista/docs/tierra_firme_7_1_)

**Rapoport, Mario** et al. (2000). *Historia Económica, Social y Política de la Argentina (1880-2000)*, Buenos Aires, Ediciones Macchi.

**Rodríguez Araque, Ali** (2004). «La Orimulsion y la valorización de nuestros crudos extrapesados» (Prólogo), en Mommer, ed., *El mito de la Orimulsion. La valorización del crudo extrapesado de la Faja Petrolífera del Orinoco*, Caracas, Ediciones del Ministerio de Energía y Minas – Soberania.info.

**Rodríguez, José Ángel** (2009). *Al Son del Ron. Azúcares y ron de Venezuela y la cuenca del Caribe*. Caracas, Ediciones B, Venezuela S.A.

**Rojas S., José A.** (2017). «El motivo del petróleo en la novela venezolana», *Revista Cambio y Permanencias*, vol. 8, n° 2, pp.124-179.

**Ross, Michael. L.** (2015). «What have we learned about the resource curse?» *Annual Review of Political Science* n° 18.

**Silverman, Helaine** y **William Isbell**, ed. (2008). *Handbook of South American Archaeology*, New York, Springer Science + Business Media.

**Uslar Pietri, Arturo** (1936). Editorial del Diario *Ahora*, 14 de julio. Caracas.

**Uslar Pietri, Arturo** (1996). *De una a otra Venezuela*, Caracas, Monte Ávila, 1ª ed. 1949.

**Vessuri, H** y **V. Canino** (2003). «Restricciones y oportunidades en la conformación de la tecnología: el caso de la Orimulsion», en A. Pirela, ed., *Venezuela: el desafío de innovar*, pp. 189-201. Caracas, Fundación Polar/Cendes.

# Hiperinflación, crisis, trabajo asalariado, poder adquisitivo Crónica de una ruina anunciada

Manuel Sutherland\* pp. 35-55

## Resumen

La hiperinflación en Venezuela (anualizada) se presenta como la más elevada de América en su historia y como una de las más grandes en el orbe. El vertiginoso incremento de los precios se ha emparentado con la caída del PIB más grande en la historia del país, una severa desindustrialización y una desintegración total del salario. La tremebunda escasez de toda clase de bienes ha destruido el poder adquisitivo de la población y la ha llevado a niveles de lo que Marx llamaría: depauperación absoluta. La insondable distancia entre el salario y la canasta mínima indispensable de alimentos se compagina con un falaz discurso de «izquierda», que esconde el desarrollo de un lumpen-capitalismo sin precedentes.

## Palabras clave

Hiperinflación / Fraude Importador / Desindustrialización  
Poder adquisitivo

## Abstract

The hyperinflation in Venezuela (annualized) is presented as the highest in America in its history and as one of the largest in the world. The vertiginous increase in prices has been related to the biggest GDP fall in the history of the country, a severe deindustrialization and a total disintegration of wages. The tremendous scarcity of all kinds of goods has been destroyed the purchasing power of the population, and has taken it to levels of what Marx did call: absolute impoverishment. The unfathomable distance between the salary and the minimum essential basket of food is combined with a fallacious «left» discourse, which hides the development of an unprecedented lumpen-capitalism.

## Keywords

Hyperinflation / Import fraud / Deindustrialization /  
Purchasing Power

\* Economista. Especialización en Instrumentos y Técnicas de Planificación, Centro de Estudios del Desarrollo, Cendes-UCV. MSc en Ingeniería Industrial, Unexpo. Director de Investigaciones del Centro de Investigación y Formación Obrera (Cifo)  
Correo-e: manuel1871@gmail.com

### Hiperinflación, crisis y poder adquisitivo

El final del ciclo de expansión rentístico más reciente se evidencia en el período 2014-2018, un quinquenio que se caracterizó por cinco caídas sucesivas en el PIB, algo nunca antes visto en nuestra economía. Las millones de bombas y el genocidio perpetrado por los nazis en Polonia causaron una caída del 44 por ciento del PIB (1939-1943). La caída del PIB en Venezuela ronda el 50 por ciento en los últimos cinco años, un record absoluto para el continente. Una tragedia sin parangón. Para los años 2017 y 2018, se vio el agravamiento de la crisis con el penoso protagonismo de una hiperinflación que ha roto varias marcas históricas en el mundo. La hiperinflación en Venezuela ya lleva alrededor de 14 meses consecutivos y se erige como la octava hiperinflación más larga de la historia.<sup>1</sup>

De forma extremadamente sintética diríase que la situación económica se presenta así:

1. Por quinto año consecutivo, el país presentará la inflación más alta del mundo, estimada en 1.698.488,2 por ciento para el año 2018 según la Comisión de finanzas de la Asamblea Nacional (AN) (Di Stasio, 2018). En diciembre de 2018 la inflación del mes alcanzó el 141,75 por ciento, según la misma estimación. De este modo, el país detenta el décimo cuarto mes consecutivo con hiperinflación y ve con estupor como los precios suben a diario a un ritmo de 4 por ciento (Asamblea Nacional, 2018).
2. Particularmente se diría que parece un tanto elevada la estimación de la inflación que realiza la AN. Quizás la inflación se parezca un poco más a la devaluación que ha sufrido el tipo de cambio paralelo en el año 2018: 70 mil por ciento. El profesor Steve Hanke ubica la inflación en el año 2018 en 74 mil por ciento.
3. Según la AN, la economía se contrajo en un impresionante 50,61 por ciento en el breve período que va desde el 2013 al 2018, una destrucción económica nunca antes vista en América (*El Nacional*, 2018).
4. Venezuela posee además un déficit fiscal de dos dígitos (al menos por sexto año consecutivo), el riesgo país más alto del mundo (más de 6000 PB en el Embi+ de JP Morgan), las reservas internacionales más bajas de los últimos 20 años (menos de 8.800 millones de US\$<sup>2</sup>) y una tremebunda escasez de bienes y servicios esenciales (alimentos y medicinas).
5. El valor del dólar paralelo (que sirve para fijar casi todos los precios de la economía) se incrementó en más de 65.448 por ciento en el año 2018 (*Dólar Today*), lo cual ha desintegrado por completo el poder adquisitivo de la población asalariada (Sutherland, 2018).

<sup>1</sup> Las estadísticas colocadas en el artículo llegan hasta 2018 en los casos en que están disponibles, con excepción del *Focus Group* y otros datos relevantes al salario que se emplearon como análisis en esa fecha puntual, para hacer comparaciones en los meses aledaños al *Focus Group*.

<sup>2</sup> Cuando se habla de «dólares», son siempre dólares de EE.UU.

6. El salario real para el período 2006-2018 ha disminuido en 93,58 por ciento. Para el período 2013-2018 descendió en 90 por ciento.

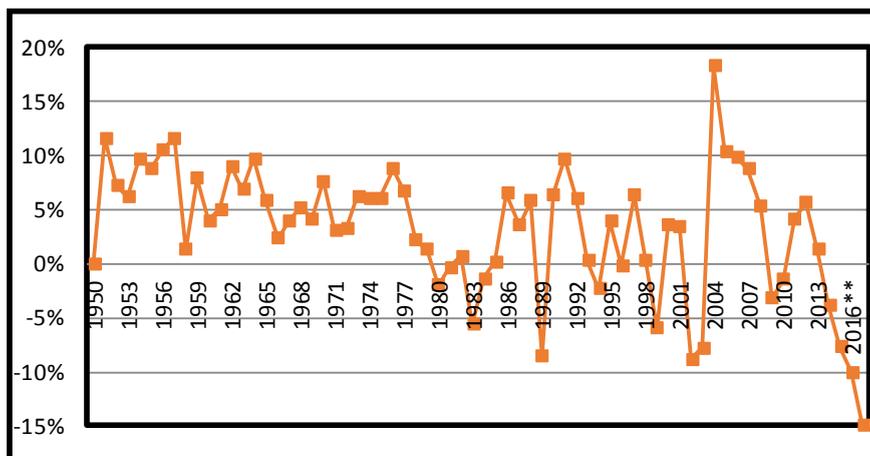
¿Cómo se ha podido llegar a esta situación y cómo Venezuela rompe estos indeseables records en materia de alza de precios desbordados? Veamos.

### El ciclo económico y el auge en los precios de las materias primas

El ciclo económico en Venezuela se puede observar en su manifestación más inmediata y simple: las variaciones interanuales del PIB. En el gráfico 1 se pueden ver fuertes alteraciones en el ritmo de crecimiento de la economía, con enérgicos períodos de auge y caída que determinan la volatilidad extrema de la acumulación de capital, que a su vez no hace más que reflejar la fuerte variabilidad de los precios del petróleo.

Gráfico 1

**PIB Var. Interanual en porcentaje**



Fuente: elaboración propia, con base en los datos oficiales del BCV: «PIB a precios constantes del año 1997». Consultado el 01/10/2016.

\* El 4to trimestre de 2015 fue estimado de manera lineal.

\*\* Se uso como PIB de 2016 la estimación del BM de 10,1%, bastante menor a la que ofreció la venezolana Ecoanalítica que estimó la caída en 16,1 %. <http://www.diarioeltiempo.com.ve/sitio/pib-de-venezuela-se-contraera-101-en-2016>

Se utilizó como PIB de 2017 la estimación de la Asamblea Nacional disponible en: <http://www.elnuevoherald.com/noticias/mundo/america-latina/venezuela-es/articulo193622414.html>

Centro de Investigación y Formación Obrera (Cifo-Alem)

El «oro negro» constituye alrededor de 95 por ciento de las exportaciones en los años de auge de los precios (2012) y cerca de 65 por ciento en los años en que el precio del petróleo es muy «bajo» (1998) (Banco Central de Venezuela), es decir, cuando la renta es

exigua y los hidrocarburos ofrecen una tasa de ganancia similar a la de una producción industrial «normal».

En el gráfico 1 también puede verse que los ciclos recesivos en la economía empiezan a sucederse a partir de la década de 1980. Los primeros años de ese periodo mostraron la vigorosa influencia de la llamada «crisis de la deuda», que ahogó a muchos países y se manifestó con una aguda caída en los índices de precios de los *commodities*. En el primer año del periodo bolivariano, el PIB exhibió una fuerte caída atribuida al bajo precio del petróleo (alrededor de 9 dólares por barril) y, quizás, por la incertidumbre que venía aparejada con el advenimiento de un gobierno militar-popular que prometía grandes cambios. Posteriormente, los moderados precios del petróleo se entretajan con un golpe de Estado que derroca por casi dos días al entonces presidente Hugo Chávez, el 11 de abril de 2002. El *coup d'État* fue proseguido por un macizo paro patronal al que adhirió casi todo el empresariado local. Lo excepcionalmente bajo del PIB del año 2003 obedece más a factores extraeconómicos (diríase políticos) que a razones de índole económica. Lo anterior devino en un enorme salto en el crecimiento del año 2004 (18 por ciento), que pareció más bien un rebote predecible de una economía que volvía a la estabilidad política.

El gráfico 1 revela también que la economía en 2005-2008 creció a tasas elevadísimas (alrededor de 8 por ciento interanual), impulsada por un fabuloso auge de la renta petrolera que multiplicó el ingreso por exportaciones casi cuatro veces. La «edad de oro» del proceso coincide con los momentos en que el movimiento político bolivariano se muestra más agresivo, empieza a hablar del «socialismo del siglo XXI» por primera vez (2006), lanza planes de integración comercial y emprende un proceso de estatizaciones de algunas grandes empresas industriales y de servicios, en rubros como cemento, acero, telecomunicaciones, banca y minería. La abrupta caída de los precios del petróleo a finales de 2008 y a lo largo de 2009, reflejo de los embates de la crisis mundial de 2007-2008, frenó en seco ambiciones políticas más encumbradas.

En 2011 se observa una recuperación de la senda de crecimiento económico derivada de un nuevo incremento en los precios del petróleo, que pasan de 35 dólares por barril (2009) a 120 dólares entre 2011-2013 (Banco Central de Venezuela). Pero en 2014-2015 el precio del petróleo (y la cantidad de petróleo extraído) empieza a caer. El ritmo anualmente incrementado de gastos del gobierno y la hipertrofia en las importaciones hace que precios del petróleo cinco o seis veces más altos que los observados a inicios de la década de 2000 luzcan ahora como «bajos». En esos últimos años se hacen visibles los resultados de un proceso de desindustrialización que, en favor de un fervor importador, llegó a subsidiar (con la sobrevaluación del tipo de cambio) 99,9 por ciento de las importaciones de productos como leche líquida, cemento o gasolina, además de obreros (chinos) para construir viviendas.

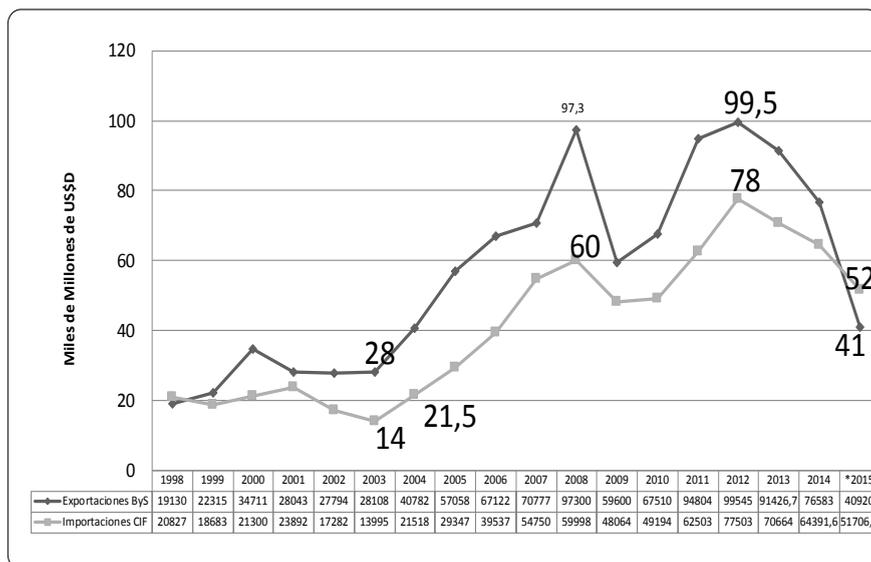
## Cómo se diluyó la renta petrolera en importaciones presumiblemente fraudulentas

La carestía de bienes básicos también fue consecuencia de una vigorosa exportación de capitales que restó capacidad de inversión productiva, gracias a una enorme sobrevaluación de la moneda. Esta política monetaria no es más que una facinerosa transferencia de renta petrolera desde el Estado hacia los importadores, quienes recibieron muchos más dólares de los que deberían absorber por los bolívares que desembolsaron. Eso significa que cada vez que el gobierno les vendía 10 dólares les estaba regalando (al menos) 9,5. Esta lucrativa transferencia de renta al sector privado es el negocio más oneroso y lesivo a la nación que se pueda imaginar.

En el gráfico 2, se ve con más detalle que el enorme auge exportador de Venezuela, facilitado por la multiplicación del precio del petróleo por casi trece veces, se ha visto acompañado por un voraz auge importador.

Gráfico 2

### Exportaciones FOB + servicios e Importaciones B y S + Fletes



Fuente: elaboración propia, con base en los datos oficiales del BCV, en su cuenta: «Valor FOB de las exportaciones y valores CIF de las importaciones»

\* Para el año 2015 se promedió el último trimestre con los tres anteriores, ya que aún no había sido publicado.

Centro de Investigación y Formación Obrera (Cifo-Alem)

Las importaciones, que en 2003 apenas rozaban los 14.000 millones de dólares (valor CIF), rozaron en el 2012 los 80.000 millones (Instituto Nacional de Estadísticas -INE-, 2017), y aunque 70 por ciento de esas importaciones estaba supuestamente orientado a la inversión productiva, esto no se vio reflejado en un aumento correlativo de la producción interna. El aumento de 457 por ciento en las importaciones (valor CIF) para el periodo 2003-2012 refleja que el ritmo en la importación fue a todas luces exagerado y sin ninguna perspectiva de ahorro ante una posible declinación del ciclo económico derivado de una esperada caída en los precios del petróleo. De hecho, el aumento de las exportaciones para ese mismo periodo fue de 257 por ciento, mucho menor al aumento de las importaciones.

Lejos de favorecer a la industria nacional —estatal o privada—, el gobierno se ha volcado a resolver necesidades diversas a fuerza de importaciones masivas que lucían artificialmente «baratas» debido a la descomunal sobrevaluación. Por ejemplo, el sector público ha aumentado en 1.033 por ciento las importaciones entre 2003 y 2013, con incrementos interanuales que llegaron a alcanzar el 51 por ciento (2007), en lugar de invertir en la creación de empresas propias. Resulta evidente que la importación fraudulenta es la vía más expedita para la corrupción derivada de coimas, sobornos y sobrefacturaciones.

Las importaciones fraudulentas son una parte importante de la exportación de la renta petrolera. En otro trabajo hemos explicado ese mecanismo de apropiación de renta (Sutherland, 2015); aquí solo haremos una sinopsis enfocada en un rubro esencial: la carne. El aumento de la importación (valor FOB) de carnes para el periodo que va entre 2003 (inicio del control de cambio) y 2013 fue de 17.810 por ciento. Lo «asombroso» es que el consumo nacional promedio de carne disminuyó en 22 por ciento para ese mismo periodo, como ya lo explicamos en un trabajo que dedicamos exclusivamente a la importación de productos cárnicos (Sutherland, 2014). De solo importar 10 millones de dólares anuales, se pasó a importar más de 1.700 millones de dólares. Ni hablar de que desde hace años no se consigue carne de manera regular en los supermercados. Como complemento de ello, se puede ver que entre 1998 y 2013 el incremento en la importación (valor FOB) de animales vivos fue de 2.280 por ciento. Para ese mismo año, el valor FOB de la exportación de animales vivos descendió 99,78 por ciento (fue sólo 4.300 dólares).

Son famosas las denuncias de importaciones de «fabulosas» máquinas de cortar césped de 12.000 dólares y de armatostes para procesar pollos de 2 millones de dólares: cuando la gendarmería aduanal revisó el contenedor, solo encontró herramientas oxidadas (Neuman y Torres, 2015). La reconocida empresa de consultoría Ecoanalítica, calculó que de 2003 a 2012 se malversaron 69.500 millones de dólares mediante importaciones fraudulentas. Exportadores de la zona de libre comercio de Panamá «facturaron» 1.400 millones de dólares en envíos a Venezuela; sin embargo, funcionarios panameños aseguran que, de esa cantidad, 937 millones fueron falaces: las compañías facturaron productos

inexistentes. En otro de los casos documentados, una compañía que importaba equipos agrícolas declaró el costo de una máquina para desgranar mazorcas en 477.750 dólares, cuando su verdadero precio es de 2.900 dólares (Neuman y Torres, 2015).

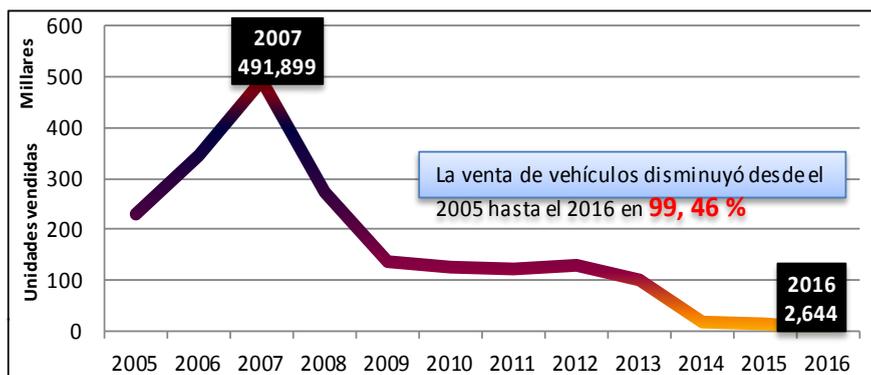
### Desindustrialización a la vista

La expansión rentística duró un tiempo excepcionalmente largo y en ella se profundizaron los males que traen aparejados los estallidos repentinos en el ingreso petrolero. La industria y el agro se redujeron con la hoz de un tipo de cambio groseramente sobrevaluado (Kornblihtt, 2016). Lo importado resultó extremadamente barato y se desincentivó cualquier esfuerzo productivo industrial o agrícola. Inicialmente el PIB industrial registró un notable incremento (2004-2008), para luego decrecer a niveles por debajo del de 1997, situación que se podría considerar paradójica a simple vista, ya que en los años de crecimiento elevado (2004-2008) la importación de maquinaria y equipos industriales (formación bruta de capital fijo) se quintuplicó (BCV).

Si se analiza con cifras recientes la producción de automóviles, se ve que el retroceso ha sido extraordinario. El gráfico 3 muestra lo alarmante de dicha situación.

Gráfico 3

#### Venta de vehículos en Venezuela



Fuente: elaboración propia, con base en los datos de la Cámara Venezolana del Automóvil: (Favempa, 2016).

Entre 2007 y 2015, esta producción se ha desplomado en un impresionante 89 por ciento; el guarismo de 2015 es casi tan bajo como el registro de 1962, cuando nació formalmente la industria automotriz y se ensamblaron 10.000 vehículos. Desde 2007, año en que se ensamblaron 172.418 unidades, la industria automotriz ha caído en picada: en 2015 se contrajo a su peor nivel en 53 años y ensambló apenas 18.300 unidades (Deniz, 2016). Según datos de la Cámara Automotriz de Venezuela y de la Federación

Venezolana de Autopartes, el ensamblaje de vehículos en 2016 cayó hasta 2.694 unidades, 83 por ciento menos que en 2015 (Favempa, 2016).

La venta de vehículos, que suma los ensamblados en Venezuela y los importados, es una muestra fehaciente de la cuasi desaparición de la industria automotriz, el corazón de la industria nacional.

La caída en la importación que causó, como antes se explicó, una fuerte contracción de la oferta de bienes y servicios, se vio aparejada con una desindustrialización drástica que colaboró de manera determinante en la disminución de los bienes disponibles. Ello condujo a que el dinero inorgánico producido en exceso consiguiera cada vez menos productos e hiciera más explosivo aún su efecto sobre el nivel general de precios.

### **Venezuela: la hiperinflación anualizada más alta de la historia de América Latina**

«El gobierno de Maduro no ha tomado una sola medida para contener la hiperinflación. Todo lo contrario. Sigue financiando el déficit de las cuentas públicas con dinero inorgánico emitido por el Banco Central de Venezuela» (Pietro, 2018). Es por todos sabido que el 1.698.488,2 por ciento de inflación, para el año 2018 según la Comisión de finanzas de la Asamblea Nacional (AN) (Ramírez, 2018), llegó a ser la más alta de la historia de América superando a la inflación anualizada registrada en el peor año de la hiperinflación en Nicaragua (23.710 por ciento). Así mismo, diciembre de 2018 marcó una inflación de 141,75 por ciento, décimo cuarto mes consecutivo de hiperinflación (Ramírez, 2018), alcanzando el nada honroso tercer lugar en la historia de las hiperinflaciones en América Latina, medidas por la magnitud de su duración. En el mes de diciembre la hiperinflación se montó en una espiral que la colocó entre las 12 más longevas de la historia. Aunque el umbral de los 63 meses consecutivos de hiperinflación en Nicaragua luce lejano, la destrucción que ha traído aparejada luce mucho más vigorosa que procesos de hiperinflación de mayor duración: Argentina 11 meses, Bolivia 18 meses (*ProEconomía*, 2018).

Mientras que las hiperinflaciones ocurren por lo general sin caídas dramáticas de la producción, la hiperinflación de Venezuela presenta un fuerte derrumbe en el suministro de bienes, ya que la economía se ha reducido drásticamente cada año desde el 2014. Según el FMI, solo en 2016 la producción económica disminuyó un 16,5 por ciento (Looney, 2018). Cálculos que se han estimado por nuestra parte, arrojan que la caída en el PIB para el período 2013 a 2018 puede llegar a rozar el 50 por ciento. Ninguna hiperinflación reciente ha venido acompañada con una destrucción de riqueza semejante. En la tabla 1 se puede ver una compilación de la data que arroja la hiperinflación en nuestro país.

Tabla 1

**La hiperinflación en cifras**

Índice Nacional de Precios de la Asamblea Nacional (INPCAN)				
	Año 2017	Año 2018	Inflación Interanual (%)	Inflación Acumulada (%)
Mes	Inflación (%)	Inflación (%)		
Enero	18,7	84,2	4.068,2	84,2
Febrero	20,2	80	6.147,1	231,6
Marzo	16,2	67	8.878,1	453,7
Abril	16,5	80,1	13.779,0	897,2
Mayo	18,2	110,1	24.571,0	1.995,2
Junio	21,4	128,4	46.305,0	4.684,3
Julio	26	125	82.766,0	10.664,7
Agosto	33,8	223,1	200.005,0	34.680,7
Septiemb.	36,3	233,3	488.865,0	115.824,2
Octubre	45,5	148,2	833.997,0	287.623,9
Noviemb.	56,7	144,2	1.299.724,0	702.521,8
Diciembre	85	141,75	1.698.488,2	1.698.488,2

Fuente: Informe oficial de la Asamblea Nacional sobre las variaciones de precios.

Es destacable el ritmo incremental de la inflación en el año 2017. De 18,7 por ciento en enero hasta llegar al umbral de la hiperinflación en noviembre de ese mismo año. De diciembre a marzo hubo una importante caída en la inflación mensual que avizoraba algo probablemente más suave para mediados de año; sin embargo, las elecciones presidenciales adelantadas para el 20 de mayo impusieron una fiesta de despilfarro populista clientelar, orientada a expandir la cantidad de dinero en la economía para lograr fines proselitistas. Ese envión político requirió de un «esfuerzo» adicional de emisión digital de dinero que disparó en 110 por ciento al guarismo que reflejó la inflación en el mes de mayo. Eso hizo que la acumulada hasta mayo trepase al 1995,2 por ciento. Si la inflación del mes de mayo (la

más alta en nuestra historia) se hubiese repetido por los siguientes 11 meses, hablaríamos de una inflación anualizada de 735.583 por ciento. Si la primera hiperinflación registrada en noviembre de 2017 (56,7 por ciento) se hubiese repetido como promedio mensual, la inflación anualizada sería 21.919 por ciento, un escenario que quizás el gobierno hubiera soñado. Lamentablemente, las inflaciones mensuales de agosto y septiembre de 2018 estuvieron por arriba del 200 por ciento y eso disparó fuertemente la hiperinflación al guarismo antes comentado.

Para el connotado profesor Steve Hanke, especialista en procesos de hiperinflación a nivel mundial, la anualizada (diciembre 2017 a diciembre 2018) alcanzó en Venezuela la escalofriante cifra de 117.681 por ciento (Krystian, 2018). Esta inflación fue medida a través de las variaciones del tipo de cambio paralelo, puntualmente el indicador de Air Tm (Hanke, 2018). Esta inflación parece muy distante a la publicada por la Comisión de Finanzas de la Asamblea Nacional, aunque está mucho más cónsona con la variación del tipo de cambio en esas fechas. En estos casos las variaciones de precios son muy difíciles de medir, más aún después del *blackout* informativo de las instituciones gubernamentales negadas a publicar estadísticas.

### **La alocada emisión de dinero (sin tan siquiera imprimirlo)**

En párrafos anteriores se ha explicado que la caída en la oferta de bienes es una razón importante en el crecimiento vertiginoso de los precios. Es de hacer notar que la emisión excesiva de dinero inorgánico no es la raíz unívoca de la hiperinflación, según el criterio que acá se utiliza, aunque es indispensable para que ésta se pueda desarrollar. Diríase que es la gasolina que alimenta el fuego de la espiral inflacionaria.

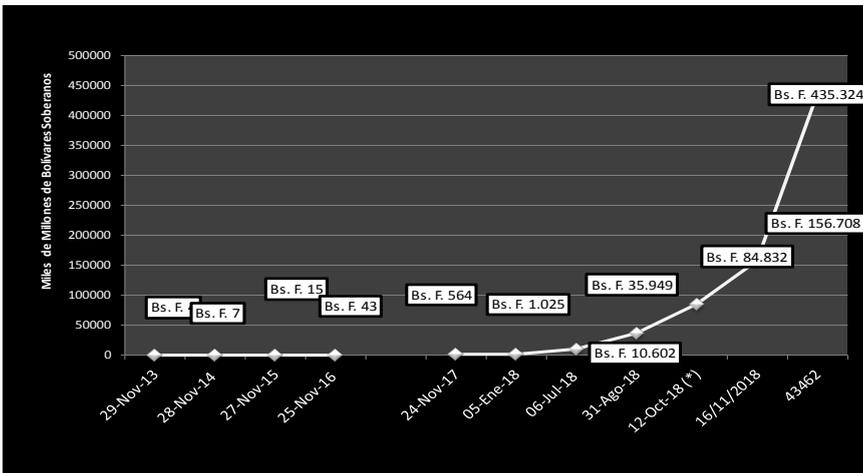
Dicho esto, podemos abordar con algunos datos muy concretos el devenir de la emisión de dinero en Venezuela, a cargo del inefable BCV. Según sus propios datos, el BCV ha aumentado la base monetaria (BM) (1999-2018) en un inestimable 886 millones por ciento. En el 2017 el BCV incrementó la BM en 1.737 por ciento, en plena contracción económica, lo cual debe traducirse en un incremento correlativo de los precios. La inflación anual (2017) alcanzó el 2.616 por ciento, según la AN, algo más alto que el crecimiento de la BM. En el año de 2018 el gobierno expandió la BM en 42.365 por ciento, algo inédito en la historia del país y a un ritmo de casi 24 veces más alto que el del año 2017, que ya fue un exabrupto monetario. Demás está decir que en el 2018 la economía se volvió a contraer en un estimado de al menos 16 por ciento.

Esta hinchazón monetaria, que poco a poco se ve reflejada de una manera notoria en nuestro devenir hiperinflacionario, expresa una estricta voluntad gubernamental de sostener el déficit fiscal emitiendo dinero sin respaldo, es decir, prestándose a sí mismo un

dinero digital que en la economía no ha sido producido, ni será devuelto. Esta vocación salvaje de emisión de dinero debe fundir a cualquier economía. La monetización del déficit, que trata de cerrar las brechas presupuestales y parafiscales, es el corazón de esta destrucción económica sin parangón.

Gráfico 4

**Expansión de la base monetaria en Venezuela**



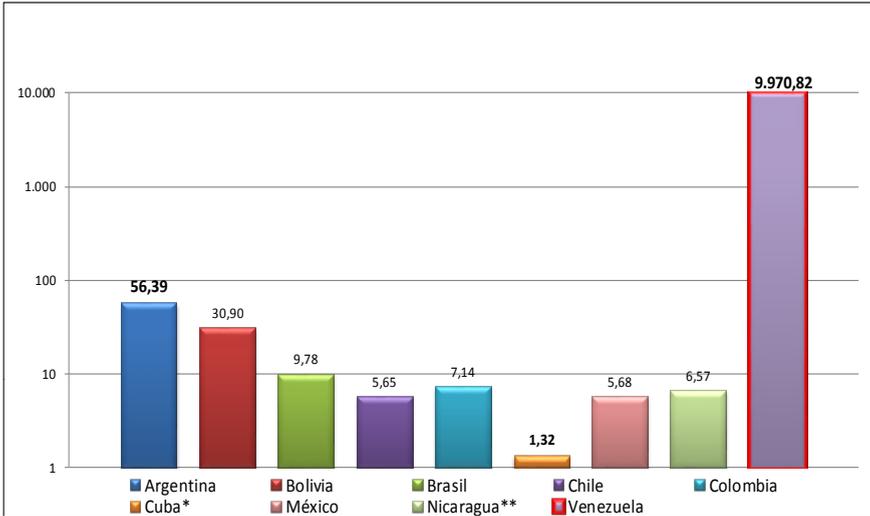
Fuente: Banco Central de Venezuela, Estadísticas del Sector financiero.  
Centro de Investigación y Formación Obrera (Cifo-Alem)

Hasta 2017 es factible conseguir el número correspondiente al llamado M2 en casi todas las economías latinoamericanas. M2 es conocido como la cantidad total de efectivo y de los saldos de cuenta corrientes (M1), más las cuentas de ahorro, los fondos del mercado monetario y otros depósitos. A grandes rasgos, M2 es un concepto amplio que incluye el dinero que no es totalmente líquido, pero que puede convertirse en efectivo de forma expedita. En el gráfico 5 se quiso comparar el crecimiento del M2 en algunas economías latinas. Ahí se ve como en Venezuela el crecimiento de esa variable es muchísimo más elevado, algo que la mayoría de personeros del gobierno pretende soslayar.

Una interesante novedad de la hiperinflación en Venezuela es que será una de las primeras en la historia en que se mezclen una caída drástica en la producción y una severa escasez de dinero en efectivo.

Gráfico 5

**Evolución del M2 en algunos países de AL (escala logarítmica)**

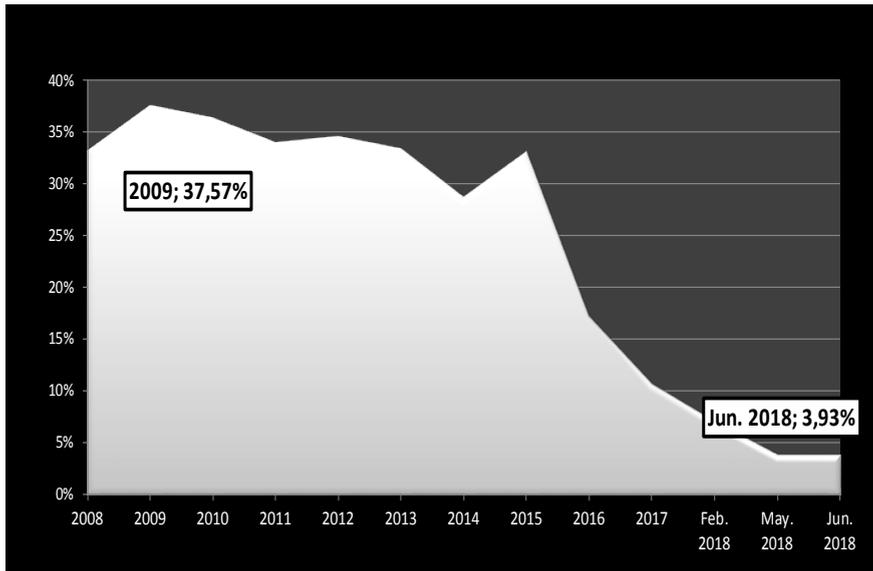


Fuente: Gráfico propio con datos de Cepal, Bancos Centrales de cada país.

\*El cálculo de la variación en Cuba es para el período 2000-2010. \*\*El cálculo de la variación en Nicaragua es para el período 2000-2017

Gráfico 6

**Monedas y billetes en circulación en relación a la BM (2008-2018)**



Fuente: Banco Central de Venezuela, Estadísticas del sector monetario.

Elaboración propia. Centro de Investigación y Formación Obrera (Cifo-Alem)

En Venezuela es un problema común no tener el más mínimo dinero en efectivo que permita pagar servicios nimios como los de un taxi. Al gobierno se le ocurrió inventar que la escasez de dinero es «inducida», que el efectivo es «secuestrado» por brasileros y colombianos en la frontera como parte de un plan conspirativo para dañar a la economía nacional. Un vistazo a la emisión oficial de billetes y monedas parece indicar lo contrario.

Lo que a las claras se puede observar es que la cantidad de billetes y monedas en circulación es cerca de nueve veces más baja que la que había en 2009, segundo año de la reconversión monetaria. Eso evidencia que la cantidad de efectivo es abiertamente insuficiente. Cuando un dólar en el mercado paralelo se transa en Bs. 3.300.000,00, tenemos que el 40 por ciento de billetes impresos se corresponden a la bajísima denominación de Bs. 100; un desastre monetario colosal.

### **Los préstamos a PDVSA y las formas mágicas de «crear» dinero**

La fabulosa expansión de la base monetaria se ha hecho por la vía de reformas a las leyes del BCV que han convertido a este (desde 2011) en una mezcla de banco universal, de segundo piso. Las recientes normativas le dieron la capacidad al BCV de prestar de manera ilimitada a empresas del gobierno: el BCV pasa a ser el que completa el dinero requerido para que las deficitarias empresas estatales paguen nómina, gasto corriente o campañas publicitarias de índole electoral. A cambio de la emisión de pagarés de renovación automática e infinita, el BCV emite dinero digital en cantidades desorbitantes.

La empresa más «beneficiada» por esta política de financiamiento con capital ficticio (Marx dixit) es Pdvsa, quebrada por regalar la gasolina y lubricantes que procesa, y, sobre todo, por vender sus divisas a Bs. 10, cuando en el mercado paralelo los precios de las divisas se multiplican hasta por 10.000 veces ese tipo de cambio. Estrangulada financieramente, Pdvsa emite pagarés para poder cubrir sus gastos más esenciales y para poder financiar al ejecutivo las políticas sociales más diversas. Es bien sabido que a través de Pdvsa se cancelan los llamados «bonos de la patria», transferencias directas sin contraprestación que el Ejecutivo entrega a los tenedores del «carné de la patria». Según el Presidente de la República, hay más de 14 millones de poseedores de dicha identificación. A muchos de ellos le llegan bonos equivalentes a un salario mensual o incluso mayores. Igualmente, muchas misiones sociales son canceladas a través de cuentas de la petrolera estatal que parecen, literalmente, no tener fondo.

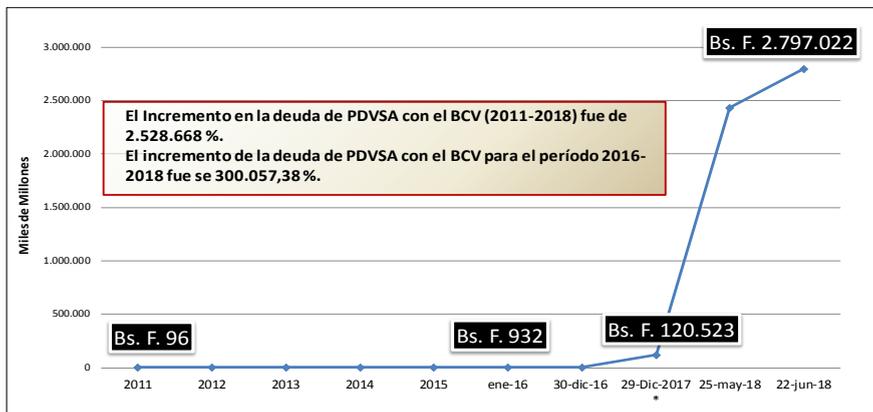
Es evidente que el dinero que emite el BCV y que presta a Pdvsa es inflacionario, no tiene ninguna relación orgánica con las reservas internacionales ni con las necesidades de medios de pago de una economía con cerca de 25 trimestres de decrecimiento. Ese dinero es una creación que demuele el valor de la propia moneda y que se expande de una forma exagerada y divorciada de las reales necesidades de signos monetarios de una economía en fuerte recesión; por ello impulsa los precios hasta niveles nunca antes vistos.

El gobierno se ha tomado muy en serio esta emisión dineraria y la hechura de recursos de la pura nada. A cada momento el Presidente Maduro indica que no van a tomar medidas de austeridad, que el gasto social no se va a detener y que van a seguir agrandando los salarios, a pesar de la crisis. De forma normal es imposible mantener el ritmo real de gastos estatales y ampliarlos, si la economía, es decir, la producción y la productividad se vienen al suelo. Si se produce menos y con menos eficiencia y eficacia, es evidente que no hay ninguna base para pagar más impuestos, ni fondos para que el Estado pueda gastar más. Obviamente, si Pdvsa está arruinada y la producción equivale a la de hace 50 años, menos aún es posible sostener el ritmo de gastos.

La forma como nominalmente se expande el gasto corriente y los gastos parafiscales que desarrolla el ejecutivo es a través de los préstamos que realiza el BCV a Pdvsa; desde ahí se irriga el dinero a todas las demás actividades que el gobierno desea. Si nos fijamos en el gráfico 7, podemos ver algo realmente asombroso: la deuda de Pdvsa triplica (3,16 veces) a toda la base monetaria completa emitida por el BCV. Desde 2016 hasta 2018 (junio) el BCV ha incrementado sus préstamos a PDVSA en más de 300 mil por ciento; todo ello ha servido para financiar con gran «éxito» las campañas electorales (tres) que ha ganado el chavismo a fuerza de un gigantesco reparto de dinero directo (bonos) e indirecto (bolsas de comida). Ni hablar de la ampliación de la burocracia y el incremento de las subvenciones que recibe por su lealtad.

Gráfico 7

**Los préstamos del BCV a Pdvsa. Hiperinflación en ciernes**



Fuente: elaboración propia con base en el Balance anual del BCV.

Centro de Investigación y Formación Obrera (Cífo-Alem)

\* EL BCV ha borrado de la base monetaria semanal las partidas 2.1.5.1 y 2.1.5.2.; solo publicando la 2.1.5, que en 2018 no ha querido publicar.

Para calcular el préstamo al 22 de diciembre de 2017 se tomó en cuenta el mismo peso de los préstamos a empresas petroleras que en los años 2014 y 2016.

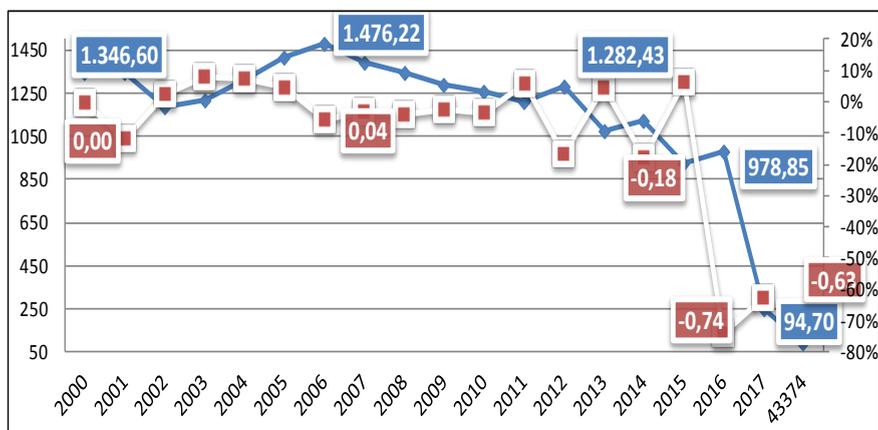
## Salarios: depauperación absoluta

En apretado sumario, se ha visto que no se trata del fracaso de medidas económicas que emanan de los textos de Marx o de la Revolución Rusa. El proceso bolivariano ha sido más bien una variante de las políticas económicas que derivan del llamado «rentismo petrolero», que ya se habían experimentado en el primer gobierno socialdemócrata de Carlos Andrés Pérez (1974-1979). El componente ideológico y algunos discursos de talante antiimperialista y antiempresarial confunden a la mayoría de los analistas que estudian las alocuciones de los presidentes y no sus políticas concretas.

En el gráfico 8 se revela el resultado directo de la política de expolio de la renta petrolera a través de la sobrevaluación de la moneda y la emisión de dinero inorgánico como política útil para sostener un gasto público, utilizado de manera clientelar y anarquizada.

Gráfico 8

### Salario real (más bono de alimentación: CT) hasta octubre 2018



Fuente: Banco Central de Venezuela, Índice de Remuneraciones. Notilogía, histórico de salarios mínimos. Se tomó en cuenta el salario más el bono de alimentación, a pesar de que sólo se entrega a quienes trabajan en situación de formalidad, alrededor del 50 % de la población obrera. Año base 2000. INPC (2008-2015) e IPC (2000-2007).

Para la inflación de 2016 se utilizó el guarismo conocido de 274 % que el BCV adjuntó en un informe al FMI: <http://www.finanzasdigital.com/2017/04/bcv-reporte-al-fmi-una-inflacion-274-2016/>. Para el 2017 se utilizó la cifra de inflación que arroja la Asamblea Nacional (Comisión de Finanzas) [http://www.eluniversal.com/noticias/economia/inflacion-venezuela-durante-2017-cerro-2616\\_683471](http://www.eluniversal.com/noticias/economia/inflacion-venezuela-durante-2017-cerro-2616_683471).

Para la última actualización del año 2018 se utilizó la data que ofrece la Asamblea Nacional, disponible en: <http://www.bancaynegocios.com/inflacion-de-septiembre-se-ubico-en-2333-en-venezuela/>

Centro de Investigación y Formación Obrera (Cifo-Alem)

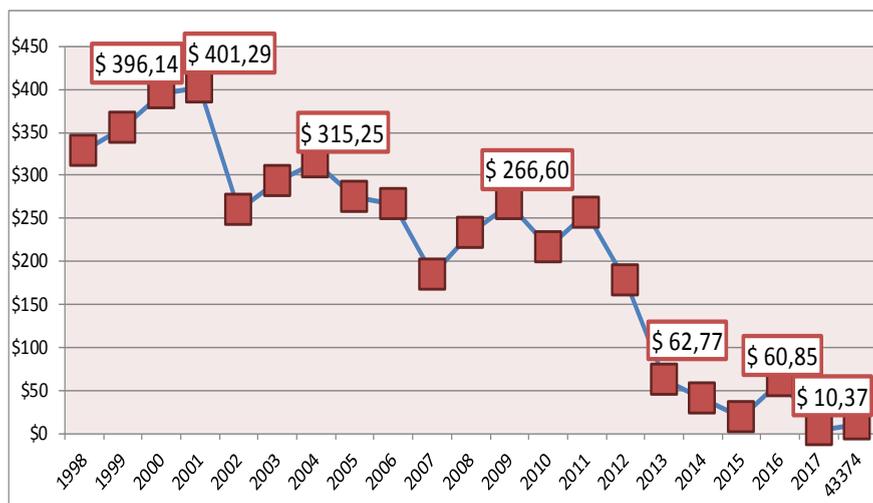
El gráfico refleja la caída en 90 por ciento, entre 2016 y 2018 (octubre), del Ingreso Mínimo Legal (IML) (salario más bono de alimentación), que recibe la clase obrera en el país. Nunca antes se vivió una destrucción salarial tan profunda e inexorable. Los sueldos

son tan bajos que no alcanzan para pagar el transporte requerido para ir a la oficina, fábrica, taller, tienda u otro lugar a prestar servicios. Las renunciadas son masivas, y el éxodo de venezolanos que sale a buscar trabajo en otras partes del mundo ya ronda los cuatro millones. La única esperanza de muchos es recibir alguna remesa desde el extranjero.

Si medimos el IML en dólares, a través de recoger data relativa al dólar paralelo (*Dólar Today*), vemos algunas cosas sugestivas, como que apenas en el año 2001 (con libre cambio) el salario en divisas en Venezuela era de los más altos de América Latina, llegando a estar por los 400 dólares al mes. En pleno control de cambio (2004) el ingreso mínimo legal alcanzaba a los 315 dólares y hasta el 2011 sobrepasaba los 250 dólares mensuales. Hasta octubre de 2018, es de hacer notar que este mismo indicador ahora refleja apenas 10,37 dólares al mes, lo que no es más que el reflejo de una caída del 97 por ciento con respecto al cercano 2013, primer año de la presidencia de Nicolás Maduro. El gráfico 9 muestra esa involución dolorosa y lamentable.

Gráfico 9

#### El ingreso mínimo legal en dólares cotizados en el mercado paralelo



Fuente: Banco Central de Venezuela, Índice de Remuneraciones. Notilogía, histórico de salarios mínimos.

Se tomó en cuenta el salario más el bono de alimentación, a pesar de que solo se entrega a quienes trabajan en situación de formalidad, alrededor del 50% de la población obrera.

Se tomó la cotización del dólar de la página de *Dólar Today*, cálculo a febrero de 2018.

Centro de Investigación y Formación Obrera (Cifo-Alem)

## La canasta alimentaria o el límite para la subsistencia humana

Muchos partidarios del gobierno a nivel nacional e internacional comentan que el indicador de salario al dólar paralelo es erróneo y sesgado. Con cierta razón argumentan que este dígito adolece de rigurosidad científica y que la metodología de su obtención es precaria. Con cierta enjundia los defensores del gobierno dicen que el salario puede ser muy bajo, pero que dicho número no expresa el poder de compra real que él alberga, máxime que el cálculo de la inflación es realizado por un ente contrario al gobierno central: La Asamblea Nacional. En este caso la idea sería ver realmente que puede comprar un obrero con su salario, es decir, medir la Canasta Alimentaria Familiar (CAF) y la Canasta Básica Ampliada (CBA).

Hace un tiempo (hasta 2014), el gobierno, a través del INE, publicaba el coste mensual de la CAF con detalle específico de los rubros que conseguían en sus arcos. Muy orondos colocaban que tomaban en cuenta el precio más bajo encontrado, que generalmente era el precio rígidamente regulado por el Estado. Desde ese lejano 2014, el gobierno ha dejado de publicar ese muy subestimado indicador, ya que la brecha entre el salario y la CAF día a día se ampliaba con inusitado vigor. Según la Constitución de la República es obligación del Estado velar porque el salario cubra la ascética CAF, al menos, ya que en el deber ser el salario debería propender a la cobertura de la CBA.

Como el sin par Instituto Nacional de Estadísticas (INE) tiene por vocación defender la gestión del gobierno mostrando solamente los datos en los cuáles el chavismo ha logrado algún avance, la publicación de la CAF era un estorbo que requería ser eliminado hace ya cuatro años. Así las cosas la CAF diseñada por la Federación Venezolana de Maestros a través de su Centro de Investigación Social (Cendas) ha cobrado cada vez mayor relevancia en el país, como indicador *bona fide* del costo mínimo en que se ha de incurrir para alimentar a una familia promedio.

Aunque la CAF de Cendas goza de prestigio, se quiso traer a esta investigación el resultado de una especie de *focus group* realizado con diversos sindicalistas de base en julio de 2018, de muy humilde ingreso, que orientados metodológicamente por investigadores del Centro de Investigación y Formación Obrera (Cifo), lograron hacer un recuento general de precios y plasmar en un ejercicio de investigación el equivalente monetario a lo que debería ser una CAF moderada, pero que cumpliera sanamente con los requerimientos alimenticios más esenciales para una familia tipo (según el último Censo Poblacional del INE esto equivale a 4,7 personas por hogar). Para realizar este facsímil razonable de CAF y CBA, se organizaron cinco grupos de trabajo. En la tabla 2, se colocó el resultado de esta faena excluyendo a los dos grupos que encontraron valores extremos y añadiendo los resultados de la investigación profesional del Cendas.

Tabla 2

**Ejercicio de cálculo de la Canasta alimentaria y Canasta Cendas**

	Grupo 1	Grupo 2	Grupo 3	CENDAS
Canasta alimentaria de elaboración propia	Bs. 126.600.000	Bs. 421.945.000	Bs. 128.350.000	Bs. 220.138.620
Canasta alimentaria al INE (A)	Bs. 67.340.000	Bs. 93.400.000	Bs. 94.530.000	-
Porcentaje de cobertura del salario sobre canasta alimentaria de elaboración Propia	2,00%	0%	2%	1,16%
Porcentaje de cobertura del salario con canasta alimentaria INE	3,79%	3%	3%	-
Porcentaje de cobertura con método de ingresos Graffar, con canasta alimentaria INE				
Estrato I (más alto ingreso) *	17%	5%	17%	9,73%
Porcentaje cobertura método de ingresos por Hogar				
Cuartil IV (más alto ingreso)	10%	3%	9%	5,50%
Diferencia canasta con elaboración propia y canasta INE	Bs. 59.260.000	Bs. 328.545.000	Bs. 33.820.000	-
Cuantos ingresos se necesitan para cubrir la canasta alimentaria propia	50	165	50	86
Cuantos ingresos se necesitan para cubrir la canasta alimentaria INE	26	37	37	-
Canasta familiar ampliada	Bs. 302.000.000	Bs. 1.326.709.000	Bs. 521.350.000	Bs. 301.138.353
Cuantos ingresos se requieren para cubrir la canasta familiar ampliada	118	520	204	Bs. 118
**El Ingreso mínimo legal (salario más Cesta Ticket) es:	Bs. 2.555.000			
***Canasta alimentaria Propia en Dólares	\$ 57,55	\$ 191,79	\$ 58,34	\$ 100,06
Canasta alimentaria INE en Dólares	\$ 30,61	\$ 42,45	\$ 42,97	-
Canasta Familiar ampliada en dólares	\$ 137,27	\$ 603,05	\$ 236,98	\$ 136,88

Fuente: Se realizó un ejercicio (*Focus Group*) con jóvenes sindicalistas en el Ildis (20/06/2018) en el que plasmaron con detalle sus gastos. Los datos de la Canasta Cendas fueron tomados en: <http://talcualdigital.com/index.php/2018/06/26/canasta-basica-familiar-supero-mayor-los-301-millones-bolivares>

\* El último ingreso por hogares con el método Graffar extraído del INE fue del año 2005. Para llevarlo a 2018 se hizo una estimación salarial actualizada equivalente

\*\*El ingreso mínimo legal se incrementó a finales del mes de junio. Alcanza los Bs. 5.100.000 al mes

\*\*\* Para calcular este ítem se usó la tasa de cambio oficial aplicada por el Estado para el envío de remesas. Dicha tasa es 33 % más baja que la del tipo de cambio paralelo promedio.

(A) Cuando se dice Instituto Nacional de Estadísticas (INE) se refiere al método o baremo de alimentos mínimos indispensables que recomienda el INE consumir mensualmente.

En la tabla 2 se puede apreciar que se realizaron dos cálculos relativos a la CAF, en uno de ellos se utilizó la metodología del INE y en otro se empleó un método más informal de medición de los alimentos requeridos por una familia de consumo moderado. Como era de esperarse, los resultados son bastante diversos, aunque destacan por su enorme contundencia. Se podrían sintetizar de esta manera:

- El Ingreso Mínimo Legal (IML)<sup>3</sup> cubre apenas entre el 1,16 por ciento y el 2 por ciento de la CAF. Si se toma el método ofrecido por el INE, el IML apenas llegaría a cubrir el 3,79 por ciento en el mejor de los casos.
- Empleando la medición por el Método Graffar, que despliega la Encuesta Nacional de Presupuesto Familia (Enpf),<sup>4</sup> podemos notar que en el mejor de los casos el cuartil que promedia a los hogares con mayor ingreso en el país puede cubrir apenas el 17 por ciento de la CAF medida por el rárcano método del INE.
- Si se va por la medición de ingresos promedio por hogar, que ofrece el INE en la Enpf,<sup>5</sup> el cuartil IV que promedia los hogares con mayores ingresos solo puede obtener entre el 3 y el 10 por ciento de la CAF según el poco generoso en calorías método del INE.
- Si excluimos el valor ofrecido por el grupo dos, correspondiente a su CAF, notamos que se requieren entre 50 y 86 IML para cubrir la CAF. Es realmente increíble que hasta hace pocos años esa diferencia era efectivamente pequeña y ahora se necesitan más de 50 IML (cómo mínimo) para cubrir los exiguos requerimientos alimenticios básicos.
- Si vamos a la frugal CAF medida por el INE, se requieren entre 26 y 37 IML para cubrirla.
- Si analizamos la CBA (excluyendo la del grupo dos) notamos que la CBA del grupo 1 es casi idéntica a la realizada por el Cendas y ella nos indica a las claras que el IML debería ser al menos 118 veces más alto, solo para alcanzar a esta canasta ampliada.
- Calculando la CAF en dólares es de hacer notar que (salvo la del grupo 2) la misma ronda entre los 58 y 100 dólares, medidos a dólar oficial Dicom aplicado a las remesas familiares. Este dólar es quizás un tercio más bajo que el dólar paralelo, pero refleja que la canasta diseñada no parece ser muy elevada comparada con los costos de los alimentos en otros países de América Latina.
- Salvo el munificente grupo 2, la CBA ronda entre los 130 y 230 dólares. Nada exagerado para lo que debería ser un IML que pueda permitir adquirir a una familia la CBA mínima.

Los guarismos en divisas ofrecen una cierta esperanza de posibles recuperaciones del poder adquisitivo en el mediano plazo, aunque también muestran el pavoroso rezago del salario en cuanto a su poder de compra. Una realidad tenebrosa y completamente indigna.

<sup>3</sup> Para la primera quincena del mes de junio de 2018, fecha en que se realizó el *focus group*, el IML era de Bs. 2.550.000,00. Posteriormente (20 de junio) el gobierno decretó un incremento del mismo.

<sup>4</sup> La última Enpf con datos de este tipo disponible a la fecha (22 de junio de 2018) data del 2005. Se tuvo que hacer una estimación lineal para completar la data íntegra.

<sup>5</sup> Se tuvo que hacer la misma estimación que en el punto anterior.

## Corolario

La izquierda mundial no tiene porqué acallar sus críticas, ni forzar defensas estrafalarias y atávicas en aras de «no mimetizarse con la derecha» en aras de un análisis riguroso del proceso nacional de acumulación de capital en Venezuela. La izquierda debe criticar a los «progresismos» con la misma sagacidad y agudeza que aplica a regímenes abiertamente antiobreros y derechistas. No tiene por qué ignorar la centralidad de los problemas que acaecen en estos países, sino que debe colaborar con ágiles propuestas sin hesitar. Ello pasa por analizar objetivamente a todos los procesos nacionales de acumulación de capital y criticarlos con conocimiento dialéctico, no con catilinarias. Si se hundió el Titanic, no hay que negar el naufragio en aras de ser solidarios y antiimperialistas.

## Referencias bibliográficas

- Armas, M.** (2016). *Cronica Uno*, 5 de diciembre. Recuperado el 17 de febrero de 2017 de <http://cronica.uno/deuda-pdvs-a-bcv-crecio-246-cinco-meses/>
- Asamblea Nacional** (2018). *Banca y Negocios*, 23 de octubre. Obtenido de [www.bancaynegocios.com/](http://www.bancaynegocios.com/): <http://www.bancaynegocios.com/inflacion-de-septiembre-se-ubico-en-2333-en-venezuela/>
- Banca y Negocios** (2018). *Banca y Negocios*, 1 de enero. Recuperado el 2 de marzo de 2018 de <http://www.bancaynegocios.com/>: <http://www.bancaynegocios.com/perspectivas-economicas-de-venezuela-para-2018/>
- BCV** (s.f.). Recuperado el 1 de mayo de 2018 de <http://www.bcv.org.ve/>: <http://www.bcv.org.ve/>
- BCV** (s.f.). Recuperado el 15 de octubre de 2016 de [www.bcv.gov.ve](http://www.bcv.gov.ve/)
- Deniz, R.** (2016). *América Económica*, 26 de enero. Obtenido de <http://www.americaeconomica.com/>: <http://www.americaeconomica.com/venezuela/22356/automotriz-venezuela-retrocede.html>
- Di Stasio, A.** (2018). *Efecto Cocuyo*, 9 de enero. Obtenido de <http://efectococuyo.com/principales/inflacion-de-2018-cerro-en-1-698-488-segun-la-asamblea-nacional/>
- Dolar Today** (2018). Diciembre. Obtenido de <https://dolar.today.com>
- El Nacional** (2018). 12 de septiembre. Obtenido de [http://www.el-nacional.com/noticias/politica/economia-venezolana-contrajo-desde-2013\\_251552](http://www.el-nacional.com/noticias/politica/economia-venezolana-contrajo-desde-2013_251552)
- El Nacional** (2018). 11 de junio. Obtenido de [http://www.el-nacional.com/noticias/economia/inflacion-mayo-cerro-1101\\_239493](http://www.el-nacional.com/noticias/economia/inflacion-mayo-cerro-1101_239493)
- Favempa** (2016). «Resumen de Ventas de Vehículos». *Boletín Estadístico Favempa*. 8 de noviembre. Recuperado el 5 de enero de 2017 de <file:///C:/Users/Manuel-Casa/Documents/datos%20economicos/Data%20de%20automoviles/Bolet%20C3%ADn%20Estad%20C3%ADstico%20No%20de%202016%20Resumen%20Ventas%20Noviembre%202016.pdf>
- Hanke, S.** (2018). *Twitter*, 28 de junio. Obtenido de [https://twitter.com/steve\\_hanke?lang=es](https://twitter.com/steve_hanke?lang=es)
- INE** (2017). [www.ine.gov.ve](http://www.ine.gov.ve/). Recuperado el 18 de febrero de 2017 de [http://www.ine.gov.ve/index.php?option=com\\_content&view=category&id=103&Itemid=40](http://www.ine.gov.ve/index.php?option=com_content&view=category&id=103&Itemid=40)

- Kornblihtt, J.** (2016). «Análisis de la renta en Venezuela». Entrevista de M. Sutherland. 10 de marzo. Capital Federal, Buenos Aires, Argentina, Alem.
- Krystian** (2018). *Descifrado*, 31 de diciembre. Obtenido de <http://www.descifrado.com>: <http://www.descifrado.com/2019/01/10/steve-hanke-tasa-de-inflacion-anual-de-venezuela-se-mide-en-117-681/>
- Looney, R.** (2018). *World Politics Review*, 23 de enero. Recuperado el 17 de marzo de 2018 de <https://www.worldpoliticsreview.com>: <https://www.worldpoliticsreview.com/articles/24035/hyperinflation-is-crippling-venezuela-but-maduro-has-no-interest-in-fixing-it>
- Neuman, W. y P. Torres** (2015). *New York Times*, 5 de junio. Obtenido de [http://www.nytimes.com/2015/05/06/universal/es/importadores-malversan-millones-en-venezuela-y-hunden-la-economia.html?\\_r=0](http://www.nytimes.com/2015/05/06/universal/es/importadores-malversan-millones-en-venezuela-y-hunden-la-economia.html?_r=0)
- Pietro, H.** (2018). *New York Times*, 3 de marzo. Recuperado el 11 de abril de 2018 de <https://www.nytimes.com>: <https://www.nytimes.com/es/2018/03/03/opinion-prieto-hiperinflacion-venezuela/>
- ProEconomía** (2018). 11 de junio. Obtenido de [www.proeconomia.net/inflacion-venezuela/](http://www.proeconomia.net/inflacion-venezuela/)
- Ramírez, M.** (2018). *Correo del Caroní*, 31 de diciembre. Obtenido de <http://www.correodelcaroni.com>: <http://www.correodelcaroni.com/index.php/economia/989-hiperinflacion-marco-nivel-historico-en-2018-al-escalas-1-millon-698-mil-por-ciento>
- Revista Fortune** (2018). *Fortune*, 25 de enero. Recuperado el 1 de febrero de 2018 de <http://fortune.com>: <http://fortune.com/2018/01/25/venezuela-inflation-imf-estimate/>
- Sutherland, M.** (2016). «Crítica a la política económica del 'socialismo del siglo XXI': apropiación privada de la renta petrolera, política de importaciones y fuga de capitales». *Estudios Latinoamericanos* (38), 39-63.
- Sutherland, M.** (2018). «La ruina del Socialismo no se debe al 'socialismo' ni a la 'revolución'», *Nueva Sociedad* (274), 142-152.
- Sutherland, M.** (2017). *Revista Nueva Sociedad*, Recuperado el 28 de marzo de 2018 de <http://nuso.org>: <http://nuso.org/articulo/venezuela-sin-fondo-y-sin-alternativas>.
- Sutherland, M.** (2015). «Progresismo o transición al socialismo. Análisis crítico del devenir económico bolivariano», en *Transición, Transformación y rupturas* pp. 171-208. Caracas, Safita.

## El derecho a la alimentación en Venezuela bajo el enfoque de derechos

Andy Delgado Blanco\*  
Marianella Herrera-Cuenca

pp. 57-80

### Resumen

El propósito de este artículo es discutir, a la luz del enfoque de derechos, las políticas y programas en materia de nutrición y alimentación instrumentados, de manera central, durante los últimos años por parte del Estado venezolano. Se han tomado como ejes orientadores de la discusión los principales instrumentos internacionales que regulan el derecho a la alimentación. La revisión documental realizada permite señalar que las principales acciones estatales en esta materia no colocan el foco en las personas, como sujetos de derechos con garantías explícitas, integrales y realizables para el goce efectivo del derecho; y que el derecho inalienable a no padecer de hambre y malnutrición está siendo lesionado por parte del Estado, al no instrumentar políticas adecuadas que garanticen la disponibilidad y accesibilidad de alimentos en calidad y cantidad suficientes para satisfacer las necesidades alimentarias de la ciudadanía, lo que se traduce, en términos reales, en inseguridad alimentaria y desnutrición crónica y aguda.

### Palabras clave

Derecho a la alimentación / Enfoque de derechos / Venezuela / Políticas Públicas

### Abstract

The aim of this article is to discuss, combining the framework of the approach of human rights, and the implemented policies and programs on food and nutrition by the Venezuelan State, in a centered way, during the last years. The main international instruments that regulate the right to food have been taken as guiding axes of the discussion. The documentary review carried out shows that the main state actions, in this matter, do not place the focus on people as subjects of rights with explicit, comprehensive and feasible guarantees for the effective enjoyment of the right; and, that, the inalienable right not to suffer from hunger and malnutrition is being injured by the State, by not implementing adequate policies that guarantee the availability and accessibility of food in sufficient quality and quantity, to satisfy the food needs of the citizens, which translates, in real terms, into food insecurity and chronic and acute malnutrition.

### Key words

Right to food / Human Rights framework / Venezuela / Public Policies

\* Andy Delgado Blanco. Abogada, Doctora en Estudios del Desarrollo y Magister en Planificación del Desarrollo del Centro de Estudios del Desarrollo (Cendes) de la Universidad Central de Venezuela (UCV). Profesora Investigadora del Área Desarrollo y Salud, Cendes/UCV.

Correo-e: andydelgadob@gmail.com

Marianella Herrera-Cuenca. Médico de la UCV, con Maestría y Doctorado en Nutrición Humana de la Universidad Simón Bolívar. Profesora-Investigadora y Jefa del Área de Desarrollo y Salud del Cendes/UCV.

Correo-e: manyma@gmail.com

### **A manera de introducción**

El objetivo de este trabajo es discutir si las acciones institucionales del Estado venezolano en materia de nutrición y alimentación colocan el foco en las personas en tanto estas son sujetos de derechos con garantías explícitas, integrales y realizables para el goce efectivo del derecho. Para orientar la discusión se ha tomado como eje de la discusión el enfoque de derechos, los instrumentos normativos que regulan la materia, así como determinadas políticas públicas y programas instrumentados en el país en los últimos años.

El enfoque de derechos significó un punto de ruptura en la concepción del accionar estatal para lograr el bienestar de las personas: el centro de su actividad pasó a ser entendido como el reconocimiento, promoción y protección de los derechos, para trascender tanto la mera identificación de necesidades a atender, como el sentido de caridad o ayuda. Los fines y propósitos del ejercicio público deberían centrarse en la dignidad humana, ya no se trataba de necesitados sino de ciudadanos con facultades para exigir el cumplimiento de sus derechos.

Para discutir sobre los puntos arriba señalados, este trabajo se ha dividido en dos partes: en la primera, se hará una revisión del enfoque de derechos, para luego ir a una caracterización del derecho a la alimentación que toma en cuenta su contenido y realización efectiva; en la segunda, se analizará el caso venezolano desde lo normativo y lo empírico, a partir de algunas políticas desarrolladas en la materia en los últimos veinte años.

### **El enfoque de derechos**

El enfoque basado en los derechos humanos se centra en el ser humano como sujeto –y no objeto– de derechos. Se trata de «un marco conceptual para el proceso de desarrollo humano que desde el punto de vista normativo está basado en las normas internacionales de derechos humanos y desde el punto de vista operacional está orientado a la promoción y la protección de los derechos humanos» (Oacdh, 2006:15).

Este enfoque tuvo su génesis en la II Conferencia Mundial de Derechos Humanos (Convención de Viena) celebrada en junio de 1993, la cual dio lugar a la Declaración y Programa de Acción de Viena. Este documento hace énfasis en la necesidad de establecer «acciones y programas» que hagan efectivo el disfrute de los derechos humanos, para lo que se emplea «un sistema de indicadores para medir los avances hacia la realización de los derechos enunciados en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales» (puntos 71 y 98).

El Estado como garante de los derechos humanos debe hacer frente a su responsabilidad, con efectividad, a través de acciones específicas y recursos. Esa especificidad de acciones se plasma en lineamientos que deben contener metas e indicadores cuyo norte deliberado y concreto sea la integridad de la persona. En este sentido, las políticas públicas

son el elemento metodológico necesario para realizar el derecho, en tanto que los pactos y tratados internacionales de Derechos Humanos sirven de orientación para la «formulación, implementación y evaluación de esas políticas» (Abramovich, 2006:35); «los estándares interpretativos desarrollados por los órganos de monitoreo y vigilancia internacional» precisan e identifican el alcance de los derechos comprometidos (Pautassi, 2016:622).

Con este enfoque, la política pública dejó de ser una obligación moral para convertirse en un requisito jurídico que requiere ser orientado a través de dos ejes: el jurídico y el operacional. El primero, abarca el reconocimiento explícito del marco normativo internacional de los derechos humanos, en cuanto a respeto, protección y cumplimiento, y el segundo, se refiere a la realización de esos derechos fortaleciendo la equidad, la no discriminación, la participación, la cobertura de las necesidades esenciales de forma adecuada y el empoderamiento de las personas como sujetos de derechos, a través de la fijación de estándares básicos o mínimos que les permitan hacerlos efectivos. De allí lo significativo de identificar al titular del derecho, el contenido de este y los responsables de garantizarlo y hacerlo efectivo.

Tomando en cuenta su finalidad, Guendel clasifica las políticas con enfoque de derechos en tres grandes bloques: a) Políticas de atención y de promoción de los derechos humanos; b) Políticas de protección de los derechos humanos; y c) Políticas de vigilancia de los derechos humanos. Categorías estas que se integran en torno al sujeto de derechos, articulando tanto «las distintas dimensiones de lo social (lo político, lo cultural, lo biológico-social y lo económico)» como «los ámbitos de lo local y lo nacional». Las primeras tienen como objeto tanto atender los derechos económicos y sociales (salud, nutrición, educación, asistencia social), como las condiciones laborales y salariales de las personas, de acuerdo con su ciclo de vida y especificidades. Las segundas buscan proteger a las personas y grupos sociales —sobre todo a los más vulnerables— para que sus derechos puedan cumplirse adecuadamente. La tercera se refiere a aquellas políticas que tratan de «garantizar una institucionalidad que asegure la participación ciudadana en los niveles local y nacional, con legitimidad y autonomía en lo social y lo económico» (Guendel, 1999:28-35).

El objetivo de toda política pública con enfoque de derechos es, por una parte, cumplir el «deber de respetar, proteger y hacer efectivos los derechos humanos» y, por la otra que los titulares de esos derechos puedan exigir ese «respeto, protección y realización». Conforme a la Cepal debe siempre estar vinculada con los derechos de sus titulares, incorporar la rendición de cuentas, propiciar un empoderamiento en materia de derechos y una participación «activa, libre y significativa»; y, en modo alguno, puede haber discriminación o no atención de los grupos vulnerables (Artigas, 2002: 2-3).

Amartya Sen ha venido abordando este tema a partir de varias perspectivas que van desde la posibilidad real de elegir que tienen las personas hasta llegar a la teoría de los *entitlements* (titularidades), pasando por el examen de las desigualdades y la libertad

entendida como capacidad.<sup>1</sup> Para este autor, hay que articular el contenido de los derechos con la exigencia de su realización progresiva a través de políticas públicas. No se trata de tener derecho a tener políticas, sino que estas realicen los derechos de los que se es titular a lo largo del ciclo vida, para lo cual hacen falta recursos y estructuras.

Frente a las dificultades que pueden tener los Estados para hacer efectivos los derechos de las personas, Sen presenta como alternativa el concepto de los «metaderechos»,<sup>2</sup> o mandatos de exigibilidad indirecta que requieren del concurso de políticas públicas (2002a).<sup>3</sup> Los metaderechos no significan el derecho a tener políticas públicas, sino a tener políticas cuyo objetivo sea la realización de esos derechos. Los derechos son exigencias jurídicas y los metaderechos, exigencias morales, sin que pueda entenderse que los primeros están subordinados a la existencia de las políticas. Para Sen, la titularidad del derecho es importante aunque no suficiente, ya que requiere estar asociada a oportunidades reales que permitan a los ciudadanos obtener ciertos mínimos sociales que valoren o tengan razones para valorar. El hecho de que determinados derechos no puedan ser satisfechos en unas circunstancias concretas no impide su existencia ni elude o minimiza la responsabilidad de los Estados de cumplirlos y hacerlos cumplir hasta «el máximo de sus posibilidades», aunque: «...no sea factible que todo el mundo disfrute de sus derechos en un sentido completo (si, por ejemplo, aún no es posible erradicar totalmente la desnutrición), no por ello será indiferente en la medida en que se cumplan los derechos enunciados» (Sen, 2000b:135). En términos senianos hay una vulneración del derecho cuando no hay una acción estatal coordinada y controlable para satisfacer las demandas derivadas de derechos prestacionales. Una de ellas es el de la alimentación que se estudiará de seguidas.

### **El derecho a la alimentación: caracterización, enfoques y realización efectiva**

Una vez concluida la II Guerra Mundial comenzó a construirse un sistema de protección a los derechos y libertades de las personas basado en la dignidad humana con «regulaciones, organismos, mecanismos y subsistemas de protección» (Parra *et al.*, 2008:24-25); el primer eslabón de lo que hoy se conoce como el Sistema internacional de protección de los derechos humanos es la Declaración Universal de los Derechos Humanos (Dudh), adoptada en 1948 por la Asamblea General de las Naciones Unidas. En este instrumento, se instituyeron los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales de las personas.

<sup>1</sup> Véase: Sen, Amartya, 2013, 2005, 2002a, 2002b, 2000, 2001, 1999, 1998, 1996, 1995 y 1981, entre otros.

<sup>2</sup> La primera vez que Sen utilizó el concepto de metaderechos fue en 1984, en la publicación *The right not to be hungry* (2002a). Cabe destacar que se utiliza no solo en los temas vinculados con la alimentación, sino en general, para tratar la responsabilidad de los Estados en el cumplimiento de los derechos sociales.

<sup>3</sup> Ver; Alzate González, 2012 y Restrepo Yépes, 2009, entre otros.

Pese a su notable significación histórica y moral la *Dudh* carece de carácter vinculante<sup>4</sup> y se requería de un *corpus* jurídico que desarrollara los derechos y les diera entidad jurídica. Este requerimiento topó con un inconveniente político que puso en jaque durante casi veinte años la consecución de ese objetivo, producto de la confrontación ideológica en torno a la organización social y económica, lo que, a mediados del siglo pasado, dividiría al mundo en dos ejes: capitalismo-comunismo, este-oeste, y que tendría su mayor expresión visible en la denominada «cortina de hierro». Tal división permeó también la concepción y reconocimiento de los derechos de las personas que quedaron agrupados en dos instrumentos diferentes: el Pacto de derechos civiles y políticos y el Pacto Internacional de los derechos económicos, sociales, económicos y culturales (Pidesc). Los derechos civiles y políticos, denominados de primera generación, se asociaron con «la no interferencia de los Estados en las libertades del individuo» y fueron considerados una prioridad de los países occidentales, mientras que los económicos, sociales y culturales, identificados como de segunda generación, se vincularon con «la utilización de los recursos de los Estados en proveer una serie de garantías a las poblaciones» y se identificaron con los países ubicados tras la «cortina de hierro» (de Loma-Ossorio, 2008:1).

A los efectos de este trabajo interesa detenerse en uno de esos derechos, el de la alimentación. En tanto derecho humano, el derecho a la alimentación se caracteriza por ser universal, innato a la condición del ser humano, inalienable, intransferible, acumulativo, imprescriptible, irreversible, inviolable, obligatorio, indivisible, complementario e interdependiente; conjuntamente con los de salud, vivienda, educación y trabajo forma parte de los denominados derechos de segunda generación o derechos sociales. Fue establecido en el artículo 25 de la *Dudh* como elemento definitorio de un nivel de vida adecuado. Su consagración jurídica se dio en el Pidesc al reconocerse de manera formal y expresa el derecho «fundamental» de toda persona a la alimentación adecuada y a estar protegida contra el hambre. De esta manera, se intenta garantizar a los individuos la ingesta de alimentos nutricionalmente adecuados que cubran los requerimientos de nutrientes esenciales para llevar una vida sana, activa y productiva (ONU, 1966).

El artículo 11 del Pidesc establece, por un lado, un derecho fundamental, absoluto, dirigido a todas las personas para que reciban una alimentación adecuada; expresión que alude a unos niveles mínimos a garantizarse, como bien sería desarrollado posteriormente

<sup>4</sup> Se consideran *no vinculantes* aquellos instrumentos que establecen directrices y principios no obligantes desde el punto de vista jurídico, aunque sí moral, como las declaraciones y recomendaciones; por lo contrario, tienen carácter vinculante, vale decir, obligan legalmente, aquellos que se convierten en normas expresamente reconocidas por los Estados partes, como los tratados (bien sean, convenciones, pactos o acuerdos).

en lo que se ha denominado la Observación General 12 (OG12);<sup>5</sup> por otro lado, también prescribe la protección o liberación de las personas del flagelo del hambre, lo que exige de los Estados firmantes del Pacto el aseguramiento de los medios adecuados para que las personas obtengan bienes alimenticios que permitan su subsistencia, a través de políticas públicas que respeten su dignidad.<sup>6</sup>

De acuerdo con los diversos instrumentos, vinculantes o no, que lo han venido desarrollando,<sup>7</sup> el contenido del derecho a la alimentación consta de tres componentes básicos: a) disponibilidad de alimentos en calidad y cantidad suficientes para satisfacer las necesidades alimentarias de los individuos; b) accesibilidad a los alimentos;<sup>8</sup> c) adecuada utilización biológica de los alimentos.<sup>9</sup> Estos elementos le sirvieron de base a Jean Ziegler, Primer Relator Especial de Naciones Unidas en la materia, para formular un concepto sobre el Derecho a la alimentación: «derecho a tener acceso, de manera regular, permanente y libre, sea directamente, sea mediante compra en dinero, a una alimentación cuantitativa y cualitativamente adecuada y suficiente, que corresponda a las tradiciones culturales de la población a la que pertenece el consumidor y que garantice una vida psíquica y física, individual y colectiva, libre de angustias, satisfactoria y digna» (Nnuu,2001). También le fueron útiles a la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) para proponer el concepto de Seguridad Alimentaria en la Cumbre Mundial de la Alimentación de 1996.

De acuerdo con la definición de Ziegler, no basta que los alimentos estén disponibles, sino que se requiere que las personas tengan oportunidades de acceder a ellos de manera física y en forma permanente, lo que incluye un cuarto elemento referido a la estabilidad en el acceso, disponibilidad y bioutilización, dado que, para la adecuada cobertura se necesita

<sup>5</sup> Formalmente denominada: Aplicación del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General 12, El derecho a una alimentación adecuada (art. 11), (20° período de sesiones, 1999).

<sup>6</sup> Organización de las Naciones Unidas para la agricultura y la alimentación (FAO), 2015.

<sup>7</sup> Algunos de esos instrumentos y declaraciones han sido: Declaración Universal de Derechos Humanos, en 1948; Pidesc, en 1966; Declaración Universal sobre la Erradicación del Hambre y la Malnutrición en 1974; Conferencia Mundial sobre la Alimentación convocada por la Asamblea General de la ONU, en 1975; Código de Ética para el Comercio Internacional de Alimentos aprobado por la FAO, en 1985; Directrices para la Protección del Consumidor desarrolladas por la ONU, en 1985; Conferencia Internacional sobre Nutrición, Roma, en 1992, donde surge la Declaración Mundial sobre la Nutrición; Cumbre Mundial sobre la Alimentación de 1996, donde nace la Declaración de Roma sobre Seguridad Alimentaria y su plan de acción; Declaración de Quito acerca de la exigibilidad y realización de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Desc) en América Latina y el Caribe, en 1998; Observación General 12 del Consejo Económico y Social de Naciones Unidas, de 1999, sobre el derecho a la alimentación; Creación del Mandato del Relator Especial sobre este derecho, 2000; Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, 2002, México, que da lugar al Consenso de Monterrey; Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible, Cumbre de la tierra o Cumbre de Johannesburgo de 2002; Foro Mundial sobre la Reforma Agraria, en España en 2004; Directrices sobre el derecho a la alimentación aprobadas por consenso, en 2004, por el Consejo de la FAO, el Foro Económico Mundial de Davos, entre otros.

<sup>8</sup> Estos dos elementos se desprenden de la Observación General 12 del Pidesc (1999), Párrafo 8.

<sup>9</sup> Cumbre Mundial sobre la Alimentación y Código de ética para el comercio internacional de alimentos de 1985.

la permanencia en el tiempo del acceso, la disponibilidad y la capacidad para la utilización biológica de los alimentos, debido a que la alimentación es un proceso cotidiano en la vida del ser humano. Asegurar los medios para poder adquirirlos o producirlos y que esos alimentos le permitan alcanzar el bienestar nutricional que satisfaga sus necesidades fisiológicas, en términos de calidad técnica e inocuidad (Restrepo, 2009), resulta imprescindible para alcanzar un buen estado nutricional y de salud.

### **El derecho a la alimentación desde el enfoque de derechos**

A tenor de lo dispuesto en el Pidesc, el derecho a la alimentación, al igual que el resto de los derechos sociales, es de realización progresiva, requiere que los Estados adopten medidas apropiadas con miras a lograr su plena efectividad hasta el máximo de los recursos de que dispongan. Este último argumento no puede ser utilizado para interpretar restrictivamente el derecho, que no puede ser reducido a la simple satisfacción de necesidades o a la entrega y recepción de alimentos gratis para todo el mundo (Nnuu, 2001); tampoco al simple acceso a «...calorías, proteínas y otros elementos nutritivos concretos» (OG12). De lo que se trata es de crearle a los titulares el derecho y las oportunidades para hacerlo efectivo.

Abordar la alimentación desde el enfoque de derechos ofrece una perspectiva que trasciende lo meramente normativo al formular exigencias que van más allá de lo empírico, posicionándose en lo ético y lo jurídico. En lo ético porque apunta a reconocer a la persona como sujeto titular del derecho, al mismo tiempo que busca integrarlo a la sociedad con acceso a diferentes oportunidades que le garanticen su bienestar y el de los suyos. En lo jurídico porque se asienta en marcos y convenciones internacionales sobre ese derecho.

Pese a la importancia que tiene el reconocimiento del derecho a recibir una alimentación adecuada y a estar protegido contra el hambre, se requiere construir una institucionalidad pública que lo concrete y que haga universal su ejercicio. Esto va desde la aplicación de medidas específicas, hasta la determinación de responsabilidades en marcos temporales concretos; de allí que resulte imprescindible el diseño y ejecución de políticas públicas integrales, interdependientes y adecuadas. El enfoque de derechos «además de constituirse en orientación de las políticas de los gobiernos, permite a los actores de la sociedad civil poner de manifiesto sus derechos e intereses y exigir responsabilidades a sus gobiernos» (de Loma-Ossorio 2008:9).

La responsabilidad por la realización efectiva del derecho a la alimentación, al igual que de todo derecho humano, depende de los Estados, quienes deben concretarlo a través de acciones positivas o negativas. Las primeras consisten en un hacer, en realizar y promover acciones específicas; las segundas, en abstenerse de hacer aquello que pudiere limitarlos lo que se traduce en el respeto, protección y realización de su ejercicio. Conforme a lo preceptuado en la OG12, tres son las obligaciones estatales en materia de alimentación.

La primera consiste en abstenerse de adoptar medidas que, de una u otra manera, impidan a las personas producir sus alimentos o acceder a ellos. La segunda, exige tomar medidas para promover el desarrollo económico y evitar o prevenir que los particulares priven a las personas del acceso permanente a una alimentación adecuada. La tercera conlleva el imperativo de facilitar y hacer efectivo el derecho a través del fortalecimiento al acceso y la utilización, por parte de la población, de los recursos y medios que aseguren sus formas de vida, incluida la seguridad alimentaria. Esta última obligación exige el desarrollo de condiciones que permitan el acceso al bien, cuando por razones que escapen a su control las personas estén imposibilitadas para ello, lo que pudiere ocurrir en desastres naturales o conflictos.

El esfuerzo conjunto de expertos en la materia, organizaciones no gubernamentales, entes internacionales y la Doctrina Internacional,<sup>10</sup> ha contribuido a eliminar el carácter discrecional de las obligaciones de los Estados en esta materia, al centrar el debate en la dignidad de las personas y sus derechos. A través de la presión pública, alertas, llamados de atención de grupos de trabajo e investigaciones se ha incidido en la fijación de pautas mínimas, acuerdos e incluso directrices sobre las responsabilidades de los Estados, quienes incurren en responsabilidades exigibles cada vez que por su acción u omisión:

- 1) no garantizan los mínimos esenciales para proteger a las personas contra el hambre;
- 2) hay una escasez de alimentos repentina o por omisión, ante la «ausencia de sistemas de alerta eficientes o mala organización de la distribución de los productos alimenticios»;
- 3) niegan a determinados individuos o grupos el acceso a los alimentos;
- 4) impiden el acceso a la ayuda alimentaria de carácter humanitario en los conflictos internos o en otras situaciones de emergencia;
- 5) adoptan legislaciones o políticas manifiestamente incompatibles con obligaciones jurídicas anteriores relativas al derecho a la alimentación;
- 6) no controlan las actividades de individuos o grupos que amenazan, lesionan o violan el derecho de otras personas;
- 7) realizan acuerdos con otros Estados o con organizaciones internacionales sin tener en cuenta las obligaciones jurídicas internacionales relativas al derecho a la alimentación (López-Almansa, 2005:55).

La efectividad del derecho a la alimentación requiere de compromisos, medios y acciones precisas; los estándares internacionales mínimos deben ser viabilizados a través de líneas de acción que promuevan su realización efectiva, atendiendo, entre otros aspectos, los requerimientos nutricionales de la alimentación. Calmar el hambre o llenar de calorías a la persona no es suficiente, ya que se corre el riesgo de promover el hambre oculta.

<sup>10</sup> Véase: Alzate, 2012; López-Almansa, 2005. Parra *et al.*, 2008; Pautassi, 2016; Restrepo, 2009 Saura, 2013; Vivero *et al.*, 2009; entre otros.

En su discurso sobre la posibilidad de la elección social, al recibir el Premio Nobel, Amartya Sen demanda un cambio de enfoque en los análisis de la pobreza y el sufrimiento de las personas por hambre. Propone ir de oferta alimentaria a posesión de derechos. Explica que la población puede llegar a pasar hambre sin que eso signifique una disminución de la oferta total de comida en la economía, debido «al desempleo, o a una caída en los salarios reales, o a un declive en la demanda por los servicios o artesanías relevantes». Reivindica «un enfoque de derechos sensible» ya que el hambre deviene de la insuficiencia de alimentos para comer y de no de la disponibilidad suficiente de alimentos: «el hambre ocurre cuando algunas personas no pueden afirmar sus derechos sobre una cantidad adecuada de comida, ya sea a través de la compra o de la producción de alimentos; la oferta total de comida es sólo una influencia entre muchas sobre la determinación de los derechos de los grupos respectivos de la economía» (Sen, 1998: 15).

En conferencia dictada en la sede de la FAO, en Roma, en 2013, Sen insistió en que la pobreza es quizá el principal factor que explica el hambre aunado a problemas de producción que impiden que la oferta de alimentos cubra la demanda, para lo cual se requiere la diversificación de la economía, incluyendo la industrialización, superación de las luchas militares y civiles, ampliación de la gobernanza democrática y desarrollo de las instituciones propias del mercado, todo lo cual contribuye a la estabilidad económica a largo plazo. Este Nobel en economía dejó claro que, a la par de lo anterior, a fin de «contribuir —directa e indirectamente— a la seguridad alimentaria, a una buena atención sanitaria y a una más exitosa economía en general, incluyendo un sector agrícola próspero», las políticas públicas han de abarcar «la ampliación de la asistencia sanitaria, los servicios de planificación familiar, la educación básica —especialmente de las mujeres— y provisiones de fondos para la seguridad social» (Sen, 2013).

Cuando las personas no tienen oportunidades para «satisfacer el hambre ni conseguir un nivel de nutrición suficiente», cuando sus habilidades para «comandar alimentos» a través de los medios legales disponibles en una sociedad, es limitada o nula se les está privando de su libertad, entendida esta como capacidad (Sen, 2000:20).<sup>11</sup>

<sup>11</sup> Excede a los límites de este trabajo detenerse para analizar las contribuciones de Amartya Sen sobre el bienestar de las personas, específicamente en lo relativo a la alimentación; sin embargo, cabe destacar que su enfoque de las capacidades, con sus tres claves significativas: funcionamientos (estar bien nutrido, por ejemplo), capacidades y agencia, sirve para explicar que no hay bienestar posible si los individuos no pueden transformar los bienes que poseen en verdaderas capacidades y, para hacerlo, requieren que esos bienes o recursos estén bajo su poder. Es propicio mencionar que Sen no menciona una lista prescriptiva de capacidades, como si lo hace Martha C. Nussbaum (2012) quien, en una variante del enfoque a partir de una teoría de la justicia para evaluar el bienestar, ha argumentado que la vida humana para ser digna requiere de diez capacidades básicas, siendo las dos primeras «Vida y salud física» (esta última incluye recibir una alimentación adecuada). Mantenerse con vida requiere tanto la satisfacción de las necesidades biológicas, mentales y emocionales del ser humano como de que sus condiciones de vida se encuentren en un nivel adecuado, para que la dignidad humana y la integridad física y mental se encuentren indemnes (Rodríguez y Nussbaum, 2012). Efectivamente, no puede pensarse en estar vivo y saludable sin el consumo de los alimentos nutricionalmente adecuados a los cuales el ser humano tiene derecho.

En la búsqueda de expandir las capacidades de los seres humanos y apuntar a un desarrollo sostenido, los organismos internacionales han venido sumando esfuerzos para alcanzar cuotas mínimas de garantía de los derechos; uno de ellos son los Objetivos de Desarrollo Sostenible, de los que vale la pena revisar su relación con el derecho a la alimentación.

### **El Derecho a la alimentación y los objetivos de Desarrollo Sostenible**

La relevancia del derecho a la alimentación ha trascendido el ámbito tradicional unidimensional del acceso a los alimentos y convoca, hoy día, a diferentes actores: sociedad civil, sector privado, organismos multilaterales, agencias de las Naciones Unidas y academia, a participar activa y conjuntamente en el logro sostenible del bienestar alimentario y nutricional de las personas, requisito impostergable para alcanzar y mantener un buen estado de salud, un desarrollo cognitivo e intelectual adecuado y unas condiciones que permitan una vida productiva y feliz que permita a los distintos seres humanos vivir la vida que consideran valiosa para vivir (Sen, 2000).

Entre las iniciativas diseñadas globalmente para asegurar el bienestar de las personas destacan los Objetivos de Desarrollo del Milenio, enunciados por la Organización de las Naciones Unidas, en el año 2000 con el propósito de reducir la pobreza extrema. Para ello, se configuró una alianza mundial alrededor de un conjunto de ocho objetivos, con plazo límite hasta 2015.<sup>12</sup> Una vez llegado al plazo fijado, a la luz de la mejoría relativa de algunos indicadores ligados a esos objetivos, sobre todo en países de bajos y medios ingresos, y a fin de reforzar la permanencia en el tiempo de dichos intentos, los 193 Estados que hacen vida en la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobaron la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible: con 17 Objetivos y 169 metas, presentaron una nueva e integradora visión del desarrollo sostenible, con dimensiones que abarcan lo económico, lo social y lo ambiental. Esos 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible son, en ese orden: 1) fin de la pobreza, 2) hambre cero, 3) salud y bienestar, 4) educación de calidad, 5) igualdad de género, 6) agua limpia y saneamiento, 7) energía asequible y no contaminante, 8) trabajo decente y crecimiento económico, 9) industria, innovación e infraestructura, 10) reducción de las desigualdades, 11) ciudades y comunidades sostenibles, 12) producción y consumo responsables, 13) acción por el clima, 14) vida submarina, 15) vida de ecosistemas terrestres, 16) paz, justicia e instituciones sólidas y 17) alianzas para lograr los objetivos (Nnuu, 2015).

El derecho a la alimentación, expresado en el logro sostenible del bienestar alimentario y nutricional, está presente en cada uno de estos objetivos; bien de manera explícita, como es el caso del n° 2 que enuncia el fin del hambre o porque la erradicación de la

<sup>12</sup> Véase: [https://www.undp.org/content/undp/es/home/sdoverview/mdg\\_goals.html](https://www.undp.org/content/undp/es/home/sdoverview/mdg_goals.html)

pobreza, el trabajo decente, el crecimiento económico y la reducción de las desigualdades contribuyen, directa o indirectamente, a alcanzar un nivel satisfactorio de seguridad alimentaria, a través de una producción adecuada y sostenible de alimentos que garantice el aporte de calorías y nutrientes a la población. Vencer el hambre se imbrica con la voluntad de erradicar la pobreza y asegurar unas condiciones de vida dignas para la población, de tal manera que un esfuerzo integrado para el abordaje de las múltiples dimensiones que conforman esta condición es indispensable para que el éxito en la erradicación del hambre sea un hecho.

Existen suficientes experiencias y diferentes abordajes en el mundo sobre esta situación. Desde lo meramente económico hasta los programas que integran transferencias, subsidios específicos y beneficios en alimentos estratégicos, acompañados de promoción de la salud y la educación. Las prácticas de empoderamiento y educación de las mujeres han redundado en una sustancial mejoría de las condiciones de salud y nutrición de las familias, toda vez que existen los medios para ello (Langer *et al.*, 2015) y, lo que parece ser común en todos, es que mientras exista acompañamiento educativo, los programas en el avance hacia la erradicación del hambre y superación de la pobreza son más efectivos y sostenibles en el tiempo, haciendo de esta manera que la tríada: alimentación/nutrición, salud y educación sea una de las más importantes en lo que se refiere al desarrollo de las naciones y de los pueblos en general.

Lo planteado requiere detenerse para revisar algunos aspectos sin los cuales no puede entenderse este derecho, como son lo biológico y lo nutricional.

### **El derecho a la alimentación. Perspectiva biológica y nutricional**

A la luz del artículo 11 del Pidesc en el que prístinamente se establece el derecho de los ciudadanos a una alimentación adecuada, se hace imperativo reflexionar sobre lo que implica el derecho a una vida saludable y productiva. La alimentación y sus consecuencias nutricionales tienen un impacto sobre la salud (Nnuu, 1976). Cuando la alimentación es suficiente en calorías, balanceada —porque sus componentes aseguran una ingesta de todos los nutrientes esenciales— y con alimentos de calidad, se asegura que los órganos funcionen a cabalidad, que los procesos de desarrollo se cumplan y que la persona goce de buena salud.

A lo largo del curso vital los requerimientos alimentarios, nutricionales y de cuidado en salud varían y se expresan conforme a distintos niveles de vulnerabilidad con exigencias de atención diferenciada. Durante el período denominado «los primeros mil días de vida», que abarca la concepción, pasando por el embarazo hasta el final de los dos años iniciales de vida extrauterina, las exigencias de calorías, nutrientes esenciales y de cuidados en

salud son elevados y, por ello, su cobertura exige una ingesta adecuada y una eventual suplementación para que el comienzo de la vida se de en condiciones óptimas (Alderman, 2010); de presentarse déficits podrían surgir trastornos *epigenéticos*<sup>13</sup> que contribuirían a la presencia de enfermedades en etapas posteriores de la vida (Barker, 1998).

El concepto de los primeros mil días de vida, surgió precisamente a raíz de determinadas investigaciones de la Universidad de South Hampton en Inglaterra, entre cuyos líderes destaca David Barker, quien logra evidenciar la relación entre el bajo peso al nacer y el desarrollo de enfermedades cardiovasculares en la etapa adulta (Barker, 1998). Dada su relevancia ha sido adoptado internacionalmente por varias agencias multilaterales y organismos no gubernamentales, como una ventana de oportunidad para fortalecer la salud al inicio de la vida, donde la adecuada alimentación y nutrición son claves para el logro de un buen crecimiento y un desarrollo óptimo del cerebro, tal y como lo enfatiza en su programa Unicef, basado en la evidencia de las investigaciones en esta área (Cusick y Georgieff, 2019). Igualmente importante es la salud del grupo de mujeres embarazadas, lactantes y adultos mayores. En el caso de embarazadas y lactantes, el estado nutricional pre-embarazo es un factor determinante a su buen desarrollo y a la prevención de las complicaciones asociadas y determinará en gran parte el desarrollo del mismo, influyendo de manera importante las condiciones en las cuales tiene lugar, que además se encuentra dentro de la ventana de los primeros mil días de vida (Flemming, 2018). Los adultos mayores representan un grupo de gran fragilidad, pues el deterioro de las funciones vitales que ocurre hacia el final de la vida, marca una etapa que requiere una atención y cuidados especiales para que fluya dentro del mayor bienestar y la condición más digna posible.

La garantía del derecho a la alimentación cobra particular atención cuando se trata de mantener un buen estado de salud o recuperar esta última. Un ejemplo de ello se aprecia en el caso de quienes padecen enfermedades crónicas, como los pacientes diabéticos tipo 2, quienes requieren o dependen de una dieta adecuada a su condición que, de no cumplirse, empeora su condición o compromete su vida (Herrera, 2017). Hoy día existe una proporción significativa de individuos que, por diversas razones, no pueden acceder a los alimentos esenciales nutricionalmente adecuados lo que constituye un obstáculo para el desarrollo, en tanto sus ciudadanos no se encuentran en óptimas condiciones para expresar su potencial de capacidades. En este sentido vale la pena detenerse en el desarrollo y ejercicio efectivo del derecho a la alimentación en Venezuela.

<sup>13</sup> Epigenética: La influencia del ambiente que promueve alteraciones temporales en el ADN sin cambios permanentes en la secuencia del mismo, entre las cuales la inadecuada alimentación en la vida intrauterina es un determinante crucial en la programación de enfermedades futuras (Bygren, 2013).

### **El derecho a la alimentación en Venezuela: ¿un derecho constitucional?**

En las últimas décadas el constitucionalismo en América Latina ha dado muestras de notables avances en la garantía del derecho a la alimentación. Culminada la primera década del siglo XXI, el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre el Derecho a la Alimentación señalaba que más de 15 países de América Latina, entre los que se cuentan México, El Salvador, Brasil, Bolivia, Guatemala, Guyana, Haití, Ecuador y Nicaragua protegen y garantizan de manera explícita y universal el derecho a la alimentación en sus constituciones. Otros como Colombia, Honduras y Cuba lo hacen solo para grupos específicos; mientras que en Argentina, El Salvador y Costa Rica ese reconocimiento es implícito al darle rango constitucional o supraconstitucional al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y a otros tratados internacionales de derechos humanos que han ratificado. En materia legislativa países como Guatemala, Argentina, Ecuador, Nicaragua, Guatemala y Colombia exhiben progresos en lo nutricional y en seguridad alimentaria (De Schutter, 2011).

Muchas de esas disposiciones constitucionales y legales han sido materializadas en políticas, planes y programas sociales. En este sentido destacan los programas sociales de países como Brasil («Fome zero»), México («Vivir mejor»), Colombia («Bogotá sin hambre»), Bolivia («Desnutrición cero»), Guatemala («Hambre cero»), Argentina («Hambre más urgente») dirigidos a la lucha contra el hambre y la inseguridad alimentaria y nutricional y en su mayoría de carácter nacional. En materia de políticas y planes de acción cabe mencionar las políticas nacionales siguientes: Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (2003 y 2011) de El Salvador, Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional de Nicaragua, Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2006-2015 de Honduras, Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2008 de Colombia, Plan Nacional de Seguridad Alimentaria 2009–2015 de Paraguay, Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2009-2015 de Panamá, Estrategia Nacional de Reducción de la Desnutrición Crónica 2006–2016 de Guatemala. En cuanto a los planes vale la pena detenerse en el Plan Nacional SAN, iniciativa brasileña que debió ser ejecutada en el período 2012-2015 «basado en un enfoque de derechos humanos» con un sistema de monitoreo y evaluación continuo de la realización progresiva del derecho humano a una alimentación adecuada que emplea indicadores e información ya utilizados por sistemas sectoriales, y que está a cargo de un comité técnico compuesto por múltiples actores (De Schutter, 2011:6).

A contrapartida de la mayoría de los países arriba mencionados, en Venezuela el derecho a la alimentación no tiene categoría constitucional explícita. La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela se limita a señalar en el título correspondiente al «Sistema Socioeconómico» que la seguridad alimentaria de la población es un principio orientador de la acción de gobierno (Artículo 305), con lo que la seguridad alimentaria

(entendida como el acceso oportuno de alimentos y su disponibilidad suficiente y estable en el territorio nacional) pasa a ser considerada un objetivo a alcanzar dentro de las políticas socio económicas y no –formal y explícitamente– un derecho individual.

La omisión antes señalada no debe tomarse en sentido negativo ya que las disposiciones sustantivas de la Constitución (Artículos 19, 22 y 23) otorgan jerarquía constitucional a los acuerdos, convenios y tratados suscritos y ratificados por las autoridades competentes. De esta manera, la Declaración Universal de los Derechos Humanos y el Pidesc, entre otras declaraciones, tratados y pactos Internacionales de Derechos Humanos que reconocen al derecho a la alimentación como un derecho humano, convierten la toma de medidas legislativas, judiciales y administrativas, para asegurar el disfrute pleno y efectivo de los derechos y garantías en ellos previstos, en una obligación del Estado (Delgado, 2016).

En materia legislativa, Venezuela carece de una ley marco que regule el derecho a la alimentación y defina su contenido a los efectos de su defensa y reivindicación. En 2008 se promulgó el Decreto con rango, valor y fuerza de Ley Orgánica de Seguridad y Soberanía Agroalimentaria, que regula el abastecimiento de los alimentos por parte de la población; el intercambio, distribución y comercio de alimentos y productos agroalimentarios, y la calidad de los alimentos, sin establecer fines, metas, estrategias y objetivos a lograrse en un horizonte temporal; tampoco señala las responsabilidades gubernamentales, los recursos y las vías formales que tienen los ciudadanos para reivindicar el cumplimiento del derecho a la alimentación; ni incentiva a los diferentes sectores a participar en esos procesos. Se omite igualmente, lo relativo a la calidad de los alimentos y la cobertura de las necesidades nutricionales de la población, obviando el concepto más moderno y reciente de: «Seguridad alimentaria y nutricional» que intenta abarcar más allá del acceso y disponibilidad calórica, e incluir las características de los alimentos que aportan un beneficio a la salud.

Partiendo de los instrumentos internacionales, vinculantes o no, sobre el derecho a la alimentación que han sido reconocidos y ratificados por el Estado venezolano, todas las personas tienen derecho a una alimentación adecuada, en tanto son sujetos de derechos, ciudadanos y no meros depositarios de acciones asistencialistas que buscan resolver necesidades; por lo que cabe examinar, tal como se hará en las líneas que siguen, las condiciones y medidas que están siendo impulsadas y promovidas por el Estado venezolano y el grado de cumplimiento de sus compromisos en la materia, más allá del mero reconocimiento del derecho.

### **Políticas públicas y programas relativos a la alimentación y nutrición en Venezuela**

En materia de alimentación y nutrición, desde la década de los 70, durante los 80 y comienzos de los 90, en Venezuela se instrumentaron programas basados en la identificación de las necesidades de la población que intentaron beneficiar a los sectores más vulnerables;

cabe citar, entre otros, los programas: *hogares de cuidado diario*, *vaso de leche escolar* y *Programa Ampliado de Alimentación Materno Infantil* (también denominado Pami). Este último tenía como objetivo «fortalecer y ampliar la cobertura de programas de servicios de atención primaria en salud materno infantil de la población en riesgo socio-económico y biológico, con la finalidad de mejorar la calidad de vida» (Ledezma, 1996). El del *vaso de leche escolar*, por su parte, contribuía de forma eficiente a satisfacer los requerimientos en ese ámbito de los niños del sistema venezolano de escuelas públicas en el horario escolar.

Ambos programas tenían las características necesarias para poder categorizarlos como los de mayor relevancia ejecutados en el país, en materia de atención nutricional, al definir objetivos nutricionales y sociales específicos entre los cuales destacaban la cobertura de las necesidades nutricionales establecidas en un diagnóstico previo y el que la elegibilidad de sus beneficiarios atendía a una serie de criterios de inclusión y de exclusión (Ledezma, 1996). En el caso de la elegibilidad referida, no cabe confundir la situación de quien no necesita una asistencia, con discriminación o exclusión; la aclaratoria surge en tanto que la población tenía derecho a satisfacer sus verdaderas necesidades de manera adecuada, por lo tanto, quien necesitaba calorías debía recibirlas, pero quien necesitaba hierro y estaba obeso, debía recibir el hierro y no el suplemento de calorías que empeoraría su condición.

La evaluación de las políticas públicas y programas de alimentación, nutrición y salud en Venezuela han estado marcados, en el tiempo, por la dificultad para recopilar datos de manera adecuada, situación que ha empeorado en las últimas dos décadas debido a la ausencia de data oficial. El clásico artículo de Ledezma mencionado anteriormente (Ledezma, 1996) sobre la evaluación del Pami muestra inconsistencias, ausencias inter-períodos y deficiencias en la toma de la información. Aún con las fallas mencionadas estos programas aportaron elementos en el progreso y avances en la erradicación de la desnutrición infantil aguda en Venezuela, llegando a disminuir de manera considerable a finales de la década de los 90 (Unicef, 2005). Por otra parte, cabe destacar la situación que se ha venido presentado con la desnutrición crónica, manifestada por un retardo del crecimiento y que contribuyó, desde entonces, hasta hace unos años a la presencia en el país del fenómeno denominado «la doble carga de la malnutrición» por el cual, sin erradicar la desnutrición, en particular la crónica, existió una tendencia al aumento de la obesidad en Venezuela (López de Blanco *et al.*, 2014)

En general, llegado el siglo XXI y bajo los paradigmas establecidos en la Constitución de 1999, el diseño de la política social gubernamental comenzó a pivotar a partir de tres ejes discursivos: integración, participación social y corresponsabilidad; no obstante, los expertos en la materia coinciden en afirmar que, la tendencia real fue «...conservar las estrategias asistenciales-compensatorias-focalizadas anteriores, pese a su oposición [...]

a ellas en el discurso por responder a un esquema neoliberal y [...] a su insuficiencia para mitigar la pobreza y los déficits sociales (Alvarado, 2004: 188). La intencionalidad explícita e implícita de estas políticas era reducir los efectos recesivos producidos por las medidas económicas, a través de una serie de programas destinados a compensarlos en los sectores vulnerables o en situación de pobreza extrema; pero, las estructuras, mecanismos y esfuerzos se reducían a asistir a quienes no pudieran insertarse en el proceso de modernización del país.<sup>14</sup> Así, para el 2001, se mantuvieron nueve de los catorce programas de la Agenda Venezuela y, desde 2003 hasta la fecha, los programas a través de las cuales se han venido ejecutando las políticas sociales, reciben el nombre de «misiones sociales»; «estrategia electoral» concebida para «...reducir la exclusión social» y atender las áreas de la salud, alimentación, vivienda, producción y educación (D' Elía y Cabezas, 2008: 6).

En materia de alimentación, se giró de programas que, al menos, intentaban identificar las necesidades de la población, hacia un programa universal de distribución subsidiada de alimentos que, en sus inicios, funcionó mediante una tríada conformada por redes de: a) «bodegas» (pequeños centros de abastecimientos en zonas de difícil acceso); b) auto-mercados; y c) operativos que intentaban cubrir las poblaciones ubicadas en sitios rurales donde era difícil que existiese un local estructurado para la compra y venta de alimentos. Sin embargo, se carecía de objetivos específicos nutricionales y de caracterización de los posibles beneficiarios.

La Misión Mercal (Mercal), conocida también como Red Mercal C.A., que tenía como objetivo principal el mercadeo y la comercialización permanente, al mayor y detal, de productos alimenticios de primera necesidad, marcó una pauta en la distribución de alimentos y logró instalarse como la más reconocida por parte de la población beneficiaria y la segunda de las misiones sociales con «mayor cobertura» después de Barrio Adentro (Aponte, 2019),<sup>15</sup> si bien no se extendió a toda la población que verdaderamente la necesitaba, al punto que, para el año 2014, la Encuesta Nacional de Condiciones de Vida (Encovi), reconocía un importante porcentaje de beneficiarios no pobres dentro de esta misión. En adición a lo anterior, la Misión Mercal, para su cometido de distribuir alimentos, no contaba con criterios de selección de candidatos a subsidiar ni metodología para identificación de necesidades de la población, por lo que era frecuente observar individuos obesos comprando alimentos ricos en calorías, deficientes en calidad nutricional en las instalaciones

<sup>14</sup> Véase: Alvarado, 2003(a), 2003(b) y 2005; D'Elía, 2006; D'Elía, Lacruz y Maingon, 2006; Lacruz, 2006; Maingon, 2004 y 2004-2005; Machado de Acedo, 2003; Mujica Chirinos, 2002; Mujica Chirinos y Alvarado, 2004; Mujica y Rincón, 2006, entre otros.

<sup>15</sup> En el mismo texto, Aponte señala que la cobertura de Mercal disminuyó su alcance «desde un máximo de destinatarios en 2005-2006, cuando 70 por ciento de hogares declaraban comprar al menos 1 producto al mes en Mercal, hasta menos de 50 por ciento de hogares desde 2013» (Aponte, 2019).

destinadas a la venta de productos o en las jornadas de expendio de los alimentos. Un estudio realizado en beneficiarios de la red Mercal en los cinco municipios de Caracas, reportó que la mayoría de los beneficiarios eran personas con sobrepeso u obesos, dicho exceso estaba en relación con inseguridad alimentaria y la compra en Mercal de dos o más veces al mes se relacionaba con el exceso del estado nutricional (Herrera-Cuenca, 2015).

En el año 2007 se promulgó la «Ley de Expropiación de tierras», mediante la cual se pretendía cambiar la tenencia de la tierra para realizar un cambio en el modo de producción desde el llamado modo de producción capitalista al modo de producción socialista, cuyo dueño sería el Estado para controlar la producción y distribución a fin de, en teoría, hacerla más equitativa. Este objetivo no se cumplió y por el contrario, tuvo una incidencia negativa en la producción de alimentos en el país, pues, las tierras antes productivas, en su mayoría han pasado a estar improductivas total o parcialmente, disminuyendo la producción de los diferentes alimentos (Red Agroalimentaria, 2018). Actualmente, según Fedeagro, la capacidad de producción de alimentos provenientes del sector agrícola y pecuario se estima en un 25 por ciento de las necesidades del país, sin que exista la capacidad para mantener las importaciones de alimentos acordes para poder satisfacer la demanda nacional (Red Agroalimentaria, 2018).

### **El ocaso de Mercal y el surgimiento de los CLAP**

A finales del año 2015 y comienzos de 2016 ocurrió en el país una crisis de escasez de alimentos (BBC News, 2016) acompañada por la cada vez más alta imposibilidad de comprarlos, lo que incidió en una disminución en los operativos de Mercal para su distribución, y mermó aún más las ya deterioradas funciones de los establecimientos de la red.<sup>16</sup> Para solventar esta situación, en el segundo semestre de 2016, el Gobierno Nacional creó los Comités Locales de Abastecimiento y Producción, conocidos por sus siglas, Clap (Transparencia Venezuela, 2017). Su objetivo inicial era subsidiar alimentos no perecederos y realizar su distribución mediante un censo dentro de las comunidades; esta iniciativa fue concebida como una medida transitoria y limitada, mediante la cual se distribuirían, mensualmente, «unos 16 kilos de comida» a las casas censadas por los Comités. Cabe destacar que este programa es asumido para este año (2019), aunque sus cantidades se han ido reduciendo «hasta la mitad», como una «pieza estratégica de la política social» venezolana (Aponte, 2019).

<sup>16</sup> Menciona Aponte (2019) que la razón central para suspender esta misión fue la red de corrupción que se tejió a su alrededor, reconocida incluso por el Presidente de la República en 2016.

El programa de los Clap no presentó objetivos nutricionales claros y definidos, y sí, una inconsistencia en las entregas (Transparencia Venezuela 2017 y BBC News, 2016) y requisitos exigidos y, pese a que debía ir acompañado de la promoción de la producción local intracomunitaria de alimentos, no se cuentan con evidencias sobre la consecución de este cometido. De igual manera, en sus inicios, hubo reportes sobre el requerimiento del denominado «Carnet de la Patria»,<sup>17</sup> para acceder a este beneficio; lo que, en conjunto con la entrega militarizada de los alimentos, constituyen procedimientos discriminatorios para la obtención de los alimentos a la vez que se convierten en una nueva vulneración del derecho humano a la alimentación de los venezolanos.

Los indicadores antropométricos y de salud muestran que la situación nutricional de los venezolanos se ha ido deteriorando progresivamente: los adultos han perdido 11 kilogramos en promedio (Landaeta, 2018) y los niños entre 0-2 años de edad presentan desnutrición crónica (Contreras *et al.*, 2018). Por otra parte, los resultados más recientes de Encovi 2018 evidencian que el 90 por ciento de la población tiene dificultades para comprar alimentos, pues sus ingresos son insuficientes para ello, lo que aunado a una inflación que según cifras oficiales alcanzó en 2017 un 862.6 por ciento y 130.060 por ciento en 2018. Con un acumulado para el 2019 de 1.047 por ciento y con una caída del Producto interno bruto del 19, 2 por ciento hace pensar que los hogares experimentarían una grave situación de inseguridad alimentaria y que la desnutrición tanto crónica como aguda se agravará de manera alarmante. En este contexto se hace necesario promover iniciativas de políticas públicas y programas destinados a la erradicación del hambre que puedan ser diseñadas, ejecutadas y evaluadas bajo el enfoque de los derechos humanos.

### **A manera de cierre**

El reconocimiento de los derechos humanos en la legislación interna de cada país supone darle mayor fuerza y legitimidad a su disfrute, al hacerlos vinculantes y exigibles dentro del ordenamiento jurídico nacional. La incorporación de políticas públicas que respondan a los principios que se encuentran cobijados bajo el gran paraguas de los derechos humanos da mayor efectividad al derecho y sujeta la acción estatal a unos principios claros, ejecutables y exigibles en el marco de la dignidad humana.

Los instrumentos internacionales, declaraciones, normas internas y reflexiones surgidas en el marco del sistema internacional de derechos humanos no deja dudas sobre

<sup>17</sup> Documento de identidad alternativo a la tradicional cédula de identidad de ciudadanía venezolana. Según Aponete (2019): «el mayor estímulo inicial» para inscribirse en este programa «fue el anuncio de que sería un requisito para acceder a los Clap. Aunque en definitiva no parece haberse concretado esa exigencia».

lo que es el derecho a la alimentación adecuada, las garantías que lo hacen viable, las obligaciones de los Estados, las medidas estatales a adoptar para hacer efectivo el derecho y los mecanismos para hacerlo exigible.

Desde el siglo pasado la trascendencia del derecho a la alimentación desbordó los cenáculos y cumbres políticas internacionales y se hizo parte, de forma permanente, de la agenda pública. Los derechos que tienen todas las personas a alimentarse adecuadamente, conforme a sus referencias culturales, conocimientos nutricionales, tradiciones culinarias y a su condición física deben ser garantizados, como condición básica para mantener un buen estado de salud o recuperarla, una vez perdida. El incumplimiento de los parámetros que permiten el goce efectivo del derecho a la alimentación ensancha las brechas de desigualdad entre las personas, compromete la subsistencia y salud de las generaciones actuales y futuras, hace nugatoria la efectividad del derecho y resquebraja el ordenamiento jurídico y el sistema político al dar lugar a la discriminación alimentaria y estimular la conflictividad social.

No existen pruebas de que las acciones del Estado venezolano en materia de nutrición y alimentación coloquen el foco en las personas como sujetos de derechos con garantías explícitas, integrales y realizables para su goce efectivo. En el caso venezolano, el derecho inalienable a no padecer de hambre y malnutrición está siendo lesionado, quizá de manera sistemática, por parte del Estado, al no instrumentar políticas adecuadas que garanticen la disponibilidad y accesibilidad de alimentos, en calidad y cantidad suficientes, para satisfacer las necesidades alimentarias de la ciudadanía, lo que se traduce, en términos reales, en inseguridad alimentaria y desnutrición crónica y aguda. Conforme a las normas nacionales e internacionales en la materia, a la Doctrina internacional y a los expertos en la materia, el Estado venezolano ha incurrido en irresponsabilidades graves en el ámbito interno e internacional ante la escasez de alimentos que viene sufriendo el país y al no garantizar los mínimos esenciales para proteger a las personas contra el hambre. La vida e integridad física de una parte importante de la población se encuentra en peligro y requiere asistencia inmediata a fin de mitigar los daños biológicos e intelectuales a los cuales se encuentran expuestos; diversos estudios han alertado sobre el riesgo exponencial de que otro grueso sector se deteriore e incluso de que puedan recaer en un círculo vicioso de malnutrición, pobreza e insalubridad.

Programas como los Clap —y antes Mercal— no muestran indicios de tomar el enfoque de derechos humanos como elemento orientador e integrador, en el que la persona sea vista desde su dignidad, como sujeto de derechos, como un ciudadano y no como un necesitado. Cuando el análisis se hace desde los enfoques senianos, como son los metaderechos, se observa que la posibilidad y las oportunidades para un elevado número de venezolanos de satisfacer el hambre o conseguir un nivel de nutrición adecuado están

seriamente comprometidas, ya que los medios legales para tener alimentos de que dispone la sociedad venezolana, en general, son muy limitados. Se requiere una mirada que abarque planes mediatos e inmediatos, en lo estructural y lo coyuntural, para asegurar la calidad de vida, y así asegurarse el cambio necesario de forma sostenible en la conducción de las políticas alimentarias y nutricionales necesarias para la erradicación del hambre y la desnutrición, dentro de un marco de equidad y justicia para todos, respetando los derechos humanos fundamentales a la alimentación, a la salud y a la vida.

### Referencias bibliográficas

- Abramovich, Víctor** (2006). «Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo». *Revista de la Cepal* 88, abril. Disponible en: [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/11102/1/088035050\\_es.pdf/](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/11102/1/088035050_es.pdf/)
- Alderman, H.** (2010). «The economic cost of a poor start to life». *Journal of Developmental Origins of Health and disease* (1):19-25.
- Alvarado, Neritza.** (2004) Pobreza y Exclusión en Venezuela a la luz de las Misiones Sociales (2003-2004)». *Fermentum*, año 14 - n° 39, enero-abril, pp.181-232.
- Alvarado, Neritza** (2003a). «La atención a la pobreza en Venezuela del 'Gran Viraje' a la 'V República', 1989-2002». *Revista Venezolana de Análisis de Coyuntura*, vol. IX, n°2 jul-dic, pp. 111-150.
- Alvarado, Neritza** (2003b). «Pobreza y asistencialismo en Venezuela». *Revista de Ciencias Sociales*, vol. IX (dic), pp. 431-458.
- Alvarado, Neritza** (2005). «Populismo, democracia y política social en Venezuela». *Fermentum*, pp. 305-331, año 15, n° 44, septiembre- diciembre, Mérida.
- Alzate González, Jaime** (2012). «El derecho a la alimentación en Colombia en el marco del artículo 24 de la Convención internacional sobre los derechos del niño». Universidad Externado de Colombia. Facultad de Ciencias Sociales y Humanas. Trabajo de investigación presentado en la Maestría en estudios de familia. Disponible en: <http://foros.uexternado.edu.co/>. Consultado el 13 agosto de 2013.
- Aponte, Carlos** (2019). «Los Comités Locales de Abastecimiento y Producción CLAP y la Gran Corrupción del siglo XXI. Los nuevos programas prioritarios del sector social en Venezuela, 2016-2019». *Transparencia Venezuela* (versión preliminar facilitada por el autor).
- Artigas, Carmen** (2002). «Primer módulo: el enfoque de derechos aplicado en Programas sociales: una apuesta por la superación de la desigualdad y la pobreza», en Mide-Plan/Cepal. Seminario «Perspectivas innovativas en política social». Sede de la Cepal, Santiago de Chile, 29 y 30 de octubre. Disponible en: <https://www.cepal.org/noticias/discursos/>. Consultado el 27 de enero de 2015.
- Barker DJP.** (2006). *Mothers, babies and disease in later life*. 2nd Ed. New York Churchill Livingstone, 1998
- BBC News Mundo** (2006). «¿Qué son los polémicos CLAP?». Disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/americas-latina/2016/06/>
- Bygren, LO.** (2013). «Intergenerational health responses to adverse and enriched environments». *Annu Rev Public Health*, 34: 49-60.

**Contreras M., M. Herrera-Cuenca y Maritza Landaeta-Jiménez** (2018). «Anthropometric variables in children between 0-2 years residing in disadvantaged sectors from Venezuela». Poster presented at Developmental Origins of Health and Disease Iberoamerican Chapter Conference, November, Cancún, Mexico.

**Cusick S y Georgieff M.** (s/f). «The First 1,000 days of life: The brain's window of opportunity». Disponible a través de: <https://www.unicef-irc.org/article/958-the-first-1000-days-of-life-the-brains-window-of-opportunity.html>.

**D'Elía, Yolanda** (2006). «La cuestión social en las políticas públicas», en Thais Maingon, coord., *Balance y perspectivas de la política social en Venezuela*, pp. 185-228. Caracas. Ildis-Cendes- Unfpa.

**D'Elía, Yolanda y Luis Cabezas** (2008). *Las Misiones sociales en Venezuela*. Caracas. Ildis-Convite, A.C. Disponible en: [www.ildis.org.ve/](http://www.ildis.org.ve/). Consultado el 4 de agosto de 2010.

**D'Elía, Yolanda, Tito Lacruz y Thais Maingon** (2006). «Los modelos de política social en Venezuela: Universalidad vs. Asistencialismo», en Thais Maingon, coord., *Balance y perspectivas de la política social en Venezuela*. Caracas, Ildis-Cendes- Unfpa.

**Delgado Blanco, Andy** (2016). «La ciudadanía social en Venezuela. Una mirada desde el derecho a la salud.1999-2013». Tesis doctoral. Cendes, UCV.

**De Loma-Ossorio, Enrique** (2008). «El Derecho a la Alimentación. Definición, avances y retos», en Centro de Investigación para la Paz (CIP-Ecosocial) – Boletín Ecos n° 4, sept.-oct. 2008. Disponible en: [www.fuhem.es/media/cdv/file/biblioteca/...](http://www.fuhem.es/media/cdv/file/biblioteca/...) Consultado el 11 de octubre de 2017.

**Fleming, TP et al.** (2018). «Origins of lifetime health around the time of conception: causes and consequences», en *Lancet*, pp. 391.

**Foro Económico Mundial** (World Economic Forum, WEF) (2005). Disponible en: <https://www.swissinfo.ch/spa/>. Consultado el 10 enero de 2016.

**Guendel, Ludwig** (1999). «La política pública y la ciudadanía desde el enfoque de los derechos humanos: La búsqueda de una nueva utopía», en *Curso de ampliación Políticas sociales con perspectiva de derechos*. Cendes-Ildis GTZ, Provea. Caracas.

**Herrera-Cuenca, Marianella** (2017). «Understanding the Right to Health and Food for the Type 2 Diabetic Patient », en *J Diabetes Metab Disord Control* 4(6): 00125. DOI: 10.15406/jdmdc.2017.04.00125

**Herrera-Cuenca, Marianella** (2015). «Evidencias empíricas para el diseño de un modelo de programa de subsidio de alimentos». Tesis doctoral. Universidad Simón Bolívar. Caracas.

**Instituto Nacional de Nutrición** (2016). Claps. Qué son. Disponible en <https://www.inn.gov.ve/innw/>. Consultado el 30 de junio de 2018.

**Lacruz, Tito** (2006). «Del antes al ahora: Balances de la política social en Venezuela», en Thais Maingon, coord., *Balance y perspectivas de la política social en Venezuela*, pp. 111-184. Caracas. Ildis-Cendes-Unfpa.

**Landaeta-Jiménez, M., M. Herrera-Cuenca, G. Ramírez y M. Vásquez** (2018). «Las precarias condiciones de alimentación de los venezolanos. Encuesta Nacional de Condiciones de Vida 2017», en *Anales Venezolanos de Nutrición*, 31(1): 13-26.

**Langer, A. et al.** (2015). «Women and Health: the key for sustainable development», en *Lancet*, 386:1165–210.

**Ledezma T.** (1996). «Evaluación del Programa Ampliado Materno Infantil», en *Revista Venezolana de Análisis de Coyuntura*, II (2) 211-246. UCV.

**López de Blanco, M., Landaeta-Jiménez, M. Herrera Cuenca y Y. Sifontes** (2014). «La doble carga de desnutrición y obesidad en Venezuela», en *Anales Venezolanos de Nutrición*, 27(1): 77-87.

**López-Almansa Beaus, Elena** (2005). «La acción internacional contra el hambre y la ayuda alimentaria al desarrollo de la Unión Europea» (Tesis Doctoral). Universidad de Valencia. Facultad de Derecho. Departamento de Derecho Internacional.

**Machado de Acedo, Clemy** (2003). «Política y Programas Sociales (1989-2002)», en *Gaceta Laboral*, agosto, vol.9, n°2 p. 165-189. Disponible en: <http://www.serbi.luz.edu.ve/scielo.php?> Consultado el 24 Junio 2008.

**Maingon, Thais** (2004). «Política social en Venezuela: 1999-2003», en *Cuadernos del Cendes*, n° 55, pp 47-73, Caracas.

**Maingon, Thais** (2004-2005). «Ciudadanía, derechos y política social. La institucionalidad social en Venezuela». Reporte de investigación presentado en la Cátedra Andrés Bello Latin American Centre St. Antony's College Oxford University (mimeo).

**Mujica Chirinos, Norbis** (2002). «Estado y políticas sociales en Venezuela ¿La Quinta República o el regreso al pasado?», en *Revista Venezolana de Gerencia*, año 7, n° 18, pp. 237-266. Universidad del Zulia.

**Mujica Chirinos, Norbis y Neritza Alvarado** (2004). «Pobreza y política social en Venezuela hoy: Reflexiones sobre su Concepción y Praxis», en *Revista BCV*, Foros 10, pp. 145-163. Caracas, abril.

**Mujica, Norbis y Zoraida Rincón** (2006). «Caracterización de la Política Social y la Política Económica del Actual Gobierno Venezolano: 1999-2004», en *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, vol. 12, n° 1, enero-abril, pp. 31-57. Faces, Universidad Central de Venezuela, .

**Naciones Unidas** (2015). «La Agenda de Desarrollo Sostenible». Disponible en: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/development-agenda/>

**Naciones Unidas** (2011). Informe preparado por el Sr. Olivier De Schutter. Relator Especial sobre el derecho a la alimentación, de conformidad con la Resolución 2000/10 de la Comisión de Derechos Humanos. Consejo Económico y Social. Comisión de Derechos Humanos. Disponible en: <http://www.ohchr.org>. Consultado el 10 de octubre de 2016.

**Naciones Unidas** (2006). «Preguntas frecuentes sobre el enfoque de derechos humanos en la cooperación para el desarrollo». Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (Oacdh), disponible en [www.ohchr.org/spanish/about/publications/docs/](http://www.ohchr.org/spanish/about/publications/docs/). Consultado el 15 de noviembre de 2008.

**Naciones Unidas** (2002). Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo. Monterrey, México. Disponible en: <http://www.un.org/es/development>. Consultado el 17 mayo de 2014.

**Naciones Unidas** (2002). Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible. Johannesburgo. Disponible en: <http://www.un.org/es/development>. Consultado el 17 mayo de 2014.

**Naciones Unidas** (2001). El derecho a la alimentación. Informe preparado por el Sr. Jean Ziegler, Relator Especial sobre el derecho a la alimentación, de conformidad con la Resolución 2000/10 de la Comisión de Derechos Humanos. Consejo Económico y Social. Comisión de Derechos Humanos Disponible en: <http://www.ohchr.org>. Consultado el 10 de octubre de 2016.

**Naciones Unidas** (2000). Cuestiones sustantivas que se plantean en la aplicación del Pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales. El derecho a una alimentación adecuada. Observación General 14. Comité de derechos económicos, sociales y culturales. Disponible en: <http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos>. Consultado el 23 de noviembre de 2016.

**Naciones Unidas** (1999). Cuestiones sustantivas que se plantean en la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observación General 12 (OG 12). Consejo Económico y Social Disponible en: <http://www.acnur.org>. Consultado el 15 de agosto de 2016.

**Naciones Unidas** (1993). Declaración y Programa de Acción de Viena. Aprobados por la Conferencia Mundial de Derechos Humanos el 25 de junio de 1993, disponible en: <https://www.ohchr.org/Documents/Events/OHCHR20/VDPA>. Consultado el 29 de agosto de 2019.

**Naciones Unidas** (1966). Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Pidesc). Disponible en: <http://www.ohchr.org>. Consultada el 17 mayo de 2014.

**Naciones Unidas** (1948). Declaración Universal de Derechos Humanos. Proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en París, el 10 de diciembre de 1948 en su Resolución 217 A. Disponible: <http://www.un.org/es/universal-declaration-human-rights>. Consultada el 17 mayo de 2014.

**Nussbaum, Martha C.** (2012). *Crear capacidades. Propuesta para el desarrollo humano*. Barcelona. España. Paidós.

**Organización de las Naciones Unidas para la agricultura y la alimentación**, FAO (2015). El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo 2015. Disponible en: <http://www.fao.org/>. Consultado el 11 de octubre de 2016.

**Organización de las Naciones Unidas para la agricultura y la alimentación** (2004). Foro Mundial sobre la Reforma Agraria. Valencia. España. Disponible en: <http://www.fao.org/docrep/X2051s/X2051s00.htm>. Consultado el 17 mayo de 2014.

**Organización de las Naciones Unidas para la agricultura y la alimentación**, FAO (1966). Cumbre Mundial para la Alimentación. Disponible en: <http://www.fao.org/docrep/X2051s/X2051s00.htm>. Consultado el 17 mayo de 2014.

**Parra Vera, Oscar, María Aránzazu Villanueva Hermida, y Agustín Enrique Martí** (2008). «Protección internacional de los derechos económicos, sociales y culturales: Sistema Universal y Sistema Interamericano». Instituto Interamericano de Derechos Humanos. San José, Costa Rica. Disponible en: <https://www.iidh.ed.cr/IIDH/media/1794/>. Consultado el 13 de abril de 2012.

**Pautassi, Laura** (2016). «La complejidad de articular derechos: alimentación y cuidado», en *Salud Colectiva*. Universidad Nacional de Lanús. vol.12, n° 4, pp.621-634. Disponible en: [www.scielo.org.ar/scielo.php](http://www.scielo.org.ar/scielo.php). Consultado el 30 de noviembre de 2017.

**Red Agroalimentaria de Venezuela** (2018). «La Caída del consumo de alimentos. Disponible en: <http://redagroalimentaria.org/contenido/30>. Consultado el 25 de enero de 2019.

**Restrepo Yepes, Olga Cecilia** (2009) «El derecho alimentario como derecho constitucional. Una pregunta por el concepto y estructura del derecho constitucional alimentario», en *Opinión Jurídica*, vol. 8, n°16, pp. 115 - 134 julio-diciembre.

**Rodríguez, Benedicto y Martha Nussbaum** (2012). Las capacidades humanas y la buena vida. Disponible en: [http://www.ieturolenses.org/revista\\_turia/index.php/actualidad\\_turia/martha-nussbaum-las-capacidades-humanas-y-la-vida-buena](http://www.ieturolenses.org/revista_turia/index.php/actualidad_turia/martha-nussbaum-las-capacidades-humanas-y-la-vida-buena)

**Saura Estapà, Jaume** (2013). «El derecho humano a la alimentación y su exigibilidad jurídica», en *Revista Jurídica de los derechos sociales. Lex Social*, vol. 3 n°1. Disponible en: [https://www.upo.es/revistas/index.php/lex\\_social](https://www.upo.es/revistas/index.php/lex_social). Consultado el 29 de noviembre de 2016.

**Sen, Amartya** (2013). El hambre no es solamente cuestión de alimentos, Conferencia dictada en la sede de la FAO, en Roma. Disponible en: <http://www.fao.org/news/story/es/>.

**Sen, Amartya** (2005). «Rights and Capabilities», en *Journal of Human Development*. vol. 6, n° 2, July.

**Sen, Amartya** (2002a). El Derecho a no tener hambre. *Serie Estudios de Filosofía y Derecho*, n° 3. Universidad Externado de Colombia. Centro de Investigación en Filosofía y Derecho, Bogotá.

**Sen, Amartya** (2002b). «Economía de bienestar y dos aproximaciones a los derechos». *Serie Estudios de Filosofía y Derecho* n° 2 Universidad Externado de Colombia. Centro de Investigación en Filosofía y Derecho.

**Sen, Amartya** (2000). *Desarrollo y libertad*. Barcelona. Editorial Planeta.

**Sen, Amartya** (2001). «Propiedad y hambre», en *Revista Precedente* 2001, Anuario Jurídico. Universidad Icesi. Cali, Colombia. Facultad de Derecho y Humanidades. Centro de Investigaciones Sociojurídicas, pp. 103-113. Disponible en: [www.bibliotecadigital.icesi.edu.co](http://www.bibliotecadigital.icesi.edu.co). Consultado el 1 de octubre de 2010.

**Sen, Amartya** (1999). *La libertad individual como compromiso social*. Ecuador, Editorial Abya-Yala-Ildis.

**Sen, Amartya** (1998). «La posibilidad de elección social», Discurso al recibir el Premio Nobel el 8 de diciembre de 1998 y publicado posteriormente en *American Economic Review*, 89, julio, 1999. Disponible en: [www.ocw.uniovi.es](http://www.ocw.uniovi.es). Consultado el 31 de mayo de 2012.

**Sen, Amartya** (1996). «Capacidad y Bienestar», en M. C. Nussbaum y A. Sen, comp., *La Calidad de Vida*. México, The United Nations University/Fondo de Cultura Económica, pp. 55-79.

**Sen, Amartya** (1995). *Nuevo Examen de la Desigualdad*. Madrid, Editorial Alianza.

**Sen, Amartya** (1981). *Poverty and Famines. An Essay on Entitlement and Deprivation*, Oxford, Oxford University Press.

**Transparencia Venezuela** (s/f) Alimentos distribuidos por los CLAP no cubren las necesidades alimentarias de los venezolanos. Disponible en: <https://transparencia.org.ve/alimentos-distribuidos-por-los-clap-no-cubran-las-necesidades-alimentarias-de-los-venezolanos/>

**Unicef** (2019). Salud y Nutrición en Venezuela (2001-2004). Disponible en: <https://www.unicef.org/venezuela/spanish/Cap2.pdf>

**Vivero Pol, José Luis, Vera Scholz Hoss y Juan Carlos García Cebolla** (2009). «La justiciabilidad del derecho a la alimentación en América Latina», FAO. Working papers, n°10, abril, 2009. Disponible en: [www.rlc.fao.org/iniciativa/wps.htm](http://www.rlc.fao.org/iniciativa/wps.htm). Consultado el 26 de julio de 2016.

## La participación ciudadana en la política de lucha contra la pobreza rural en Colombia\*

Janeth Patricia Muñoz Eraso\*\*

Guillaume Fontaine

pp. 81-106

### Resumen

La participación ciudadana en las políticas públicas responde a una demanda de la sociedad y a una necesidad del Estado en su fin de establecer relaciones más horizontales; aunque es difícil de implementar, considerando las condiciones prácticas en que se desenvuelven los actores no estatales. ¿Qué consecuencias tiene ello para las políticas públicas? Para responder a esta pregunta se examinan las consecuencias de la falta de participación de los actores sociales en el diseño e implementación de la política de lucha contra la pobreza rural en Colombia (1997-2014), a través del programa «Pademer» y el proyecto «Oportunidades Rurales» (2007-2014). Se evidencia una gran continuidad en esta política, caracterizada por la importancia de la microempresa, el desfase entre las expectativas de la población y los objetivos de ambos programas, y el rol ambiguo de su población objetivo.

### Palabras clave

Políticas Públicas / Participación / Actores / Pobreza Rural / Colombia

### Abstract

Citizen participation in public policies responds to a society's demand and a state's need in its purpose to establish more horizontal relationships. However, it is difficult to implement, taking into account the practical conditions in which non-state actors operate. What consequences does this have for public policies? To respond to this concern, the consequences of the lack of participation of social actors in the design and implementation of the policy of combating rural poverty in Colombia (1997- 2014), through two programs: Pademer (1997-2007) and Oportunidades Rurales (2007-2014). The research shows a high degree of continuity in this policy, which is characterized by the importance of micro-business and the gap between the population's expectations and both programs' objectives and the ambiguous role of an objective population.

### Key words

Policy / Participation / Actors / Rural Poverty / Colombia

\*Este artículo es un producto parcial de la tesis doctoral «Los instrumentos de la política de lucha contra la pobreza rural en Colombia. Análisis del proyecto Pademer y el Programa Oportunidades Rurales» realizada por Janeth Patricia Muñoz Eraso y dirigida por el Profesor Guillaume Fontaine. La investigación en campo fue cofinanciada por el Fondo de Desarrollo Académico de Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales -Flacso- Sede Ecuador

\*\* J. P. Muñoz Eraso. Doctora en Ciencias Sociales con Especialización en Estudios Políticos. Consultora y Profesora de la Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá-Colombia.

Correo-e: janeth.munoz@javeriana.edu.co

G. Fontaine. Doctor en Sociología. Profesor-Investigador de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales- Flacso-Ecuador.

Correo-e: gfontaine@flacso.edu.ec

### **Introducción: la participación ciudadana en la acción pública**

Los cambios societales en América Latina y el Caribe durante las tres décadas que siguieron la transición democrática, pese al triunfo de la economía sobre la política que conllevó al «giro neoliberal» (Jobert, 1992), han vuelto a poner al Estado en el centro de la agenda sociológica. Desde 1980, la relación entre el Estado y la sociedad se ha visto afectada por la transferencia de los métodos de gestión privada a la administración pública, motivada en las preocupaciones por su capacidad y eficiencia, así como por su contribución al alcance de los objetivos de las políticas públicas (Muller, 2010:188). Entre tanto, todos los países de la región crearon mecanismos institucionales de participación ciudadana, mediante reformas constitucionales, legales y administrativas, para constituir espacios de concertación democrática entre el Estado y la sociedad.

Esta tendencia, particularmente visible en el ámbito de las políticas sociales, conlleva a involucrar a los actores no-estatales en el proceso de toma de decisión que atañe a las políticas públicas. Por un lado, responde a las aspiraciones legítimas de una sociedad civil deseosa de ampliar los derechos individuales y colectivos y ejercer un control social sobre el Estado. Por otro lado, sirve a los intereses de los gobiernos, en tanto la participación de los actores no-estatales tiene una incidencia determinante en la consecución de los objetivos de políticas públicas y, por lo tanto, en su efectividad y eficacia.

Al constituirse en un elemento clave y una condición fundamental para promover la democracia y el desarrollo socio-económico, la participación de los actores sociales en la acción pública es uno de los mayores retos en la transformación del Estado democrático de derecho (Isunza Vera y Olvera, 2006; Isunza Vera y Gurza, 2010). Aunque se conciba a menudo como un hecho positivo que genera beneficios en los procesos y en los resultados, en la práctica, la participación conlleva desventajas relacionadas con la existencia de complacencia con situaciones determinadas, la representación, la falta de autoridad, los efectos de las malas decisiones y el persistente egoísmo (Irvin y Stanburry, 2004). Depende además de condiciones difíciles de reunir, como son la participación voluntaria en proyectos que benefician a la comunidad, la asistencia de actores estratégicos que no estén dispersos geográficamente y puedan reunirse fácilmente, la asistencia de ciudadanas y ciudadanos con suficientes ingresos para atender a las reuniones sin perjudicar su capacidad de sostener a su familia, la existencia de una comunidad homogénea, así como el acceso y el entendimiento de la información (Irvin y Stanburry, 2004).

Examinar la participación no es una preocupación nueva para el análisis de políticas públicas. Desde sus orígenes, la historia de la «ciencia de las políticas públicas» estuvo atravesada por los dilemas del conocimiento y el rol del científico y del político, en tanto se ha definido en función de analizar las políticas «de» y «para» el Estado (Lasswell, 1992). Con los estudios sobre los «triángulos de hierro» (Lowi, 2008) formados por los grupos de

interés, la administración y los congresistas en Estados Unidos, aquellos sobre las coaliciones promotoras compitiendo por incidir en la agenda de políticas (Jenkins-Smith y Sabatier, 1993), y los trabajos más recientes sobre el pluralismo (Kingdon, 2003), las redes de políticas (Marsh, 1998) y la gobernanza democrática (March y Olsen, 1995), ha sido posible que el análisis de políticas públicas contribuya de manera significativa al entendimiento de las relaciones entre sociedad, economía y política.

Sin embargo, el tema recoge un significado particular y una importancia nueva en los debates contemporáneos sobre la democracia participativa, tras la crisis de la gobernabilidad que afectó a la mayoría de los regímenes latinoamericanos en los años 1990 y la consecutiva toma de conciencia de los límites de la democratización y de la fragilidad institucional en un contexto de crisis económica y financiera endémicas (O'Donnell, 1999; Peruzzotti y Smulovitz, 2002). La evolución reciente de este campo de estudios tiende a integrar a los actores no-estatales al análisis, en función del «modo de gobernanza» adoptado por el Estado (Pierre y Peters, 2000; Kooiman, 2002). Ello ha llevado a un cambio en la visión del gobierno, que hace hincapié en la idea de una gestión pública participativa, en la cual la coordinación y los modos de regulación en las políticas son compartidos por diversos actores públicos, privados y mixtos. En esa tendencia, el Estado es un actor más, dotado de una dimensión específica y con unos medios y técnicas de acción muy especiales, que le relacionan con el resto de protagonistas sociales en la arena de toma de decisiones (Subirats 1992; Aguilar, 2006).

¿Cómo incide la ciudadanía (*polity*) en la política (*politics*), las políticas públicas (*policies*) y las instituciones que regulan la sociedad y la economía? ¿Qué control ejerce ella sobre los aparatos burocráticos, el poder judicial, los partidos políticos, las empresas (etc.)? ¿Cómo procesa el Estado sus demandas difusas y cambiantes? ¿Qué soluciones aporta a las persistentes desigualdades socio-económicas? ¿Cuál es su papel en los conflictos sociales y ambientales? Éstas son algunas de las problemáticas contemporáneas que enfrenta la sociología de la acción pública, una sociología enfocada en la relación entre sociedad y Estado, para explicar las políticas públicas.<sup>1</sup>

La originalidad de la sociología de la acción pública radica en contraponer las lógicas participativas (*bottom-up*) de toma de decisión a las tradicionales concepciones jerárquicas (*top-down*), que caracterizan los modos de gobernanza democrática horizontal y vertical. Introduce una triple ruptura en el análisis de las políticas: con el voluntarismo político, con la unicidad del Estado y con el «fetichismo de la decisión» (Lascoumes y Le Galès, 2009:16).

<sup>1</sup> La acción pública puede definirse como el conjunto de iniciativas multipolares e intentos explícitos de coordinación en el cual se insertan las políticas públicas (Gaudin, 2004: 2). Es entonces un espacio socio-político construido, a la vez por unas técnicas e instrumentos y por finalidades y contenidos (Lascoumes y Le Galès, 2009: 103-104).

Abarca a las tres dimensiones del proceso de las políticas públicas: elaboración de una teoría de la regulación política, elaboración de los principios de acción, de soberanía y autoridad, como tantos problemas de gobernanza y legitimidad de lo político y de la eficiencia de lo que produce la acción pública (Commaile, 2010; Le Galès, 1998).

### **El caso colombiano**

Colombia es un caso ejemplar de la distancia que separa una reforma institucional proclive a fomentar espacios y mecanismos de participación social, y una acción pública condicionada por el centralismo burocrático y la predominancia de ideas preconcebidos en la administración de Estado. La Constitución política de 1991 refleja cambios positivos en este país que anunciaron, entre otras cosas, un compromiso claro para reivindicar los derechos sociales, económicos, políticos y culturales de las poblaciones vulnerables a partir de un enfoque diferenciado y participativo. Sin embargo, en la práctica, las políticas públicas encuentran serias limitaciones en poner en marcha instrumentos que condicionan la participación efectiva de estas poblaciones.

La pobreza rural en el país se inscribe en la agenda de políticas como una responsabilidad del Estado y, por lo tanto, como una prioridad de los gobiernos de turno. Desde inicio de los años 2000, esta se enmarca en la estrategia global acuñada por los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), que apuntaron a reducir a la mitad la extrema pobreza y el hambre en el mundo entre 1990 y 2015. En particular, el objetivo 1 de la Declaración del Milenio proclamó la necesidad de proveer a las mujeres y los jóvenes con un empleo decente y productivo, lo cual orientó el diseño de programas de transferencias condicionadas como aquellos promovidos por el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (Fida).

En este marco, la acción pública para atender esta problemática se ha concentrado en la generación de ingresos y empleo a través del apoyo a iniciativas empresariales, el fortalecimiento de cadenas productivas y alianzas estratégicas, el desarrollo tecnológico y rural, entre otros; tal como se observa en los recientes planes de desarrollo nacional. Por ejemplo, el «Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2006-2010: Estado Comunitario: Desarrollo para todos» consideraba dentro de sus estrategias, «impulsar el fortalecimiento de los niveles de empresarización [sic] de los pequeños campesinos». Asimismo, el «PND 2010-2014: Prosperidad para todos», contemplaba como objetivo primordial «lograr una sociedad con más empleo, menos pobreza y más seguridad».

En el caso de la política de lucha contra la pobreza rural en el periodo 1997-2014, esta integra un marco normativo que regula la atención a poblaciones vulnerables (en particular las mujeres, los jóvenes, las personas con discapacidades, desplazadas o víctimas de la violencia, y los pueblos indígenas y afro-descendientes) y la creación de microempresas, a través de dos programas cuya implementación abarca casi dos décadas: el

proyecto Pademer (Apoyo a la Microempresa Rural), de 1997 a 2007 y luego el programa Oportunidades Rurales (Desarrollo de las Oportunidades de Inversión y Capitalización de los Activos de las Micro-empresas Rurales), de 2007 a 2014. Los beneficiarios directos de Pademer eran campesinos, especialmente mujeres y jóvenes rurales, radicados en las áreas de ejecución del proyecto. Asimismo, el grupo meta de Oportunidades Rurales estaba integrado por productores rurales de pequeña escala, especialmente mujeres y jóvenes pobres, aunque se incluyeran ulteriormente a los indígenas y afro-colombianos, y luego a las poblaciones desplazadas asentadas en las regiones consideradas prioritarias por el programa.

Pese a sus diferentes nombres, ambos programas corresponden a dos momentos de una misma política que valoriza la microempresa como una estrategia clave para luchar contra la pobreza rural. Ambos fueron financiados por el Fida, bajo la responsabilidad del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, y estructuraron durante este período el mix de instrumentos seleccionados por los gobiernos de turno. Pademer nació tras el diagnóstico del Fida sobre los problemas enfrentados por las comunidades rurales en sus actividades productivas. Oportunidades Rurales nació como resultado de las evaluaciones realizadas a Pademer, que lo catalogaron como proyecto exitoso, y sugirieron su continuación bajo dicho nombre.

En la siguiente sección se exponen la justificación e hipótesis, y el problema de investigación, luego el marco analítico y la metodología que llevó a la selección del caso de estudio. En la tercera sección se presentan y discuten los resultados, al evidenciar la importancia de la figura de la microempresa, los efectos no-deseados y la dependencia de la trayectoria de la institucionalidad. En la conclusión se analizan algunas implicaciones de este estudio de caso para la comprensión y la transformación de la acción pública en América Latina. Finalmente se plantean algunas recomendaciones.

### **Planteamiento del problema y marco analítico**

La participación de actores no-estatales en la acción pública responde a una demanda de la sociedad y a una necesidad del Estado. Sin embargo, es difícil de implementar, teniendo en cuenta las condiciones prácticas. ¿Qué consecuencias tiene ello para las políticas públicas? La hipótesis central que se desarrollará a continuación es que la falta de participación de los actores no-estatales en el diseño e implementación de una política pública es un obstáculo al entendimiento por parte del Estado de las necesidades y particularidades de la población meta y de sus capacidades de organización y acción.

La participación ciudadana cobró fuerza en Colombia con la Constitución Política de 1991, que la elevó a la categoría de principio fundamental y fin esencial de la actividad del Estado. Por otro lado, la Constitución afianzó los derechos fundamentales de los colombianos y colombianas desde un enfoque diferencial, basado en la aceptación de la diversidad

cultural y el reconocimiento de la vulnerabilidad de ciertos grupos sociales. Al respecto, la Constitución fija las pautas para el acceso a los factores productivos, el mejoramiento del ingreso rural y la producción de alimentos, mediante la promoción del acceso progresivo de los trabajadores agrarios a la propiedad de la tierra, en forma individual o asociativa, y a los servicios de educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación, crédito, comunicaciones, comercialización de los productos, asistencia técnica y empresarial, con el fin de mejorar el ingreso y la calidad de vida de los campesinos (CPC, art. 64, 1991).

Desde luego, la participación ciudadana se introdujo en los distintos niveles de gobierno y se abrieron nuevas posibilidades para fortalecer la democracia y el ejercicio pleno de la ciudadanía. A través de la Ley 134 de 1994 –llamada también «Ley Estatutaria de Participación»– se establecieron las normas fundamentales por las que se rige la participación democrática de las organizaciones civiles. El tema de la participación ocupa también un lugar central en la planificación y en el análisis de la acción social del Estado.

Con todo, se asume la necesidad de atender con un trato diferenciado (una discriminación positiva) a los sectores de la población cuya condición, edad, género o cultura constituye una fuente de vulnerabilidad. En este contexto, las políticas sociales adquieren una relevancia particular al brindar apoyo a estos sectores: a través de ellas, el Estado asume el compromiso de implementar políticas de discriminación positiva, dirigidas a resolver los problemas apremiantes del mínimo vital de la población pobre y vulnerable. En el plano jurídico, consagran mecanismos que buscan enfrentar la pobreza a través de lineamientos para la formulación e implementación de programas de carácter permanente y estructural, que buscan la consecución del bienestar y el mejoramiento de la calidad de vida de todos los colombianos.

Sin embargo, las buenas intenciones, plasmadas en la Constitución Política y en su desarrollo normativo en torno a la participación y la atención a las poblaciones vulnerables, van en contravía con lo que se evidencia en la práctica, tal como lo refleja el análisis de la política de lucha contra la pobreza rural de 1997 a 2014, que muestra, por un lado, el rol apremiante de los instrumentos de autoridad que tienen que ver con el fomento y el fortalecimiento de la microempresa rural, y la atención a las poblaciones vulnerables y, por el otro, el rol ambiguo de su población objetivo.

La lucha contra la pobreza rural en Colombia, a través de los programas Pademer y Oportunidades Rurales implementados en el periodo 1997-2014, es un caso ejemplar de una política pública cuya implementación produce efectos no deseados, debido a la falta de consulta y participación de los actores no-estatales en su diseño. Para explicar este proceso, se toma como marco analítico los instrumentos de política, ya que permiten revelar la incidencia real en la acción pública de los actores no-estatales e identificar los cambios a través del tiempo, haciendo «más previsible y, quizás más visible, el comportamiento de los

actores» (Lascoumes y Le Galès, 2009: 289). Estos últimos pueden ser intencionales, pero no voluntarios, cuando los individuos se encuentren motivados por los valores de sus instituciones (March y Olsen, 1989: 161). En este sentido, siguen una «lógica de lo adecuado» (March y Olsen, 2006), según la cual ajustan sus conductas a las reglas y rutinas establecidas por las instituciones formales e informales, más que una lógica de las consecuencias en la cual las conductas son el producto de cálculos estratégicos y racionales.

Los instrumentos de políticas han pasado de ser vistos como simples técnicas procedimentales para la solución de problemas expresados casi siempre bajo una forma jurídica, a considerarse por el neo-institucionalismo sociológico, como portadores de valor, alimentados por una interpretación de lo social, constituyéndose en dispositivos técnicos y sociales que organizan unas relaciones específicas entre los poderes públicos y sus destinatarios, en función de las representaciones y significaciones de las cuales son portadores (Lascoumes y Le Galès, 2009). Por lo tanto, los instrumentos de políticas públicas son un tipo particular de institución que producen efectos específicos, independientemente del objetivo que se persigue (el objetivo que se les atribuye) (Lascoumes y Le Galès, 2007b).

En el análisis del diseño de políticas públicas es común recurrir a una tipología de los instrumentos según los recursos del Estado (Hood, 1986; Lodge, 2007; Howlett, 2011; Dodds, 2013). De esta manera, se distinguen los instrumentos de nodalidad (es decir el lugar central del Estado en los flujos de información), autoridad, tesoro y organización. En la medida en que la política pública haya sido diseñada a partir de estas cuatro categorías de instrumentos (Fontaine, 2015), se constituyen las condiciones necesarias y suficientes para sus óptimos resultados.

En efecto, sin información, no se puede tomar decisiones ni legitimar la acción del Estado. Los instrumentos de información demuestran la capacidad de este de operar como un nodo (punto focal) en la red de agencias y estructuras que intervienen en la acción pública. El Estado es a la vez consumidor y productor de información sobre las políticas, pues emite información cuando hace propaganda, campañas de sensibilización, rinde cuentas, etc.

Tampoco hay políticas que no sean reguladas por normas legales o que no se inserten en un marco legal. Ello puede ser por defecto, pues una política no necesariamente tiene una ley explícita o puede ser de manera expresa, pues en ciertos regímenes políticos la ley es el instrumento privilegiado de una política. Los instrumentos de autoridad denotan el poder legal del Estado y, por lo tanto, ocupan un lugar predominante en la política, al ofrecer las pautas jurídicas y normativas para su puesta en marcha, que determinan la legitimidad en la acción pública.

No existe ninguna política pública sin contraparte económica: una política sin partida presupuestaria es una declaración de principios. Los instrumentos de tesoro, denotan los recursos fiscales y el gasto contemplado para cada política pública. Al respecto no faltan

las decisiones que quedan en letra muerta precisamente porque no tienen financiamiento o porque el financiamiento no ha permitido concretarlas.

Por último, cualquier política pública requiere una entidad para diseñarla, implementarla y controlar sus efectos. Aunque muchas políticas estén formuladas por otros actores que los que las ejecutan, ninguna política existe sin una autoridad responsable de darle consistencia. Los instrumentos de organización muestran la capacidad del Estado de coordinar la acción pública a través de agencias especializadas, no solo en el poder ejecutivo, el legislativo y el judicial, sino también en la burocracia estatal y en las entidades privadas que colaboran con esta.

En este contexto, Fontaine (2015: 75-76) establece que las políticas públicas se ubican en el centro de un nivel sistémico y un nivel procedimental. El primero corresponde a un diseño institucional, a un acervo de reglas e instrumentos que no se mueven sino cuando hay choques externos o necesidad de adaptarse a un contexto nuevo. En el segundo, las relaciones de fuerza se redefinen constantemente a través de las interacciones. Las políticas públicas se ubican precisamente en el centro de estas interacciones; entonces no es de extrañarse que donde mejor inciden los actores sociales es en los procesos. Aquí está una clave muy importante para entender entre otras cosas, el rol de los actores sociales en estos procesos.

### **Metodología**

El análisis de la participación de los actores no-estatales (población objetivo) en la política de lucha contra la pobreza rural en Colombia (1997-2014) a través del programa Pademer y el Proyecto Oportunidades Rurales, se llevó mediante fuentes primarias y secundarias. En las fuentes secundarias, se revisaron libros, artículos y documentos para el marco teórico y conceptual; actas, el corpus normativo, informes técnicos suministrados por funcionarios del Ministerio de Agricultura y los planes de desarrollo gubernamental desde 1980 hasta el 2014. Las fuentes primarias fueron actores clave públicos y privados que participaron en el diseño e implementación de la política en cuatro niveles: internacional, nacional, departamental y municipal. Entre ellos, funcionarios del Fida; funcionarios y exfuncionarios del Ministerio de Agricultura; funcionarios de las gobernaciones y alcaldías y organizaciones de micro-empresarios rurales. La recolección de información se hizo mediante entrevistas semiestructuradas y la realización de talleres y grupos focales con la población objetivo de la política: 6 organizaciones de microempresarios/as rurales ubicadas en la Región Caribe de Colombia.

La selección de las organizaciones y de los departamentos y municipios, implicó en primer lugar, la revisión de las bases de datos de las organizaciones beneficiarias de cada

uno de los programas proporcionadas en el Ministerio de Agricultura.<sup>2</sup> Luego, se escogieron organizaciones comunes en ambos programas.<sup>3</sup> De estas, se preseleccionaron las que contaban con un denominador común en los criterios de selección de la población objetivo de los dos programas: microempresas constituidas por mujeres y microempresas integradas por jóvenes<sup>4</sup>. Posteriormente, se hizo un filtro de las organizaciones cercanas territorialmente, encontrándose que, en los departamentos de Atlántico y Sucre (en la Región Caribe) y en el departamento del Cauca (en la Región Andina), se situaban microempresas en municipios próximos compuestas en su mayoría por mujeres y otras mixtas que incluían a jóvenes. Finalmente, para la investigación se seleccionaron seis organizaciones localizadas en la Región Caribe: dos en el municipio de San Juan de Acosta, una en el municipio de Santa Lucía (departamento del Atlántico), y tres en el municipio de Sampués (departamento de Sucre).<sup>5</sup>

Estas organizaciones integran mano de obra familiar, especialmente mujeres, por tratarse de actividades artesanales y, en menor proporción, a hombres. La mayoría de sus integrantes son personas mayores de 27 años, lo cual destaca la poca presencia de jóvenes, aunque los programas podían beneficiar a personas mayores de 15 años. La mayoría ha recibido una educación de nivel de primaria y otros pocos han alcanzado el nivel de bachillerato o de educación superior, incluidos cinco jóvenes de una de las organizaciones que cursaban el bachillerato (en el momento de realizar las entrevistas) y dos casos de nivel técnico y universitario.

En 2016, de estas seis organizaciones, una se desintegró totalmente, dos siguen activas, dos funcionan ocasionalmente y otra está en situación precaria por un factor exógeno ambiental. La mayoría cumple con los requisitos establecidos en el plano formal de la política para la selección de la población meta. Sus miembros son productores rurales (a excepción de Asomucof<sup>6</sup>) de pequeña escala, campesinos, microempresarios y artesanos que pertenecen al Sisben 1 y 2,<sup>7</sup> ubicados en un territorio que presenta una alta concentración

<sup>2</sup> Se encontró que, en el caso de Pademer en el periodo 1997-2007, se beneficiaron 300 organizaciones ubicadas en 23 departamentos de Colombia. En el caso del Oportunidades Rurales, en el periodo 2007 a 2011, se beneficiaron alrededor de 800 organizaciones situadas en 25 departamentos colombianos.

<sup>3</sup> Vale recordar que los hallazgos previos en la investigación determinaron que estos dos programas son en realidad un solo instrumento de la política de lucha contra la pobreza rural y que lo único que cambió fue su nombre.

<sup>4</sup> Estos criterios de selección se concibieron como las dimensiones institucionales de la política. Por ello, el criterio de selección no fue productivo.

<sup>5</sup> Cabe señalar que no se escogieron organizaciones en el departamento del Cauca por el delicado conflicto armado y social que se vive en esa zona.

<sup>6</sup> Asociación de Mujeres Confeccionistas de Juan de Acosta-Atlántico.

<sup>7</sup> El Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales (Sisben) es una encuesta de clasificación socio económica, diseñada por el Departamento Nacional de Planeación (DNP) de Colombia para identificar los hogares, las familias o los individuos más pobres y vulnerables como potenciales beneficiarios de programas sociales. El Sisben permite establecer el grado de pobreza de los hogares, con el propósito de focalizar (asignar) recursos de inversión social. Ordena a las personas según sus condiciones de vida; 1 y 2 son las poblaciones más pobres y vulnerables.

de población rural pobre. Son productores que cuentan con un potencial social, económico y cultural dinámico, a nivel individual y colectivo, encaminado esencialmente a la artesanía, la confección y la agricultura.

### **Resultados y análisis**

La información obtenida de las diversas fuentes de información se organizó y examinó en dos dimensiones. La primera, corresponde al diseño de la política a través de sus instrumentos y a las dimensiones institucionales establecidas en los programas. La segunda, a los procesos de implementación de estos y al rol que cumplieron las organizaciones microempresariales en los mismos.

### **Una política centrada en la microempresa**

Los programas de lucha contra la pobreza rural, basados en el fortalecimiento de la microempresa rural, surgieron a comienzos de 1997, como producto de la intervención del Fida en Colombia y por la experiencia adquirida en el país en la década de los años ochenta en la formulación de diversas políticas de fomento a las empresas vinculadas al sector informal de la economía nacional; esto se dio como alternativa de generación de empleo e ingresos, implementada particularmente en las áreas urbanas. Es por esto que la Política de lucha contra la pobreza rural en Colombia en el periodo 1997-2014 se enmarca en una serie de instrumentos de nodalidad, tesoro, organización y autoridad (Hood, 1986) dirigidos especialmente a la promoción y fomento empresarial, y a las acciones afirmativas para poblaciones vulnerables (afro-descendientes, indígenas, mujeres, jóvenes y desplazados) (Tabla 1). Con Pademer y Oportunidades Rurales estos instrumentos adquieren mayor fuerza, al reglamentar los fondos de inversión y al establecer espacios de coordinación a nivel territorial, como se presenta más adelante.

*Instrumentos de información (nodalidad).* La política toma como referencia las estadísticas sobre la pobreza rural proporcionadas por el Departamento Nacional de Estadística (Dane), las cuales se acogen para tratar esta problemática y para establecer las estrategias e instrumentos de intervención. Los indicadores para monitorear la superación de la pobreza en el país son esencialmente tres: la pobreza monetaria (cifras de ingresos) con base en las líneas de pobreza, el cual es el más tradicional y que identifica la pobreza con un déficit en el consumo (o ingreso) de algunas líneas de pobreza; el Índice de Pobreza Multidimensional (IPM), que identifica las múltiples carencias que sufren los hogares en salud, educación y niveles de vida, y la desigualdad del ingreso, medido a través del coeficiente de Gini.

**Tabla 1. Instrumentos de la política de lucha contra la pobreza en Colombia 1997-2014**

Objetivo	Nodalidad	Autoridad	Tesoro	Organización
<b>Apoyo a la microempresa</b>	-Sistema de Información para Mipymes.	-Ley 78 de 1988	-Fondo de Asistencia Técnica y Desarrollo Tecnológico de la Microempresa y la Pequeña y Mediana Industria	-Ministerio de Comercio, Industria y Turismo
	-Registro único de las Mipymes	-Ley 590 de 2000		-Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA)
		-Ley 905 de 2004.		- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
		-Ley 1014 de 2006	-Fondo Colombiano de Modernización y desarrollo tecnológico de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (Fomipyme).	-Consejo superior de pequeña y mediana empresa.
		-Resolución 3205 de 2008	-Fondo de Inversiones de Capital de Riesgo para las Mipymes Rurales, (Emprender)	-Consejo superior de la microempresa.
		-Ley 1450 de 2011	-Programa Jóvenes Emprendedores	-Consejos regionales
		-Decreto 2706 de 2012	-Fondo de modernización e innovación para las micro, pequeñas y medianas empresas “INNpuls a Mipymes”	-Red Nacional para el Emprendimiento
		-Decreto 489 de 2013	-Fondos especiales para empresas creadas por jóvenes menores de 28 años.	-Corporación Mixta para el Desarrollo de la Microempresa (CMDM)
				-Comités de Asignación de Recursos (Crear) - Comités de Calificación (Coloca),
	<b>Acción afirmativa para poblaciones vulnerables</b>	-Sistema de Estadísticas DANE	-Ley 70 de 1993	- Proyecto Pademer
-Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales (SISBEN)		-Sentencia constitucional SU-510 de 1998	- Programa Oportunidades Rurales	-Instituto Desarrollo Rural (INCODER) ---
		-La Ley 731 de 2002	-Programa Construyendo Capacidades Empresariales Rurales	-Corporación Colombia Internacional (CCI)
		-Ley 1190 de 2008	-Programa Alianzas Productivas	-Ministerio de Comercio, Industria y Turismo
		-Autos constitucionales 004 y 005 del 2009	-Programa Familias en Acción	-Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA)
		-Ley 1429 del 29 de diciembre de 2010	-Programa INN PULSA.-	-Ministerio del Interior (Direcciones de Asuntos Étnicos)
		-Ley 1448 de 2011	-Fondo Emprender	-Departamento Administrativo de la Presidencia de la República (DAPRE).
		-Documento Compes 616 de 2009	--Programa “Inversión Banca de las -- Oportunidades”.	-Misión para la reducción de la pobreza y la desigualdad (MERPD).
		-Ley 1450 de 2011	-Programa Presidencial para la Formulación de Estrategias y Acciones para el Desarrollo de la Población Afrocolombiana, Negra, Palenquera y Raizal	-Red para la superación de la pobreza extrema (Juntos)
			-Programa presidencial para la formulación de estrategias y acciones para el desarrollo integral de los pueblos indígenas de Colombia	-Red para la superación de la pobreza extrema (Unidos)

Fuente: Muñoz (2015 a).

En el periodo analizado, las estadísticas presentadas por los diferentes métodos de medición de la pobreza en el país no reflejaron datos precisos en cuanto a la población pobre, ni en la cuantificación exacta de la población rural, porque, por un lado, se mantiene la ambigüedad en la conceptualización de la pobreza y, por el otro, los datos siguen mostrando lo rural como «resto». Esto tiene consecuencias directas en la elaboración de las políticas porque la manera de medir y conceptualizar la pobreza es una construcción social que se convierte en un problema de política pública. En esa perspectiva, la pobreza es una convención, no hay un consenso universal y atemporal en torno a lo que significa «ser pobre». Esta convención permite tomar decisiones y no es estática, es parte de un proceso (Fontaine, 2015).

Del mismo modo, los resultados para la superación, alivio o reducción de la pobreza son decisiones políticas que toman los diagnósticos y estadísticas producidos por los organismos oficiales. Esta situación desencadenó inconvenientes en el tratamiento de la problemática, tal como lo reconoció el gobierno colombiano, al decir que existieron «fallas en los datos sobre pobreza reportados antes del 2010» (Muñoz, 2015a).

Debido a estos desfases, a partir del 2011 el gobierno del presidente Juan Manuel Santos (2010-2014) adoptó la nueva metodología del IPM, a fin de obtener cifras más aterrizadas de la pobreza en el país. Así mismo, para la focalización de la población objetivo de la política, se tomó en cuenta la información proporcionada por el Sisben para seleccionar microempresarios rurales de estratos 1 y 2.

*Instrumentos de tesoro (económicos).* La política integra una serie de fondos de inversión dirigidos al emprendimiento, al fomento y creación de empresas, y al apoyo de proyectos con enfoque diferencial, dirigidos a combatir la pobreza mediante el fortalecimiento de las capacidades empresariales de los pobladores rurales y el mejoramiento de sus habilidades para competir e integrar a los mercados sus microempresas rurales. La generación de ingresos, el aumento del número de empleos y las propiedades de las familias de más bajos recursos, se constituyeron en las metas de las Instituciones Financieras Internacionales como el Fida.

Tanto Pademer como Oportunidades Rurales recibieron empréstitos otorgados por este organismo y por el gobierno colombiano. Con Pademer se formalizó mediante el contrato de préstamo n° 426-CO, por un monto total de US\$20 millones, de los cuales el Fida aportó un empréstito de US\$16 millones y el gobierno US\$ 4 millones. Con Oportunidades Rurales a través del contrato de préstamo n° 702-CO, por un valor de US\$20 millones (Muñoz, 2015a). En ambos casos, los recursos fueron condicionados a la promoción y fortalecimiento de la microempresa rural, por medio de la cofinanciación de «perfil de negocio», «plan de negocio empresarial» y «programa empresarial», y a la inclusión principalmente de mujeres y jóvenes rurales en los emprendimientos campesinos.

*Instrumentos de Organización (coordinación).* La mayoría de los programas y proyectos gubernamentales se coordinan a través de los diferentes ministerios, agencias, redes e instancias sectoriales. El Ministerio de Agricultura fue la entidad responsable en la coordinación e implementación de Pademer y Oportunidades Rurales. A tal fin, a nivel nacional se estableció una Unidad Técnica Nacional (UTN) para el primer caso y una Unidad Nacional de Gerencia (UNG) para el segundo. Ambas instancias estaban adscritas a la Dirección de Desarrollo Rural del Ministerio. Desde esas unidades se emitieron los lineamientos de los programas a nivel nacional y territorial.

En su puesta en marcha, Pademer contó en su primera fase con la Corporación Mixta para el Desarrollo de la Microempresa (Cmdb) que se encargó de la coordinación técnica y operativa del proyecto a nivel territorial. Posteriormente, con Oportunidades Rurales se crearon instancias de coordinación regionales y locales, como los Comités de Asignación de Recursos (Crear) y los Comités Locales de Calificación (Coloca), que integraban actores públicos y privados incluidos los microempresarios rurales, para la selección de las propuestas microempresariales en el territorio.

Sin embargo, estos espacios no propiciaron una participación efectiva de la población objetivo, porque, según la exdirectora de Pademer, en estos comités «no hay arraigo de territorio, porque a la hora de la verdad quien se sienta en esa instancia es el Secretario de Agricultura. Pueden sentar a los campesinos, pero totalmente descontextualizados, a evaluar proyectos. En Colombia no hay un proceso de construcción y de implicación de territorio» (Funcionaria 1, comunicación personal, 15 de agosto de 2014).

*Instrumentos de autoridad (legales).* Desde la reforma constitucional de 1991, se han producido importantes avances normativos y jurídicos para el reconocimiento y apoyo a los grupos sociales más expuestos a la precariedad, que constituyen el grupo meta de la política de lucha contra la pobreza rural en Colombia. Los derechos culturales y la identidad colectiva de los pueblos indígenas y afro-colombianos se regulan mediante la ley 70 de 1993 y la sentencia constitucional SU-510 de 1998. Estas normas regulan la elaboración de los planes de autodesarrollo y planes específicos para afro-colombianos, y de los planes de vida y planes de salvaguarda para los pueblos indígenas. La protección de las mujeres rurales, en particular en lo que atañe a la calidad de vida y a la equidad de género, está normada por la ley 731 de 2002. En cuanto a los jóvenes, la ley 1429 de 2010 regula la promoción del apoyo técnico y financiero para la asistencia técnica, el capital de trabajo y los activos orientados a las empresas.

A partir de 2008, estas normas fueron complementadas por una serie de instrumentos de políticas de atención a poblaciones desplazadas, una situación que afecta particularmente a la población rural, cualquiera sea su identidad. Esta política empezó con la ley

1190 de 2008, para diseñar e implementar planes y programas con enfoques diferenciales. De manera general, la ley 1448 de 2011 regula el retorno de las víctimas a su lugar de residencia y la prevención del desplazamiento forzoso. Adicionalmente, se dedica una atención especial a las poblaciones afro-colombianas e indígenas en situación de desplazamiento por el conflicto armado, conforme lo requerido por los autos constitucionales 004 y 005 de 2009.

Estos instrumentos se acompañan de documentos programáticos dirigidos a las poblaciones vulnerables. El documento Conpes 3616 de 2009<sup>8</sup> brinda indicaciones para la generación de ingresos y la estabilización socio-económica de las poblaciones vulnerables. El Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 (promulgado por la ley 1450) anuncia la promoción de la igualdad de oportunidades de acceso a la población de los grupos étnicos y la promoción del empleo, el fomento de las prácticas productivas tradicionales y la generación de ingresos.

A lo largo de tres décadas de implementación, la política de lucha contra la pobreza rural hizo de la microempresa su dispositivo central, con base en la Ley 78 de 1988,<sup>9</sup> la cual marcó las directrices organizativas, operativas, técnicas y financieras de las políticas posteriores, reforzando el rol de la microempresa en las políticas del país. En este marco legal, se incorporaron los planes nacionales de la microempresa desarrollados entre 1984 y 1998, que emitieron las pautas para poner en marcha los programas de desarrollo micro-empresarial, como el proyecto Pademer en su primera etapa.

El objetivo principal de la Ley 78 de 1988 es fomentar la creación y el desarrollo de la microempresa en Colombia. La define como una unidad económica de orden familiar encabezada por el hombre o la mujer, constituida por una o más personas, dedicadas de manera independiente a una de las siguientes actividades: manufacturas, comercio, construcción, o servicios. Estas actividades deben cumplir con dos requisitos principales: que la planta de personal no exceda 20 empleados y empleadas permanentes y que el total de sus activos no supere los 15 millones de pesos. Esta ley está complementada por el Fondo de Asistencia Técnica y Desarrollo Tecnológico de la Microempresa, y la Pequeña y Mediana Industria. A partir del año 2000, el derrotero jurídico incorporó varios ajustes a la Ley 78 de 1988, mediante la expedición de las leyes 590 y 905 de 2000 y 2004. Produjeron cambios

<sup>8</sup> El Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes) fue creado por la Ley 19 de 1958. Es la máxima autoridad nacional de planeación y se desempeña como organismo asesor del gobierno colombiano en todos los aspectos relacionados con el desarrollo económico y social del país.

<sup>9</sup> La Ley 78 reforma el Decreto 410 de 1971 por el cual se dictan las disposiciones generales para los comerciantes y los asuntos mercantiles que se rigen por ley comercial. Esta última define la empresa como un establecimiento de comercio mediante el cual se realiza toda actividad económica organizada para la producción, transformación, circulación, administración o custodia de bienes, o para la prestación de servicios. Está complementada por el Código de Comercio de Colombia.

conceptuales y operativos para propiciar espacios más adecuados para la participación de los microempresarios tanto urbanos como rurales.

La Ley 590 mantiene la definición de 1988 pero cambia los requisitos para la constitución de una microempresa, al bajar el número máximo de empleados a 10 personas mientras fija el monto de activos totales (excluida la residencia) a 500 salarios mínimos mensuales legales vigentes. Esta ley antecedió la creación del Fondo Colombiano de Modernización y Desarrollo Tecnológico de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (Fomipyme) y el Fondo de Inversiones de Capital de Riesgo para las Mipymes rurales (Emprender). También fue al origen de un sistema de información, del Registro Único de las Mipymes y del programa Jóvenes Emprendedores.

La Ley 905 de 2004 retomó la definición de la Ley 590, pero cambió de enfoque, al «estimular la promoción y formación de mercados altamente competitivos mediante el fomento a la permanente creación y funcionamiento de la mayor cantidad de micro, pequeñas y medianas empresas, Mipymes» (Ley 905, art. 1, 2004). Por ello, actualiza los instrumentos existentes de organización y su armonización a través del Sistema Nacional de Mipymes, que incluye el Consejo Superior de la Pequeña y Mediana Empresa, el Consejo Superior de la Microempresa y unos consejos regionales. Las funciones de estos últimos, su organización y su funcionamiento fueron definidos luego por la Resolución 3205 de 2008.

La Ley 1014 de 2006 completó este dispositivo con la creación de la Red Nacional para el Emprendimiento, un instrumento de coordinación interinstitucional integrado por actores públicos y privados para desarrollar acciones conjuntas. La información financiera para las microempresas está regulada por la Ley 1314 de 2009 y el Decreto 2706 de diciembre de 2012. Con la Ley 1450 de 2011 y el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, se sustituyó el Fomipyme por un fondo «INNpula Mipymes», de modernización e innovación para las micro, pequeñas y medianas empresas. Finalmente, el Decreto 489 de 2013 regula las ayudas a jóvenes empresarios (menores de 28 años), mediante el otorgamiento de garantías y un descuento en el valor de las comisiones.

Las políticas diseñadas en los años 2000 reformaron algunos aspectos conceptuales en torno al desarrollo microempresarial y la inclusión de actividades agropecuarias, industriales, comerciales o de servicios (rurales o urbanos). Introdujeron beneficios para que los planes y programas se aplicaran igualmente a los artesanos y artesanas colombianas. Sin embargo, no aportaron cambios sustanciales que apuntaran a abordar explícitamente a las microempresas rurales bajo un enfoque diferencial. El vocabulario que utilizan, para promover una cultura del emprendimiento y la creación de empresas, indica que las empresas deben ajustarse a los parámetros de competitividad exigidos en el escenario nacional e internacional, independientemente de su tamaño o del área donde se ubiquen.

Los servicios ofrecidos, sobre todo, fueron diseñados desde una lógica urbana, sin tomar en cuenta las particularidades del ámbito rural. Los fondos, planes, programas y proyectos dirigidos al fortalecimiento de la microempresa tuvieron que acoger la directriz operativa y metodológica propuesta en este marco. Eso conllevó a limitar la participación de los beneficiarios de los programas Pademer y Oportunidades Rurales, que constituyeron el núcleo duro de la política de lucha contra la pobreza rural entre 1997 y 2014.

Ambos programas establecieron como requisitos básicos la constitución legal de microempresas individuales y colectivas.<sup>10</sup> En el caso de Pademer, no se requirió que las organizaciones tuvieran experiencia asociativa previa. En cambio, Oportunidades Rurales estableció que las organizaciones debían acreditar al menos tres años de trabajo asociativo con la misma personería jurídica. Esto incidió notablemente en la implementación de la política de lucha contra la pobreza rural, si se tiene en cuenta que la microempresa es el instrumento primordial para la generación de empleo e ingresos de la población rural pobre.

La constitución legal de las microempresas, amparada en el marco jurídico para las Mipymes, como la normativa para las poblaciones vulnerables, que, en este caso, corresponde a los atributos «ser mujer», «ser joven», «ser indígena», «ser afro-descendiente», o «ser desplazado», se constituyeron en las dimensiones institucionales y determinantes de la política. En la práctica, estas dimensiones incidieron en la implementación de la política a nivel local y en la participación de los microempresarios rurales, como lo percibieron los actores públicos y privados que intervinieron en la política y como lo mostró la experiencia de los microempresarios de la Región Caribe, como se expondrá más adelante.

En suma, las cuatro categorías de instrumentos incorporadas en la política evidencian que la microempresa se empieza a configurar como el recurso priorizado por el Estado para atender la pobreza rural. El énfasis de la política en los instrumentos de autoridad refuerza una dependencia de la trayectoria institucional y política iniciada con el auge microempresarial a nivel internacional en la década de los ochenta e implementada en el país a partir de la Ley 78 de 1988 y ratificada con la Constitución de 1991. Esto marcó el camino de una política sesgada a impulsar solo a microempresas que cumplan con los parámetros instaurados en el marco legal, que no contempla lineamientos propios para el sector rural. Por supuesto, las microempresas rurales van en contravía de estas características, porque es evidente la brecha que existe entre las microempresas rurales de productores pobres y las microempresas urbanas.

<sup>10</sup> Las empresas individuales se caracterizan por tener activos inferiores al equivalente a US\$15.000 y por no tener más de tres empleados a tiempo completo. Las empresas colectivas son iniciativas de organizaciones de beneficiarios, formales o no formales con activos inferiores al equivalente a 501 salarios mensuales mínimos legales y menos de 10 empleados permanentes, al menos un 80 por ciento de cuyos miembros cumplen con las condiciones solicitadas para microempresarios individuales.

Entonces, es a partir del diseño mismo de la política —que no tiene en cuenta estas particularidades— donde se empieza a visibilizar las limitaciones en la participación efectiva de los microempresarios rurales en estos programas, quienes manifestaron a la exdirectora de Pademer: «estamos cansados de tantos cursos, lo que nosotros necesitamos es semillas, necesitamos vender, producir». «Eso no lo preveía para nada la metodología que tenía la Cmdm, la cual tenía experiencia en el trabajo con microempresas urbanas» (Funcionaria 1, comunicación personal, 15 de agosto de 2014).

### **Pademer y las soluciones en busca de problemas**

La política de lucha contra la pobreza rural aprovechó las dinámicas productivas presentes en las regiones, para propiciar la constitución de organizaciones y en otros casos, el fortalecimiento de microempresas ya establecidas. No obstante, las diferencias entre las organizaciones que tenían antecedentes de trabajo asociativo y las que no lo tenían, son contundentes, e incidieron notablemente en la garantía de la política.<sup>11</sup> Una cosa es abordar microempresas con experiencia en trabajo asociativo y productivo, que ya tienen una estructura normativa y operativa firme, o bases de emprendimiento asociativo, y otra cosa es improvisar con la conformación de organizaciones que, ni siquiera, llegan a cumplir con los requisitos mínimos para ser catalogadas como microempresas.

En su primera etapa (1997-2007) Pademer contó con el acompañamiento de las Cámaras de Comercio y las instancias gubernamentales y municipales. Siguiendo el mandato de la política, estas agencias se encargaron de la selección de organizaciones integradas especialmente por mujeres y jóvenes, sin tomar en cuenta si contaban con la trayectoria suficiente para ser beneficiadas (en ese momento, el proyecto tampoco solicitaba tal experiencia). De esta manera, varias organizaciones femeninas y de jóvenes contaron con la asesoría técnica y el apoyo del Estado para tramitar su constitución legal. Eran asociaciones integradas por mujeres que no tenían antecedentes de trabajo asociativo, pero sí vocación productiva artesanal realizada básicamente en unidades productivas familiares. Se conformaron de tal manera que tuvieran el perfil de la población requerida en el proyecto.

Algunos funcionarios del Ministerio de Agricultura, coincidieron en expresar que tenían que «ponerse la camiseta institucional» y cumplir con su «deber» de acatar y poner en marcha los programas, en el contexto de una prescripción normativa y una «lógica de

<sup>11</sup> Teniendo en cuenta que la constitución legal de las microempresas precisa unos requisitos organizativos y productivos que van en consonancia con su marco jurídico, un aspecto clave de la conformación microempresarial tiene que ver con la dimensión asociativa, que conlleva a «unir fuerzas para alcanzar el éxito conjunto» (Liendo y Martínez 2001:312). Esta última contribuye a la cohesión grupal y a que las microempresas refuerzan mecanismos de acción conjunta y cooperación empresarial para mejorar, entre otras cosas, su productividad y su posición en el mercado.

lo adecuado», aunque esta fuera inconsistente con las realidades de los microempresarios rurales. Para ellos, es claro que: «existe una normatividad que no está pensada para trabajar con pequeños productores porque en muchos casos no diferencia entre grandes productores y micro-empresarios rurales pobres» (Funcionaria 2 del Ministerio de Agricultura, comunicación personal, 18 de agosto de 2014). Asimismo, el exdirector del programa Oportunidades Rurales señala: «hay un uso ineficiente de los recursos públicos», que se atribuye a «un sistema que no está hecho para cofinanciar las iniciativas de los microempresarios rurales de este país» (Funcionario 3 del Ministerio de Agricultura, comunicación personal, 18 de agosto de 2014).

Por su lado, los funcionarios de la Región Caribe reconocieron la improvisación que se dio en la implementación de los programas en su región, pues muchas microempresas se establecieron solo para acceder a los recursos y no porque tuvieran una verdadera vocación de trabajo asociativo. Señalan que «este tipo de programas están dirigidos de manera indiscriminada a los productores rurales sin contemplar las particularidades de las regiones» (Funcionaria 4 de la Gobernación de Atlántico, comunicación personal, 3 de junio de 2014). Como servidores públicos, «deben cumplir y apoyar» la implementación de este tipo de políticas, aun sabiendo que en su región no existe tradición de trabajo asociativo rural.

En esta situación de «soluciones en busca de problemas» (Kingdon, 2003), los interesados deben adecuar sus necesidades a las capacidades del Estado, si quieren ser tomados en cuenta por la política pública. Ello deja ver cómo el marco jurídico influye sobre el comportamiento de los funcionarios, al punto que estos actúan desde una postura correcta, ceñida al mandato jurídico, aún en contra de sus propias percepciones. El condicionamiento de la conducta de los funcionarios en todos los niveles, en una forma de «lógica de lo adecuado» (March y Olsen, 2006), implica que la legislación, aunque no sea la más expedita, se convierte en su hoja de ruta para que el deber ser ahí contenido (y en donde encuentra su desarrollo la política) se plasme de alguna manera en la realidad.

Asomucof es un caso particularmente ilustrativo del oportunismo generado por este fenómeno de *soluciones en busca de problemas*. Estuvo integrada por confeccionistas del municipio de Juan de Acosta (Atlántico), conocidos por su oficio o por su familiaridad, mas no por llevar a cabo alguna labor colectiva. Desde un comienzo la participación de dichas mujeres en la organización se vio limitada, pues no todas intervinieron en la formulación del proyecto microempresarial. La dirigente ubicó su experiencia en esta organización en un pasado de participación política, porque su esposo era funcionario del Municipio. Con su ayuda y la de otra dirigente confeccionista, idearon y diseñaron la propuesta para presentarla a la convocatoria de Pademer a través de la gobernación del Atlántico. Al ser favorecidas por el proyecto, los promotores de la iniciativa, socializaron la propuesta con 40 confeccionistas, que aceptaron integrar la asociación motivadas por la expectativa de

«mejorar los ingresos de manera rápida [...] y no porque quisiéramos trabajar juntas» (Mujer artesana 1, taller grupal, 12 de junio de 2014).

Asimismo, esta experiencia muestra el desfase que hubo al momento de conformar y seleccionar las organizaciones, pues, si bien se cumplía con el requisito de favorecer organizaciones de mujeres, no se verificó, ni en las instancias locales y menos a nivel nacional, si esta organización estaba efectivamente integrada por mujeres rurales. Ahora bien, se encontró que estas mujeres presentan rasgos y características propias de la población urbana (vestuario, educación, etc.) y se ubican en el casco urbano municipal, en condiciones favorables de vivienda, saneamiento básico, infraestructura local, etc. Según un exfuncionario de la Alcaldía de Juan de Acosta, esto sucedió porque las confeccionistas cumplían con los requisitos enunciados en el programa para la adjudicación de los recursos (ser mujeres y tener una organización), independientemente si estaban ubicadas en la zona urbana municipal.

### **Oportunidades Rurales y la dependencia de la trayectoria**

Tras la experiencia de Pademer, la implementación de Oportunidades Rurales en el periodo 2007-2014, requirió microempresas legalmente ya constituidas y con un mínimo de tres años de experiencia de trabajo asociativo. A partir del tercer año de implementación, en el 2009, el programa requirió también la integración de jóvenes y mujeres en las actividades productivas de las empresas ya establecidas. Sin embargo, no se había realizado ningún sondeo para determinar si realmente estas poblaciones querían o no pertenecer a las micro-empresas.

Ahora bien, muchas organizaciones que se habían conformado con Pademer ya podían justificar estos tres años y, desde luego, siguieron beneficiándose de la política de lucha contra la pobreza rural. Ello creó un efecto de «dependencia de la trayectoria» (Pierson, 2000), en el cual los actores beneficiados del primer programa consiguieron ventajas relativas suficientes como para incrementar sus beneficios con el segundo programa y limitar el acceso de nuevas organizaciones.

Esto no fue identificado previamente en las instancias gubernamentales, puesto que ningún seguimiento al nivel local o nacional se había hecho a las organizaciones beneficiarias de Pademer, para saber si se habían convertido en microempresas sostenibles. Una funcionaria del Ministerio de Agricultura mencionó que, con la puesta en marcha de Oportunidades Rurales, «no se quería saber más de Pademer. Nadie se interesó por saber si las organizaciones siguieron o no. Eso fue una gran falla» (Funcionaria 2 del Ministerio de Agricultura, entrevista 2014). Según el exdirector del programa: «aunque no lo quisimos, es cierto, en las convocatorias nos pasaron una que otra organización de Pademer» (Funcionario 3, comunicación personal, 18 de agosto de 2014).

Este efecto de dependencia de la trayectoria, creado por el requisito de ser organizaciones formalmente constituidas, favoreció los comportamientos oportunistas. Así se observó con la experiencia de las confeccionistas de Juan de Acosta, que aprovecharon su experiencia y sus redes de acción para mejorar su estrategia de captación de recursos públicos a través de nuevas organizaciones de facto.

Tras la desintegración de su microempresa, al finalizar el programa Pademer, ellas mantuvieron la personería jurídica de Asomucof y crearon redes para canalizar recursos públicos. Desde luego, cuando se enteraban de convocatorias dirigidas a organizaciones femeninas, accedían a los recursos del Fomipyme, sea directamente, pues tenían la estructura legal requerida, o sea por medio de otras asociaciones de mujeres creadas *ad hoc*. Tal es el caso de Asomet, una asociación creada luego de la terminación de Pademer por estas confeccionistas. Al culminar la ayuda del Fomipyme, tal como pasó con Pademer, la asociación se desintegró y las mujeres se repartieron los activos donados por la agencia estatal. El interés por «conseguir algo» une y motiva a las confeccionistas para participar en cuanta reunión o evento se lleve a cabo en la región.

También los responsables de Oportunidades Rurales improvisaron en la población meta, al abordar organizaciones constituidas en el papel que, en la práctica, no funcionaban o funcionaron solo mientras los programas duraron. Esto fue evidenciado por algunos funcionarios, que argumentaron que «aquí hay una cultura de la legalidad y no de la funcionalidad; aquí hay muchas organizaciones con papeles, pero en la práctica: no funcionan» (Funcionaria 2, comunicación personal 18 de agosto de 2014). De paso, estas prácticas permitieron también a algunas personas mejorar sus posiciones políticas.

La constitución de organizaciones solo femeninas heredadas de Pademer, se hizo para dar cumplimiento al mandato de la política y no porque existiera una verdadera vocación de trabajo colectivo. Lo mismo sucedió con las organizaciones que involucraron a jóvenes por disposición de Oportunidades Rurales. La inclusión de jóvenes en una de las microempresas, por ejemplo, se dio en el periodo 2009 al 2010, tras la intervención del programa con el argumento según una artesana que «ellos refrescan a la asociación y se facilita el relevo generacional». Sin embargo, las empresas no pudieron incorporar a los jóvenes por voluntad propia, dado la falta de interés de estos últimos por la organización. Para ellos, la microempresa no representaba un mejoramiento en sus condiciones de vida y consideran que «si mi mamá ha sido artesana toda la vida y no se ha superado, imagínese si nosotros vamos a seguir la misma tradición» (Mujer artesana 2, taller grupal, 12 de junio de 2014). Por otro lado, en una microempresa constituida esencialmente por hombres (EAT Progreso en el Campo) varias mujeres ingresaron voluntariamente para coadyuvar a cumplir con el requisito de Oportunidades Rurales y son esposas o familiares de los socios.

### **Conclusiones: aportes empíricos de la acción pública en escenarios particulares**

Al fin y al cabo, la experiencia de Pademer y Oportunidades Rurales denota un interés común por captar recursos por parte de sus beneficiarios, más que por jalonar una microempresa sostenible y salir de la pobreza y de la dependencia por la asistencia del Estado. En estas estrategias, las dimensiones de género y edad fueron utilizadas —o «instrumentalizadas» (Lascoumes y Le Galés, 2007a), en el sentido de servir otros propósitos que aquellos por los cuales estuvieron definidas— para facilitar la captación de recursos. Estos programas muestran cómo, en la práctica, las dimensiones institucionales incorporadas en la política de lucha contra la pobreza rural en Colombia provocaron un choque porque los requisitos establecidos eran inconsistentes con la realidad del entorno socioeconómico y cultural de la población meta. Ello ahonda los problemas del diseño de esta política pública, que desconoce el escenario en que se desenvuelven los microempresarios rurales y no establece el ambiente propicio y las condiciones para apoyar su participación (Irvin y Stanburry, 2004). Lo más grave es que el gobierno no se haya percatado de esta situación y siga cofinanciando proyectos de las mismas microempresarias.

Aunque la normativa aplicable en ambos casos sea interdependiente, pesa más el marco legal dirigido al fortalecimiento empresarial, porque la microempresa se constituye en el dispositivo sustantivo y estructural de la política. Esto hace que el modelo de la política no cambia, sigue orientado por una lógica empresarial urbana, lo cual limita su alcance y su efectividad. La legislación no establece diferencias operativas claras entre las microempresas urbanas y rurales, por lo tanto, no crea las condiciones adecuadas para poner en marcha este tipo de políticas en el escenario rural. Ahora bien, la brecha entre los ámbitos rural y urbano es grande, por todas las limitaciones que presenta el escenario rural en lo que atañe a la capacidad de trabajo, al desarrollo tecnológico, a los canales de comercialización, y los problemas de seguridad. En otros términos, los productores y microempresarios rurales presentan claras falencias para surtir todos los procesos legales y carecen de competitividad. Por ese motivo, el ámbito normativo no puede abarcar las microempresas de manera homogénea.

Por otro lado, los requisitos institucionales para la constitución legal de las microempresas y para la población objetivo, guiaron la conducta de los funcionarios y en efecto, condicionaron la participación de los microempresarios rurales. La constitución de microempresas sin bases asociativas sólidas y el requerimiento de que sean conformadas o integradas por mujeres y jóvenes, no propiciaron los espacios adecuados de participación para estos grupos poblacionales. Es claro que las mujeres por su condición femenina o los jóvenes por su edad no van a participar más que otros actores sociales en las políticas. Independientemente del género o de la edad, es necesario que las personas se sientan motivadas a participar voluntariamente en políticas que sean acordes al contexto en que

se desenvuelven. Ahora bien, la falta de ingresos, el acceso a la información y el manejo de información técnica compleja fueron, en términos generales, los mayores obstáculos que enfrentaron los microempresarios y también impidieron su participación efectiva en la política.

De manera particular, la implementación de los programas Pademer y Oportunidades Rurales en la Región Caribe indica cómo, la falta de participación de los actores locales, origina conductas oportunistas sin crear las condiciones necesarias a un emprendimiento sostenible entre la población meta. De manera general, la lucha contra la pobreza rural en Colombia muestra cómo, la falta de participación de los actores sociales en el diseño de una política pública, genera efectos perversos durante su implementación. Estos efectos son cada vez más difíciles de revertir, debido a la inercia de las instituciones encarnadas en los instrumentos de política.

Finalmente, los resultados de esta investigación ratifican la hipótesis inicialmente propuesta, al evidenciar que la falta de participación de los actores no-estatales en el diseño e implementación de una política pública se torna en un obstáculo a la comprensión de las necesidades y particularidades de la población objetivo y de sus capacidades de organización y acción, por parte del Estado.

### **Recomendación: instrumentos y espacios para la efectiva participación ciudadana**

Diseñar políticas públicas no es responsabilidad exclusiva del Estado. El tiempo ha cambiado; son los actores sociales los que pueden y deben aportar a la construcción de políticas acordes a sus dinámicas y particularidades territoriales. Establecer instrumentos afines a estas especificidades y propiciar espacios acertados de participación ciudadana son tareas que el Estado, en sus diferentes niveles de acción pública, debe asumir de manera efectiva y responsable.

Los proyectos y programas para luchar contra la pobreza rural no deben ser réplica y continuidad de estrategias tradicionales de acción pública donde se piense que lo que «funciona» en la zona urbana puede «funcionar» en la zona rural. Se requiere renovar la mirada, aprender y comprender las lecciones que dejan experiencias como la de Pademer y Oportunidades Rurales en Colombia, para no duplicar esfuerzos y malgastar recursos, en pro de mejorar las condiciones de vida de la población rural, cuando en la práctica, sucede lo contrario.

### **Conclusiones conceptuales: renovar la mirada de las políticas públicas**

La evolución en la mirada habitual del Estado, ya no como el eje de las decisiones colectivas, sino como un actor que muestra su capacidad de incorporarse e interrelacionarse con otros actores públicos y privados, en particular, con los que proceden de las instancias

regionales y locales —a propósito de las dinámicas de descentralización y de la emergencia de nuevas formas de poder local—, conduce a plantear una visión más integral y sociológica de la acción pública, en la cual, los contextos territoriales, la participación de los actores sociales, los modos de gobernanza, el papel de las instituciones, la fuerza de los instrumentos, entre otros, son claves en el análisis, diseño e implementación de las políticas públicas.

En este contexto, las políticas públicas son más que una respuesta del Estado a una problemática socialmente relevante o insatisfactoria con los instrumentos y la legitimidad que da lo público. Son un proceso de coordinación e interacción entre distintos actores públicos y privados en diferentes ámbitos territoriales, sociales, culturales e institucionales, los cuales actúan según los recursos disponibles y por unas reglas institucionales que atañen tanto al sistema político como al ámbito sectorial de intervención. Esta definición da cabida a la cuádruple dimensión de una política pública: la decisión, las interacciones, los recursos y las reglas (Fontaine, 2015: 26).

Tres desafíos son relevantes en la acción del Estado y los gobiernos. Uno, propiciar espacios de *participación* que involucren acertadamente a los actores no-estatales en el proceso de toma de decisión que atañe a las políticas públicas. Dos, definir e incorporar en el diseño de las políticas, los *instrumentos* que le den consistencia e integralidad a la acción pública. La propuesta de Christopher Hood de visibilizar las cuatro categorías de instrumentos: nodalidad, autoridad, tesoro y organización, contribuyen a ello. Finalmente, la *gestión pública*, es decir, poner «en marcha» el aparato estatal, a través de la operativización acertada, puntual y práctica de un conjunto de acciones y estrategias que lleven a la consecución efectiva de los objetivos y metas trazados en las políticas públicas. De nada sirve políticas bien diseñadas si no cuentan con planes de acción claros que generen resultados satisfactorios en su población objetivo.

## Referencias bibliográficas

- Aguilar, Luis** (2006). *Gobernanza y gestión pública*. Mexico, Fondo de Cultura Económica.
- Commaille, Jacques** (2010). «Sociologie de l'action publique», en Laurie Bousquet, Sophie Jacquot y Pauline Ravinet, dir., *Dictionnaire des politiques publiques* (3ª ed.), París, Presses de Sciences Po: 599-607.
- Correa, Raúl** (1996). «Título XI de la organización territorial. Constitución Política de Colombia, comentada por la Comisión Colombiana de Juristas». Bogotá, Comisión Colombiana de Juristas.
- Dodds, Anneliese** (2013). *Comparative public policy*, London, Palgrave Macmillan.
- Fontaine, Guillaume** (2015). *El análisis de políticas públicas: Conceptos, teorías y métodos*. Quito-Barcelona, Flasco-Anthropos.
- Gaudin, Jean Pierre** (2004). *L'action publique: sociologie et politique*. Paris, Presses de Sciences Po-Daloz.
- Hood, Christopher** (1986). *The Tools of Government*. Chatham, Chatham House.
- Howlett, Michael** (2011). *Designing public policies: Principles and instruments*. New York, Routledge.

- Irvin, Renée y Jhon Stanburry** (2004). «Citizen Participation in Decision Making: ¿Is It Worth the Effort?» *Public Administration Review*, 64 (1): 65p. DOI: 10.1111/j.1540-6210.2004.00346.x.
- Isunza, Ernesto y Alberto Olivera**, eds. (2006). *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social*. México D.F., Ciesas-Miguel Ángel Porrúa, 646 p.
- Isunza Vera, E. y A. Gurza Lavalle** coord. (2010). *La innovación democrática en América Latina. Tramas y nudos de la representación, la participación y el control social*. México, Ciesas-Universidad Veracruzana, 448 p.
- Jenkins-Smith, Hank y Paul Sabatier** (1993). *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*. Boulder, Westview Press.
- Jobert, Bruno** (1992). «Représentations sociales, controverses et débats dans la conduite des politiques publiques». *Revue Française de Science Politique* 42 (2): 219-234. DOI: 10.3406/rfsp.1992.404294.
- Kingdon, Jhon W.** (2003/1995). *Agendas, Alternatives and Public Policies*. New York, Longman.
- Kooiman, Jan** (2002). *Governing as Governance*. London, Sage.
- Laderchi, Caterina, Ruhi Saith y Frances Stewart** (2003). «Does it matter that we don't agree on the definition of poverty? A comparison of four approaches». Working Paper, (107).
- Lascoumes, Pierre y Patrick Le Galès** (2007a). «Introduction: Understanding Public Policy through Its Instruments: From the Nature of Instruments to the Sociology of Public Policy Instrumentation». *Governance* 20 (1): 1-21.
- Lascoumes, Pierre y Patrick Le Galès** (2007b). «L'action publique saisie par ses instruments», en *Gouverner par les instruments*, editado por Pierre Lascoumes y Patrick Le Galès, 11-44. Paris, Presses de Sciences Po.
- Lascoumes, Pierre y Patrick Le Galès** (2009). *Sociologie de l'action publique*. Paris, Armand Colin.
- Le Galès, Patrick** (1998). « Régulation, gouvernance et territoire ». *Droit et Société*, 24: 203-240.
- Lasswell, Harold** (1992/1951). «La orientación hacia las políticas», en *El estudio de las políticas públicas*, editado por Luis Aguilar Villanueva, 79-103. México, Porrúa.
- Liendo, Mónica y Adriana Martínez** (2001). «Asociatividad. Una alternativa para el desarrollo y crecimiento de las Pymes». *Sextas Jornadas Investigaciones en la Facultad de Ciencias Económicas y Estadística*. Bogotá, Instituto de Investigaciones Económicas, Escuela de Economía.
- Lodge, Martin** (2007). «Comparative Public Policy», en *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics and Methods*, editado por Frank Fischer, Gerald Miller y Mara Sidney, 273-288. Boca Raton, CRC Press.
- Lowi, Theodore** (2008). *Arenas of Power*. Boulder, London, Paradigm.
- March, James y Johan P. Olsen** (1989). *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*. New York, The Free Press.
- March, James y Johan P. Olsen** (1995). *Democratic Governance*. New York-London, Free Press.
- March, James y Johan P. Olsen** (2006). «The Logic of Appropriateness», en *The Oxford Handbook of Public Policy*, editado por Michel Moran, Martín Rein y Robert Goodin, 689-708. Oxford, Oxford University Press.
- Marsh, David**, ed. (1998). *Comparing Policy Networks*. Buckingham-Philadelphia, Open University Press.
- Muller, Pierre** (2010). *Las políticas públicas*. Bogotá, Universidad Externado de Colombia.
- Muñoz, Janeth Patricia** (2015a). «Los instrumentos de la política de lucha contra la pobreza rural en Colombia. Análisis del proyecto Pademer y el Programa Oportunidades Rurales». Tesis para obtener el título de doctorado en Ciencias Sociales con

Especialización en Estudios Políticos. Quito, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.

**Muñoz, Janeth Patricia** (2015b). La pobreza y las políticas públicas: del referencial global al sectorial. *Cuadernos del Cendes*, 32(88), 99-119.

**O'Donnell, Guillermo** (1999). «Horizontal Accountability in New Democracies», en *The self restraining State: Power and accountability in new democracies*, editado por Andrea Schedler, Larry Diamond y Marc Plattner, 29-51. Boulder, Lynne Rienner.

**Peruzzotti, Enrique** y **Catalina Smulovitz**, eds. (2002). *Controlando la política. Ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas*. Buenos Aires, Temas.

**Pierre, Jon** y **Guy Peters** (2000). *Governance, Politics and the State*. London, Macmillan Press.

**Pierson, Paul** (2000). «Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics». *The American Political Science Review* 94 (2): 251-267. DOI: 10.2307/2586011.

**Subirats, Joan** (1992). *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*. Madrid, Ministerio para las administraciones públicas.

## Documentos legales consultados

**Auto 004** de 2009. Disponible en «<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/autos/2009/a004-09.htm>»

**Auto 005** de 2009. Disponible en «<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/autos/2009/a005-09.htm>»

**Conpes 3426** de 2001. Disponible en «<https://www.minagricultura.gov.co/Normatividad/Conpes/Conpes%203426%20de%202006.pdf>»

**Conpes 102** de 2006. Disponible en «[https://www.minambiente.gov.co/images/normativa/conpes/2006/conpes\\_0102\\_2006.pdf](https://www.minambiente.gov.co/images/normativa/conpes/2006/conpes_0102_2006.pdf).»

**Conpes 3616** de 2009. Disponible en «[https://www.minagricultura.gov.co/Normatividad/Conpes/conpes\\_3616\\_09.pdf](https://www.minagricultura.gov.co/Normatividad/Conpes/conpes_3616_09.pdf)»

**Constitución Política de Colombia** de 1991. Disponible en «[http://www.procuraduria.gov.co/guiamp/media/file/Macro-proceso%20Disciplinario/Constitucion\\_Politica\\_de\\_Colombia.htm](http://www.procuraduria.gov.co/guiamp/media/file/Macro-proceso%20Disciplinario/Constitucion_Politica_de_Colombia.htm).»

**Decreto 4160** de 2011. Disponible en «[http://portal.dafp.gov.co/form/formularios.retrieve\\_publicaciones?no=1108](http://portal.dafp.gov.co/form/formularios.retrieve_publicaciones?no=1108)»

**Decreto 2706** de 2012. Disponible en «<http://www.contaduria.gov.co/wps/wcm/connect/cf7c48fb-0359-45d5-a034-436d4759d6bd/D2706-12+Gr+3+Microempresas-1.pdf?MOD=AJPERES>»

**Decreto 489** de 2013 Disponible en «<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=52301>»

**Ley 78** de 1988. Disponible en <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=9211>

**Ley 70** de 1993. Disponible en: <https://www.minagricultura.gov.co/Normatividad/Leyes/70-1993.pdf>

**Ley 134** de 1994: Disponible en «<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=330>»

**Ley 590** de 2000: Disponible en «<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=12672>»

**Ley 789** de 2002: Disponible en «<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=6778>»

**Ley 823** de 2003: Disponible en «<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=8787>»

**Ley 905** de 2004: Disponible en «<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=14501>»

**Ley 1014** de 2006: Disponible en «[http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_1014\\_2006.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1014_2006.html)»

**Ley 1133** de 2007: Disponible en «[http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_1133\\_2007.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1133_2007.html)»

**Ley 1152** de 2007: Disponible en «[http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_1152\\_2007.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1152_2007.html)»

**Ley 1429** del 2010: Disponible en «<http://wsp.presidencia.gov.co/Normativa/Leyes/Documents/ley142929122010.pdf>»

**Ley 1431** de 2011: Disponible en «[http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_1431\\_2011.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1431_2011.html)»

**Ley 1448** de 2011: Disponible en «<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=43043>»

**Ley 1450** de 2011: Disponible en «[http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_1450\\_2011.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1450_2011.html)»

**Ley 731** de 2002: Disponible en «<https://www.minagricultura.gov.co/Normatividad/Leyes/731-2002.pdf>».

**Ley 1190** de 2008: Disponible en «<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Normatividad/LEY%201190%20DE%202008%20a%20C3%B1o%20de%20la%20PD.pdf>».

**Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014**. «Prosperidad para todos»: Disponible en «[www.dnp.gov.co/PlanNacional-de-Desarrollo/PND-2010-2014/Paginas/Plan-Nacional-De-2010-2014.aspx](http://www.dnp.gov.co/PlanNacional-de-Desarrollo/PND-2010-2014/Paginas/Plan-Nacional-De-2010-2014.aspx)»

**Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010** (2014). «Estado Comunitario: Desarrollo para todos»: Disponible en «[https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/PND\\_Tomo\\_2.pdf](https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/PND_Tomo_2.pdf)».

**Sentencia 510** de 1998: Disponible en «<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1998/su510-98.htm>»

**Sentencia 025** de 2004: Disponible en «<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/t-025-04.htm>»

## Bases para la interpretación y regulación razonable de las criptomonedas: naturaleza, dificultades y desafíos constitucionales\*

Luciano D. Laise\*\*  
Gustavo Manzo-Ugas

pp. 107-124

### Resumen

Este artículo se abocará al estudio de uno de los principales desafíos de regulación jurídica de las criptomonedas. El primero de ellos consiste en comprender apropiadamente la naturaleza técnica de las monedas virtuales para así poder diseñar una regulación capaz de alcanzar los fines que se propone. El alcance de este trabajo se limitará al caso de la regulación tributaria argentina de tales monedas, porque allí se manifiesta paradigmáticamente la relevancia de la comprensión de la naturaleza técnica de las monedas virtuales para lograr una interpretación razonable y eficaz. Las conclusiones que arroja este artículo permiten determinar cuál es la naturaleza jurídica que cabría atribuirle a las criptomonedas en el campo de su regulación tributaria.

### Palabras clave

Criptodivisas / Interpretación constitucional / Regulación razonable / Monedas digitales / *Blockchain*

### Abstract

This article will exam one of the main challenges of regulatory framework of cryptocurrencies: to develop a proper understanding of the technical nature of virtual currencies in order to design a regulatory framework able to achieve its purposes. The scope of this work will limit to the Argentine tax regulations for cryptocurrencies, as that paradigmatically suggests the importance of understanding the technical features of those currencies in order to achieve a reasonable and effective interpretation. The conclusions of this research will determine what is the legal nature that shall be attributed to cryptocurrencies for its tax regulation framework.

### Key words

Cryptocurrencies / Constitutional Interpretation / Reasonable Regulation / Virtual Currencies / Blockchain

\* El presente artículo se inserta en un proyecto de investigación financiado y acreditado por la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires titulado: «Naturaleza y límites de la interpretación jurídica: desafíos en el Estado de Derecho Constitucional» (Código DCT1822), dirigido por el Dr. Eduardo Magoja. El orden de los autores se basa en un criterio estrictamente alfabético.

\*\* L. D. Laise. Doctor en Derecho, Investigador asistente, Conicet - Departamento de Ciencias Sociales, Jurídicas y Económicas, Universidad Nacional de Chilecito.

Correo-e: [lucianolaise@conicet.gov.ar](mailto:lucianolaise@conicet.gov.ar)

G. Manzo-Ugas. Doctor en Ciencias mención Derecho. Profesor de Teoría Política Constitucional de la Universidad Metropolitana. Especialista en Derecho Constitucional y Derecho Procesal Civil. Colciencias. Facultad de Estudios Jurídicos y Políticos, Universidad Metropolitana. Correo-e: [gmanzo@unimet.edu.ve](mailto:gmanzo@unimet.edu.ve)

## Introducción

Lo relativo a los criptoactivos y criptomonedas ha emergido hace unos diez años y desde entonces ha captado la atención de los medios de información y, en el caso de países como los Estados Unidos de América, también de las entidades regulatorias (Kien-Meng Ly, 2014:588).<sup>1</sup> Las aproximaciones a tales cuestiones han sido abordadas desde las ciencias informáticas o económicas, pero la investigación sobre su impacto en el tráfico jurídico es relativamente escasa en el mundo de habla hispana. En contraste, en la tradición jurídica anglosajona —especialmente en la estadounidense— se advierten algunas elaboraciones doctrinarias sobre los *Bitcoins* que, como señala Allen, oscilan entre dos extremos: i) una narrativa pesimista que enfatiza el potencial de *Bitcoin* para facilitar transacciones anónimas, nefastas y fraudulentas, siempre al margen de las fuerzas de la ley, y ii) en el extremo opuesto, un relato esperanzador el cual plantea que *Bitcoin* revolucionará al mercado financiero de la misma manera en que Internet revolucionó a las tecnologías de la información (Allen, 2017:878).

Uno de los principales retos para elucidar tanto la naturaleza técnica de los criptoactivos y criptomonedas como sus consecuencias jurídicas radica en la necesidad de comprender una serie de cuestiones que trascienden al mundo de las ciencias jurídicas. Estamos frente a una nueva frontera disciplinar en que se entrecruzan derecho, economía y tecnología. Porque, en efecto, abundan las aproximaciones jurídicas al fenómeno económico y financiero del *Bitcoin* que se focalizan en sus regulaciones normativas. Sin embargo, como bien subrayan Low y Teo (2017:235), escasean los estudios sobre la naturaleza legal del *Bitcoin*. Esta carencia de desarrollos doctrinarios sobre este resulta llamativa porque estas monedas virtuales suponen redefinir el concepto canónico o tradicional del dinero como medio de cambio, reserva de valor y unidad de registro contable (McCallum, 2015:348).

Situados en este contexto de ideas, el presente trabajo pretende defender la tesis de que es necesario comprender apropiadamente la naturaleza técnica de las monedas virtuales para así poder diseñar una regulación capaz de alcanzar los fines que se propone. El alcance de este trabajo se limitará al caso de la regulación tributaria argentina de tales monedas, porque allí se advierte un ejemplo en el cual se manifiesta paradigmáticamente la relevancia de la comprensión de la naturaleza técnica de las monedas virtuales para lograr una interpretación razonable y eficaz.

Cabe destacar que las criptomonedas —p. ej., *Bitcoin*— guardan similitudes con el resto de las monedas impresas en el sentido de que descansan, en último término, en la confianza

<sup>1</sup> En este trabajo se hará hincapié en *Bitcoin* por ser la moneda virtual que más circula, pero es justo indicar que han sido creadas más de 700 monedas digitales o virtuales (Judmayer, Stifter, Krombholz, y Weippl, 2017b:1).

que suscitan en sus usuarios.<sup>2</sup> No obstante, también las criptomonedas presentan rasgos peculiares que las diferencian de las monedas tradicionales; a saber, su circulación puede ser simultáneamente electrónica y anónima y, además, el origen o creación de las cripto-divisas no está centralizado por ninguna entidad gubernamental. Más aún, la circulación de las criptomonedas podría contribuir al desarrollo económico de países periféricos o también llamados «en vía de desarrollo», porque tales monedas virtuales no dependen de ninguna clase de intermediación de entidades financieras de naturaleza pública o privada, tal como se verá más adelante.

Así, el recorrido que se seguirá en el presente trabajo exigirá partir de los antecedentes históricos de las criptomonedas o criptodivisas; es decir, el pasaje del patrón oro como sustento de la moneda hacia un patrón en el que, en último término, las monedas se respaldan en la mera confianza que suscitan en sus usuarios. Posteriormente se examinarán los fundamentos básicos de la naturaleza técnica de las criptomonedas, puesto que el conocimiento básico de estas cuestiones permitirá comprender apropiadamente el alcance de una interpretación y regulación razonable de tales monedas virtuales. Luego se realizará un examen o test de razonabilidad de las regulaciones actuales de las criptomonedas en el contexto argentino.

Se ha escogido el mencionado caso sudamericano porque se trata de una experiencia que, a diferencia de lo que sucede en Estados Unidos de América —donde se advierten mayores desarrollos jurisprudenciales y doctrinarios sobre el tema objeto de estudio en este artículo—, en Argentina se regulan las criptomonedas mediante una equiparación con las monedas tradicionales o títulos de valor, en vez de regularlo como si fuera un *commodity*, tal como sucede en el derecho estadounidense.

### **Antecedentes históricos de los cryptoactivos y criptomonedas**

La idea original de Satoshi Nakamoto, fundador de la criptomoneda *Bitcoin*, era dar con un sistema de moneda que ofreciera mayores elementos de seguridad para el público, lo cual lo llevó a buscar el modo de prescindir de terceras personas en las transacciones monetarias, tal como acontece con las monedas tradicionales. Esto se habría originado como una respuesta ante la crisis de confianza tanto con el sistema bancario como con las regulaciones gubernamentales que tuvo lugar en los últimos años (Small, 2015:585).

<sup>2</sup> Se ha planteado que las monedas virtuales no están respaldadas por un gobierno central y unido esto al creciente uso que se les da como alternativa de inversión o especulación —cerca del 70 por ciento de los usuarios—, implican una alta volatilidad que distorsiona su utilidad como unidad de cuenta. Y, por ende, más bien cabría conceptualizar a las monedas virtuales como una especie de bien inmaterial sobre el cual se realizan inversiones financieras tal como acontece con los *commodities*. Esta caracterización podría ser discutible en un plano de política legislativa. Sin embargo, no se adoptará esta definición en el presente trabajo ya que, como se verá más adelante, se estudiará el caso argentino en el que se ha asimilado lisa y llanamente a las monedas digitales con las monedas tradicionales.

Se advierte, pues, que las criptomonedas plantean un problema en el que se entrecruza una cuestión tecnológica que involucra tanto al derecho como a la economía (Nakamoto, 2017:1-2). Sin embargo, el punto más relevante pasa por comprender la manera en que opera tal vinculación, lo cual podría facilitarse mediante una breve explicación de la historia de las monedas.

Rogoff explica detenidamente la historia por la que los agentes económicos han respaldado a la moneda ordinaria de los diferentes Estados y de qué manera esto ha operado. En concreto, el mencionado autor sostiene que en la época que va de 1870 a 1914 tuvo lugar el auge del patrón oro. Esto se debió a que las naciones mantuvieron un balance estable entre el respaldo de sus monedas con el oro, lo cual dio lugar a tasas de cambio internacionales relativamente homogéneas (Rogoff, 2017:28). Sin embargo, este panorama se vio drásticamente modificado por la I Guerra Mundial que llevó a priorizar el financiamiento del esfuerzo bélico. Cada Estado fue abandonando el balance de su moneda con el oro para con ello hacer frente a los inmensos gastos militares. Naturalmente, esto llevó a una inflación estratosférica que, tan pronto como terminó la guerra, cada gobierno pretendió calmar a través de un regreso al patrón oro (Rogoff, 2017:28-29).

La etapa posterior a la II Guerra Mundial, como bien lo indica Rogoff, supuso un gran reto para la normalización de la economía tras la contienda militar con mayor número de bajas en la historia de las principales potencias mundiales (Rogoff, 2017:29). Ciertamente no fue sencillo volver al patrón oro tras las crisis inflacionarias de la Gran Guerra. Resultó necesario establecer un adecuado punto de equilibrio, porque no se podía establecer una nueva paridad que fuera muy alta, pero tampoco una muy baja. Si tal paridad hubiera resultado muy alta habría generado deflación y la gente se habría abstenido de realizar gastos o inversiones, al menos hasta que la relación con el oro se reestableciera adecuadamente; si era muy baja tal paridad hubiera dado la imagen de una humillación nacional (Rogoff, 2017:29). En cualquier caso, se consideraba que la economía se iba a recomponer a unos niveles estables, siempre y cuando se instituyera una paridad entre las monedas nacionales y el patrón que fuera capaz de despertar confianza en los agentes económicos.

Una vez que se advirtió la centralidad de la confianza para atribuir valor a la moneda, se dio el paso siguiente de abandonar el patrón oro. Así se entra en el denominado patrón dólar que tiene su origen en los pactos de Bretton Woods y posteriormente en el denominado patrón de monedas Fiat, también llamadas «monedas fiduciarias»; esto es, basadas en la confianza. De hecho, en la actualidad el patrón actual sobre el que se apoya, en último término, la circulación del dinero es la confianza. Dicho de otra manera, el fundamento del valor del dinero resulta ser la confianza que se deposita en quien lo emite.

En efecto, como lo señala Torres, la mayoría de los países emplean dinero fiduciario, el cual se materializa en billetes de banco y monedas metálicas que carecen de valor intrínseco (Torres Gómez, 2004:20). Ahora bien, ¿en qué descansa el valor que se atribuye a esos papeles y metales? Pues en el ejercicio del poder soberano del Estado que emite tales billetes y monedas y al que luego el ordenamiento jurídico les atribuye curso legal (Torres Gómez, 2004:20). De hecho, la denominación de esta moneda fiduciaria es «Fiat», que proviene de la lengua latina, que significa «que así sea». Esto se debe a que su origen responde al referido ejercicio o puesta en práctica de la soberanía estatal. En contraste, una de las características específicas de las criptomonedas es que no dimanan de ningún estado soberano (Kien-Meng Ly, 2014:589).

Las criptomonedas, en alguna medida, procuran quebrar ese patrón de valor centrado en la confianza tal como venía entendiéndose convencionalmente, lo cual supone una intermediación de agentes económicos que comprende a múltiples actores, que van desde el ente que crea el dinero hasta quienes lo emplean en sus transacciones mercantiles. De hecho, George plantea que el interés que despertaron las criptomonedas como el *Bitcoin* responde a la debilitación del Fiat o confianza en que se apoyan las monedas tradicionales (George, 2016:425). A lo anterior se podría agregar una creciente desconfianza tanto en el gobierno como en la industria financiera (Small, 2015:585). Así puede resultar llamativo que el valor de monedas virtuales tales como *Bitcoin*, en efecto, también se apoya en el Fiat. No obstante, estamos frente a monedas que tienen una peculiaridad muy novedosa (Mushell, 2015:325), como veremos a continuación. En otras palabras, estamos frente a una redefinición del modo en que se comprende el alcance de la confianza que inspiran las monedas.

Las monedas virtuales implican el establecimiento de relaciones de intercambio económico de manera directa, entre dos o más partes, sin que exista la presencia, hasta ahora normal, del Estado tanto para regular el mercado financiero como de un intermediador financiero –paradigmáticamente una entidad bancaria– capaz de llevar a cabo el cobro de comisiones e impuestos por la transacción que se pretende realizar (Nakamoto, 2017:1; Judmayer, Stifter, Krombholz, y Weippl, 2017a:2; Christensen, 2017:533). De hecho, se insinúa que uno de los principales atractivos para el uso y circulación de las monedas virtuales consiste en que disminuye significativamente los elevados costos financieros que implican las operaciones bancarias (Sherlock, 2016:979; Tu, 2018:511).

En síntesis, el *Bitcoin* es una moneda descentralizada porque no está monitoreada, controlada o administrada por ninguna entidad gubernamental. La próxima sección desarrollará más detenidamente esos caracteres del *Bitcoin*: i) ausencia de intermediación de una entidad financiera; ii) creación descentralizada de naturaleza no estatal; iii) anonimato.

### **Bases conceptuales de los criptoactivos y criptomonedas**

La primera dificultad con que se enfrenta quien pretenda ofrecer un concepto de criptoactivos o criptomonedas es que no existe una definición unívoca. No hay, pues, un concepto universalmente aceptado del tema que nos ocupa. Con todo, las entidades que regulan el uso de criptomonedas tienden a considerarla como una moneda.<sup>3</sup> Esto ha llevado a que las personas que utilizan Bitcoin deban sujetarse a reglamentaciones contables y a las normas jurídicas que se dirigen a evitar el lavado de dinero (Kien-Meng Ly, 2014:588). ¿Pero, son las monedas virtuales enteramente asimilables a las monedas tradicionales? La tesis que se defenderá en ese trabajo es que las criptomonedas son análogas a las tradicionales; es decir, guardan diferencias, pero también comparten similitudes de central relevancia. La similitud, como se ha explicado en la sección anterior radica en que ambas descansan, en último término, en la confianza que suscitan en sus usuarios. Pero, ¿cuáles son las especificidades de las monedas virtuales?

### **Ausencia de intermediación de una entidad financiera**

El reto de las criptomonedas radica, pues, en determinar cuál es el rasgo específico que permite distinguirlas de las monedas tradicionales. En tal sentido, como ya se ha dicho más arriba, cabe poner de relieve que las monedas virtuales o criptomonedas no son administradas ni emitidas por el Estado, ni por ninguna entidad a la que se le delegue tales atribuciones (Kien-Meng Ly, 2014:589; Bryans, 2014:445; George, 2016:425).

El surgimiento de una moneda virtual que no dependiera de ninguna agencia del Estado tuvo lugar a partir de las oportunidades que suscitó Internet para el mercado financiero. Como relata Preukschat, a partir de la década de los noventa se empezó a aprovechar la infraestructura de internet para crear un sistema financiero abierto, sin entidades centrales, que garantizara el anonimato, el control de la oferta de moneda y, al mismo tiempo, que fuera transparente al 100 por ciento. Los resultados finalmente se presentaron en 2008 cuando nació la primera criptodivisa: *Bitcoin* (Preukschat, 2018:38).<sup>4</sup> El optimismo que suscitó este hecho histórico obedeció a que ya no resultaba necesario contar con una entidad financiera de confianza para llevar a cabo gran parte de las labores que la banca tradicionalmente venía desempeñando (Preukschat, 2018:38).

<sup>3</sup> Los efectos prácticos de la ubicación del *Bitcoin* en la categoría de monedas o en la de *commodities* pueden ser muy relevantes para determinar el régimen jurídico que les cabe. De hecho, si una empresa se dedica a intercambiar *Bitcoin* por dólares, el régimen concursal que le corresponde en los Estados Unidos de América es el de actividades comerciales que requieren para su ejercicio de una licencia estatal. No haría falta tal licencia si se tratase de un *commodity* (Deppert, 2015:125). En contra de esta caracterización del *Bitcoin* como moneda, Bedecarratz Scholz (2018:81-82).

<sup>4</sup> La fecha de la primera operación de *Bitcoin* parece ser discutida porque Tu afirma que se remonta al año 2009 (Tu, 2018: 510). Otros autores, en cambio, no precisan con detalle la fecha de aparición de la primera operación de *Bitcoin* y la sitúan en algún punto entre 2008 y 2009 (Judmayer et al., 2017b:1).

Ahora bien, lo que se ha venido exponiendo permite inferir lo siguiente: las criptodivisas o criptomonedas son una clase de bien inmaterial, perteneciente al área cibernética que posee un valor económico. Como Piana lo ha señalado acertadamente, no existe el *Bitcoin* en el mundo físico, sino que se trata de una unidad de medida en un sistema contable de transacciones (Piana, 2017:36). Más aún, el *Bitcoin* no está respaldado por ninguna otra moneda, ni por un bien material que le fuera asimilable como podría ser el oro. Dicho con otras palabras, estamos frente a una divisa virtual cuyo valor no descansa, en último término, sino en la mera confianza y seguridad que el *Bitcoin* inspira entre sus usuarios.

Entonces, cabría preguntarse, ¿en qué consiste el valor del *Bitcoin*? Pues el *Bitcoin* no tiene ningún valor intrínseco. Su novedad radica en que cada *Bitcoin* es única y está bajo el poder de una sola entidad a la vez (Deppert, 2015:127). De hecho, el *Bitcoin* opera en una suerte de libro mayor que se llama *Blockchain*,<sup>5</sup> el cual registra cada *Bitcoin* que ha sido creado y transferido (Hampton, 2015:336; Colombo, 2016: 2).<sup>6</sup> Luego, cada usuario almacena a su *Bitcoin* en una «billetera digital» a la que se accede mediante el ingreso de una «clave privada» de 64 caracteres alfanuméricos (Bryans, 2014:446; Grinberg, 2012:163). La diferencia sustancial que existe entre tal «clave privada» y aquellas que operan en los portales en internet de un banco consiste en que la clave privada es completamente irrecuperable (Deppert, 2015:127).<sup>7</sup>

### **Creación descentralizada de carácter no estatal**

Como se ha dicho, el *Bitcoin* no tiene ninguna clase de origen estatal (Engle, 2015:341; Grinberg, 2012:160). Entonces, ¿cómo se origina? Pues en un proceso llamado «minado», el cual consiste en usuarios que proveen el poder informático de procesamiento de datos que resulta necesario para llevar a cabo transacciones de *Bitcoins*. El minado no es sino la ejecución de una continua serie de cálculos que agregan transacciones al *Blockchain* (Deppert, 2015:127). Respecto a las monedas tradicionales, lo más contrastante de la creación de *Bitcoins* es que su origen no está focalizado en un solo punto, sino que es un producto que resulta del mencionado proceso de minado, el cual es realizado mediante la contribución de múltiples usuarios dispersos en el mundo de la red. En consecuencia, dicho proceso revela el carácter inherentemente descentralizado y no estatal de la creación u origen del *Bitcoin* (Desmond, 2013:31).

<sup>5</sup> Resulta preciso aclarar que, en este trabajo, el término *Blockchain* se utilizará en su acepción técnica; es decir, como registro en el cual se inscriben las operaciones de *Bitcoin*. Actualmente *Blockchain* ya designa cualquier clase de soporte tecnológico de las criptomonedas (Judmayer et al., 2017:3-4).

<sup>6</sup> La tecnología desarrollada por el *Blockchain* sería de una utilidad tal que podría ser empleada no solo para el tráfico de monedas virtuales, sino también para las tradicionales (Colombo, 2016:2-3).

<sup>7</sup> La circulación de los *Bitcoins* se asemeja a la del dinero en efectivo. De hecho, las transacciones con *Bitcoins* no pueden ser revertidas, excepto el caso en que el tenedor devolviese los *Bitcoins* a la otra parte (Mushell, 2015:324).

Los otros actores principales en la industria del *Bitcoin* son quienes intercambian esta moneda como instrumento de pago. Una vez que ha sido creado los *Bitcoins*, estos pueden ser intercambiados por monedas tradicionales mediante operaciones de banca electrónica, para adquirir cualquier clase de bienes mediante el comercio electrónico, para cancelar una obligación por quien aceptase recibir *Bitcoin*, o bien para transferir esa clave privada de un usuario a otro de *Bitcoin* (Deppert, 2015:127-128). Es preciso subrayar que una de las notas más relevantes de este sistema de moneda es que el almacenamiento de las *Bitcoins* no se ubica en un servidor central, sino en una red *peer to peer*,<sup>8</sup> lo que vuelve a este sistema invulnerable a los ataques cibernéticos (Grinberg, 2012:163).

### **Anonimato: ¿son realmente anónimas las monedas virtuales?**

Una de las características más controvertidas de las monedas virtuales como el *Bitcoin* radica en su inherente anonimidad; es decir, la posibilidad de transferir unidades de valor sin contar con la verificación de la identidad de los usuarios de las monedas virtuales. De hecho, no faltan autores que entienden que estas innovaciones tecnológicas habilitan un nuevo campo de acción para delitos financieros, tales como el lavado de dinero (Bryans, 2014:441). En efecto, como ese registro no vincula una «clave privada» a ninguna persona en particular, eso ha dado lugar a que se piense que el adquirente oculta su identidad real detrás de dicha privada (Engle, 2015:343). Sin embargo, como se guarda registro del origen de cada *Bitcoin* en lo que se ha dado en llamar *Blockchain*, no resulta correcto afirmar que la naturaleza del *Bitcoin* es necesariamente anónima. Un sofisticado análisis informático ha permitido rastrear el origen de grandes operaciones que emplearon *Bitcoins* (Schroeder, 2015:13).

Así, el *Bitcoin* no resulta ser una moneda propiamente dicha o una divisa, pues no cumpliría con parte de los elementos que poseen la moneda y la divisa tradicional. Siendo más específicos, las criptomonedas no poseen una representación sensible: un billete, una moneda, un documento o título; no precisan de intermediarios financieros y, sobre todo, no dimanen de entidades estatales. Sin embargo, las criptodivisas sí poseen elementos y características que las asemejarían al concepto de moneda y divisa tradicional; a saber: comunican una unidad o medida de valor que descansa en la confianza de los usuarios que emplean tal moneda. De esta manera, el *Bitcoin* se intercambia por otros bienes y se utiliza para cancelar obligaciones de naturaleza dineraria, tal como acontece con el resto de las monedas tradicionales.

<sup>8</sup> Las redes *peer to peer* son un tipo específico de redes computadoras descentralizadas. Todas las computadoras están conectadas a un enlace central en las redes de computadoras tradicionales. Ese enlace es llamado 'servidor', el cual contiene todos los archivos a los que las computadoras de la red podrían necesitar acceso. En cambio, una red *peer to peer* no cuenta con un servidor central. Cada computadora que integra la red emplea un *software* especializado para conectarse ella misma, en ese preciso momento, a cada una de las demás computadoras que integran esa red (Bisconti, 2019).

Lo dicho hasta aquí suscita diversos interrogantes de naturaleza constitucional. Más específicamente, ¿existen restricciones ilegítimas para el uso o circulación de las criptodivisas?, ¿cuáles son las bases para una regulación tributaria razonable para acuñar criptomonedas? Sobre estas cuestiones versará la próxima sección de este artículo.

## **Constitucionalidad de la regulación tributaria de las ganancias que generan las criptomonedas, cryptoactivos y otros bienes virtuales: bases para un examen de razonabilidad**

### **Planteamiento: un examen de razonabilidad del régimen tributario de las criptodivisas en Argentina**

Una vez examinada la naturaleza técnica de los *Bitcoins*, no con la pretensión de agotar sus implicancias tecnológicas, sino para comprender las particularidades técnicas respecto a las monedas tradicionales, en esta sección se realizará un análisis constitucional de las bases para una regulación razonable para el establecimiento de su marco tributario. Más en concreto, se realizará un examen de razonabilidad del régimen actual de monedas virtuales a partir de la reforma al régimen tributario argentino del año 2017, que introdujo la novedad de gravar a las rentas provenientes de la enajenación de monedas virtuales o digitales (Ley Nacional de Impuestos a las Ganancias, 2017, artículo 2°, inciso 4°).

Se trata esto de una cuestión de suma relevancia porque la máxima o examen de razonabilidad constituye una herramienta frecuentemente utilizada por los tribunales para juzgar los casos en donde se encuentran involucrados derechos o bienes fundamentales bajo tensión (Cianciardo, 2010:177; Cianciardo, 2014:26). Estamos, pues, ante un instrumento que posibilita que los operadores jurídicos —principalmente los jueces— sean capaces de determinar si la pretensión de operar financieramente con *Bitcoin* constituye el ejercicio razonable del derecho fundamental a la propiedad o, por el contrario, si configura una pretensión irrazonable y antisocial (Didier, 2015:259). A continuación, se brindarán las bases para determinar si la citada normativa es capaz de superar los cuatro pasos o subjuicios del examen de razonabilidad: i) subjuicio de idoneidad; ii) subjuicio de necesidad; iii) subjuicio de razonabilidad en sentido estricto; iv) aseguramiento del contenido mínimo de los derechos involucrados.

### **Subjuicio de idoneidad**

Este subjuicio procura determinar si las medidas adoptadas por el Estado son aptas para fomentar la realización de un fin estatal legítimo (Clérico, 2015:76). Más en concreto, este paso implica una concepción de la razonabilidad práctica que hace referencia a fines. Por consiguiente, *prima facie* será razonable una elección interpretativa en la medida en que la alternativa escogida por el intérprete resulte ser el medio más apto; esto es, el camino

más eficaz y eficiente para alcanzar un determinado fin (Cianciardo, 2014:26). Esto supone que el intérprete es capaz de especificar la finalidad de una norma jurídica y los medios que el legislador o constituyente dispusieron para alcanzar tal fin. Es preciso remarcar que tales fines deben ser legítimos y socialmente relevantes (Didier, 2015:259). Luego, lo que el intérprete habrá de hacer es constatar si los medios disponibles son capaces de concretar tal finalidad (Cianciardo, 2010:179; Clérico, 2015:76).

Lo último, aplicado al establecimiento de una obligación tributaria de monedas virtuales tales como *Bitcoins*, implica dilucidar cuál es el fin que persigue tal disposición legal y, sobre todo, si tal finalidad es constitucionalmente admisible y socialmente relevante (Didier, 2015:259). En efecto, el subjuicio de idoneidad supone examinar si las monedas virtuales son asimilables al resto de monedas o títulos de valor que son gravados por el impuesto a las ganancias y, además, si tal regulación tributaria es capaz de alcanzar la finalidad que se propone. Se trata esto de un camino distinto al que se ha tomado, por ejemplo, en los Estados Unidos de América en donde se ha regulado a las monedas virtuales como un *commodity* en vez de asimilarlo a una moneda análoga al dólar americano (Colombo, 2016:4).

Respecto a la finalidad que se persigue al gravar a las monedas virtuales, parece ser que el objeto de la ley tributaria es claramente recaudatorio. Se trata de gravar no el patrimonio sino los rendimientos que este produce. Además, como ha sostenido Villegas desde hace ya un tiempo, estamos frente a un impuesto de tipo personal, porque su alícuota progresiva tiene en cuenta especiales situaciones personales del contribuyente (Villegas, 2001:543). Luego cabría preguntarse si la norma que grava a las ganancias que devengan las criptomonedas es adecuada para lograr su finalidad recaudatoria. La respuesta, a primera vista, parecería ser afirmativa, en tanto se expande el criterio espacial de atribución de la ganancia para incluir no solo a las ganancias de origen nacional, sino a los beneficios que reporte la enajenación de monedas virtuales (Ley Nacional de Impuestos a las Ganancias, 2017, artículo 7°).

Sin embargo, las cosas resultan bastante más complicadas porque la citada disposición legal no parece tomar nota apropiadamente de la naturaleza anónima de los *Bitcoins*. En efecto, como se ha dicho más arriba, las operaciones con moneda virtuales se asemejan profundamente a las operaciones con dinero en efectivo. Se trata de operaciones marcadas por el anonimato porque se desconoce la identidad de los usuarios y, sobre todo, porque en tales operaciones los intermediadores financieros tales como bancos o entidades gubernamentales se encuentran completamente al margen. No olvidemos que en el *Blockchain* se guarda registro de las operaciones en que se generan y transfieren *Bitcoins*, pero en él no existen registros que permitan asociar tales operaciones a tal o cual persona, salvo que se emprenda la complejísima tarea de reconstrucción de las operaciones con monedas virtuales.

En consecuencia, la política fiscal por la que se decide gravar las monedas virtuales parece quedarse en una especie de retórica tributaria por la que se pretende equiparar a las monedas virtuales con las monedas tradicionales, pero en la realidad tal política devendría impracticable. ¿Cómo fiscalizar el cumplimiento de obligaciones tributarias sobre operaciones financieras que no conllevan registros contables de carácter personalizado?

La reglamentación que la administración tributaria dicte en un futuro requiere superar estas dificultades operativas. ¿Pero acaso podrá enfrentarse apropiadamente ese desafío? Desde un plano técnico eso no parece enteramente imposible, aunque cabría interrogarse si eso implicará un gasto proporcionado a los beneficios tributarios que tales fiscalizaciones reportarían. Tal reglamentación, en efecto, resultaría de la máxima relevancia para la autoridad tributaria que emprenda la tarea de recaudar el impuesto a las ganancias en concepto del gravamen a los beneficios que reporte la enajenación de monedas virtuales. Sin embargo, las dificultades técnicas señaladas podrían implicar un desfavorable balance de costos y beneficios y, por ende, se trataría de una decisión incapaz de superar el subjuicio de razonabilidad en sentido estricto, como se verá más adelante.

### **Subjuicio de necesidad**

El examen de razonabilidad exige también la aplicación de un subjuicio de necesidad, el cual exige determinar si la restricción de uno de los derechos involucrados pudo haber sido evitada; esto es, si podría haberse alcanzado el mismo estado de casos que se procura, pero a través de medios menos restrictivos a los derechos en cuestión (Clérico, 2015:76). En lo que respecta al caso del gravamen de las criptomonedas de lo que se trata es de evaluar la restricción del derecho a la propiedad involucrado a la luz de un examen de los medios alternativos. Dicho de otra manera, se analiza si la justificación a la limitación del derecho afectado es excesiva; es decir, si podría evitarse o, al menos, concretar en la menor medida posible (Clérico, 2015:82).

Como bien señala Clérico, el examen de necesidad trata sobre un análisis de la relación empírica entre la medida estatal y el derecho limitado (Clérico, 2015:82). A diferencia de lo que ocurre con el subjuicio de idoneidad, aquí se lleva a cabo una relación empírica; es decir, se compara la medida escogida —o a adoptar— con otras alternativas disponibles. En concreto, el examen de necesidad puede presentarse bajo alguna de las siguientes maneras:

a) *Comparación de los medios alternativos*: los diversos medios a disposición del intérprete se comparan con el resultado interpretativo que se haya adoptado en relación con el fomento de un fin constitucional legítimo. En el caso de las criptomonedas esto llevaría a plantearse la siguiente interrogante, ¿existía un curso de acción disponible que fuera capaz de garantizar una equitativa recaudación tributaria en concepto de impuesto a las ganancias sin gravar a las enajenaciones de monedas virtuales? La respuesta a la

interrogante es negativa. Se incurriría necesariamente en un tratamiento inequitativo si se deja afuera de la recaudación por tal tributo a las criptomonedas. No obstante, ya que se asimila enteramente a las monedas virtuales a las tradicionales; es decir, sus operaciones financieras conllevan una fuerte dosis de anonimato, se ha escogido entonces un camino que no podría asegurar un incremento de la recaudación tributaria. Salvo que se emprenda un oneroso seguimiento y reconstrucción de las operaciones financieras a través de criptomonedas.

b) *Comparación de la intensidad de la afectación del derecho involucrado.* Aquí resulta preciso comparar las medidas alternativas con el grado de restricción de los derechos involucrados que estas implican (Clérico, 2015:82-83). En el caso de las criptomonedas esto parece implicar un examen sobre las alternativas disponibles. Es aquí donde la pregunta que cabe hacerse es si se incurre necesariamente en algún grado de limitación excesiva del derecho a la propiedad, pero tales alternativas no siempre afectan en la misma medida a los sujetos involucrados. Si así fuera, la exigencia de razonabilidad conlleva el deber de escoger aquella que menos restringe a los derechos en cuestión.

Aquí es donde las dificultades técnicas para fiscalizar el cumplimiento de obligaciones tributarias provenientes de monedas digitales podrían generar tensiones con otros derechos fundamentales. Si la única forma de asociar una operación financiera con criptomonedas a una determinada persona exige una compleja reconstrucción de rastros que se ha dejado en el *Blockchain*, pues entonces resultará necesario asociar una operación financiera a la 'huella digital' de una persona sospechosa de operar con *Bitcoins*. Es decir, para vincular a una persona determinada con operaciones financieras en que se emplean monedas virtuales es imprescindible reconstruir su vida en el mundo de la red. Con otras palabras, la fiscalización de la regulación tributaria de las criptomonedas supondría una intromisión en la vida privada de los particulares sospechosos de operar con *Bitcoins*.

### **Subjuicio de proporcionalidad en sentido estricto**

Una vez que han sido superados los juicios de adecuación y de necesidad, la máxima de razonabilidad exige valorar la proporcionalidad en sentido estricto de la medida sometida a evaluación. Este subjuicio, tal como sostiene casi unánimemente la dogmática de los derechos fundamentales, conlleva establecer si la medida bajo examen guarda una relación razonable con el fin que se procura alcanzar (Cianciardo, 2009:107). Ahora bien, ¿qué significa «relación razonable»?

La respuesta dominante a tal interrogante, como afirma Cianciardo (2009:107), remite a un balance entre ventajas y desventajas del resultado interpretativo que se adopte. Esta caracterización del examen de proporcionalidad en sentido estricto no está exenta de

dificultades. En primer lugar, resulta sumamente complicado determinar en qué consiste una «relación razonable». Así, la expresión que explica tal concepto mediante un «balance entre costo y beneficios» parece designar que será razonable toda decisión que conlleve un coste justificado en relación con los costos implicados. Por ende, como bien advierte Cianciardo, cuanto mayor sea el beneficio que se siga de la decisión, mayor aceptación habría que predicar sobre el grado de restricción tolerable.

Situados en este contexto de ideas, el examen de proporcionalidad en sentido estricto supone dos clases de dificultades de extrema relevancia. En primer lugar, se advierten los problemas que implican la identificación, valoración y comparación de los intereses en juego. En el caso de las monedas virtuales que nos ocupa en este trabajo, ¿tienen el mismo peso los intereses que defienden la libertad o el derecho a la propiedad o «pesa» más el afán recaudatorio que posibilita el financiamiento del presupuesto público? Si ese fuera el camino más idóneo para solucionar esta clase de dilemas, como bien resume Cianciardo (2009:110), terminaría sucediendo que hay una jerarquización implícita de los intereses o pretensiones en pugna. En consecuencia, esta relación razonable supondría una decisión que presupone una escala de valor por la cual se le asigna más o menos peso a determinada posición, sin explicitar las razones que la respaldan. Dicho con otras palabras, si se asume que un bien público o derecho fundamental vale más que otro, eso depende necesariamente de la medida que se adopte. El problema radica en que esa medida carecería de explicación o justificación normativa alguna.

En segundo lugar, incluso suponiendo que pudiéramos determinar que el fin que se busca alcanzar con un determinado resultado interpretativo es de suma relevancia institucional —v. gr., la pretensión de asegurar ingresos públicos mediante la actividad recaudatoria del Estado— y, además, que el medio escogido se justificase en función del peligro que pretende evitar —p. ej., la evasión fiscal—, pues entonces estaríamos desnaturalizando el sentido mismo que animó al examen de razonabilidad (Cianciardo, 2009:110-11). En efecto, incluso si se concede que pudiéramos afirmar la prevalencia de un legítimo interés estatal por mantener una recaudación tributaria para financiar un modelo de Estado de bienestar por encima de derecho a la propiedad por sobre las monedas virtuales, esto terminaría implicando que este último derecho no opera de modo alguno cuando se lo pone en tensión frente al aspecto recaudatorio de la actividad financiera del Estado.

Por lo tanto, el examen de proporcionalidad, en sentido estricto, conllevaría una violación del derecho a la propiedad, siempre y cuando se lo ponga en tensión con la actividad recaudatoria del Estado. Más aún, la vigencia material de uno de los derechos fundamentales más relevantes para la tradición constitucionalista clásica —el derecho a la propiedad privada— terminaría estando subordinada a su no afectación a un interés estatal de suma relevancia, a una «razón de Estado», en lo que descansaría el apropiado respeto

de los derechos fundamentales (Cianciardo, 1999:50). Este orden de ideas reclama incorporar un cuarto paso o examen para superar estas insuficiencias. Dicho de otra manera, resulta preciso adicionar un nuevo examen que asegure la vigencia de todos y cada uno de los derechos involucrados, en todos y cada uno de los casos posibles.

### **Un paso adicional: el subjucio de aseguramiento del contenido esencial de los derechos involucrados**

Resulta menester incorporar la garantía del contenido esencial o mínimo de los derechos fundamentales. De lo contrario, al menos en algunos casos, será posible superar el test de razonabilidad pero también que estemos frente a una decisión o medida inconstitucional precisamente por afectar el contenido esencial de algún derecho fundamental (Cianciardo, 1999:50-51); dicho de otra manera, una decisión razonable o proporcionada no es necesariamente constitucional. Ahora bien, ¿en qué consiste tal garantía del contenido esencial? Pues lo anterior refiere a un núcleo inalterable de los derechos fundamentales que de ningún modo podría ser regulado, restringido o limitado (Nogueira Alcalá, 2003:245).

La garantía del contenido esencial se puede encontrar en el constitucionalismo europeo en el Art. 19.2 de la Ley Fundamental de Bonn (1949), donde se estableció que «en ningún caso un derecho fundamental podrá ser afectado en su contenido esencial». Siguiendo un camino semejante, la Constitución de España recoge esta garantía en su artículo 53.1, que prescribe que «Solo por ley, que en todo caso deberá respetar su contenido esencial, podrá regularse el ejercicio de tales derechos y libertades».

En el ámbito latinoamericano, concretamente en el caso argentino, se puede rastrear el antecedente del artículo 28 la Constitución de la Nación Argentina que establece que «Los principios, garantías y derechos reconocido en los anteriores artículos, no podrán ser alterados por las leyes que reglamentan su ejercicio». Un punto interesante de esta disposición constitucional, como remarca Linares, es que no parece tener un claro antecedente en la Constitución de los Estados Unidos de América (Linares, 2002:160), sino que se desprende del artículo 20 del Proyecto de Alberdi que prescribe lo siguiente: «Las leyes reglan el uso de estas garantías de derecho público; pero el Congreso no podrá dar ley que con ocasión de reglamentar u organizar su ejercicio, las disminuya, restrinja o adultere en su esencia» (Alberdi 1957:223).

Ahora bien, ¿cuáles son los elementos del contenido esencial de los derechos fundamentales? La respuesta a este interrogante exige que la especificación del contenido esencial del derecho a la propiedad ha de elaborarse concretamente; esto es, en el marco de un caso concreto y particular, mediante una descripción de los siguientes elementos (Toller, 2014:168; Toller, D'Elía y Fernández-Santander, 2012:136):

*Fines o fin para que se reconoce el derecho fundamental en cuestión.*

*Quién es su titular (sujeto activo).*

*Quién debe respetar o dar efecto a tal derecho fundamental (sujeto pasivo).*

*Contenido o descripción de la conducta involucrada por los derechos en juego.*

*Condiciones bajo las cuales el titular pierde su derecho, incluyendo, si las hubiera aquellas condiciones que habilitan al titular a renunciar al derecho en cuestión.*

*Qué libertades y facultades de obrar disfruta el titular que demanda el derecho, incluyendo una especificación de sus fronteras, como es el caso de la determinación de sus deberes, y especialmente el deber de no interferencia y de adecuación con los derechos y libertades de otros titulares de ese derecho o de otros derechos reconocidos.*

Así, la determinación del contenido esencial exige, pues, atender hacia la naturaleza, finalidad y ejercicio funcional de cada derecho en litigio, con la intención de alcanzar un modo de compatibilizar a los derechos o bienes bajo tensión, evitando que ninguno se vea realmente frustrado. De esta manera, resulta posible diferenciar en un derecho lo que es su ámbito material; esto es, las acciones, omisiones y daciones que *prima facie* están incluidas en el derecho, del verdadero derecho, que surge de determinar dentro de esas acciones, omisiones y daciones, las que forman parte de su ámbito formal o ámbito jurídico, o ámbito de legítimo ejercicio (Toller *et al.*, 2012:136).

Situados en este contexto de ideas, cabe preguntarse, ¿la equiparación que realiza la ley tributaria argentina de las monedas digitales al resto de monedas tradicionales imposibilita el ejercicio legítimo del derecho a la propiedad involucrado?, ¿se imposibilita la finalidad del derecho fundamental a la propiedad en la regulación bajo estudio? Las respuestas a estos interrogantes son negativas. Porque no estamos frente a un tributo que imposibilite el ejercicio de la libertad o derecho fundamental a la propiedad privada. Este derecho no se ve afectado en su núcleo esencial o contenido mínimo, en la medida en que no estamos frente a un tributo confiscatorio. Cabe remarcar que el límite al ejercicio de la potestad tributaria es una manifestación de la soberanía del Estado, siempre y cuando no imposibilite el ejercicio del derecho a la propiedad (Villegas, 2001:207-208). Se trata, en efecto, de que los tributos bajo ningún concepto pueden implicar la imposición de una obligación que disminuya el patrimonio y, al mismo tiempo, imposibilite el ejercicio de la actividad del contribuyente (Villegas, 2001:209). Ninguno de estos requisitos se presenta, al menos no *prima facie*, cuando se equipara a las monedas digitales con las monedas tradicionales a los efectos de gravar a los beneficios que reporte su enajenación.

## **Conclusiones**

El surgimiento de las criptomonedas y la tecnología *blockchain* ha ocasionado diferentes efectos en la sociedad. Entre tales consecuencias resulta preciso destacar aquellas que operan en el campo del derecho y la economía. Las criptomonedas presentan simultáneamente

continuidades y cambios disruptivos en relación con las monedas tradicionales. Por un lado, las criptomonedas prosiguen con la confianza como factor en el que, en último término, descansa el valor de la moneda. Pero, por el otro, posibilitan el carácter anónimo de las transacciones financieras en el mundo electrónico y, por añadidura, eliminan la necesaria intervención de agentes financieros o de entidades gubernamentales.

Esta investigación se ha focalizado en el caso argentino –más en concreto: el régimen tributario de las operaciones financieras con criptomonedas– precisamente porque este refleja la necesidad de comprender básicamente los aspectos técnicos de estas nuevas tecnologías financieras para lograr una regulación exitosa. La práctica de un examen de razonabilidad a la citada regulación tributaria revela que estamos frente a una norma que resulta tan razonable como inapropiada para alcanzar los fines recaudatorios que se propone.

Lo dicho anteriormente se debe, en su mayor parte, a una inadecuada comprensión de las particularidades técnicas de las criptomonedas. Más específicamente, la normativa tributaria argentina parece ignorar que tales monedas son asimilables en algunos sentidos a las monedas tradicionales, pero que las operaciones financieras efectuadas con ellas pueden ser anónimas.

En síntesis, la actual regulación argentina del régimen tributario de las criptomonedas está condenada al fracaso, no porque sea irrazonable sino porque no asume correctamente la naturaleza técnica de las monedas virtuales. Esto podría remediarse a través de una reglamentación de la administración tributaria que asuma el carácter anónimo de las monedas virtuales y, por ende, la ausencia de intermediarios financieros, tanto de las entidades gubernamentales que regula la actividad financiera como de la misma banca.

## Referencias bibliográficas

- Alberdi, Juan Bautista** (1957). *Bases y puntos de partida para la organización política de la República Argentina*, Buenos Aires, Sopena.
- Allen, Hillary J.** (2017). «\$=Euro=Bitcoin». *Maryland Law Review*, 76(4), 877–939.
- Bedecarratz Scholz, Francisco** (2018). «Riesgos delictivos de las monedas virtuales: Nuevos desafíos para el derecho penal». *Revista Chilena de Derecho y Tecnología*, 7(1), 79-105. <https://doi.org/10.5354/0719-2584.2018.48515>
- Bernal Pulido, Carlos** (2014). *El principio de proporcionalidad y los derechos fundamentales: el principio de proporcionalidad como criterio para determinar el contenido de los derechos fundamentales vinculante para el Legislador*. (2° ed.). Bogotá, Universidad Externado de Colombia.
- Biscontini, Tyler** (2019). «Peer-to-peer (P2P)». Recuperado de <https://login.ez.unisabana.edu.co/login?url=https://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&AuthType=ip&db=ers&AN=87323153&lang=es&site=eds-live&scope=site>.
- Bryans, Danton** (2014). «Bitcoin and Money Laundering: Mining for an Effective Solution». *Indiana Law Journal*, 89(1), 441-472.

- Christensen, Koker** (2017). «Bitcoin, Blockchain, and the Future of Financial Services». *Banking Law Journal*, 134(10), 532-538.
- Cianciardo, Juan** (1999). «Máxima de razonabilidad y respeto de los derechos fundamentales». *Persona y Derecho*, 41(41), 45-56. Recuperado de: <http://dadun.unav.edu/handle/10171/13887>.
- Cianciardo, Juan** (2009). *El principio de razonabilidad: del debido proceso sustantivo al moderno juicio de proporcionalidad* (2ª edición). Buenos Aires, Ábaco.
- Cianciardo, Juan** (2010). «The Principle of Proportionality: The Challenges of Human Rights». *Journal of Civil Law Studies*, 3, 177-186. Recuperado de: <https://digitalcommons.law.lsu.edu/jcls/vol3/iss1/111/>.
- Cianciardo, Juan** (2014). «Argumentación, principios y razonabilidad entre la irracionalidad y la racionalidad». *Dikaion*, 23(1), 11-36. DOI: <http://dx.doi.org/DOI:10.5294/DIKA.2014.23.1.2>
- Clérico, Laura** (2009). *El examen de proporcionalidad en el derecho constitucional*. Buenos Aires, Eudeba.
- Clérico, Laura** (2015). «Examen de proporcionalidad y objeción de indeterminación». *Anuario de Filosofía Del Derecho*, 31, 73-99.
- Colombo, Ronald J.** (2016). «Bitcoin: Hype or Harbinger». *Journal of International Business and Law*, 16(1), 1-5.
- Deppert, Chelsea** (2015). «Bitcoin and Bankruptcy: Putting the Bits Together». *Emory Bankruptcy Developments Journal*, 32(1), 123-158.
- Desmond, Conor** (2013). «Bitcoin: Hacker Cash or the Next Global Currency». *Public Interest Law Reporter*, 19(1), 30-38.
- Didier, María Marta** (2015). «El derecho a la objeción de conciencia: criterios para su interpretación». *Dikaion*, 24(2), 253-281. DOI: <https://doi.org/http://dx.doi.org/10.5294/DIKA.2015.24.2.3>
- Engle, Eric** (2015). «Is Bitcoin Rat Poison? Cryptocurrency, Crime, and Counterfeiting (CCC) ». *Journal of High Technology Law*, 16(2), 340-393.
- George, Olivia M.** (2016). «Bridging Bitcoin's Gender Gap». *New York University Journal of Law and Business*, 12(2), 423-458.
- Grinberg, Reuben** (2012). «Bitcoin: An Innovative Alternative Digital Currency». *Hastings Science & Technology Law Journal*, 4(1), 159-208.
- Hampton, Sam** (2015). «Undermining Bitcoin». *Washington Journal of Law, Technology & Arts*, 11(4), 331-354.
- Judmayer, Aljoshia, Nicholas Stifter, Katharina Krombholz y Edgar R.Weippl** (2017). *Blocks and Chains: Introduction to Bitcoin, Cryptocurrencies, and their Consensus Mechanisms*. Williston, Morgan & Claypool. Recuperado de: <http://public.eblib.com/choice/publicfullrecord.aspx?p=4894930>.
- Kien-Meng Ly, Matthew** (2014). «Coining Bitcoin's Legal-Bits: Examining the Regulatory Framework for Bitcoin and Virtual Currencies». *Harvard Journal of Law & Technology*, 27(2), 587-608.
- Ley Nacional de Impuestos a las Ganancias**, N.º 27.430 (2017). Argentina.
- Ley Fundamental de Bonn** (1949). Alemania.
- Linares, Juan Francisco** (2002). *Razonabilidad de las leyes: el «debido proceso» como garantía innominada en la Constitución Argentina* (2a act.). Buenos Aires, Astrea.
- Low, Kelvin F. K. y Ernie G. S. Teo** (2017). «Bitcoin and other Cryptocurrencies as Property?» *Law, Innovation & Technology*, 9(2), 235-268. <https://doi.org/10.1080/17579961.2017.1377915>
- McCallum, Bennet T.** (2015). «The Bitcoin Revolution». *Cato Journal*, 35(347-356).
- Mushell S., Ari.** (2015). «Bitcoin Mania: Will It Matter». *Banking Law Journal*, 132(7), 322-340.

- Nakamoto, Satoshi** (2017). «Bitcoin: A Peer-to-Peer Electronic Cash System». *2017 Blockchain Technology and Digital Currency National Institute*.
- Nogueira Alcalá, Humberto** (2003). *Teoría y dogmática de los derechos fundamentales*. Méjico D.F, Universidad Nacional Autónoma de Mexico- Institutos de Investigaciones Jurídicas.
- Piana, Carlo** (2017). «Bitcoin: An Open Source Currency and More». *International Free and Open Source Software Law Review*, 9(1), 35-44.
- Preukschat, Alex** (2018). *Blockchain: la revolución industrial de Internet*. Bogotá, Paidós.
- Rogoff, Kenneth S.** (2017). *The Curse of Cash: How Large-denomination Bills Aid Crime and Tax Evasion and Constrain Monetary Policy*. New Jersey, Princeton University Press.
- Schroeder, Jeanne L.** (2015). «Bitcoin and the Uniform Commercial Code». *University of Miami Business Law Review*, 24(3), 1-80.
- Sherlock, Michael** (2016). «Bitcoin: The Case against Strict Regulation». *Review of Banking and Financial Law*, 36(2), 975-1020.
- Small, Stephen** (2015). «Bitcoin: The Napster or Currency». *Houston Journal of International Law*, 37(2), 581.
- Toller, Fernando M.** (2014). «Metodologías para tomar decisiones en litigios y procesos legislativos sobre derechos fundamentales», en Julio S. César Rivera (h.), José Sebastian Elías; Lucas Sebastian Grosman y Legarre, ed., *Tratado de Derechos Constitucionales* (pp. 107-199). Buenos Aires, Abeledo-Perrot.
- Toller, Fernando M., Daniel D'Elía y Adriel Fernández-Santander** (2012). «Justicia en la toma de decisiones y discrecionalidad estatal. La armonización de derechos y bienes públicos mediante un análisis de razonabilidad a partir de un caso de vacunación obligatoria». *Persona y Derecho*, 66(1), 109-146. Recuperado de: <http://dadun.unav.edu/handle/10171/34997>.
- Torres Gómez, Jesús** (2004). *El dinero. Algunas consideraciones jurídicas*. México D. F, Porrúa.
- Tu, Kevin V.** (2018). «Perfecting Bitcoin». *Georgia Law Review*, 52(2), 505–580.
- Villegas, Hector B.** (2001). *Curso de finanzas, derecho financiero y tributario* (7ª edición). Buenos Aires, Depalma.

## Bertha Gómez

# La Epidemia de VIH en la Subregión Andina en tiempos de migraciones y desafíos económicos

Por JORGE LUIS DÍAZ R.\*

pp. 125-140

La entrevistada, Bertha Gómez, es Médica Cirujana, Especialista en Administración Hospitalaria y en Bioética, con Maestría en Salud Pública y en VIH, y es candidata a Doctora en Pensamiento Complejo con énfasis en Bioética Global. Ha trabajado con la Organización Panamericana de la Salud (OPS) por más de quince años y fue Jefa del Programa Nacional de VIH de Colombia en el Instituto de Seguros Sociales. Experta de Onusida en la Sección de Apoyo a Países, actualmente, es la Asesora para la Subregión Andina en VIH para OPS/OMS y es la responsable de VIH, ITS y Hepatitis Virales para OPS en Colombia.

**Jorge Luis Díaz R.:** Para comenzar, díganos, por favor, ¿cuál es en su perspectiva la situación de la epidemia de VIH en la subregión andina en comparación con otras subregiones latinoamericanas y con el resto del mundo? ¿Nos parecemos o tenemos muchas divergencias?

**Bertha Gómez:** En la subregión andina la problemática comparte elementos comunes con las otras subregiones, pero tiene situaciones diferenciales. Focalizándonos en Latinoamérica, descartando la situación de Estados Unidos y Canadá, los elementos comunes se refieren a que en todos los países se tiene una epidemia concentrada en grupos clave: hombres que tienen sexo con hombres, trabajadores sexuales, mujeres trans, personas privadas de la libertad, personas que se inyectan drogas. En la subregión andina, por el mismo asentamiento de poblaciones indígenas, se está evidenciando un incremento del VIH, lo cual debe ser estudiado con mucha mayor precisión, y también en personas que usan sustancias psicoactivas inyectables; esto, especialmente documentado en Colombia, genera preocupación porque es un fenómeno que puede afectar a toda la subregión, sobre todo por las consecuencias suficientemente conocidas que tiene para el control de la epidemia.

---

\* Politólogo, Magíster en Planificación del Desarrollo y Candidato a Doctor en Estudios del Desarrollo (UCV). Profesor-Investigador del Área de Desarrollo y Salud del Centro de Estudios del Desarrollo, Cendes-UCV.  
Correo-e: jld.ucv@gmail.com

Esto en cuanto a lo epidemiológico, pero con respecto a la respuesta al VIH, encontramos algunas diferencias entre los países andinos. En primer lugar, debemos decir que en la subregión observamos una gran heterogeneidad a diferencia de otras regiones: Caribe y Centroamérica tienen una historia de trabajo conjunto muy sólido y compartido, al igual que la subregión del Cono Sur, más allá de las diferencias que pueden presentar estos países entre sí. Las respuestas nacionales a la epidemia de VIH del área andina son muy diferenciadas; un ejemplo de ello es la administración de tratamientos antirretrovirales. Venezuela y Colombia destacan por su amplia trayectoria en el suministro de este tipo de tratamientos, así como en el inicio de su distribución como medida pública, considerando, cabe destacar, las posibles consecuencias derivadas de ello, ¿cuáles son estas consecuencias? Los países con mayor trayectoria en el suministro de este tipo de tratamientos pueden presentar una mayor probabilidad de tener resistencias primarias a estos fármacos, que aquellos que no han tenido una experiencia tan amplia en su manejo y exposición, como es el caso de Ecuador y Bolivia.

Por otro lado, sobre los compromisos nacionales también encontramos divergencias. Hay países que disponen de mayores recursos para prevención. Por ejemplo, Perú tiene muy buen trabajo preventivo, cosa que no sucede en países como Venezuela. La asignación y dependencia de recursos es, de igual modo, desigual en la subregión: Colombia y Venezuela están clasificados como países que no presentan dependencia de recursos internacionales; en cambio, Ecuador y Bolivia pudieran ser considerados como medianamente dependientes, aunque es oportuno afirmar que Ecuador ha transitado de ser un país altamente dependiente a recursos externos a bajo dependiente, y Perú está siendo cada vez más independiente en el manejo de estos recursos. Esto es muy importante porque estamos observando que la sostenibilidad de la respuesta al VIH de estos países es mayor con el pasar del tiempo.

En cuanto a la información estratégica sobre VIH, se observan grandes diferencias en los países de la subregión. Tenemos países con un desenvolvimiento excelente en este aspecto, como los son Perú y Colombia, y otros muy débiles, como es el caso de Venezuela, el cual tiene un conocimiento muy escaso de su epidemia al no disponer de estudios epidemiológicos nacionales que permitan conocer la prevalencia y tendencias del fenómeno. Venezuela está a la cola de los países andinos en conocimiento de su epidemia, no por la falta de disposición de datos programáticos sino por la ausencia de datos epidemiológicos; no se dispone de estudios de prevalencia.

**JLDR:** Adentrándonos un poco más sobre el VIH en las poblaciones indígenas, quisiera consultar con usted las perspectivas que se tienen sobre estas poblaciones, considerando casos como el de algunas etnias que habitan en Venezuela, como los Waraos, en donde se han observado nuevos casos de VIH y que han alarmado a todos los grupos de interés

¿existe un riesgo considerable de que el VIH y también en conjunto con Tuberculosis, pueda mermar estas comunidades, sobre todo a aquellas que sean menos numerosas?

**BG:** Considero que eso no lo podemos aseverar en estos momentos. Lo importante ahora es conocer las realidades de esas poblaciones frente al VIH y otras infecciones, porque, sencillamente, no las conocemos. ¿Cómo sabemos que están afectadas? Porque ahora se incluyen las variables referidas a las poblaciones indígenas. Hasta hace muy poco los países no disponían de registro sobre esta problemática. Todos los países comenzaron a mostrar preocupación a partir de estudios realizados en Centroamérica y es con ello que las variables referidas a las etnias fueron consideradas en los procesos de captación de información. En este sentido, se ha visto en la subregión andina que las poblaciones indígenas han estado aumentando en el registro de casos de VIH; naturalmente, esto genera una alerta, sobre todo si consideramos las condiciones de vulnerabilidad de estas comunidades. Son poblaciones que presentan un alto grado de movilidad geográfica, especialmente de los más jóvenes a los centros urbanos en búsqueda de mejores oportunidades, por necesidad de sobrevivencia, y si consideramos la falta servicios preventivos adecuados a la diversidad cultural, que reconozcan su cosmovisión y sus necesidades, estas poblaciones se ven expuestas al VIH y otras ITS, y al retornar a sus comunidades pueden ser agentes transmisores para el resto. Por ejemplo, en Perú, en donde sí se disponen de estudios epidemiológicos al respecto, se ha encontrado una prevalencia muy alta de VIH en poblaciones indígenas.

Sabemos que hay una alerta, sabemos que debemos estudiar mucho mejor el fenómeno en estas comunidades y sabemos que cuando hay presencia de VIH, en la mayoría de los casos, como bien usted ha dicho, viene de la mano con Tuberculosis, la cual es altamente prevalente en comunidades indígenas; asimismo, sabemos que hay comunidades indígenas del área amazónica que atañen a Venezuela, Colombia y Brasil que también presentan Hepatitis B, la cual comparte las vías de transmisión del VIH y tiene una potenciación como coinfección. Todo ello, evidentemente, puede poner en riesgo de disminución a una comunidad indígena y también nos indica que este conjunto de problemáticas junto con otras amenazas, como es el desplazamiento forzado de sus zonas de habitación, de sus cultivos y demás elementos de su entorno, podrían poner en riesgo la sobrevivencia de estas poblaciones. Sin embargo, es muy temprano para prever un escenario así; lo que sí es urgente es la necesidad de aproximarnos a estas comunidades de manera responsable, respetuosa y con la ética de respetar su cosmovisión, porque no solamente es imperioso saber si están altamente afectadas, sino cómo ellas interpretan los fenómenos de la salud, sobre todo en contextos de eventos infecciosos. Hemos tenidos experiencias en las que se han realizado estudios de prevalencia sin considerar los episodios posteriores a la identificación de nuevos casos, sin preguntarse si las personas diagnosticadas serán nuevamente

aceptadas en sus comunidades o cómo serán tratadas. Entonces, hay que conocer a las poblaciones con la ética de la investigación y su rigurosidad, no solo por saber qué está sucediendo sino también para saber qué se les puede ofrecer considerando su diversidad cultural.

**JLDR:** Usted ha dicho algo importante sobre la cosmovisión, porque mucho de lo poco que se ha hecho en poblaciones indígenas es tratar de utilizar los mismos esquemas preventivos y de atención que se practican en poblaciones no indígenas y que no han tenido éxito, en parte porque no se adaptan, a eso que usted precisamente dice sobre la cosmovisión, al modo de vida de estas poblaciones que varía según sea la etnia. ¿Usted cree que si los Estados tienen dificultades en dar una respuesta nacional sus dificultades para dar respuesta a estas poblaciones indígenas son mayores?

**BG:** Claro que sí. Eso lo hemos visto en los resultados de algunas investigaciones que se han realizado en diferentes comunidades. Sabemos que no todas las comunidades indígenas aceptan que el VIH o enfermedades similares sean inherentes a sus comunidades, sino que consideran que son enfermedades que trae el blanco y que por lo tanto debe ser alejado y castigado. Sabemos que el uso de los medicamentos en estas comunidades es difícil porque no lo aceptan claramente, sino la medicina tradicional que ellos manejan la que debe ser respetada, pero sabemos que probablemente no va a ser suficiente para controlar el VIH. También sabemos que, en algunas comunidades, hay divergencias, hay pluralidad de formas de cosmovisión, como, por ejemplo, el uso de condones; en algunas comunidades indígenas puede o no aceptarse, pues tiene significados diferentes, así como la percepción de las relaciones, por ejemplo, entre personas del mismo sexo. En algunas poblaciones lo ven con naturalidad, en otras es señalado y segregado. Lo mismo pasa con la percepción de las personas *trans*. Hay comunidades que las aceptan como parte inherente a su tradición y costumbres. En cada población esta variabilidad de percepciones exige una respuesta particular y los gobiernos tienen muchas dificultades para atenderla. Si tienen dificultades para responder a la epidemia actual en ciudades grandes, igual las tienen para adaptar sus respuestas a estas comunidades indígenas que aparentemente tienen menos complejidad.

**JLDR:** Antes de avanzar, quisiera que comentáramos un poco sobre los temas de prevención en la región, sobre todo lo que tiene que ver con el uso del preservativo. ¿Comparten o difieren los países andinos sobre el uso del preservativo?

**BG:** Hay divergencias entre los países, pero hay cuestiones indirectas que nos indican algunos avances y algunos retrocesos. Por ejemplo, hay países como Colombia, que ha documentado muy bien el retroceso que ha tenido el uso del preservativo. ¿Por qué lo ha documentado muy bien? Porque ha tenido la disciplina de realizar estudios periódicos, no estrictamente con la periodicidad necesaria, pero sí con cierta periodicidad, donde unas de

las preguntas obviamente que se le hace a las poblaciones es sobre el uso del condón. Se ha observado que en algunas poblaciones ha habido un retroceso muy grande en cuanto a su uso y eso se trata de explicar por el cansancio preventivo, que se refiere a que las personas están cansadas de todas estas cosas preventivas y optan por no poner atención; también puede explicarse por las deficiencias en los programas preventivos, etcétera. Por otro lado, en Colombia y en otros países, hay poblaciones que en ciertas circunstancias no hacen uso del condón y otros países que, con ciertas deficiencias, han avanzado mucho en su uso. No se puede decir que todo el mundo lo ha dejado o que todo mundo lo usa, pero no todo ha sido malo. Hay poblaciones y circunstancias; por ejemplo, los hombres que tienen sexo con otro hombre, por lo general, no lo utilizan con su pareja habitual. La población *trans* con su cliente usa el condón, pero con su compañero habitual no. Estamos observando que hay divergencias en cuanto a su uso, pero también estamos viendo algo cuyo estudio yo estimulo y que se ha atendido poco en los países de la subregión andina por el costo que acarrea, que tiene que ver con estudiar sistemáticamente los nuevos comportamientos sexuales o no los nuevos porque algunos pueden ser antiguos, pero que estamos conociendo y están emergiendo a la luz del conocimiento, especialmente entre los muy jóvenes. En este momento tenemos identificados comportamientos como el *bareback* (práctica sexual habitual sin uso del preservativo). Una serie de comportamientos, muchos de ellos donde, a plena conciencia, los jóvenes se exponen al VIH. La mayoría de ellos son personas muy jóvenes, que lo hacen por la adrenalina, por el gusto de lo desconocido, del riesgo y en otros, la sensación de que como hay acceso al tratamiento antirretroviral entonces ya no tienen tanto inconveniente, y en otros media lo emocional. Tenemos que entender que el ser humano es un ser de emociones y de amor, digámoslo así, entendido como el que, si yo te amo y tengo que confiar en ti, eso es parte de nuestra cultura. Todo esto está sumando para que los jóvenes se expongan cada vez más y estamos encontrando que la falta de programas preventivos que respondan a las necesidades de estas poblaciones hacen, por ejemplo, que las mujeres *trans* no se quieran hacer una prueba, no quieran entrar bajo cuidado médico, porque eso, en su imaginario, va en contra de las posibilidades que tiene de armonización y feminización, o va en contra de su posibilidad de trabajo, en un momento dado, de trabajo sexual. Al saberse positivas ellas tienen miedo de verse rechazadas en el trabajo, de ser señaladas, de perder su trabajo. El estigma de la discriminación está a la orden del día. También tienen miedo de lo que pueda interferir con sus procesos de feminización, su tránsito hacia la femineidad. Esto también tiene que ver con que no se están implementando buenos y eficientes programas preventivos, sensibles a esas necesidades, considerando unos buenos procesos educativos, pues las personas se alejan de lo preventivo y toman malas decisiones; hay que informar adecuadamente con programas apropiados para cada tipo de población y para cada subgrupo. Los gobiernos,

en general —en toda Latinoamérica, pero puedo hablar con más propiedad del área andina—, abordan a la población objetivo como si fuera una sola, y sabemos que, por ejemplo, dentro de la población de hombres que tiene sexo con hombres hay subpoblaciones con diferentes características, dentro de la población trans lo mismo y para cada una de ellas es necesario hacer una aproximación. Lo prioritario es focalizar las acciones en las poblaciones y en las áreas geográficas altamente afectadas y conocer muy bien las dinámicas que pueden ser diferenciales entre ciudades, entre los mismos barrios donde habitan, entre las mismas clases sociales, etc. y hacia cada una de ellas orientar las acciones preventivas requeridas y no usar una receta mágica para todo un país, que es lo que estamos viendo en los proyectos y en las respuestas preventivas.

**JLDR:** He escuchado, con admiración, hablar del tema antropológico, el cual muchas veces se pierde cuando se estudia el VIH y una de las grandes preguntas que nos hacemos ahora en cuanto a la epidemia del VIH es: ¿por qué asumir el riesgo? Esto, aparte de lo respondido, se refiere a muchos factores. ¿Cómo introducimos a estas perspectivas eróticas o del conocimiento del cuerpo, la sexualidad en los temas preventivos más allá de la promoción del preservativo como una barrera? Y como usted decía, en algunos casos las trabajadoras sexuales lo usan con sus clientes, pero no con sus parejas, ¿cree usted que estos temas eróticos están tomando cuerpo en las discusiones globales o han tenido un campo más amplio que en la epidemiología clásica o tradicional?

**BG:** Yo creo que eso es un tema o una serie de temas que están emergiendo con mucha fuerza a nivel mundial y a nivel regional, y comienza de manera muy tímida en los países que reconocen ciertas equivocaciones en la implementación de programas preventivos; han tenido que hacerlo a la fuerza en la medida que la epidemia no la estamos controlando y que especialmente en Latinoamérica está aumentando. Veo muy incipiente entender que los programas de salud pública tienen que alejarse de los tecnicismos y comprender que estamos trabajando con seres humanos, con todo lo que le rodea, con toda su antropología, su sociología, su psicología. Y así tiene que ser abordado. Una de las circunstancias más importantes del ser humano es el placer. Durante mucho tiempo venimos con el VIH y sus programas preventivos cargando con la cruz del error, introduciendo miedo, y no reconocemos el derecho del ser humano a la toma de decisiones placenteras y a disfrutar del placer. Si nosotros como salud pública, no solo como seres humanos, no entendemos que no se trata de estar en contra de vivir el placer a plenitud, y dejamos de creer que con un mensaje educativo entre comillas, que funde miedo, basado en la desconfianza en el otro ser humano, podamos prevenir eso, no tendremos éxito. Ya hay semillas en los países, ya hay llamados de atención desde niveles supranacionales dirigidos a la necesidad de que conocerse es lo primero. Eso lo estoy diciendo en todas partes. La salud pública de hace 40 años en Alma Ata hizo un llamado renovado, digámoslo así, de que el ser humano

es el centro de la respuesta. ¿Pero qué quiere decir entender al ser humano como el centro de la respuesta? Creo que es la mayor pregunta que nos tenemos que hacer todos. Qué quiere decir que el ser humano está en el centro, qué significa eso para una respuesta en salud pública. Para mí la respuesta es la consideración de que se está trabajando con seres humanos y que las dimensiones de ese ser humano son múltiples y variadas, y que muchas de estas dimensiones tienen raíces muy profundas como tú bien lo dices, en la antropología y en la sociología de estas comunidades. Si no se parte de aprovechar la fuerza de estas evidencias para incorporar mensajes significativos que no conduzcan al miedo ni al terror ni al castigo, ni a nada parecido, sino todo lo contrario, que permitan la expresión absoluta del ser humano y la posibilidad de que en ese marco estas personas puedan tomar decisiones que les resulten placenteras, si no logramos eso, no vamos tampoco a conseguir controlar la epidemia. Y eso es lo que está pasando, se está llamando a los países, en este caso Colombia (también sucede en Perú), a realizar trabajos centrados en las comunidades y que sean estas mismas con sus servicios comunitarios las que estén respondiendo a esto. Creo que esto ya comenzó a cambiar, pero ha sido basado en el reconocimiento de un fracaso; en lo que hemos venido haciendo hay cosas buenas y malas, pero tenemos que reconocer que no lo estamos logrando con lo que estamos haciendo hasta ahora. Y creo que en el marco que tú has tocado, el reconocimiento del placer como un derecho del ser humano, es que podemos responder a las necesidades de este.

**JLDR:** ¿Cuál es su perspectiva de las respuestas a la epidemia para la subregión para la próxima década?

**BG:** Lo primero es que tenemos que despertarnos y cuestionarnos profundamente sobre lo que estamos haciendo, especialmente a nivel preventivo; examinar nuestras estrategias profundamente, porque si no lo hacemos rápido vamos a perder la batalla; no la hemos perdido aún, pero vamos hacia eso. Tenemos que despertar rápidamente y ser muchísimo más críticos y analistas de las respuestas preventivas que estamos haciendo; ese es un primer gran componente. Para ello, ¿qué es necesario hacer? Antes que nada, acercarnos a las verdaderas realidades, poner al ser humano en el centro de la respuesta de la salud pública conociendo cuáles son sus vivencias, cuáles son sus determinantes y cómo debemos responder a ellos de forma integral. Olvidarnos de las respuestas paralelas en donde una institución entrega condones, otra educación, otra se ocupa del consumo de drogas en los jóvenes y otra verá el maltrato infantil, y nunca esas estrategias confluyen para generar un verdadero cambio integral. Tenemos una urgencia, una deuda y de esta forma no vamos a poder con esta epidemia; vamos a perder. Además de ese componente preventivo hay algo más de lo que no hemos hablado que es el componente de atención-diagnóstico. ¿Por qué es tan importante que nos acerquemos a este? Por una sola razón, con la atención-diagnóstico no solamente estamos preservando la vida y la calidad de

vida de las personas que hoy están infectadas o están siendo infectadas en sí mismas, sino que además por ahí podemos cortar la cadena de transmisión, sabemos que es una estrategia potentísima, si nosotros tenemos unos buenos ciudadanos, bien controlados en lo virológico, no serán agentes transmisores; es una estrategia muy potente.

Sin embargo, creo que habría que tocar el tema de la calidad de los servicios y la calidad del seguimiento que muchas de las instituciones de nuestros países hacen y con algo mucho más transversal, como es el manejo y las intervenciones que se están haciendo sobre el estigma y la discriminación. Todos hablamos de ello y yo pregunto ¿y eso qué significa exactamente? ¿Qué es lo que estamos haciendo en las instituciones, no las que atienden en el caso del VIH, sino todo el resto que se constituye en una barrera para que la persona llegue a un diagnóstico? Esa es la primera enorme barrera. Cuando se va al territorio, a las localidades alejadas de las capitales, se encuentra un gigantesco nivel de estigma y discriminación por desinformación, por falta de programas educativos y de intervenciones para la reducción de ambos. Es increíble, yo siento que estamos en la época de los noventa.

**JLDR:** Quisiera tocar un tema muy importante que tiene que ver con el tratamiento. Hay una campaña denominada I=I (indetectable es igual a intransmisible), que se ha visto con mucha reserva por eso que usted precisamente dice, por la desinformación. Hay muchos estigmas existentes, como considerar que las personas con VIH no deben tener una vida sexual placentera y muy poco se habla en materia educativa que una persona con una carga indetectable o suprimida tiene un bajo riesgo de transmisión. ¿Qué es lo que usted cree que está pasando al respecto? Hay un fuerte grupo de la sociedad civil, sobre todo en países como los EEUU y de Europa que están apoyando esta campaña, pero cuando se ve hacia América Latina y, en este caso, a la subregión andina, muy poco se habla de esto.

**BG:** Casi todas las respuestas respecto al VIH en América Latina son atribuibles a la disponibilidad de recursos, a su uso no focalizado y están acompañadas de estrategias educativas muy débiles. Se cree que las estrategias educativas solo son útiles como acciones preventivas en el sentido tradicional de la palabra; es decir, la educación para el cambio de comportamiento, para el uso de condones, etcétera, y se cree que cuando la persona accede al diagnóstico, también accede al tratamiento. La mayoría de los países ha hecho un gran esfuerzo por una atención general, hasta donde eso es posible. En la subregión andina, hay un acceso universal a todo al que sea diagnosticado y se cree que ya con eso es suficiente; nunca se ha pensado que los programas de tratamiento requieren además un marco de venta de su imagen, de programas educativos y de comunicación que muestren sus enormes beneficios. Esto ha quedado relegado a un segundo plano. Se piensa que el fin es lograr tener los retrovirales, pero la pregunta que tú haces es magnífica: siendo esto tan potente como prevención ¿por qué no se le da esa visibilidad, esa potencia comunicacional? Creo que ello es así porque se puso el acento en los antirretrovirales y se pensó

que así ya estaba cumplida la tarea. Pero cuando vemos que existen muchas brechas en la detectabilidad y todas las cascadas de nuestros países muestran como hay una brecha muy grande en la indetectabilidad, eso está hablando sobre la calidad de los servicios de atención. No se tiene claro el impacto que puede tener la indetectabilidad, no solo sobre la calidad de vida de las personas, sino también sobre la transmisión. No se ha visto el potencial comunicativo para todos los programas, entonces se ve como algo ya logrado. No nos cuestionamos claramente sobre la calidad de lo que se está prestando en los servicios de adherencia frente al logro de esta indetectabilidad. Todos están lejos de ser el ideal.

**JLDR:** Eso está conectado con un punto que usted promociona muchísimo y que yo también estoy de acuerdo que es el uso del Prep (Profilaxis Pre Exposición al VIH) como una estrategia novedosa, considerando todas las debilidades que tenemos en cuanto a los otros mecanismos de prevención. ¿Por qué en nuestras sociedades poco se habla del Prep? Si se le pregunta a las personas que se consideran poblaciones clave, uno se percata que no conocen el Prep ni sus beneficios y, obviamente, no es accesible en todos los países de la región. ¿Qué cree usted que está sucediendo en cuanto al Prep que se habla muy poco sobre sus beneficios?

**BG:** Hay dos aristas de esa situación del Prep. El Prep como tecnología, desde lo científico, ya no presenta dudas: su impacto, beneficios, relación costo beneficio, etcétera, están demostrados suficientemente en el mundo. Sin embargo, creo que el hecho de no haber sido implementada como debió ocurrir en todos los países tiene muchísimo que ver con la valoración moral de esta tecnología. Muchos países ya están firmemente encaminados y ya casi que hay un acuerdo regional en que hay que avanzar en este sentido, pero digo que creo que el problema es la valoración moral de esta tecnología y diría que hay también otras dos tecnologías que han suscitado más o menos una igual reacción social, que son la eutanasia y el aborto. Esta es la tercera tecnología que está suscitando esta reacción moral ¿por qué? Porque el Prep tiene unas indicaciones muy claras. ¿Cuál es la indicación del Prep? las personas que estén en riesgo sustancial evidente de adquirir el VIH. Pero resulta que cuando se observa cuál es esa población que se supone que está en un riesgo sustancial surgen los juicios. Por ejemplo, están todas las personas de poblaciones clave que, de hecho, solo por ser poblaciones clave están altamente estigmatizadas: un *trans*, un hombre que tiene sexo con otro hombre, una mujer trabajadora sexual, etcétera. Cualquier persona que esté en riesgo sustancial por el solo hecho de pertenecer o estar incluida dentro de un grupo clave ya está altamente estigmatizada. Pero si además estamos diciendo que ese riesgo sustancial puede estar en el no uso del condón, entonces volvemos a la antropología y a la sociología de todas estas situaciones: la historia de que esa persona es culpable de no querer usar condón, es decir, que pudiendo utilizarlo como una decisión propia optó por la decisión errada, por lo que es culpable de su situación y

por lo tanto debe ser «castigada por ello». Toda persona que no desea usar el condón o que pertenezca a un mundo que no es aceptable moralmente por todos nosotros, ¿por qué habría que suministrarle un medicamento que tiende a subsanar estas irresponsabilidades o estos comportamientos no socialmente aceptados? Y mucho peor si esto se va a financiar con fondos públicos. Es decir, ¿cómo puede ser aceptable que del bolsillo de los contribuyentes se pueda administrar un medicamento para esa gente «irresponsable», «promiscua», y demás términos de juicio moral que puedan existir?. Esa es la gran barrera del Prep, la cultura, las valoraciones morales sobre la sexualidad.

Esto es una tecnología que despierta todos esos errores conceptuales y errores morales en la población en general, en ciertos tomadores de decisiones, en grupos especiales que sabemos que han estado, históricamente, en contra de todo esto. Por esa razón, creo que muchos gobiernos han sentido que deben ser cautos, que deben mirar esto primero con ojos de sospecha, antes de decidir dar mayor expansión a este tipo de estrategias. Hay otro error muy grande de por qué no se ha avanzado más en dar a conocer el Prep: muchos gobiernos piensan que esto puede consumir muchos recursos y al tener unos recursos limitados para los pacientes que hoy están tratando y los que esperan tratar, se preguntan cómo podrían aumentar esos recursos a fin de dirigirlos a otros que ni siquiera viven con el virus. Esto genera un miedo en las decisiones de los países y de los gobiernos, aunque, naturalmente, sea preferible dar Prep a tener que seguir tratando un número cada vez más mayor de personas con VIH. Son medidas a largo plazo, son medidas de Estado no de gobierno. Decisiones que tienen que provenir de mirar más con ojo de estadista que con ojo de gobierno y los nuestros suelen ser muy mediatistas.

**JLDR:** Entremos ahora en un tema del momento, referido a los recientes flujos migratorios de personas con VIH provenientes de Venezuela. Sabemos que es un tema álgido para la subregión andina, en parte porque la respuesta de los países andinos no era suficientemente óptima y ahora debemos agregarle una población migrante importante con VIH. ¿Cómo ha influido la crisis migratoria en el comportamiento de la epidemia en la región andina? ¿Desde su perspectiva cuáles son los países más afectados y cuáles han sobrellevado todo lo que ha estado sucediendo?

**BG:** Hay algo que quisiera aclarar sobre este tema desde un comienzo. Escucho mucho que la migración, especialmente la migración venezolana (hay migración de muchos países, tampoco es que es la única, pero por los volúmenes nos vamos a referir a esa), es la culpable de los problemas con el VIH en todos los países de la región. Si algo hay que tener claro es que la migración venezolana no es la culpable, de ninguna manera, de las epidemias de VIH de los otros países andinos. Ciertamente estamos ante una realidad que es que las personas migrantes y más las migrantes irregulares, por su situación de pobreza, están en una situación de mayor vulnerabilidad, porque muy probablemente no tienen acceso

a los servicios ni programas preventivos, ni a los condones y están más expuestas a las cuestiones de violencia que rodean toda esta situación, a la trata de personas, a la violencia de género, entre otros problemas. Entonces, son poblaciones extremadamente vulnerables donde obviamente una situación como el VIH, que llega o que está presente, es un terreno perfectamente abonado para que esto sea mucho peor. Lo primero es que no tenemos que ver a la población migrante como la amenaza: no podemos protegernos de ellos, sino que tenemos más bien nosotros que protegerlos como seres muy vulnerables, dándoles el mayor acceso posible a las acciones que cada país considere posible. Acciones preventivas, de protección social, de aseguramiento de la no violencia, y no con barreras basadas en la xenofobia. La situación de Venezuela, con un acceso intermitente, no continuo a los medicamentos antirretrovirales, a los exámenes de laboratorio, etcétera, empuja a muchas de las personas afectadas a salir del país buscando obtener tratamiento. Esto obviamente ha incrementado el número de personas provenientes de Venezuela que ha llegado a Colombia, que es la primera puerta de ingreso de los hermanos venezolanos. Pero no es un incremento, lo tengo absolutamente claro, que vaya a afectar como tal la epidemiología del país. Si se tienen 100, 200 o 300 casos venezolanos frente a 13 mil casos nuevos diagnosticados en el país cada año, pues me parece un número absolutamente irrisorio como para considerarlo el gran factor de cambio de la epidemia. Pero, obviamente, tenemos que hacer dos consideraciones. Una es que toda la población migrante, especialmente la irregular, y precisamente por su elevada condición de vulnerabilidad, se convierte en terreno fértil para la expansión de la epidemia hacia la población que la recibe y la acoge. Eso, por un lado, crea terrenos fértiles de violación de derechos humanos independientemente de que no deben permitirse ni darse. Se crean terrenos fértiles no solo para la propagación del VIH sino además de todas las infecciones de transmisión sexual (ITS) y para que las violencias se expandan, pero nunca por culpa del migrante. Eso hay que dejarlo muy claro. Eso por un lado, y, por el otro, hay que tener los ojos bien puestos en que los esquemas de tratamiento para las personas provenientes de Venezuela con infección de VIH; tienen que ser analizados muy cuidadosamente porque sabemos que allí ha habido una fluctuación de los tratamientos que podrían hacer que la probabilidad de resistencia de esa población sea mucho mayor y si no se hace un manejo adecuado podría ser mucho peor. También hay que tener los ojos bien abiertos a las posibilidades de transmisión de las resistencias en su entorno. Entonces, creo que es una mirada especial, no para marcar, no para señalar sino para tener en cuenta y ayudar a los hermanos venezolanos en esas circunstancias.

**JLDR:** Hay una hipótesis que está cobrando fuerza, muchas veces irresponsable, en los medios de comunicación referida a que por la vía del trabajo sexual pueda haber o ha habido un incremento del VIH en razón de la llegada de venezolanos. ¿Qué le podemos decir a estos sectores?

**BG:** Esos comentarios me parecen xenófobos, fuera de lugar y que desconocen la realidad. En primer lugar, podemos pensar que es cierto que el trabajo sexual especialmente en mujeres provenientes de Venezuela se haya incrementado y lo podemos entender por una razón de necesidad, eso es comprensible, pero un trabajo sexual hecho en las condiciones correctas tiene que ser un trabajo protegido, tiene que ser un trabajo hecho con todas las garantías de seguridad. ¿Entonces qué sucede? En estas condiciones de vulnerabilidad, al no encontrar una opción laboral que le permita su sobrevivencia y la de su familia, muchas veces los migrantes caen en redes de trata de personas como única opción de sobrevivencia. Tenemos documentado que la prevalencia de las trabajadoras sexuales, por ejemplo en Colombia, es casi igual a la de la población general. El meollo del asunto no radica en una determinada nacionalidad, sino que cualquier mujer que esté en un trabajo sexual tiene derecho a tener todos los insumos a mano para proteger su vida y proteger también a su cliente. Me parece que la forma de contrarrestar esto debe ser presentando argumentaciones sólidas y demostrando que la llegada de migrantes no tiene nada que ver con como se mueve una epidemia. Con lo que tiene que ver es con el no acceso a programas y actividades preventivas que reconozcan su dignidad humana, sus derechos humanos, sus condiciones; que tales programas lleguen a ellos de manera adecuada a estas circunstancias. Y cuando hablamos de programas preventivos hablamos de prevención combinada, que es el gran déficit actual; que no es solamente el acceso al condón, no solo el acceso a programas educativos, es también la cuestión de la violencia, es también la disminución de la pobreza, es todo lo estructural que rodea a la prevención, también están las intervenciones estructurales, entre otras, el acceso a servicios de salud. No es solamente darles el condón y hacerles pruebas de VIH a los trabajadores sexuales, es tener la posibilidad de acceder como seres humanos a sus derechos humanos.

**JLDR:** Hemos visto medidas disímiles en los países andinos en cuanto a la atención de venezolanos con VIH. ¿Cómo usted ve esta dinámica? ¿Dónde podemos observar mayores ventajas y en dónde podemos ver más barreras para la atención de migrantes con VIH?

**BG:** La respuesta en cuanto a servicios de atención y especialmente a tratamientos antirretrovirales ha sido muy heterogénea en los países. Tenemos países que han dado acceso universal como Perú, Chile y Ecuador. Últimamente estas respuestas han sido mas restrictivas, al tratar de no permitir el ingreso a personas que no tengan un estatus de mayor regularidad como pasaporte o permisos de trabajo, pues sabemos que hay muchas en estas circunstancias y han tratado de cerrar estas posibilidades. Sabemos también que hay países como Colombia donde la estructura del sistema de salud no permite que una persona que no esté asegurada pueda tener acceso; pero el sistema de salud colombiano si cubre cuestiones preventivas a cualquier tipo de población, no importando su situación de regularidad o no, pero no permite el acceso a tratamientos antirretrovirales. Sin embargo,

ya contamos con nuevas posibilidades, pues tenemos una organización internacional que está proveyendo en Cúcuta y lo va a extender a otras ciudades del país y el Fondo Mundial para la Tuberculosis, Malaria y VIH le ha pedido a Colombia que presente un proyecto para ver cómo ayuda con medicamentos y atención a personas irregulares. Es decir, que muchas puertas se están abriendo en este sentido, y creo que muy cercanamente las personas que estén yendo a Colombia como personas migrantes con VIH van a tener el acceso a sus tratamientos. Esto es una luz de esperanza.

Para resumir, entre 2017 y 2018, los países de la región tuvieron una amplia apertura para los migrantes, independientemente de su estado de salud, y una vez en el país, conocido su diagnóstico, tenían pleno acceso a todos los servicios de salud, igual que las personas naturales; son los casos de Chile, Perú, Brasil y de otros países más restrictivos como Colombia, derivado de la estructura de su sistema de salud por aseguramiento. Pero eso, con el paso del tiempo y el número de migrantes ha llevado a que todos los países tomen medidas restrictivas de ingreso, exigiéndoles una serie de condiciones que sabemos que los migrantes no están en posibilidades de cumplir. No obstante, se están abriendo las puertas, por lo menos en VIH, para que los migrantes, independientemente de sus condiciones de regularidad o no, puedan recibir los tratamientos de manera amplia y efectiva.

**JLDR:** Se sabe que el referido Fondo Mundial para la Tuberculosis, Malaria y VIH va a financiar parte de los tratamientos antirretrovirales en Venezuela, pero todavía no está claro cuál sería el procedimiento y la situación al día de hoy es dramática para las personas que viven con VIH en este país. Desde su perspectiva y de la información que pueda tener ¿cómo ve la situación de las personas que hoy aún viven en Venezuela con VIH?

**BG:** Creo que el panorama va a mejorar mucho. Soy testigo de que el gobierno y el programa de VIH están haciendo esfuerzos mirando cómo puede ser la mejor manera de responder a esto, pero también hay mucho movimiento internacional, como tú mismo has dicho, del Fondo Mundial para asignar recursos para que los tratamientos se puedan dar. Tuvimos una misión de la OPS en meses recientes en Venezuela en donde se analizó, junto con el gobierno, toda esta situación y las posibilidades de apoyo del Fondo Mundial. Hay que entender que hay una complejidad y es que al haber tenido tratamientos intermitentes los pacientes tendrán que ser reiniciados, los que han tenido que suspender o cambiar sus esquemas, los que han tenido múltiples cambios, y habrá que ponerlos en uno, esto implica que habrá que valorar los casos y las situaciones específicas de cada persona. Habrá que tener claro qué tipos de esquemas se pueden adquirir en el país. Esto ya se ha acordado con las instancias nacionales responsables y con el gobierno. Hay que hacer un plan que llamamos de migración, de los esquemas antirretrovirales que se venían haciendo, a los nuevos esquemas que se recomiendan y que sabemos que serán efectivos para los casos en Venezuela. Esto es un proceso que por más que se quiera no se puede acelerar, pero sí

tengo esperanzas de que esto va a mejorar mucho por los apoyos internacionales y por el esfuerzo, que a pesar de todas las complicaciones de la parte económica, está haciendo el gobierno. Hay mucho esfuerzo internacional que va a llegar de manera estructurada y formal al país para que esto mejore. Estoy segura.

**JLDR:** Yo también lo estoy. En gran parte de lo que las organizaciones internacionales han realizado —uno de los protagonistas ha sido la OMS /OPS— con las visitas técnicas no solo a Venezuela sino también a los países en donde ha habido restricciones importantes, hay que reconocer los esfuerzos de las organizaciones de la sociedad civil. El hecho de que el Fondo Mundial accediera a ayudar a Venezuela se debe, en gran medida, a las presiones de las organizaciones sociales venezolanas y extranjeras, en especial de organizaciones como Acción Ciudadana contra el Sida (Acssi), la Red Venezolana de Gente Positiva (RGP+), Acción Solidaria (Acsol), StopVIH, Icaso, entre otras. Seguimos viendo que en VIH la fuerza de las organizaciones sociales es fundamental para el tema de emergencia. Siempre la colectividad tiene que presionar para lograr la efectividad de las acciones. Afortunadamente, yo con usted pienso que el panorama puede mejorar. Mi preocupación es cuánto tiempo puede tardar esto.

**BG:** Los procesos no son rápidos, uno quisiera que el proceso mental fuera a la misma velocidad que el proceso real. Porque todo el mundo es consciente —y lo que tú dices es muy cierto— de que la presión social fuera del país y especialmente desde el Fondo Mundial ha sido enorme para tomar este tipo de decisiones, y eso hay que reconocerlo. Pero yo digo que esta no ha sido la primera vez. Si uno mira la historia del VIH, en la gran mayoría de los países, las respuestas se iniciaron no por voluntad de las autoridades, sino por la presión de la sociedad civil. Sabemos también que una respuesta a una epidemia y más una epidemia que involucra cuestiones que tienen que ver con el comportamiento, nunca se podrá dar sin las comunidades, bien sea para ejercer presión o para acompañar las respuestas adecuadas. Me parece que ese reconocimiento tuyo es maravilloso y, como te digo, hay que reconocer también que para responder a situaciones de emergencia complejas como es esta que está viviendo Venezuela, con grandes problemas, las soluciones han de ser igualmente complejas.

Yo no soy una defensora de lo que sucede actualmente en Venezuela, para nada, pero es un problema cuando hay tantos problemas, pues uno espera que el suyo sea solucionado, pero resulta que ese está inmerso en un millón de problemas que muchas veces son muchos más graves y más estructurales. Nosotros nos preguntamos mucho, por ejemplo, sobre el problema estructural de los servicios de salud; es decir, Venezuela informó que alrededor de 70.000 personas están en tratamiento con antirretrovirales. Atender ese volumen implica tener una existencia de servicios de salud robustos que permitan dinamizar no solo la entrega del tratamiento, sino también el acompañamiento de la adherencia,

de la vigilancia, la consulta, la educación todo lo que eso implica. Y por supuesto que así mismo sabemos que la pérdida en recursos humanos que ha tenido el sistema de salud venezolano es también muy importante. ¿Qué quiere decir esto? Hay que comenzar a involucrar nuevos actores en este caso, por ejemplo, a los médicos integrales comunitarios, muy rápidamente para fortalecer la capacidad del sistema de salud que está mermado por la migración del recurso humano especializado, como médicos especialistas y enfermeras. La pregunta central es ¿quién va a realizar la atención y con qué capacidad se van a atender a las 70 mil personas con las complejidades que ello representa?, ¿cómo se hace para que los que ya estén diagnosticados puedan tener acceso inmediato a los tratamientos y sean atendidos? Son problemas estructurales que no se resuelven solo con la nacionalización de los medicamentos; hay que considerar también el cómo se van a distribuir, a quién, con qué capacidad, quién lo va a entregar, quién va evaluar a todas esas personas, con qué capacidad se harán los exámenes de laboratorio. Hay que darle una mirada integral y estructural al funcionamiento de los servicios del sistema de salud. Es estructural, no funcional.

**JLDR:** Ya para finalizar, ¿cuál sería su mensaje o recomendación para los gobiernos, los organismos internacionales, las comunidades, organizaciones sociales, ya que todos tienen una participación importante en la respuesta, de cara a los retos que tenemos en la actualidad y lo que nos espera en el futuro? Una respuesta para ser efectiva debe ser integral.

**BG:** El principal mensaje es que dejemos de pensar como individualidades y de estar compitiendo para ver quién es el mejor. Tenemos unas respuestas tipo galerías donde un gobierno, el ministerio, una ONG, el proyecto del Fondo Mundial y todos los demás actores, cada uno pinta su cuadro, cada uno ve su realidad, cada uno quiere hacer lo mejor posible, con la mejor intención. Creo que la respuesta actual, y sería mi mensaje, es dejar de pensar que somos una galería de cuadros por más bellos que nos pintemos. Somos un rompecabezas ¿y que tiene de especial este rompecabezas? Primero, el rompecabezas forma una sola figura, que está conformada por una serie de partes y ¿qué característica tiene cada parte? Que es sinérgica con las demás, no se puede formar parte de un rompecabezas con figuras redondeadas, si es un cuadrado tienes que tener partes sinérgicas, no puedes tener partes redondeadas si no calzan con las otras partes. ¿Qué quiere decir esto? Que como parte del rompecabezas nadie es más o menos importante que los otros, porque un rompecabezas se tiene que armar con todas las piezas. Cada uno de nosotros, como persona, como institución es una pequeña pieza de ese rompecabezas, por lo tanto, si cada uno de nosotros no cumple a cabalidad todas sus funciones, si yo como un pedazo de ese rompecabezas estoy roto, ese rompecabezas se desdibuja. Cada uno es una parte esencial de ese rompecabezas y así debe sentirse. Las respuestas de una institución, de un gobierno, deben estar en armonía con el resto de las respuestas de otros actores. Lo más importante

es que todos partamos del discurso de todos, porque es la respuesta de todos. Cada uno de los aportes pesa igual que los otros, las respuestas tienen que ser sinérgicas, deben estar acopladas con la de los otros, colocar al ser humano como el centro de nuestras acciones. Todos debemos preguntarnos cuáles son nuestras posibilidades de dar apoyo y respuestas a esta situación. Siempre hago la misma pregunta ¿usted qué hizo ayer como ser humano para ser más potente con la epidemia del VIH? Eso cada institución debe responderse.

## Memoria e información para la superación de la violencia de Estado en Colombia\*

JAVIER JUÁREZ RODRÍGUEZ\*\*  
ANDRES PUERTA MOLINA

pp. 141-157

### Introducción

Hablar de Colombia en la actualidad implica, irremediablemente, hablar de reconstrucción social, de resiliencia, memoria y reparación, pero también de la necesidad de potenciar el diálogo y la reconciliación como elementos innegociables para construir un nuevo Estado sustentado en nuevos valores en pos de una sociedad pluralista (Cortina, 2009) en la que las palabras silencien para siempre el ruido de las balas.

A la hora de abordar el conflicto armado colombiano y sus escrituras de muerte y dolor tatuadas en el alma de la sociedad civil, resulta inevitable realizar una revisión histórica de los hechos acaecidos hace ahora 16 años en la ciudad de Medellín y, más concretamente, en la Comuna 13, convertida durante la segunda mitad del siglo XX en receptora de oleadas de población desplazada víctima del conflicto, principalmente proveniente del Urabá antioqueño. La falta de implicación de las diferentes administraciones y la continua despreocupación e insuficientes, cuando no inexistentes, políticas sociales (Gómez, 2012), contribuyeron de forma decisiva a la proliferación de asentamientos urbanos ilegales y a la consolidación de estructuras criminales en disputa por el control de la zona.

*La Operación Orión*, iniciada el 16 de octubre de 2002, fue diseñada con un claro mensaje ejemplarizante en el marco de la llamada *Política de Seguridad Democrática*, implementada por el gobierno de Álvaro Uribe Vélez. La actuación del Estado y las fuerzas de seguridad fue ampliamente criticada por la desproporción de los medios empleados, la violencia desplegada contra la población civil y los señalamientos arbitrarios (Sánchez, 2011). Activistas y líderes sociales fueron detenidos sin juicio previo alguno; ciertas de

\* Documento enmarcado en el proyecto: «La influencia de la comunicación y el lenguaje en la construcción de imaginarios y modelos sexistas en los estudiantes de la Facultad de Comunicación de la Universidad de Medellín: estudio a través de la puesta en marcha de un Observatorio contra la Violencia de Género en la Universidad de Medellín» Grupo de Investigación Greco de la Facultad de Comunicación de la misma universidad.

\*\* J. Juárez Rodríguez. Doctor en Periodismo por la Universidad Complutense de Madrid, Profesor Investigador Universidad de Medellín. Correo-e: [jjuares@udem.edu.co](mailto:jjuares@udem.edu.co)

A. Puerta Molina. Doctor en Lengua y Literatura por la Universidad Complutense de Madrid. Profesor Investigador Universidad de Medellín. Correo-e: [apuerta@udem.edu.co](mailto:apuerta@udem.edu.co)

estas personas serían retenidas y torturadas durante su cautiverio; otras, como Ana Teresa Yarce, fueron directamente asesinadas. Decenas fueron desaparecidas durante y después del operativo donde la supremacía de las estructuras paramilitares, bajo el amparo del propio Estado y sus fuerzas de seguridad, durante décadas permitió la continuidad de estos crímenes y desapariciones forzadas.

Aún hoy, 16 años después, existen discrepancias sobre el balance real de la violencia dejada por el operativo. Ricardo Aricapa (2005), uno de los periodistas más reconocidos por sus trabajos de investigación sobre las guerras urbanas desarrolladas en Medellín, establece que durante el operativo fueron asesinados cuatro militares, tres civiles y diez milicianos, a lo que habría que sumar treinta heridos, y cerca de 400 detenidos (Aricapa, 2005: 212-213). No obstante, algunos medios de comunicación y organizaciones defensoras de los derechos humanos aumentan estas cifras notablemente, situando el número de heridos por encima de los 200 y en 70 los desaparecidos a manos de paramilitares, y, lo más grave, denuncian la existencia de ejecuciones extrajudiciales y más de 243 detenidos con la complicidad de miembros de las fuerzas militares e integrantes paramilitares (Correa, 2014: 11). Orión se ha convertido en un ejemplo paradigmático de lo que no debe ser, de la complicidad del Estado con estructuras delictivas y la coactuación entre Estado y miembros de grupos paramilitares sobrepasando todas las barreras democráticas e infringiendo las más elementales normas del Derecho Internacional Humanitario.

En todo este proceso de violencia desproporcionada, abusos del propio Estado y desprotección de la sociedad civil, los medios de comunicación han jugado y juegan un papel primordial, ya que adquieren una responsabilidad que va más allá de la mera labor informativa. La difusión de una información veraz, rigurosa y completa se hace imprescindible y se acentúa más si cabe en el contexto actual que vive Colombia, siendo prioritaria una revisión de la funcionalidad de los medios y sus profesionales. Los medios de comunicación tienen una enorme responsabilidad social, más aún en situaciones de vulneración de derechos humanos y agresiones por parte del propio Estado, cuestionando las relaciones de poder y contribuyendo al bienestar general a través de una información seria y rigurosa (Tajahuerce, 2014). Por todo ello, resulta necesario no sólo analizar los hechos acaecidos en la Comuna 13 de Medellín, sino cómo los medios afrontaron y trasladaron esos hechos al conjunto, ya no solo como un ejercicio de reflexión y análisis, sino como una manera para evitar la repetición de errores en la actualidad.

El objetivo principal de la investigación realizada redundaba en el análisis de los hechos ocurridos durante la ejecución de la Operación Orión en la Comuna 13 de Medellín, así como la posible comisión de excesos por parte del propio Estado. Como hemos adelantado, Colombia afronta una etapa crucial para construir un nuevo futuro de prosperidad cimentado en el diálogo como camino para la superación de las diferencias y, en último

término, la violencia, en el que el Estado debe ser garante y ejemplo de defensa y salvaguarda de los derechos fundamentales de los colombianos; la Memoria y el acceso a una información veraz y honesta se presumen herramientas fundamentales. Por ello, una de las hipótesis centrales en las que se ha cimentado la labor investigativa ha sido precisamente en la importancia del papel de los medios de comunicación a la hora de abordar hechos como los denunciados en la capital antioqueña en aquél momento y servir como elemento vertebrador de la verdad y agente de contrapoder que ayude a poner luz en la memoria colectiva colombiana.

La perspectiva cualitativa nos ha ayudado a profundizar en la investigación de los hechos en su contexto, con una observación participante directa en el espacio geográfico que centra nuestro análisis, es decir, Medellín y, más concretamente, la Comuna 13, ejercicio realizado desde una perspectiva etnográfica. Con el objetivo de obtener testimonios y datos inéditos que mejoraran la calidad del trabajo y potenciaran la exclusividad del mismo, hemos interactuado con personas y agentes que intervienen o han intervenido en el fenómeno analizado, entre ellos familiares de las víctimas, investigadores o autoridades del ámbito local. La búsqueda de fuentes de primera mano nos parecía fundamental para conseguir un análisis plural y completo. Paralelamente, nuestra labor investigativa se ha reforzado con el análisis del tratamiento informativo de los hechos de los dos medios escritos seleccionados para nuestra investigación, es decir: *El Tiempo* y *El Colombiano*, estudiando contenidos, lenguaje empleado, fuentes citadas, así como el material gráfico publicado para analizar su enfoque y tratamiento.

### **El conflicto armado, el paramilitarismo y el papel del Estado**

Colombia atraviesa un momento histórico estimulante y, al mismo tiempo, de extrema complejidad después de los acuerdos firmados entre el Gobierno y las Farc-EP, referendados por el Congreso de la República después de cuatro años de proceso negociador. Sin embargo, y siendo precisos en el uso del lenguaje, todavía no puede hablarse propiamente de posconflicto, definido por investigadores de la Universidad del Rosario, como el periodo posterior a la superación de un conflicto armado (Gamboa y Londoño, 2012: 56). El país vive un proceso de transición que debe materializarse, efectivamente, en una etapa de cumplimiento de los acuerdos, superación de la violencia y normalización democrática. Pese al notable descenso de la violencia y los homicidios cometidos por los focos guerrilleros más activos (las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia -Farc-, el Ejército de Liberación Nacional -ELN- y, en menor medida, el Ejército Popular de liberación -EPL-), el Estado no ha podido acabar con la inseguridad y la violencia arrastrada desde hace décadas.

Uno de los grandes problemas denunciados históricamente por colectivos y defensores de los derechos humanos ha sido la pasividad e incluso la complicidad o la participación directa del propio Estado en estos crímenes enmarcados dentro del conflicto armado. El investigador William Ortiz (2006) ha expresado de forma directa los argumentos históricos y políticos para considerar que en Colombia ha existido un paraestado en convivencia con estructuras paramilitares. Lejos de mejorar la situación, la vulneración de los derechos fundamentales de la población civil por parte del propio Estado agravó la situación. El Estado ha sido durante años cómplice de esta violencia y, en vez de garantizar seguridad, protección y defensa a la sociedad civil, acrecentó el miedo, multiplicó los desplazamientos forzados y la desaparición sistemática de personas. Numerosos investigadores, como Olga Behar (2016) o el ya citado William Ortiz (2006), han aportado pruebas y señalado de forma directa los vínculos entre el poder, el narcotráfico y las estructuras paramilitares. El Proceso de Paz con las Farc-EP impulsado por el Gobierno de Juan Manuel Santos tuvo un precedente histórico en el conocido como Proceso de Justicia y Paz impulsado por el gobierno de Álvaro Uribe Vélez, el cual favoreció la desmovilización de más de 10.000 paramilitares amparados en la Ley 975 de 2005. Como han documentado destacados periodistas e investigadoras, como María Teresa Ronderos (2016), después del proceso de justicia transnacional, fiscales y magistrados lograron resolver crímenes impunes desde hacía varias décadas, y lograron sentar ante un tribunal a congresistas, gobernadores y miembros del Ejército por vínculos con el paramilitarismo (Ronderos, 2016: 26). En la misma investigación, Ronderos cita la diligencia de indagatoria del mayor del Ejército, Óscar Echandía, quien manifiesta que, desde el inicio de los grupos paramilitares, en Puerto Boyacá, miembros del Ejército colaboraron con ellos, les vendieron armas con salvoconductos y los ayudaron a organizarse (Ronderos, 2016: 34). En diferentes lugares del país se ha certificado que miembros del Ejército y paramilitares trabajaron de la mano con el propósito de acabar con la guerrilla.

Después de más de cinco décadas de guerra y dolor envueltas en el silencio y la impunidad, Colombia afronta una etapa de retos, cambios e ilusión. La Justicia Especial para la Paz (JEP) se ha convertido en el foco del debate político y, al mismo tiempo, en la principal herramienta en la búsqueda del esclarecimiento de miles de asesinatos y en la exigencia de justicia, memoria y reparación. En la misma «se ha establecido que para la sanción de criminales por violaciones graves a los derechos humanos e infracciones igualmente relevantes al Derecho internacional humanitario, el Tribunal de Paz –integrado por colombianos –podrá también contar con la participación de juristas extranjeros».

### **Medellín y la Comuna 13**

Medellín se ha consolidado a lo largo de los últimos años como un ejemplo de desarrollo estructural estratégico para dejar atrás una imagen ligada sistemáticamente a la guerrilla,

al narcotráfico y a la violencia que sacudió a la ciudad y al departamento de Antioquia durante, al menos, las últimas tres décadas. La capital antioqueña afronta, de la mano del gobierno nacional, el enorme reto de superar la violencia y la indolencia gubernamental ante los crímenes de Estado documentados y de apostar por la memoria y la justicia como elementos previos e imprescindibles para afrontar una verdadera etapa de superación del pasado y reparación a las víctimas. Si bien se han hecho grandes esfuerzos en este sentido, todavía queda un largo camino por recorrer ya que, como señala el investigador Roberto Moreno (2003), debemos entender el incremento de la violencia registrado en la capital antioqueña, sobre todo a partir de la década de los 90, no como un problema casual o coyuntural sino como resultado de la fusión de muy diversos factores, muchos de los cuales «proviene desde la precaria legitimidad del Estado en todas sus ramas del poder». Muestra de este auge de la violencia y la inseguridad, son los datos oficiales proporcionados por la Secretaría de Gobierno Municipal que reflejan cómo solo entre 1992 y 1999 (ambos años incluidos) se registraron más 33.000 homicidios, siendo la administración de Luis Alfredo Ramos (1992-1994) la más violenta, con un total de 16.249 asesinatos registrados.

La población medellinense ha sufrido, en primera persona, los efectos devastadores de la interacción de los múltiples actores del conflicto, desde las autodefensas hasta las guerrillas, pasando por estructuras de milicias, combos y una fuerza pública respaldada en la década de los 90 por «Convivir», estructura puesta en marcha por el entonces Gobernador de Antioquia, Álvaro Uribe, y fuertemente criticada por organismos y defensores de los derechos humanos.

Es en ese marco contextual de despreocupación gubernamental y deslegitimación de las instituciones democráticas entre la población civil en el que se desarrolló la llamada Operación Orión, un operativo realizado por miembros de las Fuerzas Armadas de Colombia contra las milicias urbanas de las Farc, del ELN y de los CAP.<sup>2</sup> Supuestamente, también contra las estructuras paramilitares (AUC), aunque, posteriormente, tanto fotografías<sup>3</sup> como testimonios de la comunidad han demostrado que las Fuerzas Armadas no solo no actuaron contra las estructuras de las autodefensas, sino que tuvieron la cooperación de estos grupos paramilitares, algunos de ellos infiltrados en la comunidad, que señalaron con el dedo a milicianos y también los lugares en los que supuestamente permanecían.

Situada en el occidente de la ciudad, la Comuna13 ha sido históricamente un punto estratégico para el tráfico de drogas y de armas, lo que ha derivado en una confrontación casi permanente de estructuras delictivas. Su situación geográfica ha sido empleada,

<sup>2</sup> Comandos Armados del Pueblo

<sup>3</sup> Como la tomada por Jesús Abad Colorado (Guarnizo, 2015).

además, como un espacio de entrada para población desplazada proveniente del Urabá antioqueño, lo que ha ido consolidando, a lo largo del tiempo, su condición de Comuna en constante proceso de ampliación, plagada de calles, casas y construcciones levantadas de forma desordenada y arbitraria.

Aunque la parte plana de la Comuna 13 presentó durante la primera mitad del siglo XX algunos desarrollos formales, que evolucionaron en barrios urbanísticamente consolidados y de buena calidad, las lomas fueron objeto de invasiones que dieron lugar a barrios informales como Belencito y la parte alta de El Salado (Martín, 2014: 441).

Las diferentes administraciones mostraron durante décadas una total despreocupación por la zona, despojando a la población de la Comuna de servicios básicos y dejando vía libre a la llegada y posterior consolidación de estructuras delictivas. El arribo de población desplazada víctima del conflicto armado colombiano se tradujo en una altísima densidad poblacional carente de recursos básicos. Datos de la Alcaldía de Medellín estiman que en 2015 la Comuna 13 tenía censados a 138.063 habitantes y más del 63 por ciento de su población era menor de 40 años.

Tal y como señala la investigadora Doris Gómez, la acción gubernamental estuvo marcada históricamente por la indolencia, lo que derivó en «la falta de presencia del Estado, la pobreza y la inequidad social» como caldo de cultivo para una «estigmatización y discriminación social» (Gómez, 2012: 51) que dio pie a que diversas organizaciones armadas tomaran el control de zonas estratégicas (Alonso, Giraldo y Sierra, 2006), surgiendo los conocidos como los CAP, que adquirieron mayor presencia en la década de los 90 en las zonas altas de la Comuna; posteriormente tomaron el control, junto con milicianos de las Farc y, sobre todo, del ELN (Giraldo, 2008), imponiendo un régimen de extorsión en sus habitantes y comerciantes. Tal y como señala el «Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia», elaborado en 2003, debemos englobar estos hechos en un contexto generalizado de incremento de la violencia urbana cimentado, precisamente, en ese flujo de población desplazada, reubicada en grandes urbes como Medellín. Según el citado documento, solo en 2002, se producirían más de 400 muertes violentas (ONU, 2003), lo que muestra el clima de violencia e inseguridad existente, incrementado poco después como consecuencia de la llegada de estructuras paramilitares que disputaron el control de la Comuna.

Estas situaciones se dieron, sobre todo, a partir del año 2000, cuando comenzó a incrementarse la presencia de las redes paramilitares, que pelearon por el control de las zonas estratégicas. La incursión del paramilitarismo provocó una explosión de violencia que hizo que solo en 2001 se documentaran 317 homicidios (Aricapa, 2005) y el desplaza-

miento forzado de miles de vecinos y vecinas. Pero fue sobre todo en el año 2002 cuando «se agudizaron el conflicto y los desplazamientos en la Comuna 13, cuando las milicias bolivarianas de las Farc, el ELN y los Comandos Armados del Pueblo prohibieron el ingreso de personas ajenas al barrio. Esa prohibición era, según las milicias, una medida para evitar la influencia paramilitar» (Sánchez, 2010: 26).

La sensación de guerra abierta e impunidad se vio aumentada como consecuencia del fin de los diálogos de paz que hasta ese momento habían sostenido el gobierno del presidente Andrés Pastrana y la guerrilla de las Farc. El cese de las conversaciones derivó en una guerra sin cuartel en la Comuna 13, lo que coincidió con la llegada al gobierno nacional de Álvaro Uribe Vélez, en 2002. Uribe Vélez fue quien implementó la denominada política de Seguridad Democrática, que cimentó las bases para la ejecución de la Operación Orión.

### **La llegada de Álvaro Uribe al poder y la Operación Orión**

Entre enero y octubre de 2002, la Comuna fue objeto de numerosas operaciones policiales y militares encaminadas a la desarticulación de estructuras delincuenciales y a la detención de integrantes de las milicias asentadas en la zona. Algunas operaciones no fueron bautizadas y otras fueron reconocidas por sus consecuencias. La más larga, intensa e incluso con un número de víctimas oficiales superior a Orión fue la Operación Mariscal (Cinep; PPP, 2016) (mayo de 2002), también estuvieron: Potestad (junio de 2002), Antorcha (agosto de 2002), pero la que tuvo más impacto y repercusión mediática fue Orión, desarrollada entre el 16 y el 20 de octubre de 2002.

El operativo, liderado por el Gobierno Nacional, en cabeza de Álvaro Uribe Vélez, contó con la participación de la Fiscalía General de la Nación, integrantes del Departamento Administrativo de Seguridad (DAS), más de 1.000 militares, liderados por el general de la IV Brigada, Mario Montoya, y la Policía Metropolitana, al mando de Leonardo Gallego. Durante cuatro días y con el argumento de buscar la pacificación de la zona, se cometieron múltiples violaciones a los derechos humanos y se utilizaron métodos irregulares como la participación de grupos paramilitares en complicidad con el Estado. Hay, incluso, denuncias de asesinatos y desapariciones forzadas.

En investigaciones posteriores, los propios paramilitares integrantes del Bloque Cacique Nutibara, liderados por Diego Fernando Murillo Bejarano, alias «Don Berna», han confesado su participación. Los «paras» fueron claves en el desarrollo de Orión. Planificaron y ejecutaron, de manera conjunta con el Estado, detenciones, allanamientos y desapariciones forzadas. El propio «Don Berna» tras la desmovilización del Bloque en el año 2007 declaró que «en esta operación hubo participación de paramilitares que habían realizado un trabajo previo de inteligencia y acompañaban a las autoridades en su labor de allanamiento y captura de supuestos colaboradores de la guerrilla» (Sánchez, 2010: 80). La imagen

tomada por el fotógrafo Jesús Abad Colorado se convirtió en una prueba de lo sucedido durante Orión, ya que muestra a un paramilitar encapuchado, escoltado por miembros del Ejército, mientras señalaba los lugares en los que se escondían los milicianos.

Pese a que la Operación Orión nació bajo la idea de una búsqueda de seguridad y pacificación de la zona, finalmente quienes aprovecharon esta situación fueron los paramilitares pues tomaron el control. Esta idea es compartida por el abogado Juan Camilo Arango (a quien entrevistamos para el desarrollo de la presente investigación), integrante de la Corporación Jurídica y Libertad, que brinda apoyo a una treintena de familias de La Comuna 13 afectadas por el homicidio o la desaparición forzada de alguno de sus integrantes. Al respecto, declaró:

Álvaro Uribe toma posesión y comienza su política de seguridad con la Operación Orión; Llegaron militares, policías, helicópteros, bombardeos... y comenzaron a darse homicidios y a desaparecer gente; ellos mostraron unos resultados y dijeron que se pacificó la Comuna 13, pero no hubo tal pacificación, y con otro ingrediente y es que si bien sacaron a las milicias ingresaron a los paramilitares que trabajaron mancomunadamente con la Brigada (Entrevista realizada por los autores en octubre de 2015 en Medellín, Colombia).

Las imágenes durante la Operación Orión fueron dantescas: helicópteros disparando de manera indiscriminada sobre barrios altamente poblados, ciudadanos que no tenían que ver con el conflicto heridos en medio de las calles o buscando llegar a algún centro asistencial, envueltos en sábanas. La Defensa Civil y la Cruz Roja, con médicos y paramédicos, montaron una enfermería en la calle 35 con la carrera 92 para poder atender a los heridos. En los días posteriores, San Javier y los barrios aledaños estaban militarizados; en la entrada a los barrios de la Comuna 13 había tanquetas y carros militares.

La inseguridad, la falta de información veraz y la ausencia del Estado derivaron en la instauración de un régimen controlado por el paramilitarismo marcado por la multiplicación de las desapariciones forzadas. Tras el proceso de desmovilización de los integrantes de las Autodefensas (paramilitares) bajo el gobierno de Álvaro Uribe, salió a la luz el genocidio<sup>4</sup> sistemático justificado por razones político-ideológicas, llevado a cabo en la Comuna 13 por parte de sus integrantes contra aquella parte de la población «sospechosa» de no seguir sus postulados y obedecer sus normas, en gran parte de los casos. Según sus propios testimonios, gran parte de los secuestrados fueron llevados a una zona cercana a la Comuna conocida como La Escombrera, donde eran torturados y asesinados

<sup>4</sup> Entendido, según la RAE, como el «exterminio o eliminación sistemática de un grupo humano por motivo de raza, etnia, religión, política o nacionalidad».

para después ser sepultados por toneladas de escombros. Por todo ello, en julio de 2015, la Alcaldía de Medellín y la Fiscalía pusieron en marcha el proyecto «Escarbando la verdad, desenterrando la Justicia» para buscar en la zona de La Arenera, situada dentro de La Escombrera, los restos de al menos 100 víctimas. Aunque los resultados de la primera fase no fueron positivos, los dispositivos de búsqueda siguen activos.

### **El periodismo en Colombia**

Desarrollando una mirada con perspectiva histórica, podemos detectar como otro gran problema para la identificación de estos abusos del propio Estado ha sido la escasa visión crítica de los medios de comunicación. El primer periódico colombiano apareció en 1785, durante el período de dominio español: una simple hoja de información acerca de un terremoto, de la cual se publicaron 3 números. El segundo intento de periódico fue *La Gaceta de Santafé*, publicada el mismo año, pero tampoco pudo mantener regularidad. El *Papel Periódico* de la ciudad de Santafé de Bogotá, que apareció en 1791 y circuló hasta 1796, fue la primera publicación periódica regular en el territorio de la actual Colombia, dirigida por el periodista Manuel del Socorro Rodríguez, pionero del periodismo en Colombia. Nació en Bayamo (Cuba) el 3 de abril de 1758 y falleció en Bogotá, el 3 de junio de 1819; además de director del *Papel Periódico*, fue bibliotecario público de la Real Biblioteca de Santa Fe de Bogotá y fundador de la tertulia Eutropélica.

Desde un principio, el periodismo tuvo fuertes nexos con la política. Donaldo Donado (2003:54) plantea que: «En Colombia, el Estado, los partidos y la prensa tuvieron el mismo origen, pasaron los mismos avatares, se confundieron e imbricaron de tal manera que no es posible hablar de uno sin referirse a los otros dos». Esta relación marcó la forma en la que se escribían los periódicos, con una prosa panfletaria y opinante. La prensa mantuvo el esquema de servicio al partido al que pertenecía hasta finales del siglo XIX.

La última década del XIX y la primera del XX, en Colombia, transcurrieron con un escenario en el que dominaban guerras, dictaduras, censuras de prensa, la pérdida de Panamá; todos estos sucesos condicionaron el desarrollo del periodismo que estaba muy lejos del estilo informativo que conocemos hoy.

El periodismo informativo nació de la revolución industrial y predominó durante la última mitad del siglo XIX. En Colombia, la reportería, las noticias y las transcripciones de diálogos están muy ligadas a la figura de Carlos Martínez Silva, fundador del periódico *El Correo Nacional*, en 1890. Martínez Silva fue uno de los primeros en romper las costumbres de los periódicos partidistas. No obstante, aún en la actualidad, muchos periódicos mantienen una posición que privilegia a los gobiernos de turno o que rige sus contenidos con base en intereses políticos o económicos.

El asunto es más grave debido a las condiciones de seguridad a las que se enfrentan algunos periodistas que abogan por un periodismo más independiente; ejercer la labor periodística en Colombia se convirtió, sobre todo a partir de la década de los 90, en una profesión de alto riesgo, no solo por el conflicto armado, sino por agentes externos ligados al narcotráfico, las bandas delincuenciales o la corrupción institucional. La situación se agudizó hasta tal punto que el país se convirtió en uno de los espacios más peligrosos para ejercer la labor de reportero. Según un informe del Centro de Memoria Histórica, entre 1977 y el 2015, fueron asesinados 153 periodistas en Colombia.

La responsabilidad y el papel de los medios y de los informadores debe ser hoy más que nunca replanteada y debatida para conseguir desarrollar un periodismo veraz y honesto que evite de forma activa la manipulación y la desinformación. En buena parte de los grandes medios «la información se considera esencialmente una mercancía (...) y ante todo una perspectiva comercial» (Ramonet, 2005: 196), sin olvidar las dimensiones políticas, indispensables para desarrollar un análisis correcto (Sánchez, 2005).

### **El papel de los medios durante la ejecución de Orión**

Los medios de comunicación son los garantes de una sociedad libre y democrática. Solo desde la transmisión honesta, correcta y veraz de los hechos es posible formar a una sociedad libre. Los periodistas hacen que realidades opacadas pasen a ser foco de análisis y cuestionamiento, consiguiendo ser, en cierto grado, jueces sobre lo que es o no importante, filtros sobre lo que debe ser conocido por el conjunto de la sociedad y sobre lo que debe «existir» o no, ya que, como apuntaba el periodista Ryszard Kapuscinski, lo que no se nombra acaba por no existir para el conjunto de la población (Kapuscinski, 2002). De este modo, los medios reflejan la sociedad y son la prueba de la salud democrática del Estado, que se demuestra en la calidad, el desarrollo, la independencia y la pluralidad de estos. Tal y como señala el investigador Germán Rey (2005:24), los medios de comunicación en Colombia han acusado históricamente «problemas en las relaciones con las fuentes, en los mecanismos internos de decisión sobre los enfoques y encuadres de las noticias y en el predominio del registro noticioso sobre otros géneros que son muy poco utilizados». Por todo ello, adquiere una especial relevancia el análisis y la lectura de los hechos documentados entre el 16 y el 20 de octubre de 2002 en la Comuna 13 de Medellín por parte de dos de los medios impresos más influyentes.

Los incidentes relatados durante la Operación Orión supusieron, como ya hemos analizado, todo un manual de agresiones y vulneraciones de derechos humanos fundamentales, condenados posteriormente por organismos internacionales como la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Por ello, hemos considerado prioritario desarrollar un análisis (desde una perspectiva cuanti-cualitativa) de las informaciones publicadas por dos de los

principales diarios impresos de Colombia en sus ediciones de Medellín entre el jueves 17 y el domingo 20 de octubre de 2002. Los diarios analizados fueron *El Colombiano* y *El Tiempo*. El primero por ser reconocido por su influencia en la región, de tradición conservadora y que ha informado el acontecer en Medellín y la región antioqueña por más de un siglo, constituyéndose en líder de opinión en la ciudad; en la actualidad, imprime 75.000 ejemplares de lunes a viernes y 90.000 los fines de semana (Gómez, 2012: 57). Por su parte, *El Tiempo* es el periódico de mayor difusión de Colombia, con un tiraje de 200.000 ejemplares, 2.500 empleados, 140.000 suscriptores y 8.000 puntos de venta.

Al desarrollar una lectura cualitativa desde una perspectiva global de las informaciones es necesario plantearnos qué papel juega la ética periodística y qué funciones tiene realmente el periodista a la hora de desarrollar su labor profesional. Como propone el periodista colombiano Javier Darío Restrepo, director del Consultorio Ético de la Fnpi, un comunicador social no puede reducirse a ser un mero transmisor de hechos, un contador de imágenes o un escribano de notas de prensa. Su desempeño profesional requiere de una técnica determinada y compatible con sus fines, ya que «la ética y la técnica son insolubles en el periodismo. La primera es el alma de la segunda e impone actitudes» (Restrepo, 2005: 23). En este sentido, la técnica periodística requiere ineludiblemente una contextualización efectiva para poder analizar los hechos de forma precisa y acertada, ya que, como señala el investigador Xosé López:

El periodismo no actúa como un espejo que lo refleja todo, sino que construye una imagen del mundo y difunde una realidad o realidades forjadas en los medios (...) el papel del periodista se convierte así en un permanente analista un 'filtro' que decide lo que el público debe conocer (...) es una actividad que parece sencilla pero entraña gran complejidad (...) que encuentra muchas dificultades en su actividad —el periodismo— para elaborar su contenido —la información periodística— y garantizar que no manipula —es decir, que no desinforma (López 2010: 23-27).

Es en este punto en el que nos detenemos a la hora de analizar las informaciones recogidas en *El Colombiano*. El medio se limita, en algunas de sus informaciones, a contar lo que plantean las fuentes oficiales sin ejercer un papel de «filtro» imprescindible para desarrollar una labor periodística efectiva y de calidad. Por ejemplo, no incluye voces como la de la ONU y, al contrario, publica un artículo en la página 12A, titulado «Ofensiva militar apenas comienza», cuya fuente principal es el general Mario Montoya Uribe. Además, en la página 5A, incluyen un artículo titulado «Con Uribe: solidaridad y cambios», que apoya incondicionalmente la labor emprendida por el gobierno de Álvaro Uribe Vélez, en una posición peligrosa si se tiene en cuenta todo lo que pasó después cuando se demostraron los abusos cometidos por la fuerza pública.

La ausencia de nuevas fuentes, de testimonios inéditos que cuestionen la versión gubernamental resta calidad al tratamiento y, al mismo tiempo, incurre en un posible caso de desinformación, entendida como «la ausencia de verdadera información o de información verdadera» (Galdón 2007: 50). En este sentido, debemos destacar que desinformar no es lo mismo que manipular; hablamos de desinformación para referirnos a una «ausencia de información» mientras que la manipulación implica la difusión de información falsa, lo que incluye «que la información de la que se dispone no es veraz» (López 2002: 85). Podemos afirmar que, en efecto, el medio no manipula, no traslada datos o hechos falsos, sino que se limita a contar lo que las fuentes reproducen y, a través de la observación participante, el periodista narra los hechos, describe lo que observa y se apoya en testimonios de las propias víctimas. Sin embargo, esta pretendida búsqueda de la objetividad informativa, como señala el profesor Gabriel Galdón, cercena:

El relato de las investigaciones de largo alcance, profundas, realizadas con rigor [...] porque su publicación pondría en solfa los estereotipos, simplificaciones y manipulaciones realizadas... es más que probable que al no considerarse noticia (hechos como las mentiras o las negligencias gubernamentales) se haga una breve referencia de trámite... o bien se silencia (Galdón, 1994: 45-46)

De este modo, la ausencia de profundidad en el análisis, sumado a la escasa relevancia de las voces críticas contrarias al fondo y a las formas del operativo, se convierten en factores que propician en el lector cierto grado de desinformación, ya que se obvian aspectos y partes importantes del contexto y los hechos, lo que no ofrece a los lectores información ni capacidad de análisis. En este sentido, la investigadora Doris Gómez (2012:149), al analizar el tratamiento informativo de *El Colombiano* en el período 2006-2009, evidenció que el 40 por ciento de las informaciones publicadas abordaban de forma explícita temas relativos a la seguridad, en las cuales hasta el 50 por ciento de las fuentes consultadas procedían del ámbito gubernamental.

Respecto a las fuentes, *El Tiempo*, además de recurrir a testimonios de los propios vecinos, apuesta por dar voz a personas o entidades que puedan ejercer una labor de fuentes de contrainformación para, de este modo, contrarrestar las versiones aportadas por las autoridades y nombran, además, a Álvaro Uribe Vélez como máximo responsable del operativo. En este capítulo, el medio trata de contrastar las afirmaciones oficialistas con datos o testimonios de víctimas, activistas o especialistas en las áreas analizadas, ejerciendo de este modo un papel de contrapoder, entendido, como señala el investigador Manuel Castells (2009), como la capacidad de distintos actores sociales para desafiar y cambiar las relaciones de poder institucionalizadas en la sociedad, desafiando las estructuras de poder existentes.

*El Colombiano* basó sus informaciones en testimonios exiguos de habitantes de la Comuna, resaltando aspectos poco informativos, pero muy enfocados en el espectáculo, como hemos analizado, basando sus marcos de interpretación en «la visión institucional de la administración local, acorde con su filosofía y visión empresarial» (Gómez, 170), algo que se dio con menor claridad en *El Tiempo*, el cual, aunque en el segundo día de la ejecución del operativo, viernes 18 de octubre, recogió voces oficiales como la del Alcalde de Medellín y la Ministra de Defensa, también cuestiona y se pregunta por qué hay muertos y capturados de las milicias, pero no de los paramilitares, que también actuaban en la zona:

Varias voces empezaron a escucharse ayer en Medellín para preguntar por qué los actuales operativos de la Fuerza Pública en la Comuna 13 de Medellín van todos dirigidos contra las milicias de la guerrilla, y por qué no se sabe de detenidos, muertos ni heridos de los paramilitares que también están presentes allí (*El Tiempo*, 2002: 3).

Debemos recordar, en este sentido, que el periodismo tiene y adquiere una dimensión social trascendental y que su misión no es solo informar, contar o reproducir un hecho o una declaración. El periodismo es mucho más y por ello presenta innumerables componentes y dilemas a la hora de tomar las decisiones sobre qué es lo importante y cómo debe ser trasladado a la sociedad ya que «el periodista es, antes que un informador, un intérprete del acontecer [...] el periodista aplica reglas de orientación para orientar a los demás [...] es un intérprete del contexto en el que la información se produce» (Capera y Núñez, 1995: 23). En definitiva, el periodista recurre permanentemente a la ética, entendida, como señala el profesor Javier Darío Restrepo (2005) como la guía que nos marca el deber ser, cuya base son los valores y que es, en todo momento, una opción libre y personal. Por ello, el periodista tiene la enorme responsabilidad y la obligación de trasladar una información completa, ya que, de no ser así, el receptor caerá en la desinformación (López, 2002). Para evitar esto, el periodista debe replantearse y cuestionar los objetivos y las finalidades de ciertas versiones o fuentes informativas. En este caso, *El Colombiano* no tiene esta postura crítica y analítica, fundamental para propiciar un análisis plural y completo de los hechos que evite la desinformación del lector. Por ejemplo, en el artículo «Entre la tensión y la calma» escribe:

Lo que hace un mes parecía imposible, ayer era una realidad que en una procesión de botas ascendía por las escarpadas lomas de los barrios Las Independencias: eran las unidades de la fuerza pública 'retomando' el control de un sector que, antes del miércoles pasado le 'pertenece' a grupos de milicias (*El Colombiano*, 2002: 3A).

En la redacción es evidente la cercanía con las fuentes oficiales y lo más preocupante es que hablan de «informantes que acompañaron a la fuerza pública en las operaciones»,

pero no se detienen a analizar quiénes eran esos informantes que, en buena medida, se comprobó después, eran miembros de los paramilitares que trabajaban en conjunto con la fuerza pública. En este caso, también se evidencia falta de rigor a la hora de desempeñar la labor periodística.

### **Conclusiones**

16 años después de Orión, Colombia atraviesa un momento histórico marcado por los acuerdos de Paz de La Habana que intentan poner punto y final a un conflicto armado de casi seis décadas. La guerra que ha sufrido Colombia a lo largo de todos estos años ha derivado en escenarios de masacres, violaciones de derechos humanos y picos de violencia indiscriminada, consolidando una semilla de dolor permanente en millones de personas. Según datos aportados por la Unidad de Víctimas en su página web, el conflicto colombiano ha dejado a su paso más de seis millones de víctimas. Hoy en día se abre una oportunidad histórica para el diálogo y la reconciliación.

Aunque es cierto que queda mucho camino por recorrer, Colombia se enfrenta al mayor de sus retos recientes: trabajar en la construcción de la Paz y la Reconciliación, lo que exige también justicia, memoria y reparación a las víctimas. En este proceso, Orión y la Comuna 13 son ejemplo de los excesos del Estado y de la falta de claridad que tienen los medios de comunicación en su papel de garantes en la construcción de sociedades verdaderamente democráticas. Podemos confirmar que, tal y como planteábamos en nuestra hipótesis de partida, el Estado no actuó de forma correcta, incurriendo en la comisión de excesos e incluso actos delictivos que han sido, posteriormente, condenados por organismos internacionales.

Por todo ello, la memoria histórica se presume como eje fundamental en este camino hacia la reconciliación y la superación de la violencia en Colombia. Por ello, el periodismo y los medios de comunicación afrontan también un enorme reto, como es el de informar de manera responsable, veraz y, sobre todo, honesta, a la ciudadanía. Su papel en la construcción de la paz se presenta fundamental para consolidar una nueva Colombia alejada de su pasado reciente de terror y odio. Basándonos en la investigación realizada, resulta fundamental que los medios den voz a las víctimas; lo que no se nombra no existe y por ello los periodistas y los medios juegan un papel fundamental en consolidar la reconstrucción de la memoria y conseguir, mediante la visibilización, romper la cadena de desinformación que, lamentablemente, se ha prolongado durante años. El periodismo, para conseguir sus objetivos, no puede ni debe limitarse a reproducir una nota de prensa o una declaración institucional, sino que debe plantearse el porqué de ese hecho, cuestionar los datos y ejercer en todo momento una labor de contrapoder, de lo contrario perderá su esencia, convirtiéndose en un mal relacionista público. Por ello, hay que apostar por un periodismo plural, analítico y comprometido que evite la desinformación y, por supuesto, la manipulación informativa.

Como señalábamos al inicio de este documento, un pueblo solo puede ser libre cuando está realmente informado. Sin información veraz y completa no hay libertad. Por ello, en el contexto actual se hace más necesario que nunca que los periodistas colombianos afronten esta nueva etapa desde el compromiso y la ética, apostando por una labor profesional rigurosa, es decir, que busque no solo la narración de hechos o ser portavoz del Estado, sino que potencien el análisis desde la honestidad y la pluralidad. El periodista no puede limitarse a ser un simple contador de algo amparándose en una supuesta búsqueda de la objetividad. El periodista debe contextualizar y explicar los hechos para que el lector pueda entender e interpretar de forma correcta lo noticioso. Esta postura no implica ni mucho menos alejarse de la búsqueda del camino utópico de la objetividad, que finalmente concluye en un concepto que es absolutamente necesario para el periodismo: la honestidad.

En este propósito es necesario entender que el periodismo va más allá del día a día, de unas noticias que mueren con el atardecer, que tienen una fecha de caducidad casi inmediata. El periodismo es un guardián de la memoria (Puerta, 2011), siendo uno de sus principales fines la transmisión de conocimiento, dejar un testimonio de la época en la que el periodista está escribiendo. En el caso concreto de Colombia, numerosos actores sociales han denunciado de forma reiterada la exclusión y la estigmatización de los medios masivos a la hora de ejercer su función innata de agentes de contrapoder (Molina, 2009).

Para que en Colombia haya paz es necesario reflexionar acerca de todo lo que ha sucedido, una historia de dolor y sufrimiento que ha dejado millones de víctimas. Hay que hacer conciencia sobre las actuaciones de los diferentes grupos armados. Los paramilitares y la guerrilla tienen que decir la verdad y reparar a las víctimas; pero también hay que reflexionar acerca de los desmanes cometidos por el Estado, uno de ellos el caso de la Operación Orión y para este debate necesario, hay que cuestionar también la labor de los medios de comunicación que han tenido una participación parcial y poco honesta, lo que va en contravía de todos los principios del periodismo.

## Referencias bibliográficas

- Alonso, M., J. Giraldo y D. Sierra** (2006). «Medellín: el complejo camino de la competencia armada» en Camila de Gamboa, ed., *Justicia transicional: teoría y praxis*. Bogotá, Universidad del Rosario.
- Aricapa, Ricardo** (2005). *Comuna 13, crónica de una guerra urbana*. Medellín. Universidad de Antioquia,
- Behar, Olga** (2016). *Los doce apóstoles*, Colombia, Icono Editorial.
- Capera, José y Núñez José** (2017). «Una perspectiva sobre la violencia en Colombia en épocas del postconflicto». *Utopía y praxis latinoamericana*, año 22 n° 78. Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=27952381012>.
- Castells, Manuel** (2009). *Comunicación y Poder*. Madrid, Alianza Editorial.
- CINEP** (Centro de Investigación y Educación Popular) y **PPP** (Programa por la Paz) (2016). *Noche y niebla*, Bogotá, Editorial Códice Ltda.

- Correa, Carlos** (2014). *Aprendiz de cronista*, Medellín, Eafit.
- Cortina, Adela** (2009). *Ética de la razón cordial: Educar en la ciudadanía del siglo XXI*. España, Nobel.
- Donado, Donald** (2003). *Crónica anacrónica. Un estudio sobre el surgimiento, auge y decadencia de la crónica periodística en Colombia*, Medellín, Panamericana.
- Galdón, Gabriel** (1994). *Desinformación, método, aspectos y soluciones*, Navarra, Eunsa.
- Galdón, Gabriel** (2007). «La violencia a la realidad. Desinformación y manipulación en los medios de comunicación». *Escuela Abierta*, 10. 49-76, Disponible en: <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2520023>
- Gamboa, Luis Fernando y Joao Sebastián Londoño** (2015). «Postconflicto en Colombia». *Desbordes - Revista de Investigaciones de la Escuela de Ciencias Sociales, Artes y Humanidades - Unad I* vol. 6, enero - diciembre.
- Giraldo, Jorge** (2008). «Conflicto armado urbano y violencia homicida: El caso de Medellín». *Vía, Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana*, n° 5, septiembre, pp. 99-113. Quito.
- Gómez, Doris** (2012). «Las agendas sobre la seguridad en la comuna 13 de Medellín (2006 -2009)». Trabajo de investigación presentado como requisito parcial para optar al título de Magíster en Ciencia Política. Universidad de Antioquia, Instituto de Estudios Políticos, Maestría en Ciencia Política.
- Guarnizo, José** (2015). «La foto que destapó los desmanes de la operación Orión», *Revista Semana*, 15 de agosto. Disponible en: <http://www.semana.com/nacion/articulo/la-foto-que-dejo-al-descubierto-los-desmanes-de-la-operacion-orion/438656-3>
- Kapuscinski, Ryszard** (2002). *Los cínicos no sirven para este oficio: Sobre el buen periodismo*. Barcelona, Anagrama.
- López, Marcelo** (2002). «Desinformación e información falsa», en José Ángel Agejas y Francisco José Serrano, coord., *Ética de la Comunicación y de la Información*, Barcelona, Ariel.
- López, Xosé** (2010). *La metamorfosis del periodismo*. Sevilla, Comunicación Social. Ediciones y publicaciones.
- Molina, Jesús María** (2009). *Comunicación y construcción de lo público en Colombia*. Colombia, Facultad de investigaciones Escuela Superior de Administración Pública de Bogotá.
- Moreno, Roberto** (2003). «Conflicto y violencia urbana en Medellín desde la década del 90: Algunas valoraciones», en *Violencias y conflictos urbanos: un reto para las políticas públicas*, pp.191-232, Colombia, Instituto Popular de Capacitación, .
- ONU** (2003). «Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia». Consejo Social y Económico de la Naciones Unidas.
- Ortiz, William** (2006). «Los paraestados en Colombia», Tesis Doctoral, Facultad de Sociología y Ciencias Políticas, España, Universidad de Granada.
- Puerta, Andrés** (2011). «El periodismo narrativo o una manera de dejar huella de una sociedad en una época». *Revista Anagramas*, vol. 9, n° 18, pp. 47-60. Universidad de Medellín.
- Ramonet, Ignacio** (2005). «El poder mediático» en Denis De Morales, *Por otra comunicación: los media, globalización cultural y poder*. Barcelona, Icaria-Intermón.
- Restrepo, Javier Darío** (2005). *El zumbido del moscardón*. Colombia. Fundación Nuevo Periodismo Iberoamericano.
- Rey, G.** (2005). *El cuerpo del delito*. Bogotá: Friedrich Ebert Stiftung - Centro de Competencia en Comunicación para América Latina.
- Ronderos, María** (2016). *Recicladas Guerras. Una historia periodística del paramilitarismo en Colombia*. Bogotá, Aguilar.
- Sánchez, Gonzalo**, coord. (2011). *La huella invisible de la guerra: Informe del Grupo de Memoria histórica de la Comisión Nacional de la Reparación y Reconciliación*, Colombia, Taurus.

**Tajahuerce, Isabel** (2014). *Mujeres y comunicación*, Madrid, La Linterna Sorda.

### Otros fuentes consultadas

**Amnistía Internacional** (2015). «Colombia: restituir la tierra, asegurar la paz. Los derechos territoriales de las comunidades indígenas y afrodescendientes», Reino Unido.

**Amnistía Internacional** (2015). «Los paramilitares en Medellín: ¿desmovilización o legalización?», Colombia.

**Angarita, Pablo Emilio** (2003). «Conflictos, guerra y violencia urbana: interpretaciones problemáticas», *Revista Nómadas*, n° 19, Universidad Central Bogotá, Colombia, pp.96-104.

**CINEP** (2010). «Comuna 13, la otra versión, Colombia, Noche y Niebla». *Revista del Centro de Investigación y Educación Popular, Bogotá*.

**El Tiempo** (2015). «Audiencia de EL TIEMPO continúa en crecimiento», 7 de junio. Disponible en: <http://www.eltiempo.com/estilo-de-vida/gente/audiencia-de-el-tiempo-continua-en-crecimiento/15907306-xcesos-articulo-674055>

**Durán, Diana y Santiago Martínez** (2017) «Corte Interamericana condena al Estado por abusos en la Comuna 13 de Medellín», *El Espectador*, 10 de enero. Disponible en: <https://www.elespectador.com/noticias/judicial/corte-interamericana-condena-al-estado-abusos-y-excesos-articulo-674055>.

**Herrán, Teresa y Javier Darío Restrepo** (1992). *Ética para periodistas*, Colombia, Tercer Mundo Editores.

**Insuasty, Alfonso, Jesús Balbín, Wilder Bastidas, Jaime Carrión, Judith Juárez, Javier, Nestor Restrepo y Nora Botero** (2017). «Los movimientos sociales de mujeres y su consolidación como interlocutor y actor político en la construcción de la paz en Medellín (Colombia)», *Revista Izquierdas*, 34, pp. 1- 25. Chile. Disponible en: <http://izquierdas.cl/images/html/n34/index34.html>

**Martin, Gerard** (2014). *Tragedia y resurrección. Mafias, ciudad y Estado. 1975-2013*, Medellín, La Carreta.

**Melamed, Janiel** (2017). «Diferencias entre el modelo de justicia transicional aplicable a las FARC-EP y el aplicado a las Autodefensas Unidas de Colombia en Izquierdas», *Revista Izquierdas*, 33:151-171. Chile. Disponible en: <http://izquierdas.cl/images/html/n32/index32.html>

**Pineda y Walter Mejía** (2010). *Las víctimas en contextos de violencia e impunidad. Caso Medellín. Colombia*, Ipc- Fundación Forjando Futuros- Universidad San Buenaventura- Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación- Personería de Medellín.

**Puerta, Andrés.** (2019) «Crónica latinoamericana. ¿Existe un boom en la no ficción?» *Revista Estudios sobre el mensaje periodístico*, vol. 23, n° 1.

**Ruiz, Jaime y Beatriz Vélez** (2004). *Fronteras invisibles de exclusión y violencia*. Medellín. Centro de Estudios de Opinión.

**Revista Semana** (2014) «Seis millones de víctimas deja el conflicto en Colombia». 8 de febrero. Disponible en: <http://especiales.semana.com/periodistas-asesinados/www.semana.com/nacion/articulo/victimas-del-conflicto-armado-en-Colombia/376494-3>

**Universidad del Rosario.** «Experimentos sobre reconciliación política en Colombia». Disponible en: <http://www.urosario.edu.co/jurisprudencia/jurisprudencia-reconciliacion/ur/Postconflicto/>.

## Implementación de un proceso de formación de líderes para la excelencia en sostenibilidad y cambio climático\*

José Duque Moreno\*\*

pp. 159-181

### Introducción

Las sociedades del mundo, incluyendo la venezolana, padecen de una compleja crisis social, ambiental, cultural, económica, política e institucional. Han pasado casi 30 años desde Río y el concepto de desarrollo sustentable continúa confuso, difuso y su implementación es todavía insignificante. La amenaza del cambio climático, la pobreza y el desgaste de los valores humanos, son entre otros, tres grandes problemas que hay que resolver, pero para ello se necesitan líderes integrales que conformen un nuevo liderazgo basado en los principios morales, conceptuales, operacionales y metodológicos del desarrollo sustentable.

Bajo esta perspectiva y en consonancia con los Objetivos del Desarrollo Sustentable (ODS) de la Agenda 2030 de la ONU, con los principios del Acuerdo de París para el Cambio Climático y con el marco jurídico, y las declaraciones en la materia, se desarrolla una iniciativa de educación y de investigación – acción, con el objetivo de empoderar y cualificar a jóvenes como líderes para que dicten las pautas hacia una transformación social y cultural a fin de acceder a la excelencia en la sostenibilidad.

Los líderes para la excelencia en sostenibilidad y para el cambio climático, como dirigentes del mañana, han de adquirir competencias profesionales, técnicas y culturales en los sectores de vanguardia mundial, tales como las energías renovables, las tecnologías exponenciales, la economía circular, la minería responsable, el transporte no contaminante, la disminución del uso de materias primas, el diseño y ejecución de proyectos de doble impacto positivo y la justicia ambiental y social.

El presente documento tiene como finalidad exponer los resultados de una iniciativa de formación de jóvenes que tienen la responsabilidad de liderar proyectos y políticas alineadas con la normativa nacional y con los 17 Objetivos del Desarrollo Sustentable (ODS) formulados en la Agenda 2030 de la ONU, incluyendo los aspectos legales del acuerdo de París para el Cambio Climático.

\* Una experiencia exitosa de cooperación internacional en la Agenda 2030 para Venezuela. Ella fue posible con esfuerzos del Instituto Internacional de Desarrollo y Cooperación (IIDEC), universidades, empresas y profesores, y de la Embajada de Francia en Venezuela.

\*\* Ingeniero y Doctor en Estudios del Desarrollo. Presidente del Instituto Internacional de Desarrollo y Cooperación (IIDEC). Fundador y director del Programa de formación de líderes del futuro para la excelencia en sostenibilidad. Consultor internacional en la materia. Coordinador y Profesor del Postgrado de Derecho Ambiental y Desarrollo Sustentable del Centro de Estudios del Desarrollo, Cendes-UCV. Correo-e: jose.duque76@gmail.com

### **Aspectos conceptuales**

El presente trabajo se sustenta en los conceptos de liderazgo y desarrollo sustentable, e introduce un innovador concepto de líder para la sostenibilidad. La intención no es debatir ni presentar un análisis de teorías sobre estilos y modelos de liderazgos o de sostenibilidad. El objetivo es compartir resultados de una buena práctica de formación de líderes realizada en Venezuela en contextos internos y externos muy particulares.

### **Liderazgo**

El concepto de liderazgo varía según los contextos y autores pues no existe una definición única; la bibliografía es extensa y coexisten infinitas posturas. En nuestro caso, llamaremos liderazgo a la capacidad de influir, motivar y guiar a los demás para que ellos contribuyan al éxito de objetivos colectivos (Ivey, 2011). Esta definición tiene sentido absoluto en lo que respecta al desarrollo sustentable, porque para llevar adelante cambios de fondo es necesario tener el poder de convencimiento y de influencia tanto sobre las personas como las instituciones. Richard Daft (2006) señala que el concepto de liderazgo integra tanto a las personas como a sus acciones y se produce por la influencia entre una persona y sus seguidores, para generar un cambio positivo con resultados reales y propósitos compartidos.

Es importante resaltar que el liderazgo es un sistema de valores y códigos de ética; es una política bien definida diseñada para lograr la misión y los objetivos de la organización. Asimismo, para lograr un liderazgo positivo y transformador han de existir normas de cumplimiento, respeto genuino y códigos de conducta.

### **Concepto de líder**

El líder es aquella persona que integra y pone en práctica el sistema del liderazgo, es aquel que abre caminos y que, gracias a sus conocimientos, cualidades, comportamientos, compromisos y destrezas en el campo donde se desenvuelve, logra influir y motivar a los demás para lograr los objetivos planeados. El líder inspira e impulsa cambios innovadores y trascendentes en las organizaciones, produce respeto por sus conocimientos y acciones, y genera confianza en su entorno en pro de una mayor eficiencia y éxito en su organización (Duque, 2011). El líder es aquel que no solo sueña, sino que hace que sus sueños sean realidad; son personas completas, disciplinadas, positivas, con visión y pasión. Tom Peters (1988) afirma que para que un líder logre sus resultados debe tener tres elementos cruciales: pasión, persistencia e imaginación para obtener resultados. Peters Wayne Visser (s/f), profesor del Instituto para el liderazgo en sostenibilidad de la Universidad de Cambridge, define a un líder como alguien que tiene visión e inspira a la gente para que actúen colectivamente para que sucedan cosas y logren cambios.

Un individuo puede convertirse en líder cuando tiene vocación de servir, un propósito claro y un plan bien definido. Un líder emerge cuando siente que debe tomar acciones para transformar algo que está mal. Esta persona al fortalecer sus conocimientos estará en capacidad de guiar a su equipo y lograr dicha transformación.

### **Desarrollo sustentable**

El concepto oficial de desarrollo sustentable es el difundido por las Naciones Unidas en el año 1987, el cual dice que «El desarrollo sustentable es el desarrollo capaz de satisfacer las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones para satisfacer sus propias necesidades» (un.org). Este concepto armoniza tres componentes básicos, que son: el crecimiento económico, el progreso social y la protección del medio ambiente.

El progreso social incluye la erradicación de la pobreza en todas sus formas y dimensiones, lo que será posible cuando se obtenga y se mantenga una elevada calidad de vida de las personas; esta viene directamente relacionada con la construcción de una cultura capaz de proteger los ecosistemas, con el manejo eficiente de los aspectos económicos y con la existencia de una base institucional sólida, donde se respeten los derechos humanos dentro de un estado democrático y de justicia.

El concepto de desarrollo sustentable ha evolucionado considerablemente. En el 2015, los países del mundo adoptaron la Agenda 2030 para el Desarrollo Sustentable y sus «17 Objetivos», y en el 2016, entró en vigor el Acuerdo de París sobre cambio climático (ODS-17), que responde a la necesidad de limitar el aumento de las temperaturas globales. La agenda 2030 no es otra cosa que un plan de acción en favor de las personas, del planeta y de la prosperidad económica. También tiene por objeto fortalecer la paz universal dentro del concepto amplio de la libertad (Naciones Unidas, 2015).

La Agenda para el Desarrollo Sustentable, integra cinco dimensiones críticas para la estabilidad del mundo: las personas (eliminar la pobreza), el planeta (protegerlo contra la degradación), la paz (sociedades pacíficas, justas e inclusivas), alianzas (cooperación internacional) y la solidaridad. Estas cinco dimensiones representan la evolución del concepto inicial de desarrollo sustentable, el cual contenía solamente la dimensión social, ambiental y económica, lo cual no era suficiente para la transformación de la sociedad global. Esta evolución es al mismo tiempo teórica y práctica, dado que se fijan de forma universal los 17 objetivos y 169 metas, conformando la hoja de ruta para su implementación. Dichos objetivos son:

- Objetivo 1. Poner fin a la pobreza en todas sus formas y en todo el mundo.
- Objetivo 2. Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición, y promover la agricultura sostenible.

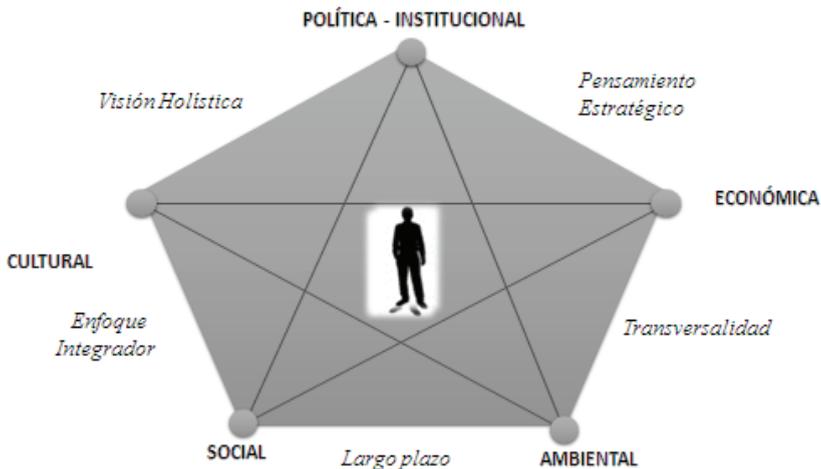
- Objetivo 3. Garantizar una vida sana y promover el bienestar de todos, a todas las edades.
- Objetivo 4. Garantizar una educación inclusiva y equitativa de calidad, y promover oportunidades de aprendizaje permanente para todos.
- Objetivo 5. Lograr la igualdad de género y empoderar a todas las mujeres desde niñas.
- Objetivo 6. Garantizar la disponibilidad y la gestión sostenible del agua y el saneamiento para todos.
- Objetivo 7. Garantizar el acceso a una energía asequible, fiable, sostenible y moderna para todos.
- Objetivo 8. Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos.
- Objetivo 9. Construir infraestructuras resilientes, promover la industrialización inclusiva y sostenible, y fomentar la innovación.
- Objetivo 10. Reducir la desigualdad en los países y entre ellos.
- Objetivo 11. Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles.
- Objetivo 12. Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles.
- Objetivo 13. Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos.
- Objetivo 14. Conservar y utilizar sosteniblemente los océanos, los mares y los recursos marinos para el desarrollo sostenible.
- Objetivo 15. Proteger, restablecer y promover el uso sostenible de los ecosistemas terrestres, gestionar sosteniblemente los bosques, luchar contra la desertificación, detener e invertir la degradación de las tierras y detener la pérdida de biodiversidad.
- Objetivo 16. Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y construir a todos los niveles instituciones eficaces e inclusivas que rindan cuentas.
- Objetivo 17. Fortalecer los medios de implementación

### **Implementación del desarrollo sustentable**

Existen otros documentos que plantean posiciones más operacionales y prácticas del desarrollo sustentable; tal es el caso de nuestra investigación doctoral (Duque, 2011) que propone un modelo simple para visualizar problemas y ejecutar acciones para la implementación de los ODS. Dicho modelo se esquematiza en las figuras 1 y 2, donde sus vértices son las cinco dimensiones del desarrollo: sociedad, economía, ambiente, cultura y política-institucional.

Figura 1

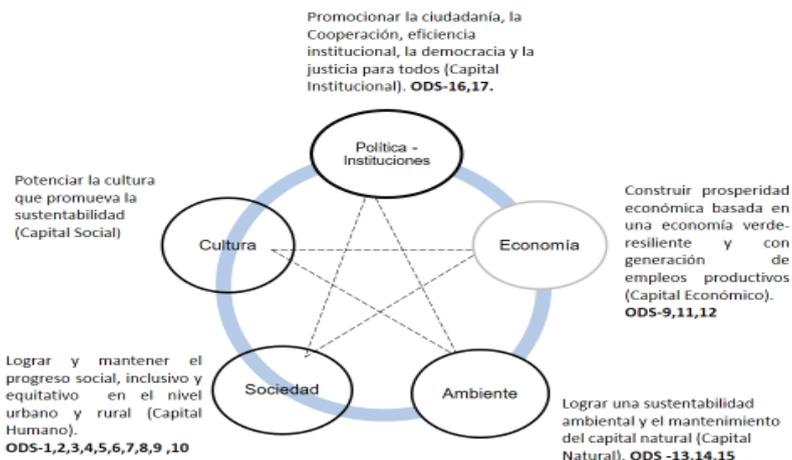
**Representación operativa del desarrollo sustentable**



Fuente: elaboración propia (Duque, 2011). Concepto ampliado y operativo, el cual presenta suficientes beneficios para el análisis de proyectos, estudios de casos, diseño de propuestas y análisis de los ODS.

Figura 2

**Dimensiones, principios y ODS**



Fuente: elaboración propia (Duque, 2018). Concepto ampliado y operativo, y los ODS por cada dimensión. Se observa que en la dimensión cultural no existe ningún ODS, lo cual se puede catalogar como un vacío de la Agenda 2030.

En el 2014 concluimos un nuevo trabajo sobre la operatividad del concepto de desarrollo sustentable, en el cual se profundiza la interpretación del concepto, se definen indicadores y se plantean principios y procedimientos prácticos. El trabajo no ha sido publicado, pero es una lectura obligatoria para los estudiantes de ingeniería, derecho, liderazgo, ambiente y cursos de sustentabilidad (Duque 2014). La experiencia lograda en aula, tanto en pregrado como en postgrado, ha sido positiva con este modelo, pues el estudiante puede visualizar fácilmente las relaciones entre dimensiones e intra dimensión. Ejemplo, en las clases de Economía y Derecho minero, los estudiantes observaron que la falta del cumplimiento de la ley afecta directamente al PIB del país, que a su vez afecta la calidad de vida de los ciudadanos generando pobreza, se impacta el ambiente y se crea una cultura antisustentabilidad. Podemos observar también que, al no existir una cultura pro sustentable, se afecta a todas las dimensiones. El Arco Minero del Orinoco es al respecto un ejemplo que continuamente se analiza con profundidad en las clases sobre la materia en la Universidad Central de Venezuela.

### **Líder y liderazgo para la sostenibilidad**

El concepto de líder para la sostenibilidad o líder para el desarrollo sustentable refiere a una persona con influencia, ética y cultura en sostenibilidad, junto con una importante sensibilidad social y ambiental. Los líderes que conforman este sistema de liderazgo son los embajadores y promotores de soluciones creativas para resolver problemas complejos en un mundo globalizado e insustentable, para lo cual deben estar capacitados para lograr la compatibilidad entre los intereses económicos con el bienestar social y la salud de los ecosistemas. Una definición sencilla de liderazgo propuesta por Visser (s/f) es la siguiente: «Líder para la sostenibilidad es alguien que inspira y promueve acciones para un mundo mejor».

El liderazgo sostenible sobresale como una característica diferencial de los profesionales responsables de organizaciones de cualquier tamaño y de cualquier sector empresarial. La incorporación de conceptos y prácticas sostenibles en las empresas y organizaciones hace de ese profesional un agente de cambios hacia la sustentabilidad (Melo, 2015).

La formación de profesionales con capacidades para transformar el saber hacer en las instituciones y empresas ha sido una tarea difícil. Las universidades y las escuelas de negocios no han tenido el éxito deseado; se evidencia que en los procesos productivos y en proyectos de inversión el lado económico es el dominante, tal como sucede con la implementación de la Agenda 2030 o el Acuerdo de París de cambio climático. Al mismo tiempo las organizaciones solicitan cada vez más profesionales con competencias, habilidades y

concomimientos transformadores para la sustentabilidad. La Asociación Internacional de profesionales para la sustentabilidad desglosa una extensa lista de habilidades, atributos y tendencias de estos profesionales (ISSP, 2013). También la Alianza Excel (2018) de Canadá para el liderazgo en sustentabilidad, compuesta por las corporaciones Excel, Delphi Group y Globe, publica un informe sobre los roles que deben cumplir los líderes y gerentes de sustentabilidad. Basado en la literatura consultada y en nuestra experiencia en trabajos con líderes se presentan algunas funciones que deben desarrollar los líderes para la sostenibilidad:

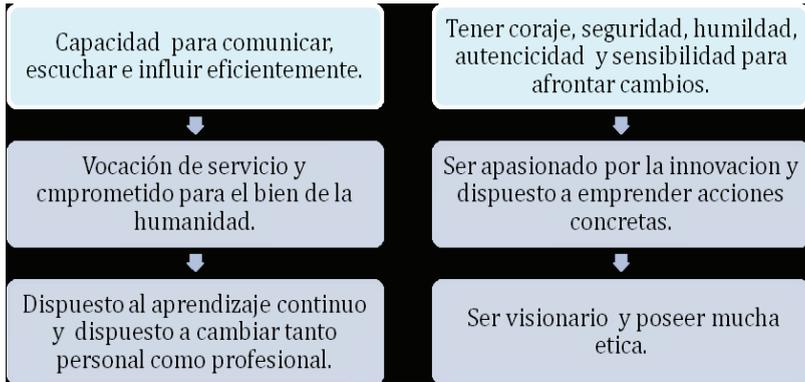
1. Adoptar una definición clara, sencilla, útil e influyente del desarrollo sustentable, de sus objetivos (ODS), principios, beneficios, oportunidades y riesgos, que sea comprensible por los comités directivos, por todo el personal y por los actores externos, de forma que la sostenibilidad sea vista como algo posible y no solo como un deber ser.
2. Diseñar un plan de comunicación sostenible, pues la misma debe ser precisa, efectiva y persuasiva para que pueda ser influyente en la sociedad.
3. La coordinación de una estrategia de sostenibilidad es fundamental como actividad, así como el diseño de modelos económicos que concilie los ODS de la Agenda 2030 con las necesidades sociales y ambientales.
4. Los líderes en sostenibilidad desarrollan proyectos de códigos de ética y de buena gobernanza como guía de las organizaciones.
5. Las organizaciones deben contar con planes de eficiencia energética, economía circular, de reducción de recursos, planes de responsabilidad social y valor compartido, planes de transición ecológica, políticas anticorrupción, el cumplimiento de normas (*compliance*) y relaciones con entes públicos y comunidades relacionadas.
6. Los líderes en sostenibilidad se encargan de hacer un seguimiento de la práctica de los planes, proyectos y políticas diseñadas bajo criterios de desarrollo sustentable, los cuales deben ser evaluados y aprobados por los actores internos y externos.

Las transformaciones de una sociedad tendrán lugar cuando cada uno de nosotros nos transformemos. Cambiando nuestras actitudes podemos hacer que otros también transformen sus comportamientos para tener una mejor sociedad y esto es justo el rol de un líder del futuro: impulsar transformaciones positivas.

Con base en la experiencia personal en trabajos de liderazgo sostenible y enriquecida con experiencias de líderes reconocidos, estudiantes y participantes de los cursos de liderazgo, se proponen en la tabla siguiente seis cualidades básicas que debe tener un líder, las cuales han sido claves para el éxito en los proyectos en que hemos participado.

Figura 3

### Cualidades para el liderazgo sostenible



Fuente: elaboración propia (Duque, 2018).

### Contexto

El proyecto de Líderes del Futuro para la Excelencia en Sostenibilidad se ha llevado a cabo en un tiempo de grandes avances a nivel mundial en materia de sostenibilidad. Como ya se dijo anteriormente, en el seno de la ONU, se definieron los objetivos del desarrollo sustentable de la agenda 2030 y se firmó el Acuerdo de París para el Cambio Climático y se han incrementado las tecnologías disruptivas, tales como energías renovables, el transporte no contaminante, las comunicaciones, entre otros. En Venezuela, la situación es muy diferente; este proyecto se ha desarrollado en un contexto de crisis sin precedentes. El caos social, político- institucional, económico y cultural se agudizó en el año 2017 a causa de la hiperinflación, la migración y la desmotivación social en investigaciones, emprendimientos y acciones colectivas en pro del desarrollo sustentable. Todas estas dificultades conducen a un exagerado esfuerzo y sacrificio, aunado a los obstáculos para el financiamiento por parte de los entes de cooperación internacional.

El liderazgo para la sostenibilidad es muy diferente de acuerdo al contexto donde se esté. El contexto político es la base del desarrollo sustentable y no es lo mismo formar líderes en un país desarrollado, donde exista democracia plena y se cumple la ley, que en un país sin principios de democracia y justicia. Cuando el contexto político es caótico, los demás componentes de la sostenibilidad se degradan. El círculo virtuoso de mejoramiento de la calidad de vida de las personas se convierte en un círculo vicioso de pobreza en todas sus dimensiones. Siguiendo este mismo sentido, Visser (s/f) hablando del modelo de liderazgo para la sostenibilidad de la Universidad de Cambridge, propone distinguir un contexto interno y otro externo. El contexto interno depende de varios factores: contexto ecológico, económico, cultural, político y comunitario; mientras que el contexto externo

depende de factores industriales, organizacionales y estructuras de gobierno. Diego Cabrera *et al.* (2011) argumentan que las organizaciones se enfrentan constantemente a numerosos cambios y los clasifican en seis fuerzas: trabajo, tecnología, crisis económicas, competencias, tendencias sociales y situación política mundial; cada una de estas fuerzas con un soporte argumentativo ha sido tomado en cuenta en el proyecto de formación de líderes para la sostenibilidad objeto de este documento.

### **En la práctica: descripción de la experiencia y antecedentes**

El proceso de formación de líderes para la sostenibilidad se origina en nuestra investigación doctoral sobre el estudio de la sostenibilidad, en la cual se evidenció mucha confusión en los conceptos y en su uso; no se sabía qué es ni cómo aplicarlo y además se descubrió que no había suficiente capital humano formado para ejecutar acciones reales. Preocupados por esta falta de claridad conceptual y la incipiente operatividad del concepto, en el 2011 se realizó un trabajo de investigación teórica para la construcción de un marco conceptual comprensible, sencillo y práctico del concepto de desarrollo sustentable; luego en el 2015, se diseñó un proyecto de formación de jóvenes líderes con énfasis en los ODS de la Agenda 2030 y tomando en cuenta el Acuerdo de París para cambio climático. En 2016, gracias al financiamiento de la Embajada de Francia en Venezuela y al apoyo de universidades, empresas, profesores y consultores independientes, se implementó dicho proyecto.

Esta iniciativa está acoplada a los criterios y principios de sostenibilidad y en los ODS, específicamente en los ODS-4, 5, 12, 13 y 17, y en los principios del Acuerdo de París para el cambio Climático, cuyos objetivos son:

ODS-4: Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos. Meta 4.7: De aquí al 2030, asegurar que todos adquieran los conocimientos teóricos y prácticos necesarios para promover el desarrollo sostenible y hacer frente al cambio climático.

ODS-5: Lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y niñas. Meta 5.5: Asegurar la participación plena y efectiva de las mujeres y la igualdad de oportunidades de liderazgo de todos los niveles decisorios de la vida política, económica y pública.

ODS-12: Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles. Meta 12.8: Asegurar que de aquí al 2030, todas las personas tengan los conocimientos de desarrollo sostenible y los estilos de vida en armonía con el ambiente.

ODS-13: Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático. El cambio de actitudes se acelera a medida que más personas están recurriendo a la energía renovable y a otras soluciones para reducir las emisiones y aumentar los esfuerzos de adaptación. El cambio climático es un reto global que no respeta las fronteras nacionales. Es un problema que requiere que la comunidad internacional trabaje de forma coordinada y

precisa para que los países en desarrollo avancen hacia una economía baja en carbono. ODS- 17: Revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible. Un programa exitoso de desarrollo sostenible requiere alianzas entre los gobiernos, el sector privado y la sociedad civil. Estas alianzas inclusivas construidas sobre principios y valores, una visión compartida y metas compartidas, que colocan a la gente y al planeta en el centro, son necesarias a nivel global, regional, nacional y local (ONU, 2019). Las etapas del proyecto llevado a cabo se especifican a continuación:

**Primera fase (2011 - 2015): investigación, análisis y producción conceptual (fase teórica)**

Esta fase consistió en un trabajo de investigación, adaptación y análisis de diversas posiciones, ideologías, usos y criterios conceptuales originados a partir del concepto de Naciones Unidas. Esta fase es de desconstrucción y construcción conceptual, la cual produjo información relevante mostrados en el cuadro 1:

- Se amplía el concepto tradicionalmente admitido y se incluyen dos dimensiones nuevas: social y política –institucional.
- Se describe una metodología de análisis, medidas, criterios e indicadores, y aplicación del concepto de desarrollo sustentable.
- Se identifican barreras técnicas, culturales y gerenciales.
- Se introduce un concepto novedoso de líder del futuro para la sostenibilidad.

Cuadro 1

**Trabajos publicados de investigación conceptual de la relación entre liderazgo y sostenibilidad**

TÍTULO	AUTOR	PUBLICACIÓN
Incidencia de la cooperación internacional en las estrategias de desarrollo sustentable en Venezuela	José Duque	Tesis Doctoral. Cendes. UCV. 2011
Análisis multidimensional, operativo y crítico de la omnipresencia del desarrollo sustentable	José Duque	Divulgación en congresos y clases de pregrado y postgrado. 2014
Líderes para el cambio con visión de sostenibilidad	José Duque	<a href="http://www.ecoambienteydesarrollo.org/revista/ojs/index.php/novum/article/">www.ecoambienteydesarrollo.org/revista/ojs/index.php/novum/article/</a> 2014.
Future Leaders Need a Broad Vision	José Duque	Revista Petroguia, 2015 <a href="http://www.petroguia.com/pub/articles/Opini%C3%B3n">http://www.petroguia.com/pub/articles/Opini%C3%B3n</a>
Los Líderes del Futuro para la sostenibilidad	José Duque	<a href="https://es.scribd.com/doc/257076407/Los-Lideres-Del-Manana">https://es.scribd.com/doc/257076407/Los-Lideres-Del-Manana</a> Publicada por la Red Latinoamericana de Cambio Climático 2015
Líderes del Mañana	Estudiantes de la Escuela de Geología, Minas y Geofísica, UCV	<a href="http://youtu.be/IWC5qhZuvHI">http://youtu.be/IWC5qhZuvHI</a>

Fuente: elaboración propia (Duque, 2018).

### **Segunda fase (2015): diseño de un proyecto para la formación de líderes en sostenibilidad**

Gracias a los resultados de la primera fase, se evidenció que el problema de la sostenibilidad no era el contenido teórico, sino la carencia de un sistema de liderazgo apropiado para implementarlo. Por ello, esta segunda fase consistió en el diseño de una propuesta de formación de líderes para la sostenibilidad que sirviera para crear competencias culturales, técnicas y profesionales. Los aspectos culturales es un elemento clave en el proyecto, lo cual se ajusta a lo expuesto por Boris Groy *et al.* (2018) de la Universidad de Harvard, para lo cual se utilizó la siguiente base legal:

- Legislación nacional en materia ambiental y de desarrollo sustentable.
- Declaraciones de la Organización de Naciones Unidas para el Desarrollo Sustentable: Estocolmo 72, Río 92, Johannesburgo 2002, Río 2012 y New York 2015.
- Agenda 2030 y los 17 Objetivos de Desarrollo Sustentable (ODS -2015).
- Acuerdo de París para el cambio Climático (2015).
- Iniciativa Make Our Planet Great Again (MANGA) y el plan Clima de Francia.

El resultado en esta fase fue el diseño de un proyecto de formación de líderes en sostenibilidad, entre cuyas características se encuentran:

- Incluyente, teórico y práctico.
- Estudios de casos de diferentes contextos y propuestas de soluciones.
- Alianzas con actores universitarios y cooperación internacional.
- Para jóvenes a partir de 20 años y profesionales hasta 40 años de edad.
- Metodología de visión, análisis y acciones concretas.

### **Tercera fase (2016-2019): implantación del proyecto**

El desafío principal de esta fase era el financiamiento dado que los participantes por la enorme crisis que vive Venezuela no estaban en capacidad de sufragar los costos, es así como se establece una alianza de cooperación con la Embajada de Francia en Venezuela y con profesores de diferentes universidades. Esta fase tuvo una estructura dual (a distancia y talleres presenciales), los participantes adquieren solidez teórica a distancia y luego se empieza la etapa presencial de análisis, reflexión y producción de conocimientos y propuestas. Los temas que se imparten son los siguientes:

- Análisis crítico del desarrollo tradicional a nivel mundial y nacional y la interpretación del desarrollo sustentable.
- Análisis de instrumentos legales nacionales e internacionales.
- La Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sustentable (ODS).
- El desacoplamiento entre bienestar, consumo de recursos, análisis de impactos, la economía circular, huella ecológica y del carbono, ciclos de vida y energías renovables.

- La teoría del liderazgo, el liderazgo para la sostenibilidad y los códigos de ética.
- Comunicación eficiente para líderes sostenibles.
- Ejercicios prácticos de casos reales, juego de roles y debates grupales.
- Análisis de actores y construcción de alianzas.

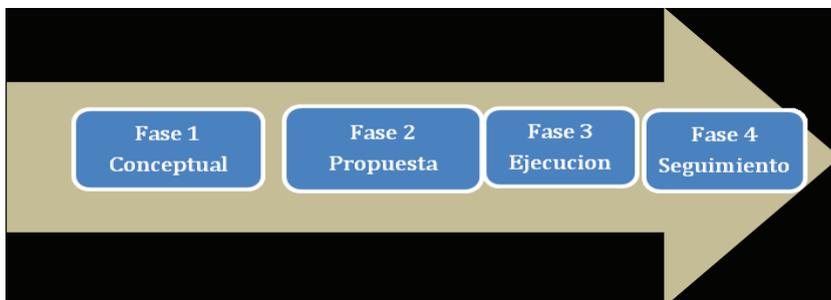
El diseño de proyectos de desarrollo sustentable es una actividad de mucho peso y para ello se estudian los impactos en cada una de las cinco dimensiones y se determinan las relaciones multidimensionales entre el progreso social y cultural, la sustentabilidad ambiental, y la eficiencia económica, política e institucional. En ejercicios dirigidos de casos concretos (minería, construcción, agricultura) los participantes asumen roles y defienden críticamente sus posiciones. En este caso se evalúa la influencia ejercida sobre otros y el conocimiento de los temas discutidos.

#### **Cuarta fase (2016-2019): evaluación y seguimiento**

Con base en las experiencias analizadas en formación de líderes, se pudo evidenciar que la formación basada solamente en lo teórico no funciona: es necesario el seguimiento y la aplicación práctica en la vida real. Siguiendo esta alerta, como estrategia de seguimiento en esta fase, se crearon grupos o clubes de líderes en diferentes ciudades de Venezuela. El objetivo de los clubes es apoyar la asimilación y puesta en práctica de los conocimientos mediante diseño de proyectos, tesis y trabajos de grado de maestría o especialización, además de orientar en la búsqueda de oportunidades laborales, motivar para la integración en redes temáticas y asesorar en el seguimiento de proyectos.

Figura 4

#### **Ciclo de formación de líderes en sostenibilidad**



Fuente: elaboración del autor (2018)

## Metodología

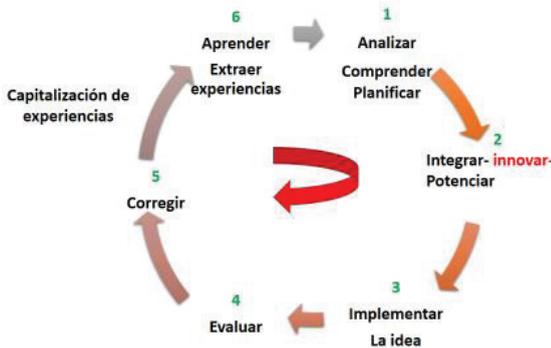
La metodología utilizada se basa en el principio de visión, reflexión y acción a partir del método adaptativo y del concepto de *Learning by Doing*. La metodología visión-reflexión-acción se puede expresar como una representación piramidal, compuesta por cuatro poderes, de la base a la cúspide: conocimientos, actitudes, capacidades y acciones.

En la base de la pirámide está el poder de los conocimientos, por lo que ningún participante asciende a niveles superiores sin haber culminado la fase de asimilación conceptual; por ejemplo, no es posible desarrollar un proyecto de economía circular, de energía renovable, escuelas verdes o de liderazgo universitario si no se tiene los conocimientos teóricos, técnicos, científicos y legales implicados. Los conocimientos en la base de la pirámide son un poder social fundamental para lograr el cambio. El segundo nivel es la actitud como el poder de los valores; cuando la actitud es reactiva o inactiva, no es posible ningún cambio y por tanto se trabaja para identificar las actitudes y crear un mapa de valores individuales y colectivos del grupo. El tercer nivel se refiere al poder de las competencias; es en este nivel donde los participantes asumen la capacidad para hacer. El último nivel de la pirámide corresponde al poder de la acción, una persona es líder a través de sus acciones. Un líder para la sostenibilidad es un líder inventor, innovador, emprendedor de negocios e implementador de soluciones transformadoras.

El proceso de aprendizaje facilita la construcción de competencias a partir de valores, los cuales están asociados con la capacidad de potenciar la generación de ideas, conectar el talento del equipo y hacer efectivo el uso del tiempo.

Figura 5

### Método adaptativo para construir experiencias



Fuente: elaboración del autor (2018).

Es importante saber que la formación de un liderazgo efectivo que mejore las competencias en este aspecto y se traduzca en evidencias en el rendimiento, debe ser ejecutada en tres fases: preparación, compromiso y asimilación, tal como lo explica la *World Association of Nuclear Operators* (Wano, 2018).

La fase de preparación sirve para generar el máximo rendimiento en la formación; es necesario haber construido el equipo asesor y profesoral para poder lograr la sensibilización de los participantes. Ellos deben haber entendido el tiempo que deben disponer, las herramientas a utilizar, la disposición a trabajar y a colaborar. El equipo asesor (líderes) debe saber elegir los mejores candidatos dependiendo de su actitud, su proyecto, su visión y compromiso.

### **Análisis de resultados y discusión**

El programa de líderes para la excelencia en sostenibilidad en ejecución desde 2016 presenta resultados concretos descritos a continuación:

*Empoderamiento a jóvenes como líderes para la sostenibilidad:* Desde junio del año 2016 hasta enero 2019 se han graduado 340 líderes provenientes de todo el país y la mayoría pertenecen a la generación *millennials* (nacidos al principio de los años 90 hasta 1999), entre quienes existe una gran heterogeneidad en cuanto a las profesiones, oficios y orígenes geográficos. Los líderes formados arrojan los siguientes datos estadísticos:

*Paridad de género* (ODS-5): 194 han sido del sexo femenino y 146 del sexo masculino es decir el 56 por ciento mujeres y 44 por ciento hombres, distribuidos de la siguiente manera:

Cuadro 2

#### **Sexo de los participantes**

Curso de Líderes	Femenino	Masculino	Total
I Cohorte Caracas 2016	24	14	38
II Cohorte Caracas 2016	17	14	31
III Cohorte Caracas 2017	19	23	42
IV Cohorte Caracas 2018	17	19	36
Mara caibo 2017	17	22	39
Lechería 2017	16	10	26
San Felipe 2017	20	0	20
La Victoria 2018	20	18	38
Universidad Simón Bolívar 2018	24	16	40
V Cohorte Caracas 2019	24	13	37
<b>TOTAL</b>	<b>194</b>	<b>146</b>	<b>340</b>

Fuente: elaboración propia (Duque, 2018).

En el cuadro anterior se observa la relación con ODS-5: se enfoca en Meta 5.5, lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a las mujeres a través del acceso a la educación y su calificación, facilitando su participación plena y efectiva en puestos de trabajo, y con igualdad de oportunidades de liderazgo a todos los niveles que implique la toma de decisiones; esto impulsa la economía sostenible, beneficiando a su vez a la sociedad y a la humanidad. Por otra parte este resultado se acopla con las tendencias mundiales del auge del liderazgo femenino en la movilidad laboral.

*Diversidad geográfica:* 190 participantes procedieron del Distrito Capital y del Estado Miranda y 150 de diferentes Estados del interior del país: Anzoátegui, Aragua, Barinas, Carabobo, Cojedes, Lara, Mérida, Monagas, Nueva Esparta, Táchira, Trujillo, Yaracuy y Zulia, 56 por ciento y 44 por ciento respectivamente, distribuidos de la siguiente manera:

Cuadro 3

**Origen de los participantes**

Curso de Líderes	Dtto Capital y Edo		Estados del Interior del País	Total
	Miranda			
I Cohorte Caracas 2016	28		10	38
II Cohorte Caracas 2016	31		0	24
III Cohorte Caracas 2017	37		5	42
IV Cohorte Caracas 2018	30		6	36
Maracaibo 2017	0		39	39
V cohorte Caracas-miranda	31		6	37
San Cristóbal	0		4	4
Lechería 2017	0		26	26
San Felipe 2017	0		20	20
La Victoria 2018	0		38	38
Universidad Simón Bolívar 2018	40		0	40
<b>TOTAL</b>	<b>190</b>		<b>150</b>	<b>340</b>

Fuente: elaboración propia (Duque, 2018).

*Heterogeneidad de edades:* Un 20 por ciento de los participantes (60) se encontraron en edades entre 18 y 21 años; 25 por ciento (75) entre 22 y 25 años; 20 por ciento (60) entre 26 y 30 años; 17 por ciento (53) entre 31 y 35 años; 10 por ciento (29) entre 36 y 40 años; 5 por ciento (16) entre 41 y 45 años; y 3 por ciento (10) entre 46 y 65 años.

Como se observa en el cuadro siguiente, el interés de los *millenials* (entre 20 y 40 años) es mayor. Son los *millenials* los que ocuparán los principales puestos decisorios en el futuro cercano y son los perfiles más solicitados por las empresas globalizadoras.

Cuadro 4

**Edades de los participantes**

Curso de Líderes	18-21 años	22-5 años	26-30 años	31-35 años	36-40 años	41-45 años	Más de 46 años	Total
I Cohorte Caracas 2016	5	13	13	5	1	1	0	38
II Cohorte Caracas 2016	0	12	8	10	1	0	0	31
III Cohorte Caracas 2017	3	14	12	8	5	0	0	42
IV Cohorte Caracas 2018	4	12	7	5	3	5	0	36
Mara caibo 2017	7	5	8	13	1	1	4	39
Lechería 2017	0	0	0	6	13	3	4	26
San Felipe 2017	0	3	6	3	5	3	0	20
La Victoria 2018	11	13	6	3	0	3	2	38
Universidad Simón Bolívar 2018	30	10	0	0	0	0	0	40
V Cohorte	3	8	8	7	6	5	0	37
TOTAL	63	83	68	60	35	21	10	340

Fuente: elaboración del autor (2018).

*Diversidad de profesiones:* 139 participantes eran estudiantes en fase de culminación de pregrado, 59 laboraban en organismos públicos, 165 en empresas privadas o eran emprendedores y 17 pertenecían a ONG, es decir 37 por ciento, 16 por ciento, 43 por ciento y 4 por ciento, respectivamente, distribuidos de la siguiente manera:

Cuadro 5

**Actividad laboral**

Curso de Líderes	Estudiantes culminando pregrado	Organismos Públicos	Empresa Privada/ Emprendedores	ONG	TOTAL
I Cohorte Caracas 2016	9	8	19	2	38
II Cohorte Caracas 2016	16	8	4	3	31
III Cohorte Caracas 2017	14	11	15	2	42
IV Cohorte Caracas 2018	12	1	21	2	36
Mara caibo 2017	12	8	17	2	39
Lechería 2017	0	4	20	2	26
San Felipe 2017	0	4	13	3	20
La Victoria 2018	27	3	7	1	38
Univ Simón Bolívar 2018	40	0	0	0	40
V Cohorte	13	13	10	1	37
TOTAL	139	59	165	17	340

Fuente: elaboración del autor (2018).

Los datos de procedencia, edad, actividad laboral, participantes con problemas de movilidad, reflejan los principios de inclusión, heterogeneidad y pluralidad de enfoques en el programa. El proyecto está concebido de tal manera que puedan participar personas domiciliadas en el interior del país, así como desde jóvenes estudiantes de los últimos años de una carrera universitaria (Ingeniería, Derecho, Comunicación, Ciencias, Economía, Medicina, Geografía, etc.), profesionales recién graduados en diferentes áreas del desarrollo, líderes jóvenes que se estén desarrollando en el campo de los proyectos sociales, económicos, ambientales, culturales, políticos, emprendedores empresariales, profesionales, tanto de la empresa privada como de la administración pública. Todos ellos desarrollan competencias profesionales en sostenibilidad para aplicarlos en sus trabajos especiales de grado, desempeño laboral o en la ejecución de proyectos dentro del marco de la sustentabilidad; ellas les permiten dar respuesta a ocupaciones o puestos de trabajo con valor en el mercado laboral mundial y generar los resultados que está demandando la humanidad en materia de sostenibilidad. Entre las especialidades profesionales de los participantes se encuentran:

- Ingenieros de minas, civiles, mecánicos, petróleo, geólogos, geofísicos.
- Abogados.
- Médicos, enfermeras y técnicos instrumentistas.
- Economistas y administradores.
- Políticos, comunicadores sociales, artistas.
- Profesores, sociólogos.
- Estudiantes de todas las especialidades

### **Generación de un modelo de liderazgo para la sostenibilidad desde los valores y propuesta de herramientas de evaluación**

Obtener un modelo de liderazgo para el desarrollo sostenible a partir de valores ha sido uno de los mayores intereses del proyecto. Desde la experiencia propia como líder y de un estudio bibliográfico y de observación en Francia, España, Noruega y Suecia, se determina que las personas que están proyectando cambios radicales en sostenibilidad (en lo social, cultural, político, ambiental y económico) presentan características muy particulares, las cuales se pueden visualizar gráficamente en las cuatro dimensiones siguientes:

- Dimensión visión: El líder debe ser visionario, visualizar los riesgos y adelantarse a las soluciones; este es un líder planificador y futurista, soñador e innovador.
- Dimensión coraje: el líder debe saber manejar los problemas con coraje y audacia, las dificultades no lo desaniman, busca cambios y se adapta con facilidad.
- Dimensión sensibilidad: la sensibilidad social y ambiental es prioritaria, siente los problemas de la gente y los resuelve, conoce sus impactos en el ambiente y los minimiza o los elimina.

- Dimensión acción: Una de las grandes dificultades de un líder es tener la capacidad para pasar de la teoría a la práctica, hacer proyectos y ponerlos en marcha, innovar, investigar, corregir procesos e innovar normas y leyes.

Figura 6

**Dimensiones del modelo de líder para la sostenibilidad**



Fuente: elaboración del autor (2018).

Cuadro 6

**Los valores en cada dimensión**

LÍDER VISIONARIO	LÍDER AUDAZ	LÍDER CUIDADOSO	LÍDER DE ACCIÓN
Visión clara del futuro.	Maneja los problemas con coraje y valentía.	Sensible en lo social, ambiental y cultural.	Capacidad para pasar sus ideas de la teoría a la práctica.
Se anticipa a los problemas y detecta oportunidades.	No se desanima ante dificultades y busca soluciones.	Cuidadoso en la relación con los empleados y compañeros.	Coherente en su pensamiento y acción.
Establece relaciones emocionales con su equipo.	Con capacidad para manejar riesgos.	Crea relaciones positivas con las comunidades.	Lucha hasta conseguir sus objetivos.
Tiene pasión e, inspira con su discurso innovador..	No teme a los cambios y se adapta a ellos.		

Fuente: elaboración del autor (2018).

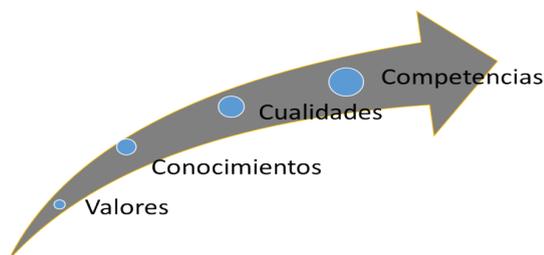
## Las competencias a partir de valores

Entre las principales competencias en las que se enfoca el presente documento se encuentran las siguientes (entre paréntesis los valores):

- Demostrar familiaridad con los conceptos y objetivos del desarrollo sustentable de la Agenda 2030 y poder divulgar dichos conocimientos para su consecución (crítico, integrativo, estudioso).
- Desarrollar y mantener estrategias de relaciones interpersonales con otros actores y gestionar sus intereses (mente abierta, escuchar, organizado, comunicador, colaborador, enfático, vocación de servicio).
- Implementar e institucionalizar procedimientos de comunicación y compromiso con actores (auténtico, colaborativo, enfático, influyente, persuasivo, analítico).
- Influir y liderar la creación y aplicación de estrategias de sistemas de sustentabilidad (flexible, organizado, mente abierta, analítico, integro, observador).
- Liderar la implementación de iniciativas, proyectos y estrategias de desarrollo sustentable (ético, práctico, comunicador, persistente, visionario).
- Capacidad para identificar, analizar y evaluar impactos ambientales y sociales (cuidadoso, flexible, analítico, ético).
- Capacidad para establecer y evaluar sistemas de gestión (analítico, organizado, colaborador, honesto, ético, comprometido).
- Capacidad para interpretar, integrar y aplicar normas y leyes (analítico, ético, integro)
- Capacidad para actuar en ambientes multiculturales con dominio de otras lenguas (organizado, curioso, persistente).
- Capacidad para construir y guiar equipos de trabajo (comunicativo, ético, mente abierta, colaborativo).
- Capacidad de planificación, investigación, innovación y renovación tecnológica (curioso, analítico, colaborativo, ético).

Figura 7

### Proceso para crear competencias de desarrollo sustentable desde los valores



Fuente: elaboración del autor (2018).

### Generación, fortalecimiento y promoción de proyectos

El retorno de experiencias se hace por medio de foros de discusión sobre las innovaciones, donde se presentan los emprendimientos y proyectos que ellos han generado. Algunos de los proyectos que han salido fortalecidos por parte de los participantes son:

Cuadro 7

#### Innovaciones y Proyectos

Ubicación Geográfica	Descripción de la Innovación
Estado Táchira	Fabricar estantes y muebles de plástico, reemplazando el uso de la madera con plástico reciclado.  Proyecto de reverdecimiento de tributos en el SENIAT Los Andes.
Estado Anzoátegui	Proyecto de elaboración de objetos a partir de desechos de madera, vidrio, granito, tales como la creación de lámparas y vasos para las redes hoteleras.
Distrito Capital	Aplicación elaborada mediante sistema androide para ubicar, donar e intercambiar medicinas que el usuario pueda necesitar.  Apoyo de elaboración y restauración de peluches con materiales reusables principalmente con telas de ropa ya deterioradas.  Elabora cartucheras con empaques plásticos arrojadas a la basura.  Empresa encargada de elaborar materia prima a base de plásticos Reciclados para realizar objetos con impresora 3D.  Proyecto de indicadores verdes para las escuelas.
Estado Aragua	Fomentar la educación ambiental en las escuelas y comunidades donde trabajan con reciclaje.  Economía circular aplicada a la agricultura.
San Felipe - Yaracuy	Obra literaria Cenizas del Fogón, cuya redacción y de más proceso de publicación fue influenciado por la formación recibida en el programa de Líderes.
La Victoria – Maracay	Plan de manejo y conservación de fuentes de agua
Maracaibo - Zulia	Proyecto de reciclaje de Cartón

Fuente: elaboración del autor (2018).

Los proyectos presentados en este cuadro son iniciativas de los líderes. Algunos de ellos se estaban iniciando y el curso impulsó su evolución; otros tuvieron su origen durante o después del curso.

Cuadro 8

**Trabajos de grado (especialización, maestría)**

Nombre de la Tesis	Estudio Culminado
Análisis de impactos mediante el ciclo de vida de una cantera de arcilla	Ingeniería de Minas. Escuela de Geología, Minas y Geofísica, UCV.
Propuesta de una metodología para el deporte en montaña	Especialización de Derecho Ambiental y Desarrollo Sustentable, CENDES, UCV
Propuesta de una metodología para la gestión ambiental con eficiencia en la administración pública	Especialización de Derecho Ambiental y Desarrollo Sustentable, CENDES, UCV
Desarrollo Local	Maestría del CENDES, UCV.

Fuente: elaboración del autor (2018).

**Promoción del liderazgo local por medio de clubs**

En esta fase se motiva a los participantes a crear una red local de líderes con conocimientos e intereses similares. El objetivo de un club de líderes es compartir los mismos principios, culturas y visualizar las mismas soluciones a sus problemas locales. Se trata de apoyar a los graduados a generar soluciones para contribuir con la implementación de los ODS. Se han formado clubs en Caracas, Maracaibo, Lechería, Yaracuy y Aragua.

**Promoción de alianzas y cooperación**

El programa de Líderes del Futuro ha puesto en marcha un estilo muy favorable de alianzas, tal como lo indica el ODS-17. La Embajada de Francia en Venezuela es el socio principal que financia el programa y además se cuenta con las universidades que se interesan por el mismo y se convierten en nuestros socios de formación (UCV, Ucla, Unet, URU, USB, Upta).

**Conclusiones**

Este proyecto ha dado resultados positivos para la implementación de los ODS; en especial se ha obtenido una experiencia teórica y al mismo tiempo práctica, se ha construido una metodología novedosa para la formación de líderes, se diseñaron herramientas aplicables para identificar cualidades, actitudes y competencias y se indujo a los participantes en el razonamiento de la sustentabilidad para adoptar un cambio cultural en el diseño de proyectos en diferentes especialidades y la integración de los ODS en la vida profesional.

En Caracas se han dado cuatro cohortes más el curso de líderes en la Universidad Simón Bolívar con la presencia del Embajador de Francia y del Rector de la institución. Desde 2016 al 2019 se ha logrado capacitar a 340 participantes; algunos de ellos se moti-

varon a continuar la formación académica universitaria en posgrados en temas de derecho ambiental y sostenibilidad. Luego de las formaciones, los participantes han fortalecido sus proyectos personales y profesionales y lo han adaptado a los temas impartidos.

La metodología implementada ha sido evaluada positivamente, los mismos participantes han manifestado su satisfacción con los conocimientos adquiridos y ahora se sienten en capacidad para diseñar y ejecutar proyectos bajo el enfoque de la sostenibilidad que al mismo tiempo sirven como vitrina para la promoción de innovaciones y de emprendedores.

Se evidenció el cumplimiento de los ODS, entre ellos el de la igualdad de género, se empoderó a las mujeres a través del acceso a la educación y su calificación, lo cual se acopla con las tendencias mundiales del auge del liderazgo femenino en la movilidad laboral. Igualmente es de mucha importancia el interés de los *millennials* hacia la sostenibilidad pues ellos ocuparán los principales puestos decisivos en el futuro cercano.

### Recomendaciones

Es importante remarcar que se necesitan recursos para poder continuar con el seguimiento a los graduados con el fin de concretar innovaciones y proyectos, y al mismo tiempo lograr la asimilación de los conocimientos exigidos para implementar los ODS. Los 340 jóvenes graduados están en capacidad técnica, cultural y profesional para realizar cualquier actividad de desarrollo sustentable y lograr cambios importantes. Por lo tanto se requieren más compromisos de entes públicos, de la empresa privada y más esfuerzos de cooperación internacional; en este sentido llamamos la atención de las universidades internacionales para que tomen en consideración alianzas con este proyecto, dado que es una experiencia exitosa ejecutada con mínimos recursos en un país donde abundan las dificultades.

### Referencias bibliográficas

- Alianza Excel** (2018). *Defining the rol of chief sustainability Officers (CSOs)*. Canada, Corporations Delphi Group, Globe and Excel.
- Cabrera, D. et al.** (2011). *Los líderes del siglo XXI*. file:///D:/usuario/Descargas/Dialnet-LosLideresEnElSigloXXI-3942518.pdf.
- Daft, Richard** (2006). *La experiencia del liderazgo*. México, Thomson learning.
- Duque J.** (2011). *Incidencia de la cooperación internacional en las estrategias de desarrollo sustentable en Venezuela*. Tesis Doctoral. Cendes, UCV. Caracas.
- Duque, J.** (2014). «Análisis multidimensional, operativo y crítico de la omnipresencia del desarrollo sustentable basado en experiencias internacionales, contemplado desde un país latinoamericano con desarrollo humano alto». Mimeo.
- Groy, B. et al.** (2018). «The Leader's Guide to corporate Culture». *Harward Business Review*. file:///D:/usuario/Descargas/The-Leaders-Guide-to-Corporate-Culture.pdf.
- ISSP** (2013). *Sustainability Practitioner Body of Knowledge*, International Society of Sustainability Professionals.

**Ivey, R.** (2011). Le leadership aux cycles supérieurs et au postdoctoral, School of Business. University of Western Ontario.

**Melo, F.** (2015). «La importancia del liderazgo sostenible como estrategia de las organizaciones». *Revista Ciencias Estratégicas*. vol. 23 - n° 34 (julio - diciembre). Medellín, Colombia.

**Naciones Unidas** (2015). «Septuagésimo período de sesiones. Resolución aprobada por la Asamblea General el 25 de septiembre», A/RES/70/1.

**Peters, Tom** (1988): *Thriving on chaos. Handbook for a Management revolution*. HarperBusiness; Edición: 1st HarperPerennial

**un-org** (2019). <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/development-agenda/> consultado el 15-01-2019.

**Visser, W.** (s/f): *Sustainability Leadership: Linking Theory and Practice*. Institute for Sustainability Leadership, University of Cambridge (Cis).

**Wano** (2018). <https://www.wano.info/news-events/inside-wano/features/factores-para-un-adecuado-desarrollo-del-liderazgo>

## Observatorio de Ecología Política de Venezuela (Oepv)

FRANCISCO JAVIER VELASCO PÁEZ \*

pp. 183-186

El Observatorio de Ecología Política de Venezuela (Oepv) ha surgido como propuesta en un contexto socio-histórico de crisis profunda y prolongada de un ya obsoleto modelo societal extractivo-rentista-urbano-importador que ha dejado una secuela de múltiples perturbaciones socio-ambientales en todo el país. Las circunstancias, problemas y procesos del drama ecológico de la Venezuela contemporánea responden a formas dominantes de relación sociedad-naturaleza y dinámicas internas propias de un «modelo de desarrollo», originado en el primer cuarto del siglo XX y cuyos aspectos más depredadores se han exacerbado en el tiempo transcurrido del siglo XXI. Cabe señalar que la dimensión socio-ambiental de la crisis venezolana entronca además con la galopante crisis ecológica global que amenaza seriamente la trama de la vida a lo largo y ancho del planeta en la actualidad. En ese marco se han generado conflictos, luchas de resistencia y propuestas alternativas de estilos de vida.

En este sentido, el Oepv nace en 2017 con el propósito de crear y promover una organización multipropósito que tiene como objetivo visibilizar y analizar las desigualdades e impactos socio-ecológicos que se generan a raíz de la transformación e intervención de la naturaleza, los ecosistemas y los territorios, comprendiendo su relación con el modelo socio-económico dominante; al tiempo que persigue producir un registro, sistematización y difusión de los diferentes saberes y experiencias producidas en torno a las luchas socio-ambientales en el país, la defensa de los bienes comunes naturales y los territorios, así como la promoción de modos de vida cónsonos con el cuidado de la naturaleza, la vida

\* Integrantes del equipo del Oepv:

F. J. Velasco Páez. Doctor en Estudios del Desarrollo; Mg Sc en Planificación Urbana, mención Ambiente; Especialista en Ecodesarrollo; Antropólogo; Profesor-investigador del Centro de Estudios del Desarrollo, Cendes-UCV.

Correo-e: wanadi9999@yahoo.es

E. Terán Mantovani. Doctorando en Ciencia y Tecnología Ambientales; Mg Sc en Economía Ecológica; Sociólogo; Investigador asociado del Centro de Estudios del Desarrollo, Cendes-UCV.

Correo-e: eteranmantovani@gmail

L. Buitrago. Mg.Sc.en Lingüística y Enseñanza del Lenguaje. Licenciada en Educación; Investigadora en el campo sociopolítico y cultural.

Correo-e: lilib17@gmail.com

J. M. Planas Rivera. Sociólogo; Técnico en Informática, asistente y webmaster.

Correo-e: juanplanasr@gmail.com

E. Camargo. Politólogo, corresponsal Oepv.

Correo-e: edcgred@gmail.com

L. Ramírez. Licenciada en Educación. Mg.Sc.en Lingüística, Coordinadora de Contenidos Oepv.

Correo-e: liliamarga@gmail.com

y las diferentes formas de comunidad. El Observatorio de Ecología Política de Venezuela pretende dar voces y espacios de diálogo a diversas comunidades afectadas por estos impactos socio-ecológicos, los cuales suelen tener poca o nula presencia en los medios hegemónicos; promover la articulación y el encuentro de los variados ecologismos del país; y ofrecer insumos para la investigación académica y militante respecto a los diversos asuntos políticos y sociales de la ecología en Venezuela.

El proyecto es de carácter colectivo y participativo, con una coordinación colegiada, por lo que el registro y la producción de saberes e información se pueden construir progresivamente desde múltiples fuentes y sectores sociales. El Observatorio de Ecología Política de Venezuela tiene alianzas con la Fundación «Rosa Luxemburg» de Alemania (Oficina Andina), Clasco, Cendes-UCV, la Red *Oilwatch* y la Red *Academic-Activist Co-Produced Knowledge for Environmental Justice (ACKnowl-EJ)*. Sus objetivos son:

- Visibilizar conflictos y luchas socio-ambientales en el país a través del mapeo de las movilizaciones de los grupos sociales en resistencia (organizaciones ecologistas, pueblos indígenas, comunidades locales, trabajadores organizados u otros movimientos sociales).
- Dar a conocer diversos proyectos extractivos y de desarrollo en el país, detallando sus características, agentes promotores e impactos socio-ambientales.
- Establecer estrategias de transformación del modelo extractivista en todas sus variantes, proponiendo alternativas para ello.
- Promover espacios de encuentro y articulación entre organizaciones ambientalistas, comunidades afectadas e integrantes del sector universitario y académico interesados en la temática.
- Fomentar espacios de formación, difusión e intercambio de información que favorezcan a las luchas ambientales populares y la puesta en marcha de estrategias para la transformación del modelo económico a escala territorial, nacional, regional y global.
- Promocionar la ecología política como un enfoque y herramienta de análisis y acción para comunidades, organizaciones sociales e investigadores.

### Productos

- Una página web con tres secciones principales:
  1. Un espacio de publicaciones para la difusión y el desarrollo de contenido periodístico, científico y de opinión en torno a la problemática ambiental y su incidencia en la sociedad, la economía, la política y la cultura en Venezuela; incluye artículos, notas y noticias

2. Un espacio de georreferenciación con un mapa de conflictos socio-ambientales en Venezuela que se va ampliando progresivamente con nuevos casos. Este mapa permite una adecuada fusión y comparación de datos procedentes de diferentes casos en diferentes localizaciones espaciales y temporales.
  3. Una Biblioteca Virtual con artículos y textos de autores venezolanos y extranjeros sobre temas ambientales y territoriales.
- La revista *Territorios Comunes*, una publicación digital que, a partir de temáticas abordadas por números semestrales, persigue ampliar los aportes y contribuciones que, desde la ecología política, puedan generarse para comprender las dimensiones socio-históricas y las particularidades del modelo venezolano, así como el amplio y diverso tejido socio-territorial de comunidades, pueblos, grupos sociales y organizaciones que plantean resistencias y construyen alternativas al mismo.
    - Revista n° 1, enero 2018: «Ecología y ecologismos en Venezuela: balances, desafíos y oportunidades».
    - Revista n° 2, nov. 2018: «Alternativas al extractivismo en tiempos de crisis».
    - Revista n° 3, en preparación: «Minería en Venezuela».
  - Un boletín mensual con artículos y noticias actualizadas.
  - Un programa de formación para comunidades, activistas y profesionales que incluye seminarios y talleres de 16 horas académicas. Hasta la fecha se han realizado en diversos lugares de la Región Capital, el estado Carabobo y el estado Lara. Entre 2018 y 2019 se han dictado los siguientes cursos:
    - Lo global, lo regional y lo local en la crisis ecológica contemporánea (2018)
    - Crisis ecológica y activismo ecologista: una perspectiva política y social (2018)
    - Consulta previa e informada a los pueblos indígenas (2018)
    - El empoderamiento Jurídico-Ambiental como herramienta de lucha Social (2018)
    - Ecociudades: una propuesta alternativa de transición urbana (2019)
    - El conflicto socioambiental como noticia (2019)
    - Crisis ecológica y activismo ecologista: una perspectiva política y social (2019)
    - Ecología política de la crisis venezolana: una aproximación teórico-metodológica ante los nuevos escenarios (2019)
    - Aspectos socio-ecológicos del cambio climático (2019)
- Para septiembre de 2019 se tiene programado el taller «Diagnóstico socioambiental participativo» en la ciudad de Barquisimeto.
- Campaña Voces por el Agua: tiene como propósito la sensibilización social y la difusión sobre la grave problemática del agua y sus ciclos en Venezuela, y los peligros que representa para la reproducción de la vida cotidiana de millones de habitantes del país. La campaña incluye diagnósticos, investigación, formación y

una serie de productos de difusión y análisis donde diversas individualidades y colectividades pueden sumarse. Hasta el momento y en una primera fase ha generado 6 micros, 4 artículos cortos y dos talleres de mapeo colectivo del agua realizados en el municipio Torres del estado Lara (2018) y en la parroquia San Agustín del municipio Libertador, Región Capital (2019).

- Establecimiento del Laboratorio de Tecnologías Sustentables/Proyecto La Casa Verde, llevado a cabo conjuntamente con el Ateneo Popular de Los Chaguaramos, Caracas: Taller para la construcción de un baño seco y taller para generar deshidratadores caseros (2019), en colaboración con el taller de formación «Ecociudades: una propuesta alternativa de transición urbana».
- Línea de investigación en Ambiente y Cultura/ Proyecto «El Cambio Climático como reto intercultural y de pluralismo ecológico» (en curso).
- Línea de investigación en Extractivismo y Ambiente/Proyecto «Geopolítica del Extractivismo en Venezuela» (en curso).

## Taller nacional para la socialización y validación de la estrategia nacional de promoción de la bioprospección\*

Santo Domingo, República Dominicana  
19 de marzo 2019

Por Zulay Poggi\*\*

pp. 187-190

Desde octubre del año 2014, fecha en que entró en vigor el Protocolo de Nagoya, los países que lo ratificaron han venido trabajando en la implementación de este instrumento internacional vinculante, que tiene por objeto el cumplimiento del tercer objetivo del Convenio de Diversidad Biológica, como lo es la participación justa y equitativa en los beneficios que se deriven de la utilización de los recursos genéticos.

En este protocolo se reconocen los derechos que tienen los Estados y los pueblos indígenas a obtener beneficios (monetarios y no monetarios) a partir de las ganancias que obtienen las empresas, universidades y centros de investigación que diseñan y comercializan productos basados en recursos genéticos, y en conocimientos tradicionales de pueblos y comunidades indígenas.

La implementación del Protocolo de Nagoya ha requerido la adopción de una serie de medidas legislativas y de políticas públicas, por parte de los países, con miras a regular el acceso a los recursos genéticos, bien sea de plantas, animales o microorganismos.

La República Dominicana, en particular, ha estado trabajando intensamente en estos temas. Durante el año 2018, definió una política de acceso a recursos genéticos y distribución de beneficios con su respectivo Reglamento, ejecutada actualmente por el Ministerio del Ambiente, la cual se complementa con otras normas adoptadas en el año 2015, como lo son la Ley Sectorial de Biodiversidad y Ley de Seguridad de Biotecnología, relacionadas con la preservación de la biodiversidad.

Para la implementación del Protocolo de Nagoya, el Ministerio del Ambiente y Recursos Naturales de Dominicana ha estado organizando una serie de talleres, coloquios, seminarios, tanto para sensibilizar a la población en general como para fortalecer las capacidades de

\* La bioprospección se entiende como la búsqueda sistemática de información y de nuevas fuentes de compuestos a partir de especies biológicas para su uso posterior en procesos de producción de diferente naturaleza (N.E.)

\*\*Doctora en Estudios del Desarrollo, Cendes-UCV. Profesora-Investigadora del Área de Ciencia, Tecnología e Innovación y Coordinadora de Estudios del Centro de Estudios del Desarrollo, Cendes, de la Universidad Central de Venezuela.

Correo-e: zulay.poggi@gmail.com

todos los actores involucrados en este tema. Tal es el caso del evento de bioprospección, celebrado en marzo de 2019, en la ciudad de Santo Domingo, que tuvo por objeto el diseño de una estrategia para promover la bioprospección en el país.

Este evento, se enmarcó en el proyecto titulado «Fortalecimiento de los recursos humanos, marcos legales y capacidades institucionales para implementar el Protocolo de Nagoya», coordinado por el Ministerio del Ambiente de ese país, conjuntamente con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo de República Dominicana (Pnud), con el apoyo financiero del Global Environment Facilities (GEF).

La relevancia de este evento es que sirvió como escenario para sentar las bases para desarrollar un plan estratégico, que pretende promover la bioprospección en el país, entendiéndola como la realización de actividades de investigación y desarrollo, utilizando los componentes de plantas, animales y microorganismos, con el objeto de crear nuevos productos en diferentes áreas industriales.

El evento contó con la participación de 40 profesionales que representaban a 22 instituciones nacionales, principalmente universidades públicas y privadas, centros de investigación, instituciones relacionadas con la biodiversidad (jardines botánicos, acuarios, zoológicos), organismos del Estado relacionados con ciencia y tecnología (Fondo para la Ciencia y la Tecnología –Fondocyt– del Ministerio de Educación Superior Ciencia y Tecnología –Mescyt), industria y comercio, aduanas verdes y propiedad intelectual (Oficina Nacional de Propiedad Intelectual –Onapi), entre otros. Estos actores jugaron un papel muy importante en las discusiones por su visión multidisciplinaria del tema.

En la primera parte del evento se discutió acerca de la importancia del Protocolo de Nagoya y de desarrollar la bioprospección en el país y se conversó sobre las capacidades de investigación de las instituciones de República Dominicana sobre estos temas. El Director de Biodiversidad del Ministerio del Ambiente y los Recursos Naturales, José Manuel Mateo Félix, y la directora de Biodiversidad, Marina Hernández, explicaron los diferentes programas y proyectos que viene adelantando el Ministerio con el apoyo de otras instituciones para la implementación de dicho Protocolo, además de los avances en la implementación del reglamento de acceso a los recursos genéticos.

En la segunda parte del evento, tuve la oportunidad de realizar la presentación de apertura, gracias a la invitación del Ministerio del Ambiente, a través del Pnud, referida a las tendencias de la bioprospección a nivel internacional, así como la situación de esta en Dominicana. A partir de la presentación, se propició un debate inicial sobre la problemática de la biopiratería a nivel mundial, se mencionaron algunos casos emblemáticos ocurridos en diferentes países megadiversos y se destacó la necesidad de regular el acceso para la obtención de muestras biológicas y recursos genéticos por parte de universidades y centros de investigación. Así mismo, se discutió sobre el alcance del Convenio de Diversidad biológica

y el Protocolo de Nagoya en los temas de investigación y repartición de los beneficios producto del uso de estos recursos.

La tercera parte del evento se basó en una actividad práctica: se conformaron cuatro mesas de trabajo, con el objeto de discutir cada una de las etapas involucradas en la bioprospección. Al final representantes de cada mesa presentaron sus conclusiones a los asistentes.

En la mesa de trabajo n° 1, se discutió sobre la situación actual de la investigación en biotecnología en el país, las formas de gestión y las propuestas para fortalecer todas las etapas de la investigación en esta área. Se realizaron propuestas para promover el diseño de proyectos de bioprospección y se planteó la necesidad de mejorar los mecanismos de gestión de financiamiento, la implementación de los proyectos, la protección y divulgación de los resultados obtenidos, y el cumplimiento de las exigencias del Protocolo de Nagoya sobre la obtención de muestras para realizar investigación, principalmente para acceder a los recursos genéticos y sobre la repartición de los beneficios.

Los integrantes de la mesa n° 2 discutieron sobre las estrategias que debería definir el Estado para lograr el fortalecimiento de la capacidad de investigación en bioprospección, principalmente para la detección de nuevos elementos de la biodiversidad para el diseño de nuevos productos. Hablaron sobre las capacidades de los centros de investigación, la posibilidad de unir esfuerzos para la utilización de la infraestructura existente, de manera conjunta, la necesidad de capacitación de los investigadores y la necesidad del cumplimiento del Protocolo de Nagoya en lo que se refiere a los permisos y tramites requeridos.

En la mesa n° 3 se discutió sobre la importancia de promover la investigación tecnológica y el desarrollo industrial de productos a partir de la bioprospección, es decir el desarrollo tecnológico que se requiere para elaborar productos, así como el escalamiento de los mismos. Surgieron algunas propuestas en aras del fortalecimiento de las capacidades de investigadores/empresas para la investigación tecnológica y el desarrollo industrial de productos generados a partir de actividades de bioprospección el país.

En la mesa n° 4 se trató el tema de la comercialización de los productos de bioprospección, en particular sobre los mecanismos y estrategias a desarrollar para fortalecer la etapa de comercialización y exportación de estos productos. Se destacó el papel de las instituciones del Estado para lograr una comercialización tanto a nivel nacional como internacional, así como la importancia de lograr sinergia entre varias instituciones para comercializar estos productos.

Las conclusiones más relevantes del evento fueron:

- Que las instituciones de investigación en Dominicana tienen capacidad para desarrollar bioprospección en el país, principalmente para realizar trabajos de identificación y taxonomía de las especies, y estudios fitoquímicos.

- Que la biodiversidad existente en el país es adecuada para propiciar el desarrollo de investigaciones en bioprospección.
- Que se cuenta con financiamiento local para este tipo de proyectos.
- Que existen una serie de instituciones que tienen la capacidad de apoyar la comercialización de productos de la bioprospección.

Como reflexión final del evento, podemos decir que es importante que los países megadiversos, además de contar con un adecuado marco regulatorio para acceder a los recursos genéticos, logren desarrollar investigación para identificar la biodiversidad y la utilidad de sus componentes, la cual puede realizarse con instituciones locales y extranjeras, cumpliendo con las exigencias del Protocolo de Nagoya. Vale destacar que todos los países megadiversos deben contar con estrategias que permitan promover la bioprospección, para garantizar un uso sostenible y adecuado de la biodiversidad, además de evitar la biopiratería y así lograr una repartición justa y equitativa de los beneficios, que es el fin que persigue dicho protocolo.

## The People vs Democracy Why our freedom is in danger and how to save it

Yascha Mounk

Harvard University Press  
Cambridge, London-England  
2018

Por Thais Maingon\*

pp. 191-196

Los debates entre académicos e intelectuales sobre la condición y el futuro de la democracia liberal se han vuelto más frecuentes durante los últimos años. Según algunos analistas, la democracia a nivel global está estancada, mientras los populismos se multiplican, lo que indica un claro signo inverso al de la democratización. Algunos regímenes permanecen en la zona híbrida entre la democracia liberal y la autocracia o dictadura. Las viejas democracias enfrentan actualmente niveles decrecientes de confianza en las instituciones políticas, satisfacción con la democracia, participación electoral y membresía en los partidos políticos. Al mismo tiempo, los autócratas refinan continuamente sus medios de represión y legitimación.

El último libro de Yasha Mounk titulado, *La gente vs la democracia. Por qué nuestra libertad está en peligro y cómo salvarla*, va en este sentido. El autor examina las amenazas que representan los populismos, de izquierda y de derecha, a las democracias liberales e invita a los lectores a construir estrategias de acción para enfrentar y detener el avance del populismo sobre la democracia. Este libro y el texto de Levitsky y Ziblatt, *Como las democracias mueren*, comparten semejanzas teóricas y objetivos. Ambos tratan sobre el grave peligro por el que están pasando, actualmente, las democracias y la necesidad urgente de defenderlas y protegerlas.

Mounk, profesor de Teoría Política en el departamento de Gobierno de la Universidad de Harvard, señala que, desde las primeras décadas del presente siglo, se asiste a un proceso de deterioro de la democracia liberal, proceso que coincide con la reemergencia

---

Profesora-investigadora del Área de Desarrollo Sociopolítico del Cendes - UCV. Socióloga, Mg. en Ciencias Sociales y Doctora en Ciencias Políticas.  
Correo-e: thelemaz@gmail.com

del populismo y plantea algunas estrategias para rescatarla. Su análisis lo realiza desde el eje de la tensión que observa entre la democracia y el liberalismo, y la creación y expansión de populismos iliberales. Liberalismo y democracia son complementarios. Los derechos individuales y la voluntad popular están, como nunca antes, en tensión. El libro está organizado en tres grandes partes que se refieren, en este mismo orden, a la crisis, los orígenes y las posibles correcciones o remedios que necesita la democracia liberal para no sucumbir frente a los populismos.

El autor señala el desencanto, por largo tiempo, de los ciudadanos, con la manera de hacer política en democracia; se han vuelto inflexibles, descontentos e, incluso, despectivos frente a los partidos políticos. Constata, por un lado, que las preferencias de la gente son cada vez más iliberales: crece la impaciencia de los electores en contra de las instituciones independientes que tardan mucho tiempo en dar respuesta a sus demandas o simplemente no las dan, y cada vez menos están dispuestos a tolerar los derechos de las minorías étnicas y religiosas. Por otro lado, advierte que las elites se apoderan del sistema político haciéndolo ineficiente y autoritario. Como resultado de estos hechos, el liberalismo y la democracia, los dos elementos básicos del sistema político, entran en conflicto. Tanto el liberalismo como la democracia de forma cohesiva, protegen los derechos individuales y colectivos de los ciudadanos. La democracia liberal no podrá sobrevivir si abandona estos dos elementos: no puede existir una democracia sin derechos, así como tampoco derechos sin democracia. Se está asistiendo al surgimiento de democracias iliberales, democracias sin derechos, liberalismo antidemocrático y derechos sin democracia.

El autor subraya el hecho de la expansión de los populismos autoritarios en todo el mundo, desde América a Europa, desde Asia hasta Australia. Los electores no se inclinan por ningún político, gobierno o partido político en particular; muchos de ellos se han hartado de la democracia liberal. Apunta, al igual que Levitsky y Ziblatt en el libro citado, que la elección de Donald Trump es la manifestación más clara de la crisis de la democracia y que es muy difícil estimar el daño que a la larga sufrirá la democracia con su ascenso al poder. Por primera vez en la historia política de Norteamérica, la más vieja y poderosa democracia del mundo, se ha elegido a un presidente que abiertamente desprecia las normas básicas constitucionales y comenta que los electores que votaron por Trump son también autoritarios.

Esta elección no está aislada de otras como las habidas en Turquía o en Rusia, en donde se eligieron a hombres fuertes que prometen salvar la democracia y luego se convierten en dictadores electos. En Polonia y en Hungría los líderes populistas usan el mismo guion para destruir la libertad de prensa, socavar las instituciones independientes y callar a la oposición. La democracia sigue un proceso de desintegración en otros países, como en Austria o Grecia. No cabe duda de que se está viviendo un momento populista. La pregunta

que se hace el autor es si este momento puede convertirse en una era, en un siglo populista y poner en duda la supervivencia de la democracia liberal hasta hacerla desaparecer como sistema político.

Es interesante recordar que, con la desaparición de la Unión Soviética, la democracia liberal se convirtió en el régimen dominante en casi todo el mundo. Parecía inmutable en Norteamérica y también en Europa occidental, pero muy rápidamente el autoritarismo echó raíces que se extendieron desde Europa del Este hasta Sur América y se está expandiendo muy rápidamente por Asia y África.

Una razón para que la democracia liberal triunfara fue la ausencia de una alternativa coherente y convincente a ésta. El comunismo había fracasado, la teocracia islámica tiene poco apoyo fuera del Medio Oriente. China, tal vez sea el único sistema de capitalismo de Estado bajo la barrera del comunismo y se le hace muy difícil compartirlo con otras sociedades que no tienen ni comparten su historia, su cultura (p. 3). El futuro parecía que le pertenecía a la democracia liberal. Muchos académicos estuvieron de acuerdo con esta idea y muy pocos consideraron las condiciones económicas, políticas, sociales y culturales que representaban riesgos a la democracia y que eventualmente podrían revertirla. El autor se pregunta cuánto de la experiencia democrática del siglo pasado pudo haber condicionado el actual proceso de desconsolidación de la democracia. Hace un cuarto de siglo la democracia contaba con altos grados de aceptación y los políticos respetaban las normas y reglas democráticas. Ahora no, los primeros que quebrantan las reglas más básicas de la democracia liberal son los mismos políticos.

Mounk menciona tres dimensiones que caracterizaron la estabilidad de la democracia desde su fundación y que hoy están en vías de desaparecer. La primera, es el rápido aumento de los estándares de vida que experimentó la mayoría de los ciudadanos. La segunda, la emergencia de numerosos grupos étnicos, migrantes y los temas raciales, específicamente en Norteamérica y Europa Occidental; asunto frente al que frecuentemente la democracia ha sido indiferente y se pregunta si, acaso, la estabilidad de la democracia dependía de la homogeneidad racial, étnica y religiosa de sus sociedades. La tercera, tiene que ver con el sentido de pertenencia a un Estado nación moderno. La promesa de una democracia multiétnica en donde todos sus miembros son iguales es algo no negociable y ello es más difícil en países que son mayoritariamente monoétnicos, que conciben a los recién llegados como minorías. Pero el experimento noble de una democracia multiétnica podría ser exitoso si se enfatiza más en lo que une que en lo que separa o divide. La democracia liberal es la única que puede tratar a todos sus miembros con respeto y garantizar sus derechos sobre la base de la ciudadanía y no sobre la base de la pertenencia a un grupo particular (p.17); por otro lado, permite reconciliar los intereses de diferentes grupos políticos. Finalmente, a este respecto, el autor señala que se necesita aprender a soportar el impacto de las transformaciones que se producen desde internet y los medios de comunicación social.

Es conocido que el ascenso de hombres fuertes iliberales tanto en Turquía, Rusia o Venezuela, a menudo, fue un prelude del establecimiento de reglas autocráticas: una vez que los medios fueron amordazados y las instituciones independientes abolidas fue muy fácil para los gobernantes iliberales hacer la transición desde el populismo hacia la dictadura. Es importante distinguir los aspectos de la naturaleza del populismo y sus posibles efectos. Para entender la naturaleza del populismo, habría que examinar la conducta de sus líderes que, en la mayoría de las veces, expresan la frustración de la gente y ver cómo lo hacen. Para entender los posibles efectos, habría que tener en cuenta los procesos que utilizan para resquebrajar las instituciones liberales, especialmente, a los partidos políticos. Una vez que los líderes populistas cierran todos los caminos que permiten que la gente se exprese libremente, se vuelve muy fácil ser indiferente a las demandas de la voluntad popular, específicamente, cuando estas entran en conflictos con sus intereses.

Los populismos europeos, de ambos lados, de izquierda y de derecha, hacen lo mismo que los populistas de América Latina. En Polonia, Kaczynski, populismo de derecha, atentó contra la prensa independiente. En Grecia, Tsipras, populismo de izquierda, limitó el número de canales televisivos y redujo el número de permisos. El primer paso de estos regímenes es atacar a la prensa. El segundo, arremeter contra las instituciones independientes, las organizaciones de la sociedad civil, los sindicatos, academias, asociaciones religiosas. Para los populistas las organizaciones intermedias son peligrosas porque claman por la representación de intereses y opiniones de numerosos segmentos de la sociedad y hablan por ellos. En Hungría, Orban llenó de funcionarios leales las instituciones públicas y, en Venezuela, Chávez reescribió la constitución con el fin de politizar las instituciones.

Por casi más de un siglo, la democracia liberal ha sido el sistema político más expandido en el mundo. Esto está cambiando. Recientemente muchos países están siendo menos democráticos: han surgido nuevos gobernantes que han prometido darle poder al pueblo, a la gente, pero cuando han tomado el poder han transformado estas sociedades en iliberales. El competidor más serio del sistema de derechos sin democracia es tener un sistema democrático sin derechos. En Turquía y Venezuela, por ejemplo, los gobiernos populistas lograron mejorar, en el principio de sus gobiernos, la economía de los ciudadanos con el objetivo de ganar y ser reelectos, pero luego esta situación se revirtió e hizo agua y comenzaron a reprimir a la oposición que crecía al tiempo que la popularidad de estos regímenes disminuía. Los regímenes populistas dismantelaron las instituciones y los defensores de la democracia liberal fueron incapaces de desplegar sus esfuerzos para detener este proceso de destrucción.

En la defensa de la democracia, generalmente se asumían tres aspectos: que la mayoría de los ciudadanos están comprometidos fuertemente con la democracia, que están en contra de alternativas autoritarias y que los partidos políticos están de acuerdo sobre la importancia de las reglas básicas y normas de la democracia. Mounk muestra, a

través del análisis de encuestas que expresan las opiniones de la gente sobre la democracia, que muchos de ellos son muy críticos, no de un gobierno en particular, sino de la democracia como sistema político y que estos tres aspectos ya no son ciertos (p.104).

Conjuntamente con su colega Stefan Foa, Mounk analizó el nivel de apoyo a las instituciones democráticas desde los datos de la Encuesta Mundial de Valores y ellos encontraron que, desde Norte América hasta Europa Occidental, los ciudadanos han estado alejándose de la democracia: la importancia de vivir en democracia bajó de 71 por ciento en promedio en los años 30 hasta 29 por ciento en los 80. La gente joven es la que más muestra desafección democrática, cuestión que comparten los entrevistados desde USA al Reino Unido, desde Suiza a Australia. Las consecuencias de este fenómeno son las salidas autoritarias y la reemergencia de los populismos de cualquier signo. Los ciudadanos están cada vez más lejos de la democracia y más cerca de alternativas autoritarias. La democracia se está desconsolidando.

El interés en política también ha venido bajando: desde 84 por ciento, en promedio, en los años 30, a 60 por ciento en los años 60. Y siguió bajando en los años 80 cuando llegó al 41 por ciento. Desde hace más de dos décadas, los estudiosos de este tema, entre los que se cuentan Pippa Norris y Russell J. Dalton, entre otros, han estado conscientes sobre la erosión de la confianza en las instituciones democráticas, la pérdida de interés en la política y, en particular, en los políticos.

Según el el informe recientemente publicado *Perspectivas económicas de América Latina 2018*, en 2017 los ciudadanos latinoamericanos se mostraron insatisfechos con sus gobiernos e instituciones: el 75 por ciento en promedio de los entrevistados dijo tener poca o ninguna confianza, 20 puntos porcentuales mas que lo expresado en el estudio de 2010. La satisfacción con los servicios públicos de salud cayó del 57 al 41 por ciento; con el sistema educativo bajó de 63 al 56 por ciento en este mismo período. Los ciudadanos perciben que su voz pesa cada vez menos para los procesos de toma de decisiones.

Nunca antes ha habido tantos ciudadanos que estando en democracias consolidadas han sido tan críticos con sus sistemas políticos; nunca antes estos mismos ciudadanos han sido tan abiertamente favorecedores de alternativas autoritarias, así como tampoco antes habían votado por los hombres fuertes, populistas. Lo que se ve a lo lejos es un escenario muy pesimista, sin lugar a dudas las democracias liberales podrían ser más susceptibles de ser derribadas por los populistas de lo que los estudiosos de este tema han creído por mucho tiempo.

Los populistas quieren darle el poder a la gente y en la práctica crean un sistema democrático, pero sin derechos. La consecuencia de esto, tal y como Mounk muestra en este texto, es la disminución de la confianza en la política. Los ciudadanos están desenamorándose de la democracia. Mounk identifica tres claves que podrían estar influyendo en esta decepción: el estancamiento de los niveles de vida, el miedo a la democracia multiétnica y

el aumento de las redes sociales. Para revertir estas tendencias y salvar a la democracia, los políticos necesitan promulgar reformas radicales que beneficien a muchos, establecer programas ambiciosos que tengan como objetivo renovar la promesa de la democracia liberal de crear un futuro mejor para todos, promover la unidad de los ciudadanos alrededor de una concepción común de nación, darles una esperanza real de su futuro económico, hacerlos más resistentes a las mentiras y al odio a los medios de comunicación (p. 194).

Para prevenir la desconsolidación de la democracia da algunas ideas, mas no pretende que estas soluciones sean mágicas y tampoco promete que adoptándolas puedan ayudar a salvar la democracia liberal. Tal vez, esto no sea suficiente, pero puede ser, por ahora lo mejor que se pueda hacer, anota Mounk. La primera lección es la importancia de la unidad. En cada caso que los populistas han tomado el poder o han sido reelectos, las profundas divisiones habidas al interior de los partidos demócratas jugaron un papel importante. La segunda lección es la importancia de hablar el lenguaje ordinario de la gente que conecte con los votantes y sus demandas. La tercera lección es focalizarse en un mensaje positivo más que obsesionarse con los fracasos del populismo. La última y cuarta lección es quizás la más significativa: los defensores de la democracia liberal no vencerán al populismo mientras parezcan estar casados con el *status quo* (p. 230).

*The People vs. Democracy* describe como se llegó hasta aquí y plantea algunas soluciones de cómo se puede salir y que se necesita hacer ahora. Para aquellos que no están dispuestos a renunciar a los derechos individuales o al concepto de la voluntad popular, Mounk sostiene que se necesita una acción urgente, ya que esta puede ser la última oportunidad para salvar la democracia.

**Mejor hoy que mañana**

[No time like the present]

**Nadine Gordimer****Editorial Acantilado, 2013**

Por ANDY DELGADO BLANCO\*

pp. 197-201

¿Cuántos de los ideales enarbolados por los «luchadores por la libertad»,<sup>1</sup> que combatieron el *apartheid*, se han visto colmados con la llegada de la democracia y la abolición de la segregación racial en Sudáfrica? ¿Cuántos de los principios básicos de las democracias liberales resumidos en libertad e igualdad permean las relaciones sociales, políticas y económicas de esa Nación? En ese «ahora» que solo es posible explicar «después» de la vida en la clandestinidad, la lucha encubierta, los campamentos en Angola, las persecuciones que pusieron en peligro sus vidas, las celdas de detención, los asesinatos, las pérdidas personales y colectivas. ¿Cómo asumir los retos representados en los valores democráticos frente a los desmanes y corruptelas cometidos por los llamados a defenderla, esos que compran propiedades con el dinero proveniente de sobornos? ¿Hay esperanzas de que Sudáfrica sea un mundo mejor sin corrupción ni desigualdades? Un mundo que se parezca a aquel por el cual Mandela y tantos otros sufrieron cárcel y persecución. ¿El camino para hacer frente al desencanto y las dudas surgidas una vez conquistada la democracia es la salvación personal, a través de la migración, o quedarse y seguir luchando, con otros medios, por una transformación social equitativa y justa? Estas y otras interrogantes nos las deja la última novela que escribió y publicó a los 90 años, dos antes de su muerte, Nadine Gordimer.

Gordimer además de ser una excepcional escritora, primera mujer africana en ganar el Nobel de literatura, fue una irredomable defensora de los derechos de la población negra de su país. A través de sus palabras y literatura expresó su vocación y beligerancia contra el régimen segregacionista sudafricano, convencida del ideal *camusiano* según el cual un escritor debe ser algo más que un autor y comprometerse con los que sufren y

\* Abogada egresada de la Universidad del Zulia, Magister Scientiarum en Planificación del Desarrollo, mención Política Social. Doctora en Estudios del Desarrollo. Docente-investigadora del Área Desarrollo y Salud, Centro de Estudios del Desarrollo, Cendes-UCV.  
Correo-e: andydelgadob@gmail.com

<sup>1</sup> Esta denominación es utilizada por Mandela con suma frecuencia en su libro: *El largo camino hacia la libertad* (editorial digital Liete, 1994), para referirse a todos aquellos que dedicaron sus esfuerzos a luchar por los derechos de la población negra sudafricana.

padecen la historia.<sup>2</sup> La respuesta gubernamental a sus letras comprometidas fue prohibir algunas de sus novelas, como *La hija de Burger* que tiempo después serviría de compañía a Nelson Mandela en sus largas jornadas de reflexión en la isla de Robben y en la prisión de Pollsmoor.

*Mejor hoy que mañana* es un relato sobre la vida sudafricana *post apartheid* y, específicamente, la de esos camaradas pertenecientes al Congreso Nacional Africano (ANC) que lucharon en la clandestinidad, fueron encarcelados, dejaron sus sueños de niños para «ir a los campos de batalla en el monte y el desierto». En esos años en que la «reivindicación estaba por encima de abrirse camino»; esos que volvieron a una vida normal que nunca existió y ahora, se reúnen periódicamente para discutir sobre la corrupción, la pobreza, las conquistas de igualdad sexual y racial, las profundas inequidades de un sistema educativo que no permite a los negros avanzar; la xenofobia, sí, la xenofobia naciente en los excluidos de ayer contra esos inmigrantes que llegan a la nueva Sudáfrica. Mientras participan en esas tertulias, los antiguos «luchadores por la libertad» dejan ver su aburguesamiento, los privilegios de los que disfrutaban y que ayer condenaban, justificándolos ahora en términos de una ruptura con «la ortodoxia de los principios de los camaradas»; de igual manera, muestran sus sueños rotos y ansias insatisfechas, porque «solo hay una época, la misma, para los principios por los que te riges». De eso y más va esta narración, cuyo argumento se centra en las relaciones de un matrimonio interracial conformado por dos ex miembros de la resistencia que, casados pese a la prohibición del momento, al combatir contra el orden opresivo conocieron la prisión y la tortura: ella, Jabulile –Jabu– Gumede, de la etnia zulú, metodista; él, Steve Reed, blanco de madre judía y padre cristiano, ninguno de ellos practicantes de los ritos religiosos familiares.

Jabu, nacida en un asentamiento para negros en la afueras de una ciudad minera, representa el quiebre con lo que se esperaba de las mujeres de su clase. Por una parte, rompe con la idea de «llevar una vida de mujer con un hombre en la cama, cuidar los niños, la cocina y participar en las actividades de la comuna familiar»; y, por la otra, con la tradición de prioridad en la educación por parte de los hombres sobre las mujeres. Es su padre –un maestro conservador de las tradiciones– quien la envía a la escuela y más tarde a la universidad en Suazilandia, a sabiendas de que «vivirá en un ambiente distinto, de aceptación y apoyo a la lucha revolucionaria». Jabu se convertirá en maestra –a la par que conocerá la prisión– y más tarde, ya en democracia, en abogada. Steve es un químico que ayer preparaba cocteles molotov para atentar contra el régimen, luego, deviene en químico

<sup>2</sup> Camus, Albert. Discurso de aceptación del premio Nobel de literatura. Véase en: <https://www.ersilias.com/discursos-de-albert-camus-aceptando-el-premio-nobel-de-literatura-del-año-1957-pronunciado-en-estocolmo-el-10-de-diciembre-de-1957>.

industrial y, finalmente, en docente universitario. Un africano que no podía comunicarse en ninguna lengua africana y que, como reflexiona Jabu, —teniendo como referencia a Gandhi— utiliza el idioma del opresor para hablarle a los oprimidos sobre su libertad. Consciente de esa limitante, decide aprender *isizulú*, el del clan de su esposa, para comunicarse con sus hijos y sus estudiantes universitarios.

Gordimer va delineando y diseccionando a sus personajes principales y secundarios en términos de una identidad construida a partir de las actividades realizadas, el trabajo desempeñado, las habilidades que tienen, los intereses compartidos, el medio del que provienen y al que se integran y le integran, e incluso de aquello por lo que se lucha. Este es un asunto que se teme discutir, independientemente de que la Constitución garantice la libertad, la libertad de ser lo que se quiera, aunque esta venga condicionada por esa identidad. Estos ex combatientes y, alguna vez, revolucionarios, descubren que «las diferencias de clase pueden imponerse al color al margen de lo que se haga con la libertad», porque esas desigualdades, surgidas de la región de la que provienen, de la educación que reciben e incluso, del vocabulario que manejan, serán determinantes a la hora de contabilizar las oportunidades que tengan para hacer real esa libertad. En este sentido, destaca el tributo expreso que rinde la autora a las ideas de Amartya Sen sobre este tema y que se encuentran principalmente en su libro: *Identidad y violencia*.<sup>3</sup>

Con esta novela, Gordimer nos aporta elementos que en la distancia nos permiten adentrarnos en esa vida y sociedad sudafricana con grandes deudas de justicia social y libertad, pero también con un modelo de desarrollo que necesitó de acuerdos para, sin quedarse anclado en el pasado, en la venganza y el ajuste de cuentas, mirar hacia el futuro, desde la realidad actual. El título mismo de esta novela es un exhorto expreso para no postergar la construcción de los sueños —propios o colectivos— frente a un mañana que podría no llegar. Se trata de una invitación a la acción reflexiva, inmediata, de un llamado a no dejar pasar las oportunidades para mejorar, estudiar y hacer del mundo un lugar mejor.

A todo lo largo de su relato la autora no da tregua a las cavilaciones. Por momentos se limita a exponer lo que sucede, dejando al lector el juicio; en otros, señala, cuestiona sin ambages las políticas públicas diseñadas y ejecutadas por los gobiernos *post apartheid* de Mandela, Mbeki y Zuma. Madiba es una presencia constante en las páginas de esta novela, se reconoce su esfuerzo y dedicación al asumir el «caos dejado por el régimen anterior», la «fragmentación del país», la «resaca» que quedó después de la batalla por la libertad y que requeriría, entre otras decisiones, la reinserción de los *impimpis*. Esos «traidores negros» que habían sido parte de los ejércitos del *apartheid* y a los que se les otorgaría

<sup>3</sup> Sen, Amartya. *Identidad y violencia. La ilusión del destino*. Katz editores, 2007.

licencia de armas, no ya para usarlas contra los negros, sino para defender la propiedad privada de aquellos y de los blancos. Se pasea igualmente por los guetos, las ubicaciones y los *batustanes*, esas reservas para negros de las que, ante el rezago en el que se encontraba ese «pueblo», se pedía un desarrollo separado; no escatimando la crítica contra una «liberación que no ha cambiado el último recurso de las mujeres: el negocio de cobrar la entrada a sus cuerpos para sobrevivir».

De Thabo Mbeki, sucesor de Mandela en el gobierno, reconoce la erudición expresada en discursos con citas de la poesía de Yeats, mientras los blancos continuaban dominando la economía y sacando provecho en la bolsa, en tanto que los negros, «siguen poniendo los huevos de oro», sin posibilidad de llegar a pertenecer a los consejos de dirección de las empresas y, menos aún, a ser sus propietarios; desnuda las deficientes políticas de salud, a cargo de una ministra que trivializaba la gravedad del Sida y recetaba papas africanas, ajo y aceite de oliva como remedio. Zuma, con su lugar en la historia como líder de la ANC y compañero de Mandela en la Isla de Robben, es cuestionado sin artilugios por sus vínculos con graves hechos de corrupción y por la acusación que se le hiciera por el delito de violación. Vituperable hecho del que es exculpado gracias a un argumento machista en contra de las mujeres y que no limitaría para nada su candidatura y posterior elección como presidente de la República.

Gordimer no economiza ardor al presentarnos el estado de la educación y enfatiza en el rol de las universidades sudafricanas para consolidar el modelo de desarrollo impuesto primero por los gobiernos segregacionistas y más tarde por sus sucesores. Asistimos al complicado trasiego de unas universidades perpetuadoras de ventajas exclusivas para unos —los blancos—, a otras que debían responder a la política de «Empoderamiento de los negros», cuyas ambiciones les inclinaban más «al lado capitalista de la economía mixta del país» y menos hacia las ciencias. En esos espacios convergen blancos y negros en condiciones de igualdad normativa; convencidos los segundos de tener derecho al conocimiento garantizado en la Constitución, aunque lastrados por las grandes dificultades que presentan para escribir sus nombres o por un limitado vocabulario que apenas les permite expresar sus pensamientos, debido a su deficiente escolarización. Las probabilidades de mantenerse en el sistema y egresar son pocas, el riesgo de exclusión, muy alto, carecen —y la autora vuelve a Sen— de «capacidades» suficientes para salvar esa brecha social. En ese contexto, la Universidad se convierte en un «empezar con lo que hay», frase que se refiere no solo a los estudiantes sino también a sus docentes. A esos camaradas provenientes de la izquierda, formados ayer en la inmediatez de la lucha, las armas y las cárceles, pero cuya preparación intelectual en el campo de las ciencias, la tecnología y las humanidades resulta insuficiente y desactualizada. Una situación que les obliga a trabajar en conjunto con la «vieja guardia», la que puebla los centros de estudios y posee el «conocimiento general,

amplio, mundano y sofisticado» que la hace irremplazable. Retos estos que interpelan en términos dicotómicos ¿se permite el avance del conocimiento o su descenso?

*Mejor hoy que mañana* es también un ejemplo de como la literatura, con sus metáforas, recursos estilísticos y literarios, desnuda realidades y enfrenta al lector con lo que ocurre, incitándole a reflexionar de manera crítica, exigiéndole una postura frente a las desigualdades, inequidades sociales y abusos del poder. Se trata de una novela que parafraseando a Vargas Llosa permite decir cosas que de otra manera no se pudieran decir. Gordimer combina la crítica social y política frente a ese periodo que va desde las postrimerías del siglo XX hasta la primera década del XXI; muestra las deudas pendientes de pago de la era post segregacionista de Sudáfrica y, al mismo tiempo, convierte su novela en un canto a la esperanza, que dimana de la riqueza que trae la libertad, para realizar los sueños que tenemos por un mundo y una vida mejor. Lanza una invitación a un accionar diferente y comprometido en el presente, con los derechos de las personas, especialmente de la población negra de su país; también es un llamado a la perseverancia para conseguir su reconocimiento, garantía y efectividad. Se trata de una obra llena de frases que apremian la conciencia, de las que vale la pena dejar una como corolario: «uno se resigna si está acostumbrado a tenerlo todo. Si ha sido blanco».

## Autores

### **Arnoldo Pirela**

Profesor Titular Emérito del Cendes, Universidad Central de Venezuela. Investigador visitante del Institut de Recherche pour le Développement (IRD)/ Centre Population et Développement (Ceped) Francia. Administración de Empresas (UCV); Economía (University of East Anglia, UK), MSc (Manchester University, UK) y Doctorado en Desarrollo (Cendes-UCV). Profesor-investigador invitado en George Washington University-Estados Unidos y en La Sorbonne, Université de Rennes II y Université Toulouse Jean Jaurés, Francia. Consultor internacional especialista en competitividad y desarrollo productivo.

Correo-e: arnoldo.pirela@gmail.com

### **Manuel Sutherland**

Economista de la UCV; doble mención: Planificación y Presupuesto; Banca y Finanzas. Especialización en Instrumentos y Técnicas de Planificación, Cendes, UCV. Maestría en Ingeniería Industrial de la Unexpo. Director del Centro de Investigación y Formación Obrera (Cifo). Jefe de la Editorial Alem y editor de la colección Biblioteca Ciencia Obrera (BCO). Autor de: «La alienación en el Trabajo, La Esclavitud Asalariada» (2012) y «¿Qué es la revolución Socialista?» (2014). Coautor del libro «Transición, transformación y Rupturas» (2015). Trabajos disponibles en: <http://www.aporrea.org/autores/manuel.sutherland>

Correo-e: manuel1871@gmail.com

### **Janeth Patricia Muñoz Eraso**

Doctora en Ciencias Sociales con Especialización en Estudios Políticos, Flacso. Magister en Desarrollo Rural de la Pontificia Universidad Javeriana, en donde es Profesora de la Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales en la Especialización y la Maestría en Gobierno del Territorio y Gestión Pública, y editora de la Revista *Ambiente y Desarrollo*. Línea de Investigación: Políticas Públicas y Gestión Pública Territorial.

Correo-e: janeth.munoz@javeriana.edu.com

### **Guillaume Fontaine**

Doctor en Sociología, Universidad París III. Post-Doctorado en Ciencia Polític Sciences Po, Francia. Profesor-Investigador de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Flacso-Ecuador. Líneas de Investigación: Gobernanza energética, Políticas Públicas, Instrumentos.

Correo-e: gfontaine@flacso.edu.ec

**Luciano D. Laise**

Doctor en Derecho, Universidad Austral-Argentina. Abogado, Universidad de Buenos Aires. Investigador de planta del Conicet. Profesor de Derecho Constitucional de la Universidad Nacional de Chilecito, La Rioja, Argentina. Profesor Visitante de la Universidad Austral-Argentina y de la Universidad de La Sabana-Colombia. Premio «Tesis Sobresalientes» de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales, Córdoba-Argentina. Premio «Jóvenes Investigadores», Asociación Argentina de Derecho Constitucional. Premio «Corte Suprema de Justicia de la Nación» Asociación Argentina de Filosofía del Derecho.

Correo-e: [lucianolaise@conicet.gov.ar](mailto:lucianolaise@conicet.gov.ar) / <https://lucianodamianlaise.academia.edu/>

**Gustavo Manzo-Ugas**

Doctor en Ciencias, mención Derecho de la Universidad Central de Venezuela, Abogado egresado de la Universidad de Carabobo (1991) y convalidado en la República de Colombia (2019). Profesor contratado nivel 6 de la Universidad Metropolitana. Autor del libro «La Lógica en el Derecho» (2016). Autor de diferentes artículos académicos. Número de certificación en Colciencias: 0000150023201711291731. ORCID N° <https://orcid.org/0000-0001-8553-501X>. Correo-e: [gmanzo@unimet.edu.ve](mailto:gmanzo@unimet.edu.ve) / <https://linkedin.com/in/gustavo-manzo-82890a41>

**Andy Delgado Blanco**

Doctora en Estudios del Desarrollo de la Universidad Central de Venezuela. Magíster Scientiarum en Planificación del Desarrollo. Mención: Política Social de la Universidad Central de Venezuela. Abogada egresada de la Universidad del Zulia. Docente investigadora del Área Desarrollo y Salud del Cendes-UCV. Líneas de investigación: ciudadanía social y derecho a la salud: actores, garantías y oportunidades. Temas de interés: ciudadanía, ciudadanía social, institucionalidad, Estado de bienestar, derechos humanos, derechos sociales, derecho a la salud, enfoque de las capacidades.

Correo-e: [andydelgadob@gmail.com](mailto:andydelgadob@gmail.com)

**Marianella Herrera-Cuenca**

Médico de la Escuela de Medicina Luis Razetti de la UCV. Master y Doctorado en Nutrición Humana de la Universidad Simón Bolívar (USB) de Caracas. Realizó un Curso en Epidemiología en la Escuela de Salud Pública de la Universidad de Boston y el Programa Ejecutivo de la Escuela de Gobierno de Harvard John F. Kennedy: «Aplicación de modificación de conductas al diseño de políticas públicas». Es profesora e investigadora y Jefa del Área de Desarrollo y Salud del Cendes-UCV. Actualmente es la Jefa del Consejo de Investigaciones de la Academia de Nutrición y Dietética de los Estados Unidos.

Correo-e: [manyma@gmail.com](mailto:manyma@gmail.com)

## Normas para autores

Los manuscritos enviados a la Revista son sometidos a la revisión del Comité Editor para garantizar que cumplan con los requisitos mínimos de calidad propios de una revista académica, y que sean procedentes dentro de la temática de *Cuadernos del Cendes* en particular. Si el veredicto del Comité es favorable, el texto se remite a expertos de reconocida trayectoria para su arbitraje, bajo el sistema doble ciego. Las sugerencias de los árbitros, cuando las hubiere, serán dadas a conocer, con la confidencialidad del caso, a cada autor.

Los artículos científicos a ser considerados para su publicación por el Comité Editor de la *Revista Cuadernos del Cendes* deben cumplir los siguientes requerimientos:

- Sólo se considerarán para su publicación trabajos inéditos y que no hayan sido propuestos simultáneamente a otras revistas.
- Las propuestas deben incluir el título del artículo, nombre del autor, sinopsis curricular, dirección electrónica, resúmenes en español e inglés, tres palabras clave utilizadas y el nombre del proyecto de investigación correspondiente. En ningún caso los resúmenes pueden exceder los 850 caracteres.
- Los artículos propuestos tendrán una extensión entre 20 y 30 páginas escritas a espacio y medio en letra 11 puntos y en papel tamaño carta, incluyendo las notas, cuadros y referencias bibliográficas.
- Las propuestas deben ser enviadas al correo electrónico del Departamento de Publicaciones del Cendes: [cupublicaciones@ucv.ve](mailto:cupublicaciones@ucv.ve) / [cupublicaciones@gmail.com](mailto:cupublicaciones@gmail.com).
- Cuando se requiera el apoyo de gráficos, cuadros o mapas, se debe enviar una versión en blanco y negro a la medida de la mancha de la revista como parte del original, indicando el lugar y la página donde serán colocados.

- Las notas deben colocarse numeradas a pie de página y separadas de las referencias bibliográficas.
- Las referencias bibliográficas deben ser hechas con el sistema autor-fecha, incluyéndolas en el texto, por ejemplo: (Monedero, 2007). Cuando la referencia va entre comillas, el número de la página debe aparecer a continuación de la fecha, según el siguiente ejemplo: (Derrida, 2005:128), o cuando son varias páginas: (Salbuchi, 2005:83-84). Los datos completos de las referencias deben ser colocados en orden alfabético al final del artículo, de la siguiente manera, según el caso:

Casanova, Ramón (2007). *Cuaderno con apuntes etnográficos para repensar la escuela*, Caracas, Universidad Central de Venezuela, Cendes.

Gutman, Graciela y Pablo Lavarello (2006). «Dinámicas recientes de las industrias agro-alimentarias en el Mercosur: perspectivas y desafíos», *Revista Cuadernos del Cendes*, n° 63, pp. 59-83, Caracas.

Mayorga, René Antonio (2002). «Democracia y liderazgo político en Bolivia», en Wilhelm Hofmeister, ed., *Democracia y liderazgo político en América Latina*, Río de Janeiro, Fundación Adenauer.

El Comité Editor no asume el compromiso de mantener correspondencia con los autores sobre las decisiones adoptadas.

## Standards for authors

All manuscripts sent to *Cuadernos del Cendes* are subjected to a review by the Editorial Committee to guarantee that they meet normal minimum quality requirements of academic journals, and are consistent with *Cuadernos del Cendes* specific subject area. If the Committee opinion is favorable, the document is sent to arbitration by highly reputed experts, under the double-blind system. Authors will be advised of Arbiters suggestions, if any, following the due confidentiality rules.

Scientific articles to be considered for publication by the Editorial Committee of *Revista Cuadernos del Cendes* should meet the following requirements:

- Only unpublished articles that are not simultaneously submitted to another journal will be considered.
- Proposals must include title of the article, name of the author, a condensed résumé, e-mail address, abstracts both in Spanish and English, three key words, and the name of the related research project. Under no circumstances should the length of the abstracts exceed 850 characters.
- Proposed articles will be 20 to 30 pages long, typewritten in 11 font size, 1.5 line spacing and on letter paper size, including footnotes, tables and bibliography.
- Proposals must be emailed to the Cendes Publications Department: [cupublicaciones@ucv.ve](mailto:cupublicaciones@ucv.ve) / [cupublicaciones@gmail.com](mailto:cupublicaciones@gmail.com)
- When graphics, tables or maps are needed, a black and white version that fits the journals' page-layout must be sent together with the original, indicating the pages and specific places where they are to be inserted.
- Notes should be included as numbered footnotes, separate from bibliographic references.

- Bibliographic references in the text must follow the author-date system, i.e. (Monedero, 2007). When the reference is within quotation marks, the respective page number must follow the year: (Derrida, 2005:128) or in the case of several pages: (Salbuchi, 2005:83-84). All references with their complete data should be listed at the end of the article, in alphabetic order, following the pattern applicable in each case:

Casanova, Ramón (2007). *Cuaderno con apuntes etnográficos para repensar la escuela*, Caracas, Universidad Central de Venezuela, Cendes.

Gutman, Graciela y Pablo Lavarello (2006). «Dinámicas recientes de las industrias agroalimentarias en el Mercosur: perspectivas y desafíos», *Revista Cuadernos del Cendes*, n° 63, pp. 59-83, Caracas.

Mayorga, René Antonio (2002). «Democracia y liderazgo político en Bolivia», en Wilhelm Hofmeister, ed., *Democracia y liderazgo político en América Latina*, Río de Janeiro, Fundación Adenauer.

The Editorial Committee does not commit itself to correspond with authors on its decision-making functions.

Authors will receive one issue of the *Revista Cuadernos del Cendes* where their article was published along with five reprints.

## Guía de arbitraje

La *Revista Cuadernos del Cendes* es una publicación periódica cuatrimestral arbitrada. Desde 1983 es el órgano institucional del Centro de Estudios del Desarrollo - Cendes - de la Universidad Central de Venezuela.

En cada número se publican los resultados de investigaciones de los miembros de planta del Cendes y de otros investigadores, así como también documentos, reseñas bibliográficas e informaciones referidas al área de Estudios del Desarrollo y de las Ciencias Sociales en general.

A continuación le presentamos un conjunto de criterios de evaluación que deberán ser observados por el árbitro a los fines de realizar un arbitraje integral.

### **Importancia del tema**

Se deberá valorar cuán relevante es para las ciencias sociales el tema analizado en el artículo.

### **Aportes al conocimiento del tema**

Se trata de precisar si el tema desarrollado constituye efectivamente un nuevo aporte a la discusión respectiva.

### **Fundamentación de las ideas**

Se trata de evitar que el artículo sea una colección de ideas superficiales sin basamento teórico y respaldo empírico cuando este sea necesario.

### **Coherencia**

El trabajo deberá articular las ideas conformando un todo cohesionado.

### **Redacción**

La exposición deberá estar escrita en forma clara, precisando los conceptos utilizados.

## **Bibliografía adecuada y actualizada**

### **Presentación correcta de cuadros, tablas y gráficos**

Se trata de cuidar que el autor observe las reglas convenidas universalmente para tales efectos.

Finalmente, se agradece exponer el juicio de la manera más amplia y clara posible. Ello permitirá al autor conocer con más detalle las observaciones y contribuirá a una toma de decisión más adecuada por parte del Comité Editor de la Revista.

## Arbitration guidelines

*Revista Cuadernos del Cendes* is an arbitrated four-monthly journal. It has been the institutional channel of Centro de Estudios del Desarrollo - Cendes -, Universidad Central de Venezuela, since 1983.

Each issue offers the reader the results from research projects of Cendes staff as well as from other researchers, plus documents, bibliographic reviews and informative reports concerning the field of development studies and of social sciences in general.

Following you will find a set of evaluation criteria that the arbiter should take into account in order to deliver an integral arbitration.

### **Importance of the subject**

The relevance for the social sciences of the subject analyzed in the article needs to be evaluated.

### **New contribution to the theme**

Namely, to determine whether the subject at issue actually constitutes a new contribution to the respective debate.

### **Conceptual grounds**

The article must not be a collection of shallow ideas without a theoretical basis and empirical support, when required.

### **Coherence**

The ideas are to be linked in such a way as to constitute a cohesive whole.

### **Writing**

The exposition is to be written in a comprehensible way, with the concepts precisely stated.

**Suitable and updated bibliography is to complement the article****Proper display of tables and graphics**

The author is to observe the international rules that apply in this matter.

Finally, we will appreciate that you deliver your assessment in the broadest and most straightforward possible way. This will allow the author to understand thoroughly the observations to his or her work and will facilitate a sounder decision by the Editorial Committee.