

CUADERNOS DEL CENDES
AÑO 37, N° 103
TERCERA EPOCA
ENERO-ABRIL 2020
VERSIÓN DIGITAL
ISSN: 2443-468X
VERSIÓN IMPRESA
ISSN: 1012-2508
CARACAS-VENEZUELA

CUA DER NOS DEL CEN DES

103



CEN
DES

Centro de Estudios del Desarrollo
Universidad Central de Venezuela

CUADERNOS DEL CENDES
AÑO 37. N° 103
TERCERA ÉPOCA
ENERO-ABRIL 2020
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

103

Revista Cuadernos del Cendes. 1983 -

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

Cuatrimestral

ISSN: 1012-2508

Revista Cuadernos del Cendes

Año 37, N° 103

Enero-abril 2020

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

© Cendes, UCV 2020

Hecho el Depósito de Ley

Versión impresa

Depósito Legal: pp198302DF32

ISSN: 1012-2508

Versión digital

Depósito Legal: ppi201502DC4651

ISSN: 2443-468X

Centro de Estudios del Desarrollo, Cendes, UCV

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

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

Fax (58-212) 751.26.91

Web www.ucv.ve/cendes

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

Carátula Analiett Solórzano

Corrección de textos Consuelo Iranzo

Diagramación

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

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





CUADERNOS DEL CENDES

Director Fundador
José Agustín Silva Michelena (†)

Comité Editor
Consuelo Iranzo / Directora
Carlos Aponte
Andy Delgado

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
Universidad Central de Vzla
Venezuela

Juan Carlos Rey
Instituto de Estudios Avanzados
Venezuela

Marino González
Universidad Simón Bolívar
Venezuela

Contenido

VII

Presentación Presentation

1

Latinoamérica: entre la globalización y la reprimarización Latin America: between globalization and reprimarization
Vladimir López Ríos

35

Cómo fallan los Petroestados: How Petro-states fail:
análisis del caso Venezuela Analysis of the Venezuelan Case
María del Mar Chaustre Virgüez
Víctor M. Mijares

63

La relación entre Venezuela y China: Venezuela and China's Relationship:
símbolo del proyecto bolivariano A Symbol of the Bolivarian
y sus dilemas (1999-2020) Project and its Dilemmas (1999-2020)
Élodie Brun

91

Neoliberalismo y acumulación Neoliberalism And Accumulation
por desposesión en Argentina by Dispossession in Argentina
(períodos 1976-1983, (Periods 1976-1983, 1989-2002
1989-2002 y 2016-2019) & 2016-2019)
Sebastián Gómez Lende

Documentos Documents

129

Los populismos: Populisms:
¿parientes incómodos Uncomfortable relatives
de las democracias? of democracies?
Armando Chaguaceda
Ysrrael Camero

137

La calidad en la ayuda The quality of aid
descentralizada al desarrollo decentralized to development
Cinco proyectos en Perú (2004-2015) Five projects in Peru
(2004-2015)
Carmen Gómez-Sánchez
Ana Myriam Seva-Llor
Antonio Miguel Nogués-Pedregal

Reseñas **Reviews**

157

Proyecto de Investigación **Research project**

Recuperación de la formación y de la I+D en Ingeniería
ante la crisis y las transformaciones tecnológicas disruptivas
Alexis Mercado

Recovery of training and R&D in Engineering
before the crisis and disruptive technological transformations

163

Reseñas bibliográficas **Bibliographical Reviews**

El pasillo estrecho
Estados, sociedades
y cómo alcanzar la libertad
Daron Acemoglu y James A. Robinson

The Narrow Corridor
How Nations
Struggle for Liberty

Gödel. Dos teoremas
que revolucionaron las matemáticas
Gustavo Piñeiro

Gödel. Two Theorems
that Revolutionized Mathematics

Alicia en el País de las Maravillas
Lewis Carroll

Alice in Wonderland

Preference, Belief, and Similarity
Selected Writings
Amos Tversky

Preference, Belief, and Similarity
Selected Writings

por: Jesús López

Información editorial **Editorial Information**

175

Autores **Authors**
Normas para autores **Standards for Authors**
Guía de arbitraje **Arbitration Guidelines**

Presentación

Este primer número de 2020 sale a la luz cuando apenas se inicia la pandemia, razón por la cual son raras sus menciones en estos textos. No obstante, los artículos presentados sí nos dan una visión cruda de la realidad en la que tal flagelo nos llegó: ellos nos ofrecen un diagnóstico crítico del marco económico en el que ella se inserta en nuestro continente y en Venezuela y Argentina, en particular.

La argumentación de Vladimir López Ríos en el primer artículo va dirigida a demostrar que uno de los efectos perniciosos de la globalización en América Latina, por efecto de la reestructuración a nivel internacional y, sobre todo, de las políticas de ajuste estructural, ha sido la vuelta a la condición de países productores de bienes primarios y de allí que hable de un proceso de reprimarización. Sin embargo, también observa, a partir de cuatro «tópicos» que se estaría produciendo un proceso de desglobalización que podría forzar nuevas vías de desarrollo, por lo que su artículo abre un horizonte más esperanzador. Le queda al lector la interrogante acerca de cuánto de ello quedará vigente una vez superada la pandemia.

El segundo artículo, realizado por María del Mar Chaustre Virgüez y Víctor M. Mijares, que versa sobre la relación entre petróleo y política en Venezuela, presenta los argumentos que demuestran que el peso y predominio de las convicciones de carácter ideológico y político sobre las consideraciones socioeconómicas y la realidad vigente en este país, condujo al grave deterioro operativo de la industria petrolera. Las condiciones a las cuales se ha llegado, les hacen referirse al Estado venezolano como un Petroestado fallido, habiendo identificado previamente cada una las características que emplea Rotberg en su definición de Estado fallido.

El tercer artículo de este número está a cargo de Élodie Brun, quien reconstruye las relaciones entre China y Venezuela desde los inicios de la revolución bolivariana. Erigidas sobre la base del establecimiento de un mundo multipolar y buscando neutralizar el peso de los EEUU sobre Venezuela, tales relaciones habrían terminado por crear una nueva forma de dependencia, expresada en vínculos muy asimétricos y, en opinión de la autora, más que por voluntad del gobierno chino, por la ineficiencia y desorganización del Estado venezolano. Por eso mismo, en los últimos años tales relaciones se habrían venido debilitando a causa

de los incumplimientos por parte del gobierno venezolano de los compromisos económicos contraídos con esa nación, viniendo poco a poco a ser sustituida por el fortalecimiento del papel de Rusia en el país.

El cuarto y último artículo, le correspondió a Sebastian Gómez Lende, quien nos trae una nueva contribución sobre la crisis que ha vivido la Argentina desde los años setenta. Concretamente, el autor analiza la política económica puesta en práctica por los tres gobiernos neoliberales que ha tenido el país desde mediados de los años setenta, con el objetivo de demostrar que lo que ha imperado en esa perspectiva, a través de distintas administraciones, ha sido *una acumulación por desposesión*, retomando el concepto de David Harvey, con lo que quiere significar la existencia de un «modelo coherente basado simple y llanamente en el despojo», al punto que en los 50 años transcurridos desde el primer gobierno neoliberal hasta 2019, se duplicó la brecha entre los más ricos y los más pobres.

En la segunda parte de la revista, en la sección documentos, tenemos, en primer lugar, un corto texto, escrito por Armando Chaguaceda e Israel Camero, que es una síntesis de un capítulo publicado por ambos autores en el libro *La derecha como autoritarismo del siglo XXI*, que acaba de salir este mismo año. Publicamos este texto por su interés, pues representa un tema cuyo debate está siempre muy presente en las ciencias sociales y políticas venezolanas: el populismo, confrontado, aquí, tanto desde el pensamiento de izquierda, representado en este caso por Chantal Moufe, como el de derecha, representado por Chantal Delsol.

En segundo lugar, la sección documentos cuenta con un texto llevado a cabo por un equipo de investigación español sobre los resultados de varios proyectos financiados en Perú, entre 2000 y 2015, por el Ayuntamiento de Elche, España, junto con otros entes privados, y puestos en práctica por asociaciones locales, para atender distintas necesidades en comunidades seleccionadas. A pesar del tiempo transcurrido y en el marco de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, la evaluación de dichas experiencias resulta sumamente útil para destacar la importancia de la Cooperación Internacional, sus grandes posibilidades de éxito e identificar dónde residen sus principales debilidades.

Las reseñas comienzan en este número con el proyecto de investigación de Alexis Mercado, en el cual están comprometidas numerosas instituciones y cuyos objetivos son cruciales para el futuro del país: la recuperación de la formación, la capacitación e investigación y desarrollo en el ámbito de las ingenierías. El proyecto contempla en su primera fase un diagnóstico de estas, tanto en las instituciones de educación superior como en la industria, a fin de identificar los problemas que confrontan, para pasar después a la escogencia de las variables claves en la elaboración de políticas que permitirán avanzar en dicha recuperación. La segunda fase se dirigirá a difundir los resultados del estudio a través de publicaciones y talleres.

De seguidas, Jesús López, gran colaborador con esta revista, nos ofrece cuatro reseñas bibliográficas, seleccionadas desde la mirada y el interés del Área de Teoría y Método de la Planificación.

En la primera reseña sobre *El pasillo estrecho. Estados, sociedades y cómo alcanzar la libertad*, Jesús López resalta la importancia del texto «para la reflexión sobre los procesos de transición de un Estado que se apodera de una sociedad bajo formas autoritarias».

En la segunda, sobre *Gödel. Dos teoremas que revolucionaron las matemáticas*, nuestro comentarista nos explica que: «...en el desarrollo del texto, se recoge la trayectoria del debate en el campo de las matemáticas sobre conceptos, tales como: enunciado, consistencia, verdad, demostración, autorreferencia, completitud, etc., los cuales, bajo mi perspectiva, tienen un carácter significativo para las investigaciones sobre la teoría y método de la planificación».

La tercera reseña nos sorprende gratamente, pues pone en evidencia la significación de un cuento supuestamente para niños, como es el de *Alicia en el país de las maravillas*, para la comprensión del pensamiento lógico y del razonamiento con base en los juegos. La construcción de estrategias sobre la base de la concertación como requisito frente al caos, la superación de los supuestos, la identificación de la racionalidad de los jugadores, etc., son parte de los aprendizajes que Jesús López va extrayendo del análisis de las aventuras de Alicia.

La cuarta y última reseña es sobre el libro *Preference, Belief, and Similarity. Selected Writings* y la podemos sintetizar en lo que su autor nos dice al final: «... los cuarenta artículos de este libro nos permiten profundizar en temas que, si bien son de la psicología cognitiva, facilitan el colocar al ser humano en el centro de un cambio transformador y democrático».

Comité Editor

Latinoamérica: entre la globalización y la reprimarización

Vladimir López Ríos pp. 1-33

Resumen

Este artículo pretende construir una narrativa alternativa sobre los determinantes de la reprimarización de Latinoamérica, esto es, de la gestación de una dinámica económica liderada por la producción y comercialización internacional de productos básicos. Para ello resultó medular el papel que jugó el ajuste estructural bajo el pretexto de la reestructuración de la deuda externa y sus consecuencias en términos de privatización, valorización cambiaria y sustitución del bloque de poder que aupó a la industrialización. Ello en sintonía con la reorganización internacional que condujo a la globalización. Finalmente, se identifica un incipiente proceso de desglobalización del cual da cuenta la ralentización de los flujos de comercio e inversión; este proceso, conjuntamente con el renovado interés por las políticas industriales, sienta las bases para la recuperación de las políticas para el desarrollo y crea nuevas oportunidades en nuestros países para el crecimiento inclusivo.

Palabras clave

Latinoamérica / Subdesarrollo / Globalización / Reprimarización / Valorización

Abstract

This paper attempts to build an alternative narrative on the determinants of the reprimarization of Latin America. This refers to the rise of an economic dynamic led by the production and international commercialization of basic products. The Structural Adjustment Program, under the pretext of restructuring the foreign debt, to foster privatization, exchange appreciation, and substitution of economic and political groups who promoted industrialization. All this that has been said was linked to the international reorganization that led to globalization. Finally, an incipient deglobalization process is identified, which accounts for the slowdown in trade and investment flows. This process, together with the renewed interest in industrial policies, lays the foundations for the recovery of development policies and creates new opportunities in our countries for inclusive growth.

Key words

Latin America / Underdevelopment / Globalization, Reprimarization / Exchange appreciation

* Sociólogo; Magíster Scientiarum en Economía Internacional, Universidad Central de Venezuela. Especialista en Políticas públicas y desarrollo económico por el ILPES-CEPAL (Santiago, Chile) y en Política Monetaria y Programación Financiera por el CEMLA (Ciudad de México). Correo-e: vladimirlopez.rios@gmail.com

Primero, la creación de sentido. ¿Por qué no apelar a otros temas?

Durante la década transcurrida luego de la crisis financiera internacional, los países ibero-parlantes de América del Sur¹ muestran su resultado económico más desalentador en términos del incremento del producto por habitante: 0,31 por ciento (0,89 por ciento si se excluye a Venezuela) (World Bank, WDI). En el mismo período, el resultado en Asia² fue cinco veces más elevado (5,43 por ciento) (Ibíd). Si excluimos a la República Popular China, el resultado de Asia se ubicó en 3,07 por ciento (Ibíd). En ambos casos, la cobertura reducida que utilizo como sucedáneo de Asia muestra un resultado superior al registrado para el total mundial (1,63 por ciento) (Ibíd). ¿De dónde procede el bajo dinamismo de las economías suramericanas si, precisamente para argumentar en contra, podría esgrimirse la experiencia reciente de un prolongado período de auge de los precios de los productos básicos (2003-2011), lo cual permitió a la región imponerse de un *quantum* importante de ahorro externo bajo la forma de reservas monetarias internacionales? En tal sentido, nunca podría decirse que Suramérica careció de fondos para financiar su crecimiento. ¿Qué aconteció con tales recursos?

El ajuste estructural y la globalización

Suele decirse que las exportaciones permiten ilustrar las capacidades y la competitividad de la producción transable de un país. Esta competitividad puede provenir de la dotación de recursos y la función de producción, o de la política económica. En ambas situaciones, la competitividad puede vincularse con precios o características intrínsecas.

Independientemente de las condiciones fácticas de partida —dotación de recursos—, el Estado fomenta la competitividad externa mediante acciones de política, bien sea cambiaria, tributaria, comercial o de diversificación productiva (cambios en la función de producción y creación de condiciones para favorecer la incorporación de progreso técnico). Dependiendo de la combinación de políticas, el Estado puede promover las exportaciones vía precios al forzar la depreciación del tipo de cambio real o mediante la calidad, singularidad o diferenciación del producto. En el primer caso, si el instrumento se seculariza, se ocasionará un efecto adverso sobre la distribución del ingreso cuando la reasignación de los recursos productivos no se acompañe de ganancias en la productividad provenientes de la incorporación de progreso técnico y de un mejor desarrollo institucional, consistente con el objetivo de diversificación de la economía. Ello quiere decir, a contracorriente con la teoría económica al uso, que *lo que se produce y cómo se produce importa*. El ámbito

¹ Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela.

² Por Asia me refiero a Corea del Sur, Filipinas, Indonesia, Malasia, República Popular China, Singapur, Tailandia y Vietnam.

institucional, en este contexto, remite a estrategias para reducir costos transaccionales (*doing business*) y fomentar una cultura económica favorable a la producción.

La teoría económica convencional supone la indiferencia en la producción de los bienes, por cuanto asume que las remuneraciones factoriales se equiparan por la acción del comercio internacional. Esta idea proviene de extrapolar el argumento de David Ricardo sobre los efectos de la movilidad transfronteriza del capital a los flujos de comercio.³ Bertil Ohlin y Paul Samuelson, en momentos diferentes y con distintos argumentos, involucran este razonamiento en sus investigaciones sobre la procedencia de las ganancias del comercio y el efecto de este sobre las remuneraciones factoriales.⁴ Como ha señalado Fernando Henrique Cardoso, de allí surge la idea de una tendencia a la equiparación de las remuneraciones factoriales mediante el comercio y, concomitantemente, la posibilidad de plantear la resolución de las desigualdades económicas entre países con base en el comercio internacional.⁵

Ello obvia lo relativo a las cualidades intrínsecas de los bienes para incorporar progreso técnico e imponer externalidades sobre la economía y la sociedad, es decir, para promover desarrollo económico. Este rasgo singular de los bienes manufacturados ya fue conocido por los proto economistas del renacimiento europeo —como, por ejemplo, Antonio Serra— y más tarde obliterado por la utilización ideológica del principio de la ventaja comparativa. Para Serra, ya en 1613, la cualidad de la actividad productiva (cuáles bienes se producen) y el control del comercio constituían elementos medulares en la explicación de la diferencia en la riqueza de las naciones, con independencia de la dotación factorial; Venecia y Nápoles, en su caso. Así, las ventajas entre dedicarse a la agricultura o a la manufactura derivan de las cualidades intrínsecas del bien que se produce: 1) mayor seguridad para la obtención de beneficios en la manufactura que en la agricultura, por la menor exposición a la incertidumbre en la producción (las condiciones medioambientales, por ejemplo); 2) los beneficios potenciales se acrecientan mediante el comercio en virtud de la capacidad para ampliar mercados en la distancia; 3) la agricultura no puede beneficiarse del comercio por la condición perecedera de sus productos, lo cual no acontece con los productos de la industria y permite su exportación a los países más lejanos y 4) en la industria existe una

³ «(...) si el capital afluyera libremente hacia los países donde pueda ser empleado más lucrativamente, no podría existir diferencia alguna en la tasa de utilidades ni tampoco en los precios reales o precios del trabajo de los bienes, salvo la cantidad adicional de trabajo requerida para llevarlos a los diferentes mercados donde habrán de venderse». (Ricardo, 1973:104).

⁴ Para Ohlin la tendencia a la equiparación se asienta en la relativa movilidad factorial, mientras que en Samuelson es absoluta en tanto asume homogeneidad en la función de producción.

⁵ Samuelson no continuó sosteniendo las consecuencias últimas de su hipótesis. Sin embargo, su argumento inicial fue conservado por los más ardientes partidarios de las 'ventajas comparativas' y del intercambio libre como panacea para corregir desigualdades de los factores de producción y de la dotación de recursos entre los países (Cardoso, 1989: 178, 179).

relación creciente entre valor agregado, composición de la oferta y beneficios, a diferencia de lo que acontece en la agricultura.⁶

De lo anterior puede colegirse un temprano reconocimiento de los efectos diferenciados de la especialización en la producción de diversos tipos de bienes sobre el crecimiento, en particular recursos naturales y manufacturas. Por ejemplo, puede esgrimirse, a la manera del Marqués de Pombal, que el Tratado de Methuen (27 de diciembre de 1703) perjudicó a Portugal porque lo obligó a comprarle a Inglaterra todos sus requerimientos de manufactura, a cambio de la adquisición por parte de esta de los vinos portugueses. Es decir, la especialización de Portugal en producir vinos, a raíz del Tratado, lo privó de la construcción de un sector de producción con elevada capacidad de generación de innovaciones e incorporación de cambio técnico. Por el contrario, la subsecuente ampliación de mercados para las manufacturas inglesas generó los incentivos para el desarrollo de la industria textil y de la confección, con elevada capacidad para promover economías externas y de aglomeración, dada la dinámica implícita de cambio técnico vinculada con un sector que opera con rendimientos crecientes. No es lo mismo producir productos básicos que manufacturas: el cultivo de tomates, papas o mineral de hierro puede abordarse sin necesidad de mayores destrezas individuales y sociales, pero la producción de manufacturas impone de suyo la incorporación de progreso técnico para sostener la competitividad, bien sea mediante la calidad del producto o su diferenciación. Por tanto, en condiciones de crecimiento de los mercados, la cualificación de la fuerza de trabajo, *ex ante*, se erige en condición necesaria para sostener la calidad de la producción. De allí que, ante la evidencia fáctica de la competencia, la producción de manufacturas acarrea un proceso histórico que avanza desde la alfabetización hasta la conversión de las escuelas de teología en universidades: entonces, qué se produce y cómo se produce, importa. Podría decirse que el patrón de especialización define la senda del crecimiento futuro.⁷

Durante buena parte de la segunda mitad del siglo XX, Suramérica asumió una estrategia de política económica consistente con la expansión de las capacidades productivas

⁶ First, because of its greater certainty, since the artisan is more certain of making a profit by working at his trade than the peasant or others persons by cultivating or preparing their products; (...) Second, in the trades there can be extension, and thus the profit can be increased; which is not possible in the case of produce, this not being subject to increase. (...) Third, the trades have a surer market than produce does, and consequently the profit surer. That their market is surer should be clear from this reason alone: that produce is hard to keep for any length of time without spoiling; (...) But in the case of the trades, it is quite the opposite, their products being easily preserved, not only for a short but also for a long time; and for the same reason, they may be exported with every facility to any distant country. (...) Fourth and last, in most cases more profit is made from industry than from produce, as is seen in the manufacture of wool, especially fine cloths, in the manufacture of linen, of silks, arms, pictures, sculptures, printing, and in all branches of the drug industry, with an infinite number of others which it would be superfluous to mention» (Serra, 2006: 147,148).

⁷ «(...) not all good are alike in terms of their consequences for economic performance. Specializing in some products will be higher growth than specializing in others». (...) no todos los bienes son iguales en términos de sus consecuencias para el desempeño económico. Especializarse en algunos productos generará mayor crecimiento que especializarse en otros.). Traducción propia. (Hausmann, 2005: 2).

y la generación de empleo, lo cual implicó un importante incremento del potencial para producir bienes industriales y diversificar sus exportaciones, para conjurar la vulnerabilidad del sector externo. Esta se situó frente a la economía como una restricción sobre el crecimiento debido principalmente a las diferentes elasticidades-ingreso de la demanda, presentes en su canasta de exportaciones e importaciones. En el análisis estructuralista, la industrialización irrumpió así como la prescripción de política que habría de permitir sortear el cuello de botella impuesto por el sector externo al desarrollo regional (Rodríguez, 1986). No viene al caso discutir acá las características de la industrialización sustitutiva de importaciones latinoamericana, pero sí anotar su carácter transnacional, el cual terminó por restarle dinamismo (es decir, capacidad para constituir economías de aglomeración, integración vertical y generar externalidades sobre la innovación) al desintegrar —en la economía nacional— la producción de insumos intermedios y bienes finales e imponer la segmentación de los mercados regionales. Mas resulta relevante mencionar que el crecimiento del producto por habitante, tomado como sucedáneo del ingreso, registró durante la vigencia de la estrategia de industrialización sustitutiva con objetivos de producto y empleo, un incremento superior a los períodos subsiguientes. Veamos una aproximación con base en un período largo para el cual disponemos de estadísticas homogéneas, es decir, equiparables para el conjunto:

Cuadro 1

Producto interno bruto por habitante
Tasa compuesta de variación promedio
(%)

	1960-1979	1980-2018	1980-2008	2009-2018
Suramérica 1/	2,91	0,71	0,92	0,31
Suramérica 2/		0,92		0,89
Asia 3/	3,65	6,37	6,49	5,43
Asia 4/	4,01	3,8	4,04	3,07

1/ Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela.

2/ Se excluye a Venezuela, en razón de un lustro consecutivo (2014-2018) de contracción en el nivel de actividad económica.

3/ Corea del Sur, Filipinas, Indonesia, Malasia, República Popular China y Tailandia.

4/ Excluye a la República Popular China e incluye a Vietnam.

Fuente: World Bank, WDI. Cálculos VLR.

Obviamente, el cuadro anterior permite ilustrar un desempeño económico en el cual la región suramericana muestra magros resultados comparativos. Además de ello, el mismo cuadro sugiere que la ruta alternativa seguida por los países latinoamericanos de la muestra no fue precisamente acertada en términos de generar mayor crecimiento.

Incluso permite conjeturar que, en un tiempo de autoconciencia y flujos más expeditos de la información, la región fue incapaz de enmendar su ruta macroeconómica y aprender de los países emergentes de Asia. Frente a la evidencia de la ralentización del crecimiento económico y la crisis de la deuda de comienzos de la década de 1980, la región optó pasivamente —a diferencia de Asia— por las políticas de la globalización: la liberalización de la economía, la reducción del tamaño del sector público y la apertura de la cuenta de capital de la balanza de pagos, acompañado por tasas de interés reales positivas, estabilidad del tipo de cambio nominal y un objetivo explícito de bajas tasas de inflación, para lo cual se modificó la arquitectura institucional de los bancos centrales. La región no se interrogó sobre el costo social de las nuevas políticas y mucho menos sobre el impacto de estas en la evolución futura de la distribución del ingreso y la inserción regional en la división internacional del trabajo. Pero tampoco se interrogaron las instituciones multilaterales de Washington DC sobre la correspondencia entre la(s) fuente(s) de los desequilibrios y los programas de ajuste estructural.

El proceso de ajuste se impuso inevitablemente por la evidencia del desajuste entre gastos e ingresos en una magnitud que no pudo financiarse en el período corriente precisamente por el advenimiento de la crisis de la deuda. La interpretación monetarista obvió lo relativo a la consistencia entre las causas de los desequilibrios y las políticas de ajuste propuestas con relación a la promoción de una senda de crecimiento de largo plazo. La razón de ello estuvo en una lectura ideológica que relacionó déficit externo e inflación con la existencia de saldos monetarios no deseados, creados al amparo del déficit del sector público, al margen de las fuentes específicas de los desequilibrios y su temporalidad. De esa manera, se obvió una característica idiosincrásica de la región, cual es la peculiaridad de economías factor específico con fuerte dependencia de los recursos naturales en su sector externo, la cual se convierte en mecanismo de transmisión de desequilibrios cuando acontecen caídas persistentes de los precios internacionales de los productos básicos. Es decir, que aún sin considerar la crisis de la deuda, las políticas de ajuste estipuladas desde la interpretación monetarista exageraron la preponderancia causal de las políticas internas y crearon las condiciones para la desaceleración o reducción del crecimiento de largo plazo en la región. Se amplificó, así, la dimensión estructural que sostiene la prociclicidad de las crisis de crecimiento al margen de la gestión del sector público.

Las políticas de ajuste favorecieron en Suramérica el desplazamiento de los actores sociales (empresarios y políticos) que respaldaron la industrialización y en su lugar promovieron la posterior conversión de los productores en importadores. De esta manera la base social de apoyo a la industrialización cedió el paso frente a un nuevo desempeño económico con primacía de las finanzas, el comercio de importación, mayor presencia transnacional y primario exportadora. Con esta nueva mayoría político-económica, la mesa

estaba servida para la reprimarización. ¿Cómo operó este mecanismo? Dilucidarlo remite a las condiciones del surgimiento de la globalización.

La globalización, se insiste hasta la saciedad, es un proceso de acelerada integración de las economías nacionales tanto en el comercio como en la inversión. Suele ser expuesta como una consecuencia natural de la propensión de las sociedades humanas por el intercambio; es decir, enraizada en la filogenia de la humanidad. Así, Aldo Ferrer (1996, 2000) identifica en los viajes de Cristóbal Colón y Vasco Da Gama una primera globalización. Por otra parte, Thomas L. Friedman en su muy publicitado libro *La tierra es plana* (Friedman, 2006), igualmente anota un primer evento de globalización, el cual acontece entre 1492 y 1800 (viaje de Cristóbal Colón y apertura del comercio entre el Viejo y el Nuevo Mundo); en ambos casos se obvia el hecho de que, trescientos años antes, los mongoles abrieron una ruta comercial cuya cobertura abarcó desde el Mar Amarillo hasta el Mediterráneo. Ello sugiere, entonces, que desde su perspectiva no basta con la evidencia del comercio; este debe ser conducido por europeos. Más allá del sarcasmo, llama la atención que para estos autores y muchos otros en la misma línea de reflexión, la globalización no se presenta ante nuestros ojos como resultado de un proceso histórico, es decir, contingente y contextualizable en tiempo y espacio, sino más bien producto irreversible de la propensión humana al intercambio, de la misma manera como Adam Smith concibió la división del trabajo —despojada de historia: vidas concretas, relaciones de clase y poder, intereses estratégicos. De allí la insistencia en situar la discusión sobre globalización a partir de relaciones de intercambio cobijadas por el privilegio de la antigüedad, para dar cuenta del preciso momento cuando esta dio inicio al acercamiento entre países. Como veremos, por esa vía se abre una ruta que conduce a un callejón sin salida, por cuanto nada ilustra sobre la especificidad del capitalismo contemporáneo. Resulta entonces necesario explorar la posibilidad de diseñar una narrativa alternativa.

Pese al hecho irrelevante de que la palabra *globalization* (globalización) se haya utilizado por primera vez en 1930, lo cierto es que el crédito por introducirla en los debates contemporáneos se atribuye a Theodore Levitt, gracias a su conocido ensayo *The Globalization of Markets* (Levitt, 1983). Ahora bien, la de Levitt no puede ser vista sino como una aproximación temprana, precoz, en la cual la idea de la globalización se restringe a la homogeneización de las preferencias y gustos de los consumidores a escala mundial, como resultado del comercio internacional de bienes y servicios,⁸ con lo cual se deja atrás toda diferencia entre las preferencias nacionales o regionales. Pero es todo cuanto hay en

⁸ Sería más acertado decir «como resultado de la difusión/imposición por la industria cultural del modo de vida centrado en el consumo de los países desarrollados».

Levitt: globalización de los mercados en el sentido de un orden de comercio mundial que tiende a suprimir el nacionalismo económico y asimilar gustos y preferencias. Dicho con sus propias palabras,

The world's needs and desires have been irrevocably homogenized. (...) Everywhere everything gets more and more like everything else as the world's preference structure is relentlessly homogenized. (...) Ancient differences in national tastes or modes of doing business disappear. The commonality of preference leads inescapably to the standardization of products, manufacturing and the institutions of trade and commerce.⁹

La tendencia que se observa en aquel momento hacia la homogeneización afecta por igual a las empresas debido precisamente al papel motriz que allí juega la tecnología. En este sentido, discierne entre la corporación transnacional y aquella que denomina la corporación global, a partir de la diferenciación de sus modos de inserción internacional y de hacer negocios.

The multinational and the global corporation are not the same thing. The multinational corporation operates in a number of countries, and adjusts its products and practices in each—at high relative cost. The global corporation operates with resolute constancy—at low relative cost—as the entire world (or major region of it) were a single entity; its sells the same things in the same way everywhere.¹⁰

Es posible apuntar que el enfoque de Levitt influenció una interpretación de la globalización, digamos culturalista, como la de Thomas Friedman,¹¹ que pese a su difusión periodística carece de potencial explicativo para fundar una narrativa alternativa, tanto con relación al surgimiento de la globalización como sobre sus implicaciones en cuanto mecanismo de control ideológico sobre el diseño y ejecución de políticas frente al subdesarrollo. Ahora bien, igualmente precoz, pero aún más interesante, resulta el abordaje que formuló Peter Drucker durante la primavera boreal de 1986 sobre los cambios que estaban aconteciendo en la economía mundial y le concedían una nueva fisionomía. Peter Drucker no utiliza la palabra globalización, pero describe una faz de la economía mundial en la cual lo económico se manifiesta desde fundamentos distintos a lo conocido:

⁹ «Las necesidades y los deseos del mundo se han homogeneizado irrevocablemente. (...) En todas partes todo se vuelve más y más parecido a todo lo demás, a medida que la composición de las preferencias se homogeniza implacablemente. (...) Desaparecen las viejas diferencias en los gustos nacionales o en los modos de hacer negocios. La similitud de las preferencias conduce inevitablemente a la estandarización de los productos, de la manufactura y de las instituciones del comercio y los negocios». Traducción propia (Levitt, 1983: s/n).

¹⁰ «Las corporaciones transnacional y global no son la misma cosa. La corporación transnacional opera en varios países y ajusta sus productos y prácticas en cada uno de ellos, a un elevado costo relativo. La corporación global opera plenamente con bajo costo relativo, como si todo el mundo (o una región considerable) fuese una sola entidad; vende las mismas cosas de la misma manera en todas partes». Traducción propia (Levitt, 1983: s/n).

¹¹ De hecho, el título del libro de este se corresponde con un subtítulo lleno del artículo de Levitt: *The Earth is Flat* (La tierra es plana).

Within the last decade or so, three fundamental changes have occurred in the very fabric of the world economy:

- The primary-products economy has come «uncoupled» from the industrial economy.
- In the industrial economy itself, production has come «uncoupled» from employment.
- Capital movements rather than trade (in both goods and services) have become the driving force of the world economy. The two have not quite come uncoupled, but the link has become loose, and worse, unpredictable.¹²

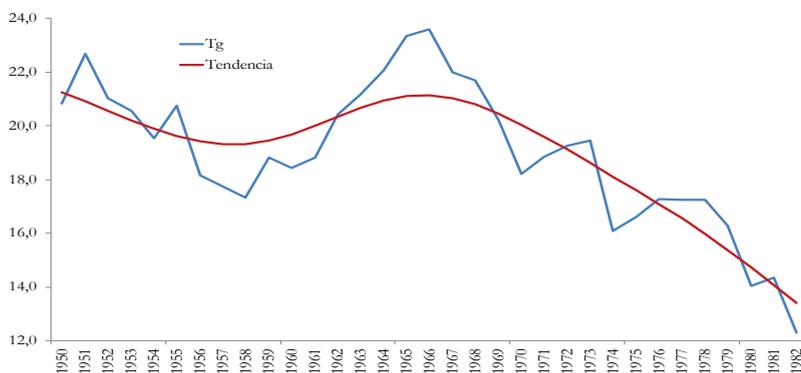
Lo relevante en el artículo de Drucker es que remite a la rápida asociación entre los cambios en la economía real y la incorporación de tecnología, lo cual favorece en primera instancia la reducción de los coeficientes de materias primas y empleo por unidad de producto. Aquí destacan dos elementos: por un lado, la tecnología como fuerza productiva (ya no más un componente estático de la función de producción), y por el otro, la importancia que concede a los flujos de capital como fuerza motriz —y relativamente independiente— de la economía mundial cuando en la teoría económica se les concibió como resultado de la dinámica del sector real; es decir, la contraparte de la generación de producto. Ahora bien, la incidencia macroeconómica de los flujos de capital desde mediados de los años ochenta del siglo XX no puede de ninguna manera considerarse un hecho menor frente a la producción transnacional que podría estar detrás de la corporación global, cuyas incipientes virtudes cantó Levitt, pero tampoco ante la cuantía de los flujos de comercio.

Si tomamos por cierto el monto promedio diario para esa época de las transacciones en divisas, que menciona más abajo Stanley Fischer en los mercados cambiarios de Nueva York, Tokyo y Londres —USA\$ 100 millardos—, procede señalar que tales flujos superaban ya por 30 veces el valor agregado bruto (VAB) de la producción transnacional estimada por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (Unctad por sus siglas en inglés) para 1990 (Unctad, 2018: 20). Pues bien, en ese contexto de turbulencias, una reflexión inédita acapara el interés de quienes elaboran sobre la política económica y la economía internacional, cual es aquella que remite a las condiciones de efectividad con la cual se gestiona la política económica doméstica; es decir, se interrogan sobre el grado de independencia y viabilidad de las políticas internas con relación a la influencia condicionante del entorno internacional. Obviamente, el contexto había cambiado. Y el contexto cambió, no solo por la acción de los elementos tecnológicos que hicieron posible incrementar la capacidad y velocidad del transporte, además de favorecer la descentralización industrial por las mejoras en telecomunicaciones sino, principalmente, debido a la

¹² «En la última década, tres cambios fundamentales acontecieron en la urdimbre de la economía mundial: La economía de los productos primarios se ha desacoplado de la economía industrial. En la economía industrial, la producción se ha desacoplado del empleo. Los movimientos de capital en lugar del comercio (tanto de bienes como servicios) han llegado a ser la fuerza motriz de la economía mundial. Ambos no se han desacoplado del todo, pero su vínculo se ha tornado débil y, peor aún, impredecible». Traducción propia. (Drucker, 1986: 768).

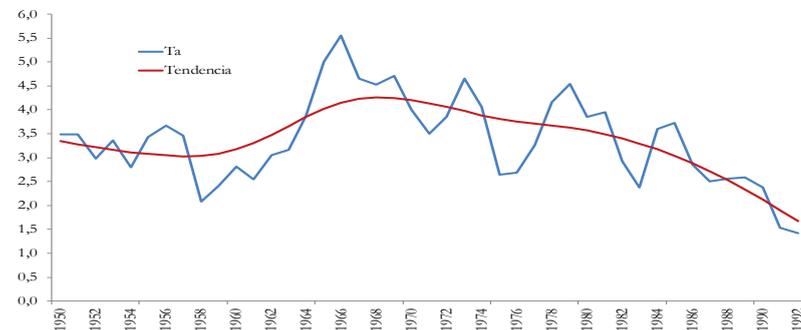
doble crisis económica y de hegemonía experimentada por EEUU, la cual le impedía crecer adecuadamente y liderar la acumulación de capital a escala planetaria. En el primer caso, la crisis económica estuvo asociada con la caída en la tasa de ganancia (gráfico 1), la cual se prolongó por 16 años y determinó una caída en la tasa de acumulación (gráfico 2) y una drástica desaceleración en el crecimiento del producto, acompañado esto con una baja en la inversión neta e incrementos en el desempleo y la inflación (cuadro 2). La crisis de hegemonía tiene como extremos el derrumbe del sistema monetario de Bretton Woods y la derrota en la guerra de Vietnam, por un lado, y la Iniciativa de Defensa Estratégica o «Guerra de las Galaxias», por el otro.

Gráfico 1
Estados Unidos: tasa de ganancia
 (%)



Fuente: Database Duménil y Lévy.

Gráfico 2
Estados Unidos: tasa de acumulación
 (%)



Fuente: Database Duménil y Lévy.

Cuadro 2

Estados Unidos: macrovariables

(%)

	PIB 1/	PIBpc 1/	Inv. Neta/1	Desempleo 2/	Inflación 3/
1950-1966	3,98	2,44	-	4,8	31,6
1967-1982	2,52	1,50	-1,96	6,1	187,9

1/ Tasa compuesta de variación promedio.

2/ Promedio del período.

3/ Acumulada durante el período.

Fuente: BEA, BLS y Texas State Library and Archives Commission. Cálculos VLR.

El sistema monetario de Bretton Woods concedió viabilidad al crecimiento económico de la segunda post guerra gracias a los tipos de cambio fijo, controles sobre los flujos de capital distintos a los vinculados con las operaciones por la cuenta corriente de la balanza de pagos y al financiamiento estabilizador del Fondo Monetario Internacional (FMI). En palabras de Eichengreen,

(...) estos tres elementos se complementaban mutuamente. Los tipos de cambios fijos pero ajustables solo eran viables porque los controles de capitales aislaban a los países que trataban de proteger su moneda de los movimientos de capitales desestabilizadores y daban el margen de respiro necesario para realizar ajustes ordenados. Los recursos del FMI constituían otra línea de defensa para los países que intentaban mantener fijos los tipos de cambio a pesar de las presiones del mercado. Y la vigilancia del FMI reducía los incentivos para realizar la clase de cambios de las paridades y de los controles que podían llevar a abusar del sistema (Eichengreen, 1996: 132).

Una década después de Bretton Woods, en presencia de tipos de cambio flotantes y libre movilidad de capitales, se generó el contexto macroeconómico en el cual estos últimos comenzaron a limitar la consecución de los objetivos nacionales de la política económica.

En su artículo ya clásico de 1989, Robert Zevin señaló:

(...) financial openness is of interest because of its consequences for the autonomy of national economic policy.¹³

¹³ «(...) la apertura financiera resulta de interés por sus efectos sobre la autonomía de la política económica nacional». Traducción propia (Zevin, 1989: 1).

¿De qué estaba hablando cuando se refirió a la apertura financiera? ¿Por qué la apertura financiera llamó su atención con relación a la política económica? Seguidamente lo explica:

If our concern is constraints on policy freedom, then our measure of openness might be the dependence of a nation's interest rates, stock market prices, or exchange rate on events in the rest of the world. If a nation's interest rates converge toward or move in common with the world interest rates, that nation may have lost control of its interest rates and/or money supply to the world.¹⁴

Los señalamientos de Zevin muestran en los años ochenta un cambio en la percepción de la dinámica de las relaciones económicas internacionales desde una realidad de economías relativamente cerradas, con baja capacidad para afectar el curso de otras mediante cambios en las variables internas de política económica, hacia una nueva realidad, en la cual eventos sobre el tipo de cambio o las tasas de interés podrían causar claras disrupciones sobre los resultados esperados con relación a la formulación de la política. ¿Qué acontecía en esos años sobre la urdimbre de la economía internacional? Stanley Fischer, un par de años antes que Zevin, había planteado el tema de la necesaria coordinación internacional de la política económica para superar las restricciones provenientes de la mayor interdependencia acarreada por la creciente integración económica, expresada está en la apertura de los mercados financieros internacionales.

More impressive even than the growth of trade in goods and services, is the increasing integration of the world's capital markets.¹⁵

Así, identificó como los flujos de capital, mediante cambios en la trayectoria de las tasas de interés y los tipos de cambio, transmiten a las economías nacionales diversos impactos generados en el resto del mundo, bien sobre la gestión fiscal y monetaria, o sobre la localización de la producción. Obviamente, la economía del mundo se había vuelto más abierta y el rasgo resaltante, como lo señaló el propio Fischer, radicó en la dinámica de los mercados de capital:

¹⁴ *Ibidem*, pp.1-2. «Si nuestra preocupación radica en las restricciones sobre la libertad de la política económica, entonces nuestra medida de apertura puede ser la dependencia de las tasas de interés, los precios en el mercado de capitales o el tipo de cambio de un país, con relación a eventos acaecidos en el resto del mundo. Si las tasas de interés de un país convergen hacia o se mueven conjuntamente a las tasas de interés mundiales, ese país puede haber perdido ante el mundo el control de sus tasas de interés o de su oferta monetaria». Traducción propia (*Ibid*: 1, 2).

¹⁵ «Más impresionante incluso que el crecimiento del comercio en bienes y servicios, es la creciente integración de los mercados de capitales del mundo». Traducción propia (Fischer, 1987: 5).

Whereas daily trading volume on the New York Stock Exchange average less than \$10 million, foreign exchange transactions in Tokyo, New York and London averages more than \$100 billion per day. Capital flows (...) are a major and extraordinarily rapid transmission mechanism of shocks in the international economy.¹⁶

De esta manera, para el observador agudo, ya era evidente un escenario internacional en el cual la creciente integración de los mercados de capital y la apertura financiera comenzaban a generar turbulencias sobre la autonomía de la política económica nacional y la capacidad de la economía para lograr sus objetivos en términos de inversión, producto, empleo, precios y distribución del ingreso. Es decir, las relaciones económicas internacionales relativamente estables de acuerdo con los arreglos de Bretton Woods, parecían haber quedado atrás, y el rasgo inmediatamente distintivo no era otro que la cuantía e incidencia de los flujos de capital; es decir, asistimos así a la realidad de la globalización básicamente como proceso de *financierización* de la economía mundial. Ello es inédito y remite a un acontecer despojado de similitud con aquel descrito por Theodore Levitt, el cual estaba influenciado por la dinámica del comercio mundial y el estrechamiento de los perfiles de consumo.

Los flujos de capital entre los Estados Unidos de América (EEUU) y Europa Occidental observaron una trayectoria creciente ya en el momento de la propia crisis de Bretton Woods, y mucho antes de la supresión en EEUU de la *Glass Steagall Act* que regulaba las operaciones del sistema bancario. Ello aconteció básicamente debido a las actuaciones de los bancos principalmente neoyorquinos, que operaban a través del mercado de euros dólares. En América Latina, con la sola excepción de Venezuela —que gracias al elevado ingreso petrolero per cápita nunca tuvo control de cambios, salvo durante un breve episodio—, la apertura de la cuenta de capital fue una imposición del *ajuste estructural* dentro de la estrategia para superar la crisis de la deuda externa. ¿Qué pasó con el ajuste estructural?

Las proposiciones centrales del enfoque monetario de la balanza de pagos, en palabras de Harry G. Johnson son las siguientes:

First, that the balance of payments is a monetary phenomenon and requires analysis with the tools of monetary theory (...), second, that money is a stock (...), third, that the money stock can be changed in two alternative ways, through domestic credit creation or destruction and through international reserves flows, (...).¹⁷

¹⁶ «Mientras el volumen diario negociado en la Bolsa de Valores de Nueva York promedia menos de \$10 millones, las transacciones en divisas en Tokio, Nueva York y Londres promedian más de \$100 millardos por día. Los flujos de capital (...) son el mayor y más extraordinariamente rápido mecanismo de transmisión de los impactos en la economía internacional». Traducción propia (Ibid).

¹⁷ «Primero, la balanza de pagos es un fenómeno monetario y requiere ser analizada con herramientas de teoría monetaria (...), segundo, el dinero es un saldo (...), tercero, los saldos monetarios pueden ser canjeados por dos vías alternativas, bien a través de la creación o destrucción del crédito interno o a través de los flujos de reservas internacionales, (...)». Traducción propia (Johnson, 1977: 251).

En tal sentido, el enfoque monetario¹⁸ concibe a la balanza de pagos como una instancia en la cual se expresa el equilibrio de la economía, por cuanto ayuda a remover los excesos de oferta o demanda de dinero. Para este enfoque, los desequilibrios son siempre transitorios y condicionados por la ejecución de la política interna: esto es, la fuente del crecimiento de la cantidad de dinero no es otra que el financiamiento deficitario del gasto del sector público y la posición de cierre de la balanza de pagos proviene de las decisiones de los residentes en cuanto a mantener o deshacerse de los saldos monetarios. De esa manera, cuando la demanda interna de dinero excede a la oferta, las tasas de interés mostrarán un comportamiento al alza, con la subsecuente entrada de capitales, acumulación de reservas internacionales y el registro de un superávit externo global. Por otra parte, la existencia de saldos monetarios no deseados provenientes de una oferta excesiva de dinero, conducirá a bajas en las tasas de interés, crecientes importaciones y arbitraje en contra de los activos financieros denominados en moneda nacional, con la correspondiente merma en las reservas internacionales. La persistencia del déficit conducirá indefectiblemente a la corrección del tipo de cambio nominal y a la eventual restauración del equilibrio.

A comienzos de la década de 1980, dos elementos se conjugaron para crear el espacio en el cual el ajuste estructural pudiera devenir el factor central para el cambio de la economía mundial; cambio requerido por las transformaciones metropolitanas que situaron, *a posteriori*, nuevamente a EEUU como líder de la acumulación de capital. Estas fueron la caída de los precios de los productos básicos y la crisis de la deuda.¹⁹

Cuadro 3

Suramérica: índice de precios canasta productos de exportación (2010=100)

	Minerales metálicos y energía (1)	Productos agroindustriales(2)	Productos básicos (1+2)
1980	44,079	68,604	59,007
1981	39,232	63,222	53,835
1982	34,839	55,912	47,666
1983	34,470	59,770	49,870

Fuente: IMF eLibrary Data. Cálculos VLR.

¹⁸ Dado lo ya descrito resultará obvio que por enfoque monetario me refiero al enfoque ortodoxo, neoclásico, cuyo desarrollo se atribuye principalmente al ya mencionado Harry G. Johnson, conjuntamente con Michel Mussa y otros. Hubo un enfoque monetario de la balanza de pagos desarrollado con anterioridad a la segunda guerra mundial, de inspiración keynesiana, el cual concedió relevancia a variables reales como la producción, el multiplicador del gasto y la propensión marginal a consumir. Precisamente la perspectiva neoclásica, ortodoxa, no considera el efecto de variables reales, ni siquiera exógenas como las exportaciones y tampoco movimientos autónomos de capital. En este ensayo me interesa exclusivamente comentar los supuestos de la perspectiva ortodoxa por cuanto desde allí se concibió el ajuste estructural de los años 80 del siglo XX, frente a la realidad de la crisis de la deuda latinoamericana. Para el estudio de ambos enfoques puede recurrirse a Polack, 2002.

¹⁹ Luce pertinente anotar que, para los países carentes de fuentes de energía, el precio de los hidrocarburos, por lo menos entre 1980-82, gravitó igualmente de forma negativa sobre el desempeño económico y las reservas internacionales. De allí la mejor posición de Venezuela en la cuenta corriente de la balanza de pagos.

En el primer caso, como puede observarse en el cuadro 3, ello implicó un descenso acumulado de 19,2 por ciento entre 1980 y 1982, y 15,5 por ciento entre 1980 y 1983. Por otra parte, la crisis de la deuda fue el resultado del seguimiento en los EEUU de una política antiinflacionaria basada en la restricción de la demanda agregada interna mediante la contracción del crédito doméstico vía tasas de interés. Tal diseño de política fue posible para el Secretario del Tesoro Paul Volker gracias a la eliminación formal de la fijación ejecutiva de niveles máximos de tasas de interés mediante la *Depository Institutions Deregulation and Monetary Control Act*, de 1980. En Europa occidental, la necesidad de contener la salida de capitales hacia los EEUU impuso una respuesta similar por parte de las autoridades monetarias, concediendo carácter general a la suba de las tasas de interés. Esta política afectó de manera generalizada a la deuda externa latinoamericana por cuanto fue contratada principalmente con tasas variables en instrumentos denominados a corto plazo.

La crisis de la deuda externa latinoamericana se inició con la declaración de insolvencia por parte de México en agosto de 1982 siendo seguida en cascada por otros países latinoamericanos dentro de los siguientes doce meses, una vez que la banca acreedora suspendió la concesión de nuevos créditos ante la insolvencia mexicana y la evidencia de las dificultades de pago por parte de los países de cara al deterioro de sus términos de intercambio. El efecto combinado de la merma de ingresos por exportaciones netas y el servicio de la deuda externa puede pulsarse a través del resultado en la cuenta corriente de la balanza de pagos con relación al PIB, en el cuadro 4. El cuadro 5 muestra la cuantía del incremento de la deuda externa con relación al PIB para los países de la subregión —con la excepción de Chile y Uruguay— durante aquellos años.

Cuadro 4

Suramérica: ratio cuenta corriente BoP/PIB
(%)

	1980	1981	1982	1983
Argentina	-6,20	-5,99	-2,79	-2,34
Bolivia	-0,14	-7,96	-3,11	-2,60
Brasil	-5,46	-4,46	-5,79	-3,36
Chile	-6,79	-13,71	-9,10	-5,49
Colombia	-0,62	-5,39	-7,84	-7,75
Ecuador	-3,59	-4,58	-5,93	-0,67
Paraguay	-6,23	-6,64	-6,92	-4,37
Perú	-0,56	-7,98	-7,38	-5,03
Uruguay	-6,98	-4,18	-2,56	-1,23
Venezuela	8,00	6,03	-6,27	6,55

Fuente: World Bank, WDI. Cálculos VLR.

Cuadro 5

Suramérica: ratio deuda externa/PIB

(%)

1979	32,01
1980	34,55
1981	35,98
1982	38,90
1983	47,91
1984	53,13

Nota: Excluye a Chile y Uruguay.

Fuente: World Bank, WDI. Cálculos VLR.

La mesa estaba servida. La subregión, ayuna de nuevo financiamiento, afectada en su capacidad para importar y sin posibilidades de acrecentar sus exportaciones, no tuvo otra opción que renegociar su deuda para acceder a los mercados voluntarios de capital. Esta situación se prolongó en un horizonte temporal cubierto hasta la formulación e instrumentación del Plan Brady²⁰ de los años noventa e involucró en la subregión a países como Argentina, Brasil, Chile, Perú, Uruguay y Venezuela.

Dado que el enfoque monetario de la balanza de pagos concede un papel central al déficit fiscal como fuente del crecimiento monetario, las políticas desde allí prescritas apuntaron directamente a limitar el gasto deficitario del sector público, restringir el crecimiento de los medios de pagos y modificar los precios relativos.

Las primeras medidas favorecen la desaceleración de la inflación, así como el restablecimiento de una relación sostenible entre el gasto interno y el ingreso, gracias a sus efectos depresivos sobre la demanda interna. Se espera obtener este resultado no solo por el descenso de las importaciones, sino con el aumento de las exportaciones, pues al restringirse la demanda interna, se liberarían bienes y servicios para el mercado externo y se deprimiría la rentabilidad de las ventas internas. Al mismo tiempo, la restricción monetaria aumenta la magnitud del déficit externo que puede financiarse en la medida que el alza de las tasas internas de interés fortalezca la cuenta de capital del balance de pagos. Por su parte, la contracción del déficit del sector público cumple también otro

²⁰ En marzo de 1989, el entonces Secretario del Tesoro de los EEUU Nicholas Brady, presentó una propuesta para reestructurar la deuda externa latinoamericana con base en negociaciones tendientes a lograr la reducción de la deuda con la banca comercial y su redenominación en el mercado secundario de títulos. El objetivo último del Plan radicó en conculcar el efecto potencialmente adverso de la deuda externa sobre la hoja de balance de los bancos comerciales, principalmente estadounidenses, expuestos a la insolvencia de los países de la región. Las negociaciones sobre la deuda estarían acompañadas por previos acuerdos entre los países deudores y la dupla FMI-Banco Mundial (BM), con la finalidad de adoptar un programa de ajuste estructural.

propósito: evitar que, en las condiciones de restricción monetaria, el sector público monopolice el crédito bancario en desmedro de la inversión privada. Por su parte, la modificación de los precios relativos que implica el alza del tipo de cambio real —lo que puede lograrse en principio reduciendo la tasa interna de inflación con relación a la externa (o la reducción del nivel interno de precios con relación al externo) o modificando el tipo de cambio nominal— contribuye a disminuir tanto el desequilibrio externo como el interno, al desviar el gasto interno de las importaciones y los bienes y servicios exportables y alentar la reasignación de los factores de la producción en favor de los bienes y servicios transables (Lynn Ground, 1984: 49).

En la interpretación neoclásica, el subdesarrollo se concibe como resultado del seguimiento de políticas económicas que coliden con el funcionamiento natural del mercado y generan desequilibrios sectoriales y problemas de asignación de recursos. El ajuste estructural, entonces, propende al restablecimiento de la competencia como instancia institucional que rige la dinámica del mercado junto a la restauración de los equilibrios (internos y externos) y la eficiente asignación de los recursos productivos. Estos objetivos pueden alcanzarse mediante la liberalización de la economía (supresión de las regulaciones de precios y reducción de costos transaccionales), simplificación del sistema arancelario con reducción de los tipos impositivos, libre movilidad de capitales, desregulación y apertura del sistema financiero y reducción del tamaño del Estado. Nótese que son precisamente los elementos del ajuste estructural derivados del enfoque monetario de la balanza de pagos los que son más tarde sistematizados en los diez instrumentos de política del Consenso de Washington²¹ y, concomitantemente, en la instrumentación del Plan Brady, *incorporados en la formulación de política económica en la región, independientemente de si el país en cuestión haya acogido o no el programa de restructuración de la deuda*. De acuerdo con el ya citado Lynn Ground, el FMI decidió extremar sus políticas cuando estalló la crisis económica. Y ello no fue una mera coincidencia como anotaré a continuación, dados los cambios políticos en el contexto internacional.²²

²¹ Estos diez instrumentos fueron: disciplina fiscal (el déficit fiscal no debería exceder 2 por ciento del PIB); focalizar el gasto público en salud, educación e inversión en infraestructura y eliminar todos los subsidios; reforma tributaria sustentada en una base amplia y bajas tasas marginales; tasas de interés y tipo de cambio determinados por el mercado con niveles reales positivos; política comercial basada en la liberalización de las importaciones, la simplificación del arancel de aduanas mediante la baja de las tasas y la reducción de la dispersión, y la exoneración de las importaciones de insumos para el sector exportador; apertura a la IED y promoción de esquemas de conversión de deuda externa en inversión; privatización de los activos del sector público; desregulación de la economía y preservación de los Derechos de Propiedad (Williamson, 1990).

²² Richard Roberts sugiere que la postura del Fondo Monetario Internacional como gendarme de la economía y bombero en las emergencias financieras mundiales es el resultado de reinventarse como institución luego de la pérdida de sus funciones como administrador del sistema cambiario a raíz del derrumbe de Bretton Woods. En su opinión, el acuerdo para Gran Bretaña de 1976 fue un primer ensayo (Roberts, 2017). Sin embargo, luce pertinente mencionar que la condicionalidad sobre la Gran Bretaña fue moderada a solicitud de la Cancillería alemana (Helmut Schmidt) y de la Casa Blanca (Gerald Ford). En un contexto histórico diferente, un sexenio después, una solidaridad análoga no procedió con Latinoamérica. Las necesidades geopolíticas de los actores dominantes en la economía mundial estaban cambiando.

Hacia mediados de 1981, se echó marcha atrás, abruptamente, en el ensayo de aplicar una condicionalidad más relajada. Los efectos de la segunda crisis petrolera y de las políticas antiinflacionarias impuestas por los gobiernos de los principales países industriales se conjugaron para provocar un deterioro extraordinario en la relación de precios del intercambio de los países importadores de petróleo. (...) Entre tanto, el Fondo había comenzado a experimentar problemas de liquidez, ya que sus recursos no bastaban para hacer frente al problema con la magnitud que comenzaba a adquirir. Otro factor crítico fue la elección —en noviembre de 1980— de Reagan, cuyo gobierno, pasado cierto tiempo, asumió una actitud mucho más dura en los consejos del Fondo y pudo formar una coalición eficaz con otros países industrializados, como Alemania occidental y el Reino Unido, haciendo frente común contra las anteriores políticas de liberalización. (...) Sea como fuere, no hay duda que se dio un vuelco. A los gobiernos que negociaban con el Fondo en 1982 se les impartió una poco grata noticia: mayores condiciones previas, incluso mayor insistencia en las devaluaciones; estipulaciones más variadas en los programas en cuanto a políticas; ... menos disposición a conceder exenciones y modificaciones; programas de horizonte temporal más reducido con menores giros iniciales. En efecto, aparentemente se extremaron casi todas las diversas dimensiones de la condicionalidad (Killick, 1984, citado por Lynn Ground, 1984: 55, 56).

El largo párrafo citado me permite ubicar una intersección histórica en la cual el ajuste estructural deja de ser una contingencia de la política internacional para situarse en el esquema estratégico de la reconstrucción económica y hegemónica estadounidense, junto a medidas de política internas tales como: reforma tributaria, flexibilización laboral y contención sindical, relocalización industrial y desregulación del sistema financiero, las cuales se conjugaron para superar la crisis de crecimiento y hegemonía que ese país experimentó entre 1967 y 1982. En otro aparte, he señalado que la superación de la crisis de crecimiento y la restauración hegemónica comportó decisiones políticas de alcance interno y externo, las cuales, dada la posición de EEUU frente al mundo, le permitieron reconfigurar en perspectiva el conjunto de la economía mundial y promover el surgimiento de una contemporaneidad caracterizada por la globalización (López Ríos, 2018). El ajuste estructural frente a la crisis de la deuda externa latinoamericana fue el instrumento para la cooptación de la región y la reconfiguración de la división internacional del trabajo dentro de un esquema funcional a las nuevas necesidades de la acumulación de capital y de los EEUU como su eje dinámico, siendo el Plan Brady el vehículo que lo hace posible. En Latinoamérica, con el ajuste estructural, se ensayó la constitución de una macroeconomía *ex post* Bretton Woods para una nueva era de la acumulación de capital bajo hegemonía estadounidense.

Fueron dos las consecuencias inmediatas del ajuste estructural sobre la región, valga decir: mayor responsabilidad fiscal y menor inflación en algunos países, en un ambiente de apertura externa. Ahora bien, la ralentización del nivel general de precios no necesariamente puede endosarse a una economía que se tornó más productiva por cuanto

aconteció en medio de una creciente ratio importaciones/PIB y la reducción o destrucción del sector de transformación debido a la súbita exposición a la competencia internacional, en ausencia de inversiones compensatorias para la necesaria actualización tecnológica de procesos y productos, y al seguimiento de una política de tipo de cambio real con tendencia a la apreciación (valorización cambiaria). Es decir, los precios domésticos fueron acotados por la mayor exposición a la competencia externa.

Cuadro 6

Suramérica: déficit o superávit Gobierno Central

En porcentaje con relación al PIB

	1979-1988	1989-1998
Argentina	-3,90	-0,83
Bolivia	-53,46	-3,48
Brasil	-6,91	-7,34
Chile	0,60	1,70
Colombia	-1,30	-2,43
Ecuador	-1,73	0,74
Paraguay	-0,25	0,72
Perú	-3,83	-1,82
Uruguay	-2,58	-0,88
Venezuela	-0,81	-1,17

Fuente: IMF, IFS. Yearbook 2001.

Cuadro 7

Suramérica: tasa de inflación

(%)

	1979-1988		1989-1998	
	Acumulada	Promedio anual	Acumulada	Promedio anual
Argentina	5.272.834,69	196,62	9.814,47	58,35
Bolivia	13.373.701,88	225,56	160,64	10,05
Brasil	Nd	Nd	159.783.375,46	317,21
Chile	482,33	19,27	188,52	11,18
Colombia	550,98	20,60	560,49	20,78
Ecuador	861,31	25,40	1.612,88	32,85
Paraguay	388,86	17,20	315,94	15,32
Perú	136.020,41	105,77	177.760,79	111,35
Uruguay	4.768,95	47,48	3.809,34	44,28
Venezuela	278,23	14,23	3.488,49	43,05

Fuente: IMF, eLibraryData. Cálculos VLR.

Cuadro 8

Suramérica: ratio Importaciones/PIB
(%)

	1979-1988	1989-1998
Argentina	6,39	9,91
Bolivia	24,80	27,91
Brasil	7,94	8,71
Chile	24,77	27,74
Colombia	13,67	19,46
Ecuador	17,67	23,24
Paraguay	24,25	47,70
Perú	19,52	16,92
Uruguay	22,02	22,74
Venezuela	19,82	19,39

Fuente: World Bank, WDI. Cálculos VLR.

Una tercera consecuencia es el abatimiento del crecimiento económico con relación al propio registro histórico y por debajo de su tendencia de largo plazo en un contexto regional de reprimarización de la economía. Quiero decir, la subregión mostró un mejor desempeño económico en un primer período durante el cual la política económica estuvo centrada en el crecimiento del producto y el empleo; todo lo contrario aconteció en el período de «crecimiento equilibrado» definido por el ajuste estructural y llamado afirmativamente por Andrei Shleifer «la era de Milton Friedman» (Shleifer, 2009).²³ En este último período, la subregión no solo creció menos sino, adicionalmente, el desempeño del producto por habitante se caracterizó por una mayor volatilidad, lo cual puede visualizarse tanto en el cuadro 9 como en el gráfico 3.

Cuadro 9

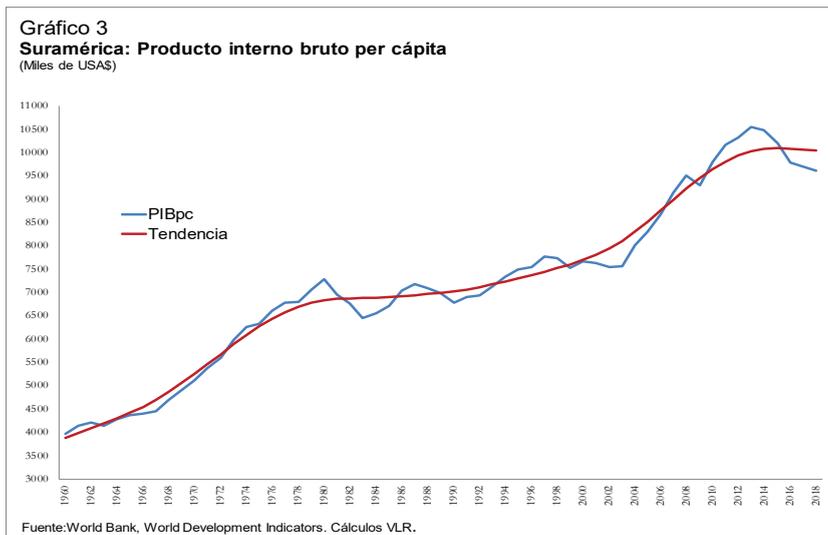
Suramérica: producto interno bruto por habitante
(%)

	1960-1979	1980-2008	1980-2018	1960-2018
Tasa compuesta de variación promedio	2,91	0,92	0,71	1,51
Volatilidad	149,2295	244,8428	276,1484	239,6159

Nota: La volatilidad se calculó como la desviación típica del componente cíclico de la serie.

Fuente: World Bank, WDI. Cálculos VLR.

²³ En «Desigualdad y crecimiento: la era de Milton Friedman», elaboré una evaluación crítica del artículo de Shleifer. <http://www.bcv.org.ve/Upload/Publicaciones/bcvoecon012010.pdf>



En este gráfico se observa de manera conspicua la ralentización del crecimiento desde 1980 hasta inicios del auge generalizado de precios de los productos básicos. De esta manera, no es descabellado señalar que el último período de crecimiento sostenido y con alguna relevancia experimentado en la subregión en términos per cápita (2003-2011), puede y debe endosarse a la monetización de los ingresos externos vinculados con el sector primario exportador.

Finalmente, para cerrar esta discusión sobre ajuste estructural y globalización en la dirección de analizar y estudiar cómo pudo reprimarizarse la subregión, debo insistir en lo siguiente: la firme presencia en el ajuste estructural de la exigencia de liberalización de la cuenta de capital²⁴ y la apertura del sistema financiero nacional al capital extranjero, conjuntamente con la figura de bancos centrales autónomos (en adición a las prescripciones del Consenso), señala cuanta preeminencia habían adquirido los bancos en el sistema económico estadounidense en particular y cuanta influencia sobre las instituciones multilaterales, como para abandonar una medida de política que acarreó una considerable estabilidad en la economía internacional de la postguerra. Ello solo fue posible por el retorno a la noción de mercado autorregulado, propia del patrón oro (ahora acompañado por el imaginario de sujetos racionales) y a la necesidad de conceder transabilidad internacional a la nueva deuda externa redenominada en el contexto del Plan Brady. De esta manera,

²⁴ Su cerramiento habíase mantenido incólume luego de la supresión del sistema de Bretton Woods, en la convicción que la estabilidad cambiaría procede del control sobre los movimientos de capital.

mediante la apertura de la cuenta de capital, el ajuste estructural creó el espacio para la titularización de la deuda externa contraída con la banca comercial y la expansión del mercado secundario, por donde habría de diluirse el riesgo otrora sistémico para la banca acreedora. En conjunción a lo establecido en el Plan Brady, el ajuste estructural hizo posible que los mercados internacionales de capital se abriesen nuevamente a los países latinoamericanos bajo la forma de fuentes voluntarias, titularizadas, en lugar de la modalidad de crédito bancario; ello permitió atomizar a los acreedores desperdigados por el mundo en diferentes mercados de capital con lo cual se tornó, a futuro, extraordinariamente complejo y costoso, para los países con riesgo de insolvencia, tanto la negociación de una moratoria como la suspensión de los pagos. El problema decimonónico de corresponsabilidad entre prestatario y deudor fue suprimido mediante la atomización implícita en la titularización. La responsabilidad del empleo adecuado de los fondos y, por tanto, honrar en justicia los compromisos resultantes, es atribución exclusiva del prestatario.

El principal aporte del ajuste estructural en la dirección de la globalización radicó precisamente en forzar la apertura externa de las economías sometidas a renegociación de la deuda y más tarde su generalización como condición natural de operación e integración en la economía-mundo²⁵, pero en ese proceso igualmente obligaron a la homogeneización de la política económica («buenas prácticas») y de las instituciones, y lograron borrar la idea misma del desarrollo económico en la región latinoamericana con la minimización, cuando no descalificación, de papel alguno para el Estado en la economía y la supresión de facto de cualquier estrategia para la industrialización, y no solo aquella concebida desde la sustitución de importaciones. Así se incorporó activamente la región a una división internacional del trabajo que, al consagrar la indiferencia sobre lo producido, naturalizó la especialización en materias primas. Si en algo tuvo razón Williamson fue precisamente cuando anotó que el ajuste estructural desbordó en su ejecutoria al decálogo del Consenso²⁶; tenía por delante una tarea más trascendente.

²⁵ En justicia, debo recordar que el «Consenso» objetó la liberalización de los flujos financieros de capital mediante el expediente de la restricción de ahorro en la región latinoamericana. En palabras de Williamson: «In particular, there is relatively little support for the notion that liberalization of international capital flows is a priority objective for a country that should be a capital importer and ought to be retaining its own savings for domestic investment» (En particular, hay poco apoyo a la idea de que la liberalización de los flujos de capital sea un objetivo prioritario para un país que debería ser un importador de capital y conservar su propio ahorro para la inversión nacional). Traducción propia (Williamson, 1990: 6).

²⁶ Desde los años noventa del siglo pasado, el «Consenso» se tomó como expresión de la concreción del credo neoliberal en la política económica y —desde el subdesarrollo— Williamson pasó a ser visto como la encarnación del mal. En su descargo, escribió algunos años después: «Bien es cierto que el consenso ensalzaba el desarrollo y el uso del mercado en lugar de censurarlo, reprimirlo o distorsionarlo (principio este en el que coincidían liberales y neoliberales), y asimismo incorporaba la cuestión de la privatización (...). Sin embargo, el texto omitía muchos otros principios del dogma neoliberal: los recortes en los presupuestos del Estado no se presentaban como la única vía legítima para restablecer la disciplina fiscal; tampoco equiparaba el orden fiscal a un presupuesto equilibrado; no exigía una reducción general de los impuestos; la recaudación de impuestos con fines redistributivos no se consideraba un saqueo; no respaldaba un control estricto de los tipos de cambio, ni tampoco su liberalización total; no abogaba por la eliminación de los controles sobre el capital; ni apostaba por una moneda competitiva o por el aumento de la oferta monetaria a un ritmo fijo» (Williamson, 1998: 53).

Reprimarización o la inserción internacional por materias primas: la globalización no es un pozo de rosas

Con la expresión reprimarización se alude en la literatura económica regional a, por lo menos, dos fenómenos diferentes, mas no necesariamente excluyentes. Por un lado, a la pérdida del valor agregado bruto (VAB) de la industria con relación al PIB, lo cual sugiere una pérdida para la economía de capital productivo y capacidades humanas. Por el otro, a una creciente participación de las materias primas y productos básicos en la canasta de exportaciones de bienes. De suyo, ello apunta a cambios en los precios relativos en detrimento de las manufacturas, lo cual, considerado aisladamente, podría conducir a señalar que tal situación es resultado de las condiciones de operación de los mercados. En ambos casos, trasluce una pérdida de compromiso entre la dinámica económica de la sociedad y las expectativas para su desarrollo, en términos de las reflexiones teóricas que influenciaron durante largo tiempo el imaginario latinoamericano sobre el desarrollo. Un tercer elemento por considerar, a mi juicio, viene dado por el comportamiento de largo plazo del tipo de cambio real en tanto precio por excelencia para decidir el arbitraje de recursos: bien entre el sector externo y la economía nacional, bien entre la producción de transables y no transables.

Ahora bien, ¿cómo fundar la pertinencia de una noción de reprimarización –que implica pérdida de desarrollo– a partir de la ratio VAB industria/PIB? Quiero decir, ¿implica necesariamente, la menor ratio referida, una pérdida de capital y capacidades, o ella oculta un proceso de ganancias de eficiencia a partir de la externalización de operaciones y procesos (*outsourcing*)?

Cuadro 10

Suramérica: ratio VAB industria/PIB (%)

	1970-1989	1990-2014
Argentina	41,94	26,62
Bolivia	31,75	28,28
Brasil	38,86	23,45
Chile	38,43	34,39
Colombia	32,55	30,78
Ecuador	28,04	33,43
Paraguay	25,57	35,14
Venezuela	48,20	45,88
Suramérica 1/	39,54	27,57

1/ Excluye a Perú y Uruguay.

Fuente: World Bank, WDI. Cálculos VLR.

Contablemente este proceso permite elevar el registro de la producción de servicios y reduce el tamaño del establecimiento industrial con una disminución del empleo sectorial, pero la formación de capital se mantiene inalterada. La estadística disponible no permite visualizar este proceso. Solo podemos registrar una reducción del VAB de industria en 12 puntos porcentuales entre 1970-1979 y 1990-2014, como es notorio en el cuadro 10.

Otro elemento que gravita en la dirección de afectar el tamaño del producto industrial de la subregión está vinculado con los cambios acaecidos en la división internacional del trabajo a causa de la relocalización de las actividades industriales de los países desarrollados, a la caza de menores costos comparativos en un escenario de creciente competencia mundial. Con anterioridad he señalado que, para el caso de los EEUU, los costos laborales y la apreciación del tipo de cambio real condujeron a la reubicación de una parte de su producción manufacturera en el resto del mundo (López Ríos, 2019). Su éxito se puede medir en términos del 50 por ciento de importaciones estadounidenses de características intrafirma procedente de sus corporaciones en el resto del mundo, registradas a mediados de la presente década. En el caso de la subregión, sería dable investigar hasta qué punto las decisiones de optimización de las corporaciones transnacionales han implicado el desmontaje y posterior mudanza de operaciones fabriles allende nuestras fronteras y el abastecimiento de los mercados internos desde el resto del mundo. Por otra parte, las transformaciones en la macroeconomía durante los años noventa del siglo pasado, así como la creciente competencia de allí heredada, generalizó la restructuración industrial mundial hacia una eventual urdimbre productiva, basada en cadenas globales de valor (CGV), que segmentó los espacios geográficos para el arraigo de la producción en función de ventajas relativas vinculadas con: fundamentos macroeconómicos, costos laborales y capacitación, disponibilidad de materias primas y productos básicos e infraestructura física y de servicios (telecomunicaciones y transporte). La subregión no ha podido escapar de ello precisamente porque, desde la experiencia privatizadora de finales del siglo XX, el sector primario devino en el principal receptor de la inversión extranjera directa (IED).

Dados los señalamientos formulados, fundamentar la reprimarización desde la ratio VAB industria/PIB (Nadal, 2009), por sí solo, aisladamente, carece de fuerza explicativa. Podría lograrse un mejor alcance desde una mirada que involucre al comercio exterior.

Cuando se observan los resultados del comercio exterior de Suramérica con posterioridad al ajuste estructural, dos características resaltan por su obvedad. La primera está definida por *la mayor recurrencia del déficit comercial*, acentuado en el transcurso del presente siglo, no obstante el choque externo positivo entre 2003 y 2011 asociado con el auge de los precios internacionales de los productos básicos. La excepción es Paraguay, siendo moderada o de menor relevancia en los casos de Venezuela y Chile, como puede observarse en el cuadro 11. El choque externo permitió atenuar en varios países

el resultado externo potencialmente adverso en virtud de la trayectoria de la absorción y el tipo de cambio real.

Cuadro 11

Suramérica: saldo comercial en bienes y servicios

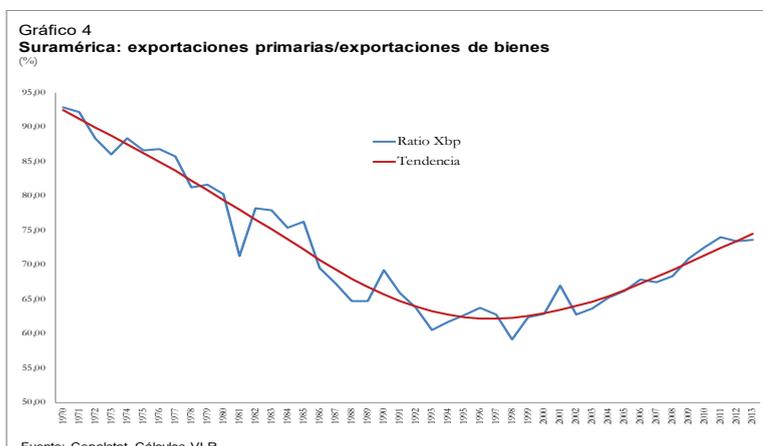
Millones de USA\$

	Argentina	Bolivia	Brasil	Chile	Colombia	Ecuador	Paraguay	Perú	Uruguay	Venezuela
1990	8.097	-56	5.720	1.074	1.410	142	764	508	505	9.060
1991	3.030	-293	4.600	1.705	2.291	366	876	-774	317	2.653
1992	-3.511	-509	9.948	767	-336	626	728	-1.061	106	-1.494
1993	-5.692	-534	6.161	-911	-3.860	-587	452	-1.346	-65	-130
1994	-7.915	-331	-16	976	-4.838	-731	-113	-1.517	-108	4.841
1995	-1.059	-311	-14.822	1.679	-5.948	-815	497	-3.053	-20	3.963
1996	-1.767	-347	-18.498	-1.153	-5.485	83	239	-2.774	-39	10.367
1997	-6.485	-654	-23.042	-1.704	-6.308	-548	100	-2.625	-669	6.243
1998	-7.530	-1.095	-20.536	-2.675	-5.802	-2.130	711	-3.079	-711	-1.606
1999	-4.900	-862	-11.103	1.643	469	698	710	-1.211	-765	3.677
2000	-1.846	-760	-14.837	1.361	-836	878	710	-1.036	-757	13.625
2001	3.509	-430	-12.266	1.174	-3.071	-1.052	737	-969	-564	4.093
2002	14.671	-481	4.281	1.544	-3.283	-1.825	1.116	-383	165	11.418
2003	14.312	-62	12.401	3.784	-3.185	-663	1.012	238	374	14.324
2004	11.530	422	22.846	9.793	-2.719	-570	1.085	2.596	376	19.150
2005	11.806	330	30.323	10.701	-5.069	-358	1.091	4.822	335	27.923
2006	13.070	1.031	29.983	22.431	-6.762	448	1.055	8.233	-270	26.369
2007	12.595	988	19.039	23.837	-8.727	651	1.384	7.516	-241	13.965
2008	13.447	1.158	-3.215	3.698	-7.140	167	873	1.231	-1.458	31.009
2009	16.865	489	-6.722	13.350	-5.362	-1.004	1.136	5.766	255	-7.842
2010	12.271	1.349	-22.995	14.044	-4.537	-3.139	790	5.871	398	42.952
2011	8.972	1.367	-20.129	8.370	-3.073	-1.782	666	8.618	-193	32.433
2012	10.642	2.542	-33.506	-75	-4.498	-1.250	397	4.391	-1.652	7.391
2013	-550	2.132	-56.912	-1.599	-6.930	-2.216	1.431	-343	-1.733	-17.615
2014	2.127	436	-65.367	2.472	-16.075	-1.632	805	-3.291	-1.146	-70.922
2015	-6.393	-2.045	-20.784	-536	-20.721	-2.708	538	-4.912	-198	nd
2016	-5.797	-2.520	7.181	1.526	-19.143	488	1.938	-361	814	nd
2017	-17.596	-2.587	20.586	3.835	-15.822	-789	1.592	4.064	1.748	nd
2018	-11.122	-2.068	9.878	276	-16.219	-246	649	4.085	1.202	nd

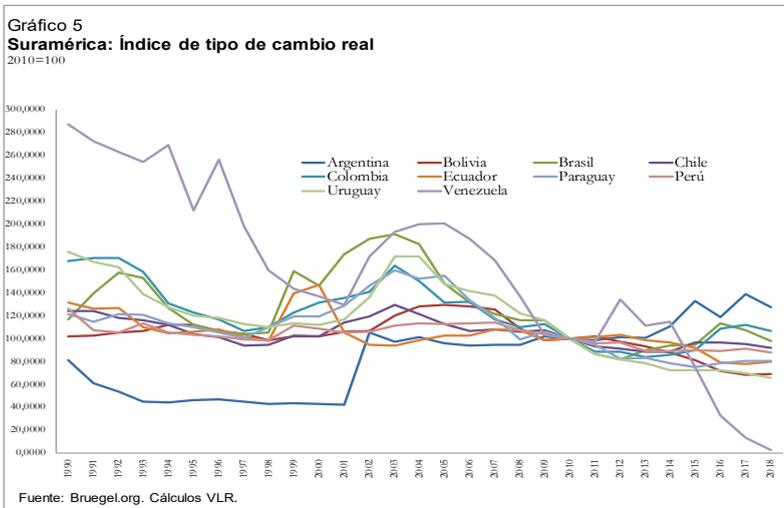
Fuente: World Bank, WDI.

La segunda, por la *creciente participación de las exportaciones primarias*. ¿Qué determinan estos resultados? Ciertamente, por un lado, la rigidez en el consumo intermedio heredado de la industrialización sustitutiva con base transnacional, la disponibilidad de financiamiento externo y decisiones de canalizar el gasto interno hacia el resto del mundo y, por el otro, la mayor competitividad sectorial de la economía de la producción primaria

o la esencialidad de su canasta de exportaciones. Esto último implica que los productos básicos son inelásticos a variaciones en el tipo de cambio real o que su demanda está más correlacionada con el perfil de la función de producción internacional. En ambos casos, aun cuando el tipo de cambio real no sea lo determinante en la expansión de las exportaciones primarias, ejerce presiones de relevancia sobre el resultado final de dos maneras diferentes. Con anterioridad señalé una convención de la economía internacional cual es que el tipo de cambio arbitra la asignación de recursos entre el sector externo y la economía nacional, así como entre la producción de transables y no transables. En el caso de las importaciones, *ceteris paribus*, la apreciación del tipo de cambio real orienta el gasto interno hacia el resto del mundo por cuanto abarata el costo interno de los bienes importados y encarece relativamente aquellos producidos en la economía nacional. Así, presiona en la dirección del desplazamiento de la producción nacional y el déficit comercial, lo cual podrá sostenerse en la medida que se disponga de financiamiento internacional o mediante la reducción de reservas internacionales. De cualquier modo, *el desplazamiento de la producción transable que compite con importaciones* será un primer resultado implícito en el déficit comercial. El otro, está vinculado con *la reasignación de los recursos productivos hacia el sector no transable y hacia la economía de producción primaria* (recursos naturales) debido a los mayores retornos esperados en virtud del aislamiento de la competencia internacional y al hecho de constituir un monopolio natural. En este caso, la ratio exportaciones primarias/exportaciones de bienes muestra no solo la recomposición de la canasta de exportaciones sino, también, sugiere la reasignación de recursos en la producción misma de transables en favor de bienes con menor valor agregado. De esta manera, la preponderancia de las exportaciones primarias no es un mero resultado de mercado en el sentido de estar determinada por cambios de precios relativos (gráfico 4).



Ciertamente, detrás del tipo de cambio real encontramos precios, costos laborales y productividad, pero también se halla una particular construcción de la política económica. Y la política económica condensa o resume las relaciones de poder dominantes en el seno de la sociedad. Tanto la trayectoria del tipo de cambio real como el abandono de las políticas industriales en Latinoamérica sugieren un cambio en las relaciones de poder, el cual desplazó, en un tiempo concomitante con el ajuste estructural, a los sectores que promovieron la industrialización y con ello la diversificación de la canasta exportadora y la definición de una sociedad de ingresos crecientes. El correlato de ello es la reprimarización y la irrupción de nuevos sectores ganadores, cuales son el comercial importador y primario exportador, como se deduce de la información ya expuesta, junto a banca y finanzas.



El gráfico 5 ilustra la trayectoria del tipo de cambio real de los países ibero parlantes de América del Sur. Para la mayoría de los países esta variable sigue una trayectoria favorable a la apreciación anterior sobre el auge generalizado de precios de los productos básicos entre 2003 y 2011. De tal manera que la apreciación real no puede endosarse al efecto de los ingresos externos extraordinarios sobre las reservas internacionales. La reasignación de recursos productivos determinantes para la reprimarización, ya había comenzado con anterioridad para que fuese posible, a partir de 1999, el registro de la recuperación sostenida de las exportaciones primarias en la canasta de bienes; ello, posiblemente, impulsado por la afluencia de recursos financieros asociados con la liquidación de activos públicos en el sector de los recursos naturales y con la monetización de flujos de capital de

corto plazo vinculados con la política monetaria. El efecto del ingreso rentístico²⁷ sobre el tipo de cambio y la modificación de los precios relativos ayudó a consolidar el movimiento en la dirección de la reprimarización, por cuanto la política económica operó de manera acomodaticia, sin esforzarse en contrarrestar los crecientes costos laborales asociados con presiones provenientes de la baja productividad del trabajo, como puede observarse en el cuadro siguiente.²⁸

Cuadro 12

Suramérica: PIB por hora trabajada como porcentaje de Estados Unidos, 1980-2010

(%)	1980	1990	2000	2010
Argentina	36	28	31	27
Bolivia	21	13	7	7
Brasil	30	22	19	18
Chile	37	30	39	41
Colombia	23	21	17	17
Ecuador	29	22	15	16
Perú	40	23	16	19
Uruguay	40	30	38	28
Venezuela	61	46	34	27

Fuente: elaborado con base en Claudio Aravena y Juan Alberto Fuentes

Así, la volatilidad del tipo de cambio real puede vincularse con disputas distributivas antes que con resistencias puntuales desde la política económica. En tales circunstancias, la macroeconomía permite sugerir que el prolongado auge en los precios de los productos básicos favoreció completar la transición hacia un nuevo bloque de poder económicamente dominante en la región, en torno a los recursos naturales y para la apropiación de la renta por estos producida. Vuelta a la división internacional del trabajo propia del siglo XIX y la descolonización acompañada de tratados de libre comercio. Bienvenida la globalización.

²⁷ Entiendo por renta, en su sentido clásico, aquella remuneración proveniente de un factor no producido.

²⁸ Los fallos en la corrección de los desvíos, cuando se trata de diversificar la economía en la dirección de la producción de manufacturas y la diversificación de la base económica, es una diferencia fundamental con lo registrado por la experiencia de la República de Corea y Taiwán. Allí, la política económica actuó activamente para contrarrestar, por el lado de la productividad laboral y la mayor capitalización de la industria exportadora, los efectos adversos potenciales sobre la competitividad externa provenientes del incremento de los salarios reales y la apreciación cambiaria. Ver, Edgardo Torija-Zane, Desarrollo industrial y política macroeconómica de los dragones asiáticos: 1950-2010. CEPAL, Documento de Proyecto. Santiago de Chile, junio 2012.

A manera de epodo

La crisis financiera internacional de 2008 contribuyó a retomar la discusión sobre el desarrollo y el subdesarrollo por cuanto permitió develar el movimiento de las sociedades contemporáneas en la dirección de la divergencia de ingresos;²⁹ crear las condiciones para el cierre de la euforia neoliberal, entendida esta bajo la forma de exégesis de la economía como unicidad totalizante, conducida por sujetos racionales desde mercados autorregulados; y finalmente, desencadenar un paulatino proceso de desglobalización.³⁰

El incipiente proceso de desglobalización, contingente como todo proceso desde el análisis de la coyuntura, se expresa desde cuatro tópicos diferentes: 1) ralentización del crecimiento del comercio mundial medido por las exportaciones de bienes; 2) desaceleración de la afluencia (*inward*) de IED; 3) estancamiento en la dinámica de las cadenas globales de valor (CGV) y 4) reivindicación de la política industrial por parte de las economías nacionales.

En los dos primeros casos se registra una importante desaceleración entre períodos, siendo mucho más marcada en el caso de la IED, tal como se observa en el cuadro 13:

Cuadro 13

Comercio y flujos de capital. Tasa compuesta de variación promedio

(%)

	1990-2008	2009-2018
Exportaciones de bienes	8,54	4,58
IED	10,97	1,02

Fuente: IMF, DOTS y Unctad-stat. Cálculos VLR.

Por otro lado, la evidencia del estancamiento en las CGV proviene del comportamiento reciente del valor agregado externo (VAE) en el comercio, es decir, el *quantum* de importaciones de bienes y servicios incorporados en las exportaciones de un país. De acuerdo con la Unctad, el VAE alcanzó su cénit entre los años 2010-2012 y luego de dos décadas muestra cierta reversión en consonancia con la desaceleración en la globalización y la tendencia reciente de la IED (Unctad, 2018: 22).

²⁹ Contrariamente al comportamiento esperado, la convergencia de ingresos. Este proviene del supuesto neoclásico de movilidad de capital sujeto a diferencias relativas de dotación, lo cual impone el desplazamiento factorial hacia regiones con escasez relativa del recurso y, por tanto, mayor productividad del factor. Se genera así un círculo virtuoso de crecimiento que habrá de traducirse en una senda de ingresos crecientes que impulsa a la economía en la dirección de la convergencia de ingresos.

³⁰ Alicia García Herrero, *From Globalization to Deglobalization: Zooming into Trade*. <https://bruegel.org/2020/02/from-globalization-to-deglobalization-zooming-into-trade/>

In 2017, the share of FVA in total exports from developed economies stood at 32 per cent, above the global average of 30 per cent. The high average is driven largely by the European Union (38 per cent), where highly integrated markets and share institutional settings have favoured the rise of strong regional value chains. (...) The share of FVA for developing economies as a whole is slightly lower than for developed economies, at 28 per cent.³¹

En el mismo informe, la Unctad destaca la importante participación del Este y el Sureste de Asia junto con América Central en la generación de VAE (34 por ciento y 29 por ciento, respectivamente). Así mismo establece que la mayor integración de estas regiones a las CGV ha sido impulsada por países que se desempeñan como centros comerciales mundiales y regionales; tal es el caso de Singapur y Hong Kong en Asia y México en Centroamérica. Finalmente, luce pertinente mencionar igualmente a manera de complemento, el estancamiento en el PIB transnacional³² cuyo rápido auge fue igualmente tomado como emblema de una auspiciosa globalización, la cual habría de conducir en un lapso de tiempo perentorio al abandono del Estado Nacional:

Cuadro 14

Producto interno bruto transnacional

Como porcentaje del PIB mundial

	1990	2005-2007 2017	
PIB transnacional	5,39	10,04	9,16

Fuente: UNCTAD, WIR 2018. Cálculos VLR.

En este resultado, así como en general en lo que atañe a las CGV, es necesario apuntar la gravitación adversa de las actividades vinculadas con el desarrollo de las tecnologías de la información, principalmente robótica e inteligencia artificial, las cuales pueden estar favoreciendo el retorno a las metrópolis industriales de la inversión fabril relocalizada, por cuanto de suyo permiten ahora superar las restricciones locales de costos laborales. Tal situación sugiere entonces una reducción en los grados de libertad para las políticas económi-

³¹ «En 2017, la participación del VAE en las exportaciones totales de las economías desarrolladas fue 32 por ciento, superior al promedio global de 30 por ciento. Este elevado promedio fue impulsado ampliamente por la Unión Europea (38 por ciento), donde mercados altamente integrados y entornos institucionales compartidos han favorecido el surgimiento de fuertes cadenas regionales de valor. (...) La participación del VAE en el conjunto de las economías en desarrollo es ligeramente más bajo que para las economías desarrolladas; 28 por ciento». Traducción propia (Unctad, 2018: 23).

³² Me refiero al valor agregado bruto (VAB) de las filiales extranjeras de las empresas transnacionales.

cas asentadas sobre menores costos comparativos del trabajo o en la laxitud de la legislación laboral. Ello no conduce, necesariamente, al abandono de las políticas de apertura al capital extranjero sino a una redefinición de la estrategia para el desarrollo desde una conceptualización más amplia donde la industrialización emerge como un componente de las políticas de diversificación de la base productiva. Es decir, centrar las expectativas de crecimiento en la construcción de zonas económicas especiales cuyo atractivo radica en el aprovechamiento de exiguos costos laborales y contención sindical, será la mejor ruta para consolidar la senda de pobreza y creciente marginalización en torno a empleos precarios en la industria textil con nula incorporación de progreso técnico y al margen del mercado interno.

De acuerdo con la Unctad, en los últimos años más de cien países han adoptado estrategias de política industrial en respuesta a la necesidad de tomar oportunidades en las nuevas condiciones de la economía mundial a partir de formatos novedosos. La política industrial implica acciones gubernamentales basadas en la cooperación público-privada de amplia cobertura con la finalidad de alcanzar objetivos estratégicos en términos de capacidades productivas nacionales y de competitividad internacional. De esta manera, incluye políticas verticales sobre industrias específicas y políticas horizontales que buscan mejorar las condiciones operativas y las capacidades a través de diversos sectores. Incluye, por tanto, el apoyo a la infraestructura, educación y formación para el trabajo, desarrollo empresarial, emprendimiento, innovación, acceso a las finanzas y políticas sociales.

El rediseño del panorama internacional en la contemporaneidad permite acercar a nuestras manos una amplia canasta de información, a fin de generar un instrumental analítico suficiente para enfrentar al imaginario de la globalización, devenido en obstáculo ideológico y epistemológico que mediatiza la asunción de las políticas para el desarrollo: desde la idea de la futilidad de lo nacional como ámbito de posibilidad de la política económica hasta la irresistible condena a una inserción internacional mediante cadenas globales de valor, así como la indefensión ante la dictadura de los flujos de capital. El presente florece de complejidad.

Referencias bibliográficas

Amin, Samir (1997). *Los desafíos de la mundialización*. Barcelona: Siglo XXI Editores.

Amsden, Alice (2007). *Escape from Empire: The developing world's journey through heaven and hell*. Cambridge: The MIT Press.

Amsden, Alice (2001). *The Rise of the Rest. Challenges to the West from Late-Industrializing Economies*. Oxford: Oxford University Press.

Aravena, Claudio y Fuentes, Juan Alberto (2013). «El desempeño mediocre de la productividad labora en América Latina: una interpretación neoclásica». *Cepal, Serie Macroeconomía del Desarrollo* n° 140, Santiago de Chile, agosto.

- Beck, Ulrich** (1998). *¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización*. Barcelona: Editorial Paidós.
- Cardoso, Fernando Henrique** (1989). «La originalidad de la copia: La idea del desarrollo de la Cepal» en René Villarreal, comp., *Economía internacional*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Drucker, Peter** (1986). «The Changed World Economy». *Foreign Affairs* vol. 64, n° 4. Spring.
- Eichengreen, Barry** (1996). *La globalización del capital. Historia del sistema monetario internacional*. Barcelona: Antoni Bosch Editor.
- Ferrer, Aldo** (1996, 2000). *Historia de la globalización*. Tomos I y II, («Orígenes del orden económico mundial» y «La revolución industrial y el segundo orden mundial»). México: Fondo de Cultura Económica.
- Fischer, Stanley** (1987). «International Macroeconomic Policy Coordination». NBER, Working Paper n° 2244, mayo.
- Friedman, Thomas** (2006). *La tierra es plana: breve historia del mundo globalizado del siglo XXI*. Madrid: Ediciones Martínez Roca.
- García Herrero, Alicia** (2020) «From Globalization to Deglobalization: Zooming into Trade». <https://bruegel.org/2020/02/from-globalization-to-deglobalization-zooming-into-trade/>
- Hausmann, Ricardo, Hwang, Jason y Rodrik, Dani** (2005). «What your Exports Matters». NBER. Working Papers 11905, diciembre.
- Hausmann, Ricardo y Rodrik, Dani** (2006). «Doomed to Choose: Industrial Policy as Predicament». Center for International Development, Harvard University, septiembre.
- Johnson, Harry G.** (1977). «The Monetary Approach to the Balance of Payments. A nontechnical guide». *Journal of International Economics*, n° 7.
- Killick, Tony** (1984). «The impact of Fund stabilizations programs» en Tony Killick, ed., *The quest for economic stabilization (the IMF and the Third World)*. London: Heinemann Educational Books.
- Levitt, Theodore** (1983). «The Globalization of Markets». hbr.org/1983/05/the-globalization-of-markets.
- López Ríos, Vladimir** (2018). «La construcción del mundo contemporáneo: de una particular crisis en el capital al mundo global». Caracas. Mimeografiado.
- López Ríos, Vladimir** (2019) «Crisis económica, crisis hegemónica: ¿hay oportunidad para el desarrollo? Caracas. Mimeografiado.
- Lynn Ground, Richard** (1984). «Los programas ortodoxos de ajuste en América Latina: un examen crítico de las políticas del Fondo Monetario Internacional». *Revista de la Cepal* n° 23, agosto.
- Nadal, Alejandro** (2009). «La reprimarización de América Latina». *La Jornada*, México, octubre.
- Polack, Jacques J.** (2002). «Los dos enfoques monetarios de la balanza de pagos: el keynesiano y el johnsonian». *Monetaria*, vol. XXV, n° 1, enero-marzo.
- Ricardo, David** (1973). *Principios de economía política y tributación*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Roberts, Richard** (2017). «When Britain Went Burst. The 1976 IMF Crisis». OMFIF Press.
- Rodríguez, Octavio** (1986). *La teoría del subdesarrollo de la Cepal*. México: Siglo XXI Editores.
- Serra, Antonio** (2006): «A brief treatise on the causes which can make gold and silver plentiful in kingdoms where there are no mines», en Arthur Eli Monroe (compilador), *Early Economic Thought. Selected writings from Aristotle to Hume*. New York: Dover Publications.

Shleifer, Andrei (2009). «The Age of Milton Friedman». *Journal of Economic Literature*, 47-1.

Torija-Zane, Edgardo (2012). «Desarrollo industrial y política macroeconómica en los dragones asiáticos: 1950-2010». Cepal, Documento de Proyecto. Santiago de Chile, junio.

Williamson, John (1990). «What Washington Means by Policy Reform?» *Peterson Institute for International Economics*. Washington D.C., abril.

Williamson, John (1998). «Revisión del consenso de Washington», en Emmerij, Louis y Nuñez del Arco, José, comp., *El desarrollo económico y social en los umbrales del siglo XXI*. Banco Interamericano de Desarrollo.

Unctad (2018). «World Investment Report».

Zevin, Robert (1989). «Are World Financial Markets More Open? If So Why and With What Effects?» World Institute for Development Economics Research of the United Nations University. Working Papers, n° 075, octubre

Cómo fallan los Petroestados: análisis del caso Venezuela*

María del Mar Chaustre Virgüez**
Víctor M. Mijares***

pp. 35-62

Resumen

Este artículo explica cómo la cooptación de la industria petrolera y la abrupta caída de los precios del petróleo entre 2014 y 2016, confluyeron en el proceso de falla del Estado venezolano. Empleando el modelo analítico de causalidad de Coleman, hacemos explícito el mecanismo causal entre la Revolución Bolivariana y Venezuela como petroestado fallido, resaltando como variables intervinientes la cooptación de la industria petrolera y la coyuntura crítica de precios de 2014-2016. Nuestro análisis sugiere que, para el periodo 2014-2019, el cuadro de deterioro del Estado en Venezuela obedece a una serie de decisiones económicas y políticas cuya base fundamental es la ideología chavista. Así, la coyuntura crítica de 2014-2016 dejó en evidencia los problemas estructurales del modelo revolucionario venezolano.

Palabras clave

Venezuela / Chavismo / Petroestado / Estado Fallido / Petroestado Fallido

Abstract

This article explains how the cooptation of the oil industry and the abrupt drop in oil prices between 2014 and 2016 came together in the process of failure of the Venezuelan state. Using Coleman's analytical model of causality, we make explicit the causal mechanism between the Bolivarian Revolution and Venezuela as a failed petro-state, highlighting as intervening variables the cooptation of the oil industry and the critical price juncture of 2014-2016. Our analysis suggests that, for the period 2014-2019, the picture of the deterioration of the State in Venezuela is due to a series of economic and political decisions whose fundamental basis is Chavista ideology. Thus, the critical juncture of 2014-2016 exposed the structural problems of the Venezuelan revolutionary model.

Key words

Venezuela / Chavismo / Petro-state / Failed State / Failed Petro-state

* Este artículo se deriva del trabajo de grado titulado «¿Cómo fallan los petroestados? Evidencia a partir del caso Venezuela», presentado por María del Mar Chaustre Virgüez para la obtención del título de Politóloga por la Universidad de los Andes, Colombia. Tanto el trabajo de grado como el presente artículo se inscriben en el proyecto «Petroestados en la política mundial», dirigido por el profesor Víctor M. Mijares con el apoyo financiero de la Universidad de los Andes, Colombia.

**M.M Chaustre Virgüez. Politóloga y Psicóloga egresada de la Universidad de los Andes, Colombia.

Correo-e: mdm.chaustre10@uniandes.edu.co

***V. M. Mijares. Profesor Asistente en el Departamento de Ciencia Política de la Universidad de los Andes, Colombia.

Correo-e: vm.mijares@uniandes.edu.co

Introducción

Los Petroestados son aquellos Estados altamente dependientes de la exportación de hidrocarburos, siendo usualmente víctimas de la enfermedad holandesa, manifestada en el deterioro del resto de sus sectores productivos. Pero además de las características económicas, también comparten algunos rasgos políticos (Karl, 1997; Ross, 2013). Estos Estados tienden a forjar una relación de patronazgo clientelar con sus sociedades, en tanto administran y distribuyen la renta. En esta medida, mientras haya ingresos suficientes, se puede garantizar la estabilidad económica y política, pero ante cuadros económicos adversos, es muy probable que se experimenten periodos de inestabilidad (Fjelde, 2009).

De manera intuitiva, se podría pensar que la posesión de un recurso natural tan necesario implica un importante flujo de ingresos que genera prosperidad. Sin embargo, la literatura indica que el petróleo es un factor paradójico de riqueza que puede promover tanto abundancia como escasez (Karl, 1997). Esto se debe a que la economía extractiva depende de variables fluctuantes como la disponibilidad del recurso, el comportamiento del mercado y las coyunturas nacionales e internacionales. Adicional a esto, una economía basada en el petróleo tiene pocos incentivos para desarrollar nuevas industrias, lo cual genera alta dependencia de la volátil renta. Entre más dependencia al petróleo, hay más probabilidad de experimentar periodos económicos adversos y, por consiguiente, crisis políticas (Feng, 1997).

Aquellos Petroestados con una limitada capacidad de producción del crudo y que cumplen con las características de la literatura dominante sobre Estados fallidos, los denominamos «Petroestados fallidos», siendo la categoría central en nuestra argumentación.

Venezuela, una vez referente de la producción petrolera en el mundo, es hoy testigo de la caída en picada de la producción de crudo que le ha llevado a ser uno de los países más pobres (per cápita). Más que una caída coyuntural de la producción petrolera, en Venezuela ocurrió una destrucción de la capacidad productiva de su industria vital. Los otros Petroestados, si bien se vieron afectados por los precios decrecientes del petróleo, no presentan el cuadro de deterioro económico y social que presenta Venezuela. Entonces, ¿por qué entre 2014 y 2016 la ya difícil situación de Venezuela se agudizó? ¿Por qué es el único Petroestado que, sin experimentar un conflicto armado interno o externo, padeció fallas abruptas? Examinar y explicar este fenómeno sin precedentes es pertinente por razones de orden conceptual y empírico.

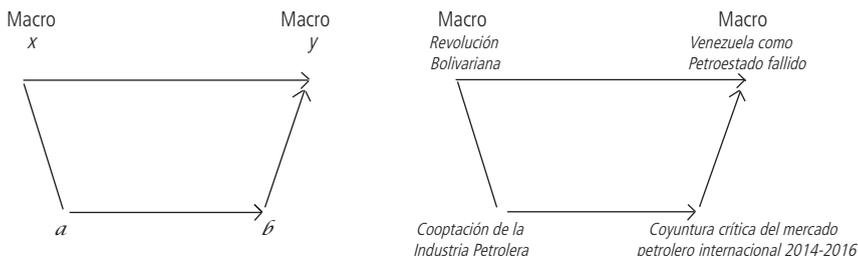
A través del estudio del caso de Venezuela, explicamos cómo los Petroestados pueden fallar a partir de cambios políticos radicales que, en aras del control revolucionario, desintegran instituciones y limitan la eficacia en la producción de bienes básicos. Aunque se ha escrito sobre Nigeria como el primer Petroestado fallido (Daly, 2013) o se han comparado los efectos adversos de la politización de la industria petrolera en Angola y Venezuela

(Marsteintredet y Orre, 2016), ninguno de esos dos productores africanos ha padecido de un colapso como el venezolano. Estas fallas se pueden precipitar a partir de coyunturas críticas que pongan en evidencia sus vulnerabilidades. Afirmamos esto a partir de los resultados de un rastreo de procesos empleando el modelo de causalidad social representado gráficamente por la bañera o barco de Coleman (Little, 2012).

El gráfico 1 indica que la relación causal entre factores macro (x) e (y) no se puede explicar de manera directa, sino que es necesario explicarla a través de factores micro (a), (b) y (c) que intervienen en la relación. Los factores (x) e (y) hacen referencia a sistemas normativos, entidades o fuerzas macro-sociales, y mientras el primero puede ser entendido como la causa de un fenómeno social, el segundo es visto como un factor que debe ser explicado. Por otro lado, los factores a nivel micro son propiedades de los agentes que, según el caso, pueden comprender decisiones, eventos, conductas, creencias y valores que resaltan vínculos importantes en la relación de (x) con (y) (Ylikoski, 2016). En este sentido, el modelo analítico de Coleman sostiene que la relación directa entre dos factores de nivel macro no es suficiente para explicar la causalidad del factor (y) y, por tanto, es pertinente incluir los factores de nivel micro.

Gráfico 1

Modelo de Coleman e hipótesis



Fuente: Ylikoski (2016). Elaborado por los autores.

Petroestado, Estado fallido y Petroestado fallido

Los Petroestados se diferencian de otros Estados porque su economía y política están constituidas alrededor de la extracción y comercialización del petróleo. En consecuencia, los Petroestados son más dependientes de una sola mercancía que cualquier Estado y la explotación de esta es más agotable, más centralizada y más rentable que cualquier otra. La producción del crudo representa al menos el equivalente al 10 por ciento de su PIB y las exportaciones representan al menos 40 por ciento del total (Karl, 1997). Además de las características económicas, los Petroestados comparten los siguientes rasgos: primero,

se rigen bajo la paradoja de la abundancia; segundo, tienden a ser agresivos; y por último tienden a adoptar regímenes autoritarios.

Las élites gobernantes de estos Estados, al tener el control sobre el recurso más valorado en el mercado internacional, no tienen incentivos suficientes para diversificar su economía, lo cual genera una dependencia frente a los volátiles precios del crudo. La paradoja radica en que el petróleo es, al mismo tiempo, la mayor fortaleza y la mayor debilidad de un Petroestado. Además de esto, tienden a padecer la enfermedad holandesa, la cual hace referencia a una baja capacidad de producción interna, un alto porcentaje de importación de bienes y servicios, y mucha liquidez, lo cual lleva a que la inflación aumente y que la moneda local se devalúe (Karl, 1997).

Por otra parte, la *petro-agresión* hace referencia a la tendencia agresiva, manifestada en su política exterior, y a la incitación de conflictos internacionales. En términos generales, este patrón se explica por el control de la renta petrolera por parte de la rama ejecutiva, lo que le otorga un margen amplio de libertad para tomar decisiones unánimes sin tener que rendir cuentas a las demás instituciones o a la misma sociedad (Colgan, 2013). Las tendencias agresivas de los Petroestados se manifiestan de distintas formas de acuerdo a la agencia, es decir, a las políticas domésticas de un país y a las decisiones del líder. Un patrón que se ha identificado es que un Petroestado revolucionario es más propenso al conflicto, porque en estos escenarios suelen posesionarse líderes que son más inclinados al riesgo, lo cual aumenta la probabilidad de conflictos internacionales. Entonces, los países revolucionarios poseedores de petróleo son más propensos al conflicto que los países revolucionarios que carecen del recurso.

Por su parte, Michael Ross (2001; 2013) señala que los Petroestados tienden a ser capturados por gobiernos autoritarios, razón por la cual los índices de democracia son significativamente bajos. La razón principal de esta tendencia es que la rama ejecutiva, al tener el control sobre la renta petrolera, tiene un gran incentivo para monopolizar y mantenerse en el poder. Mediante un estudio cuantitativo con 113 Estados entre 1971 y 1997, Ross encontró que la posesión de recursos minerales reduce de manera significativa los índices de democracia. Una de las hipótesis que el autor plantea para aclarar dicho efecto es que la relación entre el Estado y la sociedad es de carácter patronal, lo que facilita conductas autoritarias.

El poder material de los Petroestados está basado en su capacidad dual de captar la renta petrolera proveniente del extranjero y subsecuentemente distribuirla a nivel interno (Karl, 1997). En este sentido, la estabilidad económica y política depende significativamente del ingreso y de la distribución de la renta petrolera. En consecuencia, afirmamos que *un Petroestado fallido es aquel que sigue siendo altamente dependiente del petróleo, pero que tiene capacidades limitadas para producirlo, refinarlo o exportarlo, y, asimismo,*

para sostener su esquema de distribución de renta, lo que incide negativamente en su viabilidad.

El concepto de Estado fallido ha sido abordado en la literatura y ha suscitado diferentes posiciones y valoraciones. Por un lado, se encuentran los autores que defienden la utilidad del concepto para categorizar una situación desfavorable en las capacidades del Estado para ofrecer tratamientos y alternativas para su condición. Por otro lado, están los que son críticos frente al concepto y cuestionan la utilidad del mismo. A continuación, abordamos el concepto de Estado fallido bajo la mirada de Robert Rotberg, defensor de la categoría conceptual, y la de Edward Stringham y Charles Call, prominentes críticos.

Rotberg (2004) define un Estado fallido a partir de la distribución efectiva de bienes políticos a los miembros de la sociedad. Los bienes políticos hacen referencia a las demandas, tangibles e intangibles, de la sociedad hacia el Estado, tales como expectativas, obligaciones, seguridad, libertad de participación política, servicio médico, educación, entre otros. La contracara de los Estados fallidos son los fuertes, los cuales se caracterizan por proveer de manera eficiente bienes políticos, por ofrecer servicios públicos de calidad, por obtener buenos puntajes en indicadores que miden condiciones sociales y económicas, y por ofrecer eficientemente seguridad contra la violencia política y criminal.

Así, los criterios propuestos por Rotberg para determinar si un Estado es fallido son:

1. *Pérdida de control territorial.* Los Estados fallidos tienen capacidad limitada para controlar la mayor parte de su territorio, especialmente las zonas alejadas de los grandes centros urbanos. Para medir esto es necesario conocer el área de territorio que efectivamente está bajo el control de las autoridades nacionales.
2. *Crecimiento de la violencia criminal.* La autoridad central pierde capacidad y se debilita, lo que conlleva a una privatización de la justicia y la seguridad. Esto incentiva la formación y fortalecimiento de grupos armados que causan revueltas, especialmente en las ciudades.
3. *Baja legitimidad.* Los gobernantes de un Estado fallido tienden a perder legitimidad cuando sus decisiones son percibidas como ajenas al interés nacional. La lealtad y confianza hacia los gobernantes disminuye significativamente, lo que conlleva a la pérdida de apoyo.
4. *Capacidad limitada para suministrar servicios públicos.* Los Estados fallidos proveen bienes y servicios de manera limitada y negligente. Hay una prestación deficiente en servicios tales como el agua, la electricidad, la educación, la salud, la canasta familiar, entre otros.
5. *Debilidad institucional.* Los Estados fallidos tienen instituciones débiles en tanto el poder se tiende a concentrar en la rama ejecutiva. Las ramas legislativa y judicial pueden existir pero, en ausencia de equilibrio de poderes, están sujetas a las órdenes del gobierno.
6. *Bajos índices de democracia.* En relación con la debilidad institucional, los Estados fallidos tienden a mostrar bajos valores en los indicadores democráticos.

7. *Infraestructura deteriorada o desconectada.* Los Estados fallidos tienen capacidad limitada para conectar el territorio. Las carreteras y vías de acceso pueden no existir o estar significativamente deterioradas.

8. *Indicadores económicos adversos.* Presentan altas tasas de inflación, devaluación de la moneda y bajos índices del PIB. Usualmente hay altos índices de inflación por la indebida subordinación de la autoridad monetaria a la fiscal, como productor de la centralización autoritaria. La devaluación de la moneda incentiva el ingreso divisas, fomentando así la ilegalidad y la especulación de la circulación de dinero. Estos factores, entre otros, conducen a un aumento en la brecha de desigualdad.

9. *Economía cerrada.* Los Estados fallidos suelen tener poca interacción con el mercado internacional, más allá de sus limitadas importaciones y declinantes exportaciones.

10. *Oportunidad económica desigual.* En un Estado fallido, los recursos están distribuidos de manera desigual. Los gobernantes tienden a enriquecerse porque cooptan la mayor parte de los recursos para su beneficio personal, mientras el resto de la sociedad tiene acceso muy limitado a los mismos. En estos casos, las élites tienden a invertir su patrimonio en el exterior.

11. *Corrupción a escalas destructivas.* La corrupción es un fenómeno que puede estar presente en los Estados fuertes, pero en los Estados fallidos tiene una mayor cobertura y una magnitud superior. Se firman proyectos que no se ejecutan o se realizan de forma mediocre y hay una extorción generalizada.

12. *Migración forzada.* A raíz de todas las falencias sociales, económicas y políticas, la población de los Estados fallidos tiende a migrar de forma masiva en busca de mejores condiciones de vida. En casos extremos, donde hay altos índices de violencia y poco control territorial, la población es desplazada de manera forzada.

A partir de estos criterios, Rotberg argumenta que la falencia de un Estado es un proceso gradual que afecta de manera transversal todos los niveles del Estado-nación. Entonces, la principal diferencia entre un Estado fuerte y uno fallido radica en la magnitud y cobertura del suministro efectivo de los bienes políticos.

Pero el estudio sobre Estados fallidos no está exento de críticas. Las más importantes resaltan las limitaciones de la utilidad del concepto. Call (2008) sostiene que el concepto ha sido útil en la medida que ha contribuido de manera positiva para la intervención humanitaria, para el fortalecimiento institucional efectivo y para la implementación de acuerdos de paz en distintos escenarios. Sin embargo, desde su perspectiva, es problemático por la carga moral y normativa que se imprime en este, y por el sesgo institucional que no permite contemplar otros factores.

Así, de acuerdo con Call, la deficiencia más significativa del concepto es la carga normativa y paternalista que se imprime en su uso. Es normativa en la medida que evalúa

a los Estados a partir de valores occidentales. La premisa de que existen modelos «de-seables» de Estado es problemática porque, además de jerarquizarlos, compara Estados cuyas trayectorias históricas son completamente diferentes, ignorando las necesidades y particularidades de cada uno. También es paternalista porque no contempla el papel que las potencias occidentales han tenido sobre la mayoría de los Estados fallidos. Gran parte de los denominados así tienen una historia de colonización, explotación y mal gobierno debido a grandes potencias que, ahora, los catalogan de fallidos y les proponen una fórmula que solucionará sus problemas.

En segundo lugar, el concepto es señalado por su sesgo institucional. En este sentido, se da por sentado que el fortalecimiento institucional es la única solución y alternativa para tratar esta «condición». Por ejemplo, el Fondo para la Paz (FSI) sugiere una serie de tratamientos para la «patología política» que sufren algunos Estados: fortalecimiento institucional de las fuerzas militares, de la policía, del servicio civil y del sistema de justicia. Estos elementos, si bien pueden resultar útiles para algunos países, no tienen en cuenta la integralidad de los problemas, sino que asume que todos los Estados fallidos son iguales y, por tanto, la misma fórmula les resulta efectiva (Call, 2008). Stringham (2005) también comparte esta postura y señala que el concepto pasa por alto los intereses y necesidades de ciertos grupos sociales. Se asume que la fortaleza institucional es síntoma de que un Estado es fuerte, pero se ignoran otros elementos que denotan la debilidad del mismo. Han existido Estados que pueden tener instituciones fuertes, como la Unión Soviética, y al mismo tiempo proveer de manera negligente bienes y servicios básicos e incluso violar Derechos Humanos de manera sistemática.

A pesar de reconocer las limitaciones del concepto, consideramos práctica la definición de Rotberg para complementar la de Petroestado fallido. Si bien es cierto que algunos puntos de las críticas son certeros, no son suficientes para determinar que el concepto de Estado fallido planteado por Rotberg carezca de utilidad.

Frente a la primera crítica, si bien es cierto que el concepto tiene impresa una carga normativa, sigue siendo útil para examinar el caso de Venezuela, porque este es un país que adoptó un proyecto modernizador pensado y ejecutado desde valores y criterios occidentales de desarrollo. El modelo económico basado en el petróleo no permitió que Venezuela, ni siquiera durante el proyecto del Socialismo del siglo XXI, se desacoplara del modo de producción capitalista occidental. Frente al argumento de la colonización, consideramos que para este caso no es una crítica aplicable, en tanto Venezuela, a diferencia de otros Petroestados y Estados fallidos asiáticos y africanos, alcanzó su independencia a principios del siglo XIX.

Frente a la segunda crítica, el mismo Rotberg señala que existen Estados que en apariencia son fuertes porque sus instituciones también lo son, pero al mismo tiempo

presentan serias deficiencias en otros criterios tales como el suministro de bienes políticos y los índices de democracia. Este tipo de Estados no entran en la categoría de Estados fallidos sino que forman parte de otra categoría, la de Estados débiles con apariencia fuerte (2004: 5). El mismo sostiene que la fortaleza institucional no resulta suficiente para determinar si un Estado es fuerte, sino que considera otros factores que influyen en el funcionamiento del mismo. Esta crítica no afecta el desarrollo del presente trabajo, razón por la cual se considera que es insuficiente para argumentar la inutilidad del concepto.

La Revolución Bolivariana y las fallas del Petroestado

En 1999 se produjo una ruptura con la tradición político-ideológica venezolana. La Revolución Bolivariana rompió con ella al lograr la aprobación electoral de una nueva constitución (Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, o CRBV), con lo que pudo cambiar la estructura del Congreso, que pasó de bicameral a unicameral, y facilitar la injerencia del ejecutivo en la elección de los magistrados del Tribunal Supremo de Justicia. Pero también procedió a: cambiar los límites temporales del periodo presidencial, así como la independencia del Banco Central; la politización de la estatal Petróleo de Venezuela S.A. (Pdvs), la creación de los cuerpos para-policiales, y el cambio de nombre al país y de los símbolos patrios (Colgan, 2013; Rousseau, 2017).

La premisa ideológica de la Revolución Bolivariana es que la vida humana solo es posible bajo un arreglo igualitario donde los explotados puedan emanciparse de los explotadores. La historia de abuso tiene que ser resulta con una imposición igualmente severa como la de los explotadores y, por tanto, no deben escatimarse esfuerzos para imponer el nuevo orden. Ante esta circunstancia, la Revolución Bolivariana priorizó el alcance de las metas gubernamentales por encima de los procesos formales estipulados en la ley. Incluso después de sancionar la CRBV, en varias ocasiones el gobierno omitió la normatividad jurídica y se rigió bajo un orden autoritario (Aveledo Coll, 2017).

La esperanza atizada por la superación de la pobreza se constituyó como uno de los ejes centrales del gobierno, lo que derivó en programas sociales de tipo asistencial-compensatorio que fortalecieron el vínculo paternalista entre el Estado y la sociedad (Chacín, 2005). La implementación de los programas mejoró indicadores de alfabetización, educación y salud. Sin embargo, la agenda social también fue empleada como mecanismo de legitimación y gobernabilidad puesto que los sectores a los que iba dirigida (sectores populares y militares) respaldaban al gobierno independientemente de las decisiones que este tomara (Chacín, 2005). Después de la fallida deposición de Chávez en abril de 2002, del paro petrolero de 2002-2003 y ante la presión electoral previa al referendo revocatorio de 2004, el gobierno de Chávez incorporó las Misiones Sociales como estrategias de inclusión social, las cuales se financian con reservas internacionales otorgadas por el Banco Central

y con las arcas de PDVSA (Chacín, 2005; Rousseau, 2017). El intensivo gasto social puede ser visto como una estrategia de oxigenación a la gestión del gobierno. Este se apropió de la principal fuente de ingresos con miras a ganar apoyo y legitimidad. Sin embargo, la solución fue cortoplacista y superficial. En 2014, el recorte presupuestal del 40 por ciento en los programas sociales visibilizó y agudizó las tensiones que se venían gestando desde el primer mandato de Chávez, sumergiendo a Venezuela en un cuadro socio-económico adverso (Rousseau, 2017).

Cooptación de la Industria Petrolera

La industria de hidrocarburos ha sido la más importante en la economía venezolana durante los últimos cien años. A pesar de la reciente caída productiva, la renta petrolera ha jugado un papel fundamental en la transformación de Venezuela, haciendo que el país rural y pobre de principios del siglo XX pasara a ser una de las economías más dinámicas y modernas de la región durante la segunda mitad del mismo siglo. Además del impacto económico, el petróleo también ha determinado la manera en que los venezolanos conciben el trabajo, los derechos, la riqueza, la igualdad y el gobierno, debido a que el Estado, como legítimo representante de la sociedad, es el dueño de los recursos del subsuelo y es el encargado de distribuir su renta (Salas-Bourgoin, 2016; Guevara y Sánchez, 2018).

El petróleo se estatizó en 1976 a través de la Ley de Nacionalización de la Industria Petrolera, la cual fue sancionada por el entonces presidente Carlos Andrés Pérez. Ese mismo año se fundó Pdvsa, un *holding* compuesto por varias empresas subsidiarias encargadas de ejecutar los diferentes procesos de los hidrocarburos. Inicialmente, Pdvsa fue pensada como un monopolio del Estado, pero la idea fue descartada rápidamente porque no había garantía de que se pudiera administrar una industria tan diversificada. Con el fin de preservar el funcionamiento eficaz de la sociedad, se constituyó en forma de *holding*, se adaptaron los lineamientos de la producción y funcionamiento de la industria petrolera anterior y se acordó no alinear la política petrolera a objetivos políticos. El esquema básico del sector petrolero fue integrado por el Ministerio de Energía y Minas (MEM) como el «máximo órgano para formular políticas», por Pdvsa, que estaba encargada de planificar, coordinar, supervisar y controlar las empresas subsidiarias, y, por último, se encontraban estas mismas, las cuales tenían la función de ejecutar los planes y programas de la petrolera (Rousseau, 2017).

La compañía tenía como meta maximizar las ganancias para aumentar la renta y, considerando el papel del Estado como accionista único, también tenía el deber de seguir las directrices del MEM. Cumplir ambas metas supuso un conflicto de intereses en varias ocasiones, pero, en términos generales, se puede decir que hasta 1999 la compañía gozó de una independencia organizacional, técnica y financiera. Los miembros del equipo gerencial

de Pdvsa y de las filiales eran seleccionados con base en el mérito y en la experiencia profesional y no se consideraban funcionarios públicos. Se creó un Fondo de Inversiones (que después se convertiría en el Fondo de Estabilización Macroeconómico) donde el Estado aportó 500 millones de dólares iniciales y posteriormente cada compañía debía aportar 10 por ciento del ingreso de las exportaciones recibido el mes anterior (Rousseau, 2017). El fondo, que quedó para uso y control de Pdvsa, dotó a la compañía de gran independencia financiera y también permitió que las filiales actuaran de manera más autónoma.

Entre 1989 y 1998 Pdvsa se posicionó como una de las cinco empresas petroleras más grandes del mundo con un crecimiento interanual de 7.5 por ciento y con una producción que alcanzó los 3.3 millones de barriles diarios (Mb/d) (Sánchez y Guevara, 2018). Desde su constitución hasta 1999, Pdvsa también se distinguió por su componente innovador en la industria de hidrocarburos a nivel internacional. En 1985 desarrolló y patentó la Orimulsión, una mezcla diluida de petróleo pesado y extrapesado de la Faja del Orinoco que modificaba las propiedades del crudo, permitiendo que este pudiera ser transportado a grandes distancias por tuberías sin pérdidas importantes de energía. La Orimulsión fue comercializada a Canadá, Japón, China, Singapur, Dinamarca, Italia y Lituania, generando importantes ingresos para la industria.

La tendencia creciente de Pdvsa se vio alterada con la llegada de la Revolución Bolivariana, pues desde el inicio el proyecto tuvo ambiciones de intervenirla con el fin de controlar la renta petrolera. Por su trayectoria, carisma y programa, Hugo Chávez representaba el cambio para una parte de la población cansada del bipartidismo que había incumplido lo prometido: el crecimiento económico del país y atenuar la disparidad social (Arenas, 2016; Rousseau, 2017). Retomando sus promesas electorales, el nuevo gobierno se esforzó por impulsar una política que restableciera la predominancia de la iniciativa del desarrollo industrial y económico. En términos de política petrolera esto significaba que el Estado debía tener el control de los mecanismos de producción y apropiación de la renta petrolera. El partido de gobierno consideraba que Pdvsa era un «Estado dentro del Estado» pues actuaba como un ente independiente y, según el mandatario, era necesario intervenirla porque estaba «fuera de control». Esta visión acerca de la empresa y de la política petrolera evolucionó a lo largo de los años y transformaron el desempeño y el desarrollo de la Industria Petrolera venezolana. Esta serie de transformaciones pueden comprenderse en tres periodos.

El *primer periodo* se desarrolló entre 1999-2003 y se caracteriza por el esfuerzo de posicionar al Estado en el centro de la Industria Petrolera para recuperar las prerrogativas como representante de la nación que posee los recursos del subsuelo. En términos legales, dos textos respaldaron la modificación del papel del Estado en Pdvsa: la CRBV y la Ley Orgánica de Hidrocarburos de 2001. Por un lado, la CRBV marcó el inicio de lo que el

chavismo denominó como la «Quinta República». Esta constitución enfatiza el principio de soberanía nacional sobre los recursos del subsuelo (véanse los artículos 11 y 311), lo que significa que el Estado es el propietario institucional de las reservas de hidrocarburos. Si bien es cierto que esta disposición estaba estipulada en anteriores leyes de hidrocarburos, la nueva constitución enfatizó en las funciones del Estado para que no se volviese a excluir al poder ejecutivo de las decisiones operativas de la industria, como había ocurrido entre 1989 y 1999.

Además de la Constitución, la Ley Orgánica de Hidrocarburos de 2001 otorgó aún más fuerza y legitimidad al control estatal sobre los mecanismos de producción y apropiación de la renta. En términos de política petrolera, la mencionada ley ratificó que el Estado se reserva la exploración y explotación de los yacimientos de hidrocarburos por medio de empresas de su exclusiva propiedad o mediante empresas mixtas, en las cuales posee una participación superior al 50 por ciento (Guevara y Sánchez, 2018). En 1991 se había decretado una Apertura Petrolera, la cual consistía en permitir el ingreso de empresas extranjeras, especialmente a campos maduros y de baja rentabilidad, a cambio de pagar impuestos sobre la renta y regalías. De esta manera, Pdvsa podía obtener mayores ingresos y no «desgastarse» en lugares donde la rentabilidad no era alta. La figura de empresas mixtas que se creó en 2001 obligaba a que en dichas empresas hubiera al menos 51 por ciento de participación de Pdvsa, lo que llevó a que el *holding* tuviera control sobre todas las petroleras que operaban en el país. Entonces, Pdvsa se convirtió en socio mayoritario de estas empresas, pero, al mismo tiempo, el gobierno empezaba a tener cada vez mayor control sobre la estatal petrolera.

En 2002, con base en las prerrogativas de la mencionada ley, Chávez modificó la junta directiva del *holding*, hecho que incentivó el Paro Cívico Nacional Petrolero que se dio entre diciembre de 2002 y febrero de 2003. En respuesta a las manifestaciones, los petroleros fueron agredidos por la Guardia Nacional, las instalaciones de Pdvsa fueron militarizadas y se implementó un plan de contingencia paralelo al institucional. A raíz de este evento, hubo una disminución del 78 por ciento de la producción, pasando de 3.3 Mb/d en diciembre de 2002 a 700 mil barriles diarios (Kb/d) en enero de 2003 (International Energy Agency, 2020). Durante el paro, el país alcanzó pérdidas estimadas en 7.5 billones de dólares (Rousseau, 2017). Después de dos meses de interrupción de actividades, Chávez retomó el control de la producción por medio del ejército y dio fin a la huelga petrolera.

El *segundo periodo* comienza después del paro y termina en 2013 con la muerte de Chávez. Durante esos años, Chávez dirigió sus esfuerzos en forjar una nueva empresa petrolera que estuviera bajo el control absoluto del gobierno. En respuesta a la huelga que fue propiciada desde Pdvsa, el mandatario ordenó el despido de altos líderes gerenciales que hacían parte de la oposición y expulsó aproximadamente a 18.000 profesionales y

técnicos de alto nivel, lo cual produjo un trauma interno del que aún hoy Pdvsa no se ha recuperado (Guevara y Sánchez, 2018). El tejido técnico se deterioró porque se impulsó la contratación de personas afines al gobierno y se exacerbó el despido de aquel que estuviera en contra del mismo. Mientras un amplio sector de la sociedad consideró que estas acciones estaban conduciendo al desgaste de la industria, el gobierno lo vio como una oportunidad para la reestructuración organizacional (Rousseau, 2017). Para empezar, el *holding* cambió su nombre por el de «la Nueva Pdvsa» y la junta directiva fue integrada por un presidente, vicepresidentes y directores encargados de implementar los lineamientos del gobierno. En 2003 Chávez designó como presidente de Pdvsa a Rafael Ramírez, un hombre de su entera confianza quien simultáneamente ocupó la cartera del MEM (Guevara y Sánchez, 2018). Esto llevó a que las directrices de la industria petrolera estuvieran alineadas e incluso subordinadas al gobierno.

Durante este periodo, Chávez implementó el «Plan Siembra Petrolera», el cual consistía en emplear la mayor parte de la renta para apuntalar sus políticas sociales y exteriores. La expresión «sembrar el petróleo», primero fue acuñada por Arturo Uslar Pietri en 1936 para advertir la paradoja de la abundancia y para sugerir la utilización de los recursos petroleros para fomentar una producción nacional distinta de la petrolera (Baptista y Mommer, 1987). Sin embargo, el Plan Siembra Petrolera no fomentó la diversificación de la economía sino que, por el contrario, absorbió la renta petrolera para financiar los programas sociales y diplomáticos (Corrales y Penfold, 2015; Clem y Maigot, 2011). Antes de Chávez, también se financiaron programas sociales con la renta petrolera. Sin embargo, en la Revolución Bolivariana se priorizó la inversión social por encima de la inversión en la propia industria, lo que resultó problemático, pues sin la segunda no se podía sostener la primera.

En cuanto a los programas sociales, a partir de 2003, Pdvsa empezó a financiar las misiones sociales por un monto equivalente a 549 millones de dólares anuales (Rousseau, 2017). Para complementar estos programas, en 2005 se creó el Fondo Nacional para el Desarrollo Nacional (Fonden), el cual era financiado por las arcas del *holding* petrolero. Pdvsa empezó a adquirir cada vez más obligaciones, pues, además de los impuestos que pagaba, debía atender los crecientes gastos sociales. Para 2007, Pdvsa había destinado 9 mil millones de dólares anuales en programas sociales, el doble que las inversiones petroleras. Esto quiere decir que Pdvsa empezó a adquirir obligaciones que en periodos anteriores no le correspondían, al mismo tiempo que se reducía el presupuesto en inversiones propias de la industria. Muestra de ello es que Pdvsa dejó de producir la Orimulsión y suspendió todos los contratos, incluyendo el de China National Petroleum Corporation, que representaba un importante ingreso (Chirinos, 2006).

En cuanto a los programas diplomáticos, Chávez empleó los recursos de la estatal petrolera para favorecer los vínculos con algunos países de Latinoamérica, el Caribe y otros

países eurasiáticos y africanos como Irán, China, Rusia, India y Libia. Uno de los convenios menos favorables para Venezuela fue el de Petroamérica, el cual se dividió en tres iniciativas regionales de integración energética: Petrosur, Petrocaribe y Petroandina. Petrocaribe, la iniciativa con mayor impacto, pretendía coordinar y articular las políticas energéticas de América Central y el Caribe. Venezuela abasteció de petróleo a estos países con tasas de interés muy bajas y posibilidad de reembolso hasta 25 años. A cambio, Venezuela recibía productos de materias primas y agrícolas para abastecer a su población. Sin embargo, el convenio fue cuestionado por la falta de transparencia y veracidad de las transacciones, porque la mayoría de los países miembros han cancelado buena parte de sus deudas con trueques de productos cuyo valor no se puede medir fácilmente (Oliveros y Rodríguez, 2017).

El último periodo empieza con el ascenso al poder de Nicolás Maduro y va hasta 2019. En términos de política petrolera, no ha habido cambios significativos, puesto que Maduro ha seguido la misma línea de su predecesor. La politización y cooptación de la empresa petrolera en las dos últimas décadas ha disminuido su independencia técnica y operacional, lo que se ha traducido en una disminución de exigencias y de controles en la ejecución presupuestaria, en la desinversión en la industria, en una baja calidad de la fiscalización, en el deterioro del capital humano y en el incumplimiento de las normas técnicas y de seguridad (Guevara y Sánchez, 2018).

Esta difícil situación se complicó aún más en julio del 2014, cuando los precios del petróleo comenzaron a disminuir, cayendo en un 76 por ciento en poco más de un año (Rousseau, 2017). Esta coyuntura internacional afectó la ya deteriorada producción e inversión de la Industria Petrolera venezolana. Entre 2012 y 2013, los ingresos y ganancias netas de Pdvsa aumentaron en un 250 por ciento, sin embargo, entre 2013 y 2014 las ganancias disminuyeron de 15,835 millones USD a 9,074 millones USD. En consecuencia, los programas sociales tuvieron un importante recorte pasando de 13.023 millones USD en 2013 a 5.324 millones USD en 2014. Este factor acentuó la ya pronunciada crisis social, generando un aumento en los índices de pobreza, en la escasez de bienes y servicios y en el mayor éxodo de personas que se ha presentado en la región. Según información de la OPEP, en 2017 la producción de Venezuela decreció un 14,2 por ciento, la mayor declinación productiva y de los volúmenes exportados de todos los países de la OPEP (Guevara y Sánchez, 2018).

Así, si bien la ideología chavista se fundó sobre la premisa de la igualdad social, las decisiones tomadas desde el gobierno no cumplieron este objetivo, sino que, por el contrario, exacerbaron aún más la pobreza. El gobierno, en su intento de controlar la renta para mantener su legitimidad, llevó al quiebre de la industria más poderosa del país. Ante esta situación, Pdvsa dejó de financiar los programas sociales y el Estado perdió la capacidad de suministrar bienes políticos a la sociedad.

Coyuntura crítica 2014-2016

De acuerdo a Terry Lynn Karl (1997), la creación de la OPEP en 1960 logró llevar a cabo la transferencia de riqueza más grande que haya tenido lugar sin necesidad de una guerra. La capacidad institucional fue aprovechada para fijar los precios del petróleo y los países miembros, al nacionalizar su producción, lograron obtener mayores beneficios sobre el recurso. De la noche a la mañana, los precios pasaron de 4,31 dólares por barril a 10,11, llegando a 39,5 entre el clímax de la revolución iraní y el inicio de la guerra Irán-Irak. Pero como los precios pueden subir súbitamente, también se pueden desplomar. Fue así como, entre junio de 2014 y enero de 2016, los precios cayeron de 105,37 dólares a 33,62 dólares. Las consecuencias para la estatal petrolera fueron nefastas, pues las ganancias netas pasaron de 15.835 millones de dólares a 9.074 millones (Rousseau, 2017). Esto agravó la difícil situación financiera y técnica del holding, con graves efectos socio-políticos para Venezuela.

Venezuela como Petroestado fallido (2014-2019)

Como ya señalamos, un Petroestado fallido depende altamente del petróleo, al mismo tiempo que su industria petrolera tiene bajas capacidades de producción, lo que conduce a presentar valores negativos en los doce indicadores de Rotberg o a empeorar condiciones preexistentes. Para el primer periodo presidencial de Maduro, las exportaciones de crudo promediaron poco más del 90 por ciento del total de las exportaciones. Sin embargo, en términos absolutos, las variaciones fueron drásticas. En 2013, el ingreso por concepto de exportaciones petroleras fue de 95.1 millardos de dólares, mientras que para 2018 había descendido a 26,7 millardos, teniendo como piso el ingreso de 2016, de 22 millardos (OEC, 2020). Ello se debe en gran medida a la declinante capacidad operativa de Pdvsa luego de la coyuntura crítica de precios de 2014-2016, lo que limitó la capitalización de la recuperación parcial de precios. Así, para 2017 se presentó la tasa de producción promedio anual más baja en las últimas tres décadas, con 2,2 Mb/d. Ya para 2019 esta cifra fue aún menor, pues en septiembre la producción llegó a 644 Kb/d (International Energy Agency, 2020). En otras palabras, la producción del 2019 representó una séptima parte de la producción de 1976.

La baja diversificación de la industria venezolana en sectores distintos al petrolero y la pérdida de capacidad productiva de la estatal petrolera han limitado la capacidad del Estado para proveer la mayoría de bienes políticos que había ofrecido a una sociedad dependiente de este. El déficit en el suministro y cobertura de bienes, repercute en los criterios señalados por Rotberg para los Estados fallidos, como se presenta a continuación.

Pérdida de control territorial

Para medir la pérdida de control territorial no se encontraron datos que estimen la extensión del terreno que está fuera del control estatal. Por consiguiente, se procederá a emplear informes que indican la presencia de bandas criminales que, ante la ausencia estatal, ejercen control sobre ciertos municipios del país. Si bien es cierto que estos datos no son precisos, brindan una estimación acertada del territorio que está por fuera del control estatal. Una de las bandas criminales más relevantes es El Tren del Llano, la cual opera desde 2008 y se dedica al narcotráfico, al secuestro, a la extorsión y al asesinato. El grupo tiene una fuerte presencia en los estados Guárico y Aragua, y, para finales, de 2015 su presencia aumentó en el estado Miranda y otros territorios aledaños a la capital venezolana (Moreno, 2017). La guerrilla colombiana Ejército Popular de Liberación (EPL) es otro grupo al margen de la ley que tiene presencia en territorio venezolano (FundasRedes, 2020). El grupo guerrillero ejerce fuerte control social en algunos municipios de Apure actuando como un poder estatal, pues resuelve las controversias entre los ciudadanos, impone castigos a los delincuentes, cobra tributos y realiza proyectos de obras públicas. De acuerdo a datos públicos, frentes del EPL operan en 12 de los 24 estados venezolanos, es decir que tiene presencia en la mitad del territorio. Las mismas fuentes indican que el Estado venezolano coopera con la guerrilla, lo cual agrava la situación, porque se estarían filtrando grupos criminales dentro del aparato estatal. Esta cuestión requiere de un análisis que excede los alcances de este artículo, pero sí se considera importante resaltar la pérdida de capacidad estatal para controlar su territorio (Insight Crime, 2018).

La minería ilegal también ha llevado a la pérdida del control territorial por parte del Estado. La profunda crisis que se desató en 2014, entre otras cosas, ha incentivado la búsqueda de rentas alternativas al petróleo, entre ellas la minería del oro. El Arco Minero del Orinoco ha sido una zona históricamente de extracción, pero desde el año 2000 los grandes proyectos se han venido deteriorando por las disputas entre el gobierno y las empresas extractivas. Esto llevó a que tanto las empresas como el Estado abandonaran gran parte de la zona. En consecuencia, varios grupos ilegales han ocupado el territorio con el fin de ejercer su control y obtener la renta minera. Los grupos criminales tienen un fuerte incentivo para controlar el espacio del Arco Minero porque, ante la pérdida de capacidad productiva del petróleo, la minería se ha convertido en una fuente económica muy rentable (Moreno, 2017; International Crisis Group, 2020).

Para complementar, comparamos las tendencias en autoridad sobre el territorio de Venezuela y Colombia, de acuerdo con los datos de la versión 8 del Proyecto V-Dem (2018), medido como porcentaje de área bajo autoridad efectiva. La selección de Colombia como caso de control se debe a la vecindad y a ser un país con históricos problemas de control territorial. En los extremos de los veinte años medidos (1999-2018), Colombia

ha aumentado su control territorial en un 12 por ciento (de un 62 a un 74 por ciento), mientras que Venezuela lo ha perdido en un 10,4 por ciento, con 7,6 por ciento de pérdida desde la llegada de Maduro al poder (de 90,8 a 80,4 por ciento) (Coppedge *et al.*, 2018).

Crecimiento de violencia criminal

En Venezuela, la tasa de homicidios ha presentado una tendencia creciente desde el año 1998. Entre 1998 y 1999 aumentó en un 29 por ciento, pasando de 19,300 a 24,900 homicidios por cada 100,000 habitantes y, desde ese año, ha venido presentando un crecimiento exponencial. Entre 2001 y 2011 se dio un incremento sostenido de 1.000 homicidios más por cada año, lo que indica que en diez años hubo un aumento de casi 10.000 homicidios (Observatorio Venezolano de Violencia, 2011). Para ponerlo en una perspectiva regional, en 2015 se cometieron un estimado de 145.000 homicidios en toda América Latina y el Caribe, de los cuales un 19 por ciento correspondía a Venezuela (Observatorio Venezolano de Violencia, 2015).

El punto más alarmante se alcanzó en 2016, cuando se registraron 90 homicidios por cada 100m/h, posicionando a Venezuela como el segundo país más violento del mundo y el primero de América. En 2017, la tasa de homicidios representó una disminución de 3 puntos con respecto al año anterior; sin embargo, si se mira en una escala regional sigue siendo considerablemente alta. Mientras en Venezuela la tasa fue de 89 homicidios por cada 100m/h, en Brasil se registraron 29.9, en Colombia 23 y en México 16.9 (Observatorio Venezolano de Violencia, 2016; 2017). En comparación con 2016, en 2018 la tasa disminuyó de 90 a 81 homicidios (Observatorio Venezolano de Violencia, 2018). A pesar de esta leve tendencia decreciente, Venezuela sigue manteniendo su posición como el país más violento de la región (United Nations Office on Drug and Crime, 2019).

Baja legitimidad

Max Weber (2002) señaló que existen tres formas de legitimar la autoridad: la carismática, la tradicional y la racional-legal. Estas formas pueden coexistir y no se conciben de manera absoluta, sino que suele haber una dominante (López Maya, 2018). En el caso de Venezuela, Chávez gozaba de altos niveles de carisma que le fueron útiles para legitimar su gobierno. Sin embargo, como la teoría indica que este rasgo no es transferible, tras la muerte de Chávez en 2013, su sucesor Nicolás Maduro no pudo heredar sus rasgos (Arenas, 2016; López Maya, 2018). Para llenar este vacío, el actual mandatario se ha legitimado por la vía de la tradición, al auto-proclamarse legítimo sucesor de Chávez. Esto no ha sido suficiente, razón por la cual ha adoptado un régimen más autoritario y represivo para estabilizar su gobierno. Con el apoyo de las élites militares y civiles, el gobierno venezolano ha cometido violaciones de derechos con tal de mantenerse en el poder, incluyendo el derecho a tener elecciones justas y transparentes.

El índice de legitimación racional-legal del proyecto V-Dem, que señala hasta qué punto los gobiernos se atienen a normas para justificar el ejercicio de su autoridad, en una escala de cero (0) a cuatro (4), permite evaluar la situación. Entre 1998 y 2000 se presentó el primer descenso de legitimidad racional-legal, pasando de 2.18 a 1.52; la caída más importante desde el golpe a Rómulo Gallegos en 1948. Y entre 2012 y 2013, con la llegada de Nicolás Maduro a la presidencia, se presentó la segunda caída importante en el corto plazo, pasando de 1.23 a 0.93, el punto más bajo registrado desde el último año en el poder de Marcos Pérez Jiménez en 1958 (Coppedge *et al.*, 2018).

Capacidad limitada para suministrar servicios públicos

Para evaluar la capacidad de proveer bienes políticos se procederá a examinar el suministro de alimentación, de salud y educación. El derecho a la alimentación empezó a presentar serios déficits desde el segundo mandato de Chávez, pero en 2014 alcanzó su punto más alarmante por cuatro razones principales: primero, la financiación desde Pdvsa tuvo un importante recorte; segundo, la caída del rendimiento agrícola per cápita; tercero, la negligente y corrupta administración de los canales de distribución; y cuarto, el alza de los precios de las importaciones por la inflación y devaluación de la moneda (Provea, 2017).

El suministro de bienes alimenticios se constituyó en una prioridad durante el primer gobierno de Chávez, pues en 2003 implementó la Misión Alimentaria que permitió la distribución de alimentos a la población con hasta un 80 por ciento de subsidio. Bajo este se crearon los almacenes Mercado de Alimentos S.A (Mercal) que, al ser abastecidos por el gobierno (con recursos de Pdvsa), vendían productos a bajo costo. Sin embargo, con la caída de los precios en 2014 los almacenes cerraron.

A mediados de 2016, la crisis combinada de bajos precios petroleros y desplome de la producción de Pdvsa llevó a que los niveles de escasez aumentaran al 83 por ciento. Ese mismo año el gobierno de Maduro impulsó la creación de los Comités Locales de Abastecimiento y Producción (CLAP) en el marco del primer decreto de emergencia económica. Sin embargo, este servicio ha presentado resultados ineficientes, porque provee bienes muy limitados y los reparte de manera inequitativa y bajo criterios políticamente sesgados (Provea, 2017). Por ejemplo, en el estado Zulia, el CLAP solo tiene capacidad para proveer dos cajas por hogar al año (Transparencia Venezuela, 2016). Ante los hechos, se ha venido instaurando un mercado paralelo que especula con los precios de los bienes hasta en un 2.000 por ciento por encima del precio real, lo cual dificulta aún más su acceso. 2018 cerró con tendencias más críticas que la de los años anteriores: un aumento en el saqueo de las cadenas alimentarias y mercados; ocupaciones ilegales de predios productivos; criminalización de productores, distribuidores y comercializadores. Así, las cifras de escasez de bienes alimentarios cerraron con un 90 por ciento (Provea 2019).

En cuanto a la prestación del servicio de salud, este se ha venido deteriorando desde 2000, pero a partir de 2015 ha manifestado una tendencia significativamente decreciente. Las cifras de 2018 señalan que se ha perdido al menos un 60 por ciento de la capacidad de atención sanitaria a nivel nacional y hay un nivel de escasez superior al 80 por ciento en insumos básicos, material médico-quirúrgico y medicinas (Provea, 2019). Adicionalmente, la falta de personal médico y el colapso de los servicios de agua y electricidad han dificultado aún más la prestación de la salud. En consecuencia, millones de venezolanos han sufrido problemas de salud y otros miles han muerto debido a la negligencia y a la inasistencia médica.

La prestación del servicio de educación también se ha visto afectado por las medidas que el gobierno ha tomado y por la emergencia humanitaria que está atravesando Venezuela. En 2017, el gobierno condicionó el acceso a la educación superior no autónoma a la posesión del «carné de la patria», un documento de identidad con código QR que recopila información personal y brinda acceso a ciertos servicios. La medida es discriminatoria y excluyente porque una gran mayoría de personas no posee el cuestionado dispositivo, el cual es acusado de ejercer un excesivo control social sobre la población (Provea, 2017). Adicionalmente, no han habido avances en materia de calidad desde 2014, lo cual ha afectado significativamente este factor de la educación. La emergencia humanitaria ha generado altos porcentajes de deserción por parte de estudiantes y profesores. En 2017 se registró una cifra de deserción mensual de 35.000 estudiantes, los cuales migraron a otros países o se dedicaron a trabajar. En cuanto a los profesores, la principal causa de deserción es el altísimo déficit salarial, el cual llegó a 90 por ciento en 2017 (Provea, 2017). Entonces, las medidas tomadas desde el régimen han disminuido la cobertura y calidad de la educación de manera significativa.

Debilidad institucional

Para medir la debilidad institucional es pertinente abordar el poder que tienen las instituciones democráticas del poder judicial, el legislativo y el electoral. En Venezuela, la combinación del discurso populista, el legado carismático y la ideología socialista anti-liberal han debilitado el poder de las instituciones para ejercer veeduría y control político sobre la rama ejecutiva (López Maya, 2016). La tendencia autoritaria de Maduro debilita el poder de las instituciones, las cuales pierden capacidad para cumplir con sus obligaciones y responder de manera efectiva a las demandas de los ciudadanos. Así, el gobierno tiene un amplio margen de libertad para ejercer su poder político, económico y militar sobre el país, sin un contrapeso fuerte.

En cuanto al poder judicial, en una escala de cero (0) a uno (1), el índice de constreñimiento judicial frente al poder ejecutivo¹ del V-Dem (Coppedge *et al.*, 2018) presentó una caída significativa entre 1998 y 2000, con una disminución de 0.28 puntos y la segunda se presentó entre 2000 y 2005, donde el índice pasó de 0.40 puntos a 0.10 puntos. Entre 2006 y 2013 la tendencia se mantuvo estable, pero de 2014 a 2018 disminuyó 0.01 puntos por año. Estos datos tienen sustento en un informe sobre debilidad institucional de Insight Crime (2018) donde se sostiene que en Venezuela los policías, fiscales y jueces son designados y removidos de manera arbitraria, lo que aumenta su vulnerabilidad ante presiones políticas y económicas. De igual forma, los datos son congruentes con el hecho de que el gobierno no pierde un caso ante el Tribunal Supremo de Justicia desde 2003 (Transparencia Venezuela, 2015).

En cuanto al poder legislativo,² el índice de constreñimientos legislativos frente al poder ejecutivo del V-Dem también presenta una tendencia decreciente entre 1999 y 2014. Entre 1999 y 2000 pasó de 0.88 puntos a 0.33 puntos y entre el 2000 y el 2009 se registró una caída de 0.27 puntos. En 2015 la tendencia fue ascendente, fenómeno que coincide con las elecciones legislativas donde la oposición ganó 2/3 de las curules de la Asamblea Nacional. Entre 2014 y 2017 el índice alcanzó 0.50 puntos, sin embargo, esta medida sigue siendo baja, pues está 0.30 puntos por debajo respecto al año 1998.

Por último, desde la llegada del régimen chavista al poder, los procesos electorales han estado marcados por irregularidades y reformas que favorecen al partido de gobierno. Durante el mandato de Chávez (1999-2013) se presentaron 56 irregularidades y desde 2013 a 2018, bajo la presidencia de Maduro, se han registrado 61 irregularidades (Corrales, 2020). Esto significa que durante los catorce años de Chávez se presentaron 4 irregularidades por año, mientras que en la presidencia de Maduro se han presentado 12.2 anomalías electorales por año. Las irregularidades se tipifican en doce categorías, dentro de las cuales se encuentran: normalidad en el registro, imparcialidad en las leyes electorales, igualdad de acceso a los recursos estatales, entre otras. Adicionalmente, desde el 2004 la composición de la junta directiva del Consejo Nacional Electoral (CNE) ha estado compuesta por personas afines al partido de gobierno.

¹ El Índice de constreñimiento judicial frente al poder ejecutivo mide hasta qué punto la rama judicial puede actuar de manera autónoma e independiente frente al gobierno de turno. Se mide en una escala que va de 0-1 donde 0=bajo nivel de independencia y 1=alto nivel de independencia (Coppedge *et al.*, 2018).

² El Índice de constreñimiento legislativo frente al poder ejecutivo mide la independencia que las entidades legislativas tienen para cuestionar e investigar a miembros y actos cometidos desde la rama ejecutiva. Se mide en una escala que va de 0-1, donde 0=bajo nivel de independencia y 1=alto nivel de independencia (Coppedge *et al.*, 2018).

Bajos índices de democracia

Los datos del proyecto V-Dem (Coppedge *et al.*, 2018) señalan que durante el periodo democrático de 1958 a 1998, Venezuela obtuvo un promedio de 0.72 puntos, una cifra significativamente alta en comparación a otros Petroestados y países de la región. Esta democracia se caracterizó por ser bipartidista en la práctica, con la alternancia entre los partidos Acción Democrática y Copei. Aun así, durante este periodo no se registran irregularidades electorales significativas, las organizaciones políticas y sociales tuvieron un amplio margen de libertad y los medios de comunicación también tuvieron un alto margen de libertad de expresión.

A partir de la llegada de Hugo Chávez al poder, los índices de democracia adquirieron una tendencia decreciente, disminuyendo 0.49 puntos entre 1999 y 2018. Los datos son sustentados por la percepción de los ciudadanos venezolanos, donde un 37 por ciento considera que en Venezuela no hay un régimen democrático. La percepción de «no democracia» es la más alta en América Latina y el Caribe, seguida por Nicaragua (35 por ciento), El Salvador (24 por ciento) y Honduras (22 por ciento) (Latinobarómetro, 2018).

Infraestructura deteriorada o desconectada

Una manera de evaluar el nivel de deterioro en la infraestructura venezolana es examinando la tendencia del monto invertido como porcentaje del PIB en la construcción, actualización y mantenimiento vial. La infraestructura de un país constituye el andamiaje que permite el desarrollo individual y colectivo de sus habitantes, y es un instrumento fundamental para proveer servicios públicos y aumentar el bienestar colectivo.

Entre 2002 y 2003 las inversiones en construcción y mantenimiento disminuyeron en un 40 por ciento, como lo señaló la Comisión de Infraestructura de la Academia Nacional de Venezuela de la Ingeniería y el Hábitat, dando cuenta de un patrimonio vial insuficiente y físicamente deteriorado (Herrera, 2012). En este punto hay una limitación, porque desde 2003 no hay cifras oficiales de la inversión en construcción y mantenimiento vial en términos porcentuales del PIB, sin embargo, se asume por testimonios que la tendencia decreciente se mantiene.

Indicadores económicos adversos

Desde el primer gobierno de Chávez hasta el 2012, la tasa de inflación en Venezuela se mantuvo entre el 13 (2000) y el 27 por ciento (2008). Sin embargo, a partir de 2013 hubo un crecimiento importante, en tanto la tasa para ese año fue del 40.639 por ciento y para 2016 la inflación alcanzó el 254.9 por ciento (Banco Mundial, 2018). Las tasas de inflación han llevado a una devaluación de la moneda que en 2017 alcanzó una depreciación del 397 por ciento respecto al dólar (Cepal, 2017). Las reservas internacionales disminuyeron

un 32.8 por ciento en 2016 y en 2017 disminuyeron 11 por ciento con respecto al año anterior, registrando el valor más bajo de los últimos 21 años (Cepal, 2017). En cuanto al PIB de la economía venezolana, desde 2013 a 2017 ha mantenido una tendencia negativa y se ha reducido en un 31.9 por ciento.

La dinámica hiperinflacionaria se debe en parte a que Pdvsa estaba produciendo cada vez menos y asumiendo cada vez más obligaciones sociales. En las elecciones de 2013, la dinámica populista-paternalista que ha caracterizado al gobierno se exacerbó y el gasto social aumentó puntualmente en un 55 por ciento (Chacín, 2005; Rousseau, 2017). En consecuencia, el Banco Central financió el déficit fiscal del sector público, por lo que las reservas internacionales empezaron a disminuir al mismo tiempo que la masa monetaria fue perdiendo valor.

En síntesis, los indicadores económicos adversos hacen referencia a:

- 1) Alta tasa de inflación
- 2) Tendencia decreciente del PIB
- 3) Devaluación del bolívar
- 4) Alta dependencia del petróleo
- 5) Precios fluctuantes del mercado
- 6) Pérdida de capacidad de producción de PDVSA.

Economía cerrada

Para determinar el grado de apertura de la economía venezolana se considera pertinente examinar el índice de apertura económica del Instituto Legatum (2019), el cual mide el comercio, sus regulaciones y las condiciones económicas que lo impulsan o detractan. El índice se tipifica en cuatro indicadores: el acceso a la infraestructura del mercado, la inversión en el medio ambiente, las condiciones óptimas de mercado y la gobernanza. De 157 países estudiados en 2018, 130 presentan un crecimiento importante, especialmente en los indicadores de acceso a la infraestructura del mercado y en las condiciones óptimas de mercado. Sin embargo, Venezuela es uno de los 27 países restantes que presenta tendencias negativas, no solo en estos dos indicadores, sino en los cuatro (Legatum Institute, 2019). De mayor a menor apertura económica, de los 157 países, Venezuela ocupa el puesto 153, encontrándose solo por encima de Chad, República Democrática del Congo, Yemen y la República Centroafricana.

Oportunidad económica desigual

Venezuela presenta una creciente desigualdad en oportunidades económicas en la medida que la distribución de recursos es inequitativa y estos han sido desviados hacia un grupo muy reducido de personas. El rasgo neopatrimonial del Estado ha facilitado la cooptación

de recursos públicos para el uso privado de personas allegadas al gobierno como el presidente, sus familiares, los ministros de su gabinete, los miembros del partido y los altos mandos militares (López Maya, 2016). La percepción de desigualdad aumentó de manera significativa entre el año 2002 y el año 2015. Datos del Latinobarómetro (2018) reportaron que, contrario a la mayoría de países de América Latina, la valoración de injusta distribución económica aumentó en Venezuela durante el mencionado periodo de tiempo.

La oportunidad económica desigual también se ve reflejada en el acceso limitado al trabajo. En Venezuela, el nepotismo es una práctica que se ha venido sistematizando porque los cargos estatales se asignan de manera arbitraria, eliminando la meritocracia del espectro burocrático; a modo de ejemplo, familiares de Chávez han vivido en la residencia presidencial «La Casona» y ocupan importantes cargos en el Ministerio de Relaciones Exteriores y en la filial petrolera Citgo (López Maya, 2016). De igual forma, hay un número elevado de familiares de Maduro y del presidente de la Asamblea Nacional Constituyente, Diosdado Cabello, ocupando altos cargos de gobierno. Entre la familia del mandatario y de su esposa, Cilia Flores, suman al menos 40 personas adscritas a la nómina estatal (Bátiz *et al.*, 2015; Alonso, 2015).

Corrupción a escalas destructivas

Para medir la corrupción es pertinente emplear el índice de corrupción ejecutiva del V-Dem³ y las tres fuentes de corrupción más significativas en Venezuela. El índice evidencia un incremento significativo de 0.60 a 0.96 puntos entre 1999 y 2018. Los picos más relevantes se presentaron en 2000 con un incremento de 0.17 puntos con respecto al año anterior y en 2013 con un incremento de 0.9 puntos con respecto a 2012. Esta información también encuentra sustento en las cifras de Transparencia Internacional (2019), las cuales posicionaron a Venezuela como el país más corrupto de América Latina en 2015.

En los últimos veinte años, el Estado venezolano ha presentado rasgos neopatrimoniales en la medida que los límites entre los recursos públicos y privados son muy tenues (López Maya, 2016). Es decir, los funcionarios del gobierno han venido sistematizando la práctica de emplear los recursos públicos como si fueran privados. En consecuencia, se han generalizado prácticas corruptas que atraviesan todos los niveles de la sociedad, desde la distribución de insumos básicos hasta la apropiación privada de la renta petrolera. Algunos autores han identificado que esta corrupción destructiva se ha incorporado como práctica en algunas relaciones exteriores, consolidando alianzas con grandes potencias y

³ El Índice de Corrupción Ejecutiva mide qué tan frecuente los funcionarios de la rama ejecutiva emplean los recursos públicos con fines privados. La escala va de menos corrupto a más corrupto en un rango de 0 a 1 Coppedge *et al.*, (2018).

afianzando el poder del gobierno sobre la base de la desintegración institucional (Cardozo Uzcátegui y Mijares, 2020).

Si bien las prácticas corruptas han estado presentes durante casi toda la historia venezolana, con el régimen bolivariano alcanzaron niveles en medidas destructivas. Uno de los canales más relevantes de corrupción es Pdvsa, la cual ha sido objeto de lavado de activos y de desviación de recursos por parte de funcionarios de la empresa y del gobierno. La politización del holding facilitó transacciones de corrupción que involucraron, principalmente, a entidades y funcionarios afines al régimen chavista (Guevara y Sánchez, 2018). En 2016 el diputado Freddy Guevara demandó ante la Fiscalía General de la República que durante la presidencia de Ramírez (2002-2013) hubo daños al patrimonio público que alcanzan los 11 mil millones de dólares (Guevara y Sánchez, 2018).

Otra de las prácticas donde más se ha visto corrupción por parte del gobierno es en el cambio de divisas. En 2003, Chávez instauró la Comisión Nacional de Administración de divisas (Cadivi), la cual estaba encargada de controlar el sistema cambiario. Los canales de la entidad se convirtieron en un próspero esquema de lavado de activos, donde cientos de funcionarios limpiaron y justificaron sus ingresos. Por ejemplo, en 2014, Miguel Rodríguez Torres (Ministro del Poder Popular para Relaciones Interiores, Justicia y Paz entre 2013 y 2014) confesó que el 40 por ciento de las empresas que solicitaban cambio de divisas en Cadivi eran ficticias (López Maya, 2016). Adicionalmente, la falta de control y veeduría institucional permitió que los canales fueran empleados para distribuir altos porcentajes de la renta petrolera entre miembros del gobierno, de sus familiares y de la élite militar.

Por último, la construcción también ha sido fuente de corrupción, en especial en los contratos firmados con la empresa brasilera Odebrecht. Transparencia Internacional (2019) reportó que la constructora firmó 33 obras con el gobierno venezolano donde se extraviaron casi 30 billones de bolívares porque 11 proyectos fueron entregados incompletos. A diferencia de otros países latinoamericanos donde también se han presentado estos casos de corrupción, en Venezuela no ha habido juicios ni condenas.

Migración forzada

A raíz de todas las falencias sociales, económicas y políticas, la población de los Estados fallidos tiende a migrar de forma masiva en busca de mejores condiciones de vida. En este caso, la violencia, la inseguridad y la deficiente o inexistente prestación de bienes y servicios son los principales factores que han forzado a los venezolanos a buscar otros destinos para radicarse. En la actualidad hay alrededor de 4.7 millones de venezolanos refugiados, dentro de los cuales 2.7 millones han migrado desde el año 2015 (Acnur, 2019). Es decir, el 57 por ciento de las personas que han salido de Venezuela lo han hecho entre 2015 y 2019.

El éxodo más grande que se ha registrado en la región tiene implicaciones sin precedentes tanto para Venezuela como para la región. Entre 2015 y 2018, alrededor de un millón de venezolanos entró a Colombia, dentro de los cuales 57.000 estaban en estado regular, 240.000 se encontraban en proceso de regularización y 270.000 estaban en situación irregular (Migración Colombia, 2018). Cifras actuales reflejan que, para finales de 2019, el número total de venezolanos en Colombia era de casi 1,5 millones y se estima que en 2023 sea de tres millones (Migración Colombia, 2019). Este éxodo pone en situación de vulnerabilidad a gran parte de los migrantes, pues se ven obligados a atravesar ríos y montañas y a recorrer largas distancias de manera rudimentaria. Además de esto, los miles de venezolanos que permanecen de manera irregular en otros países carecen de acceso formal a los derechos y a los servicios básicos.

El cuadro venezolano parece ser coherente con los doce criterios planteados por Rotberg, lo que nos permite evidenciar la pérdida de capacidad para suministrar bienes políticos por parte del Estado. Esto resulta coincidente con las fallas de la industria petrolera, a partir de lo cual inferimos causalidad, en tanto se trata de un Petroestado. Examinar a profundidad cada uno de los ítems excede los alcances de la investigación, pero en términos generales se pudo encontrar una congruencia entre la situación venezolana y la teoría de Estado fallido.

Conclusiones

El principal hallazgo de esta investigación es que la politización y cooptación de Pdvsa por parte del régimen de Chávez y Maduro aumentó el gasto público, al tiempo que redujo los ingresos por medio del deterioro operativo. Los proyectos sociales que Pdvsa financiaba llegaron a ser el doble que las inversiones petroleras, lo que alteró la productividad y la eficiencia de la empresa. La literatura indica que el gasto social, más allá de buscar la igualdad en la sociedad, fue empleado como mecanismo político con el fin de legitimar y fortalecer al gobierno bolivariano. El punto de quiebre ocurre en la coyuntura internacional del mercado petrolero de 2014-2016, cuando la relación paternalista entre Estado y sociedad se vio alterada por el desplome de los precios del petróleo que la industria no pudo soportar.

El adverso cuadro económico puso en evidencia las falencias de un modelo que tiene capacidad limitada de producción y capacidad limitada de proveer bienes políticos, lo que nos permite concluir que Venezuela es un Petroestado fallido, no solo porque es altamente dependiente de la renta petrolera y tiene una limitada capacidad de producción del crudo, sino porque además, sus características actuales coinciden con cada una de las características de los Estados fallidos señalados por Rotberg.

Finalmente, esta investigación abre potenciales líneas de estudio en torno a las capacidades técnicas de los Petroestados en contextos revolucionarios. Esta dimensión de la relación entre petróleo y política no solamente es relevante para comprender el destino de la Revolución Bolivariana en Venezuela, sino que también puede servir de marco a futuras investigaciones sobre el rol de ideologías radicales y partidos hegemónicos en la administración de riquezas naturales. Esta reflexión podría llevarnos a estudios comparados teniendo el caso venezolano como un caso de control para así evaluar el desempeño de Petroestados revolucionarios, como Irán o Angola. Adicionalmente, se nos abre una ventana de oportunidad para profundizar posteriormente en la agencia, y así comenzar a entender cuáles son los factores cognitivos detrás de procesos de toma de decisión que pueden llevar a líderes revolucionarios a atentar contra el éxito de sus propios proyectos políticos.

Referencias bibliográficas

- Alonso, Ana** (2015). «Los Maduro: nace una dinastía». *El Independiente*.
- Arenas, Nelly** (2016). «Nicolás Maduro: ¿populismo sin carisma?». *Cuadernos del CENDES*, vol. 33, n° 92, pp. 113-128, Caracas.
- Aveledo Coll, Guillermo Tell** (2017). «Los fundamentos ideológicos del sistema político chavista» en Urbaneja, D. B, ed., *Desarmando el modelo: las transformaciones del sistema político venezolano desde 1999*, Caracas: Instituto de Estudios Parlamentarios Fermín Toro.
- Banco Mundial** (2018). «World Development Indicators: Venezuela, RB» Disponible en <https://data.worldbank.org/country/venezuela-rb>
- Baptista, Asdrúbal y Mommer Bernard** (1987). *El Petróleo en el Pensamiento Económico Venezolano: Un ensayo*. Caracas: Ediciones IESA.
- Bátiz, César, Lisseth Boon, Cristina González, Alfredo Meza et al.** (2015). «El sobrino favorito de Cilia Flores: El hombre detrás del tesoro» *Connectas*, plataforma periodística para las Américas. Disponible en <https://www.connectas.org/el-sobrino-favorito-de-cilia-flores-el-hombre-detras-del-tesoro/>
- Call, Charles T.** (2008). «The fallacy of the 'Failed State'». *Third World Quarterly*, vol. 29, n° 8, pp. 1491-1507, Oxfordshire.
- Cardozo Uzcátegui, Alejandro y Víctor M. Mijares** (2020). «The versatile amalgam: Interests and corruption in Russia-Venezuela relations». *European Review of Latin American and Caribbean Studies*, n° 109, pp. 181-202, Amsterdam.
- Cepal** (2017). «Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe 2017» Disponible en https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/42651/64/BPE2017_Venezuela_es.pdf
- Chirinos, Carlos** (26 de septiembre, 2006). «Venezuela elimina la Orimulsión». Disponible en http://news.bbc.co.uk/1/hi/spanish/business/newsid_5380000/5380304.stm
- Clem, Ralph S. y Anthony P. Maingot** (2011). *Venezuela's petro-diplomacy: Hugo Chávez's foreign policy*. Gainesville: University of Florida Press.

- Colgan, Jeff** (2013). *Petro-aggression: When oil causes war*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Coppedge, Michael, John Gerring, Carl Henrik Knutsen, Staffan I. Lindberg et al.** (2018). «V-Dem [Country-Year/Country-Date] Dataset v8». *Varieties of Democracy (V-Dem) Project*. Disponible en <https://doi.org/10.23696/vdemcy18>
- Corrales, Javier** (2020). «Democratic backsliding through electoral irregularities: The case of Venezuela.» *European Review of Latin American and Caribbean Studies* n° 109, pp. 41-65, Amsterdam.
- Corrales, Javier y Michael Penfold** (2015). *Dragon in the Tropics: The legacy of Hugo Chávez*. Washington: Brookings Institution.
- Daly, John** (2013). «Nigeria becoming World's 1st Failed Petrostate?» Disponible en <https://oilprice.com/Energy/Crude-Oil/Nigeria-becoming-Worlds-1st-Failed-Petrostate.amp.html>
- Feng, Yi** (1997). «Democracy, political stability and economic growth». *British Journal of Political Science*, vol. 27, n° 30, pp. 391-418, Londres.
- Fjelde, Hanne** (2009). «Buying peace? Oil wealth, corruption and civil war, 1985—99.» *Journal of Peace Research*, vol. 46, n° 2, pp. 199-218, Oslo.
- FundaRedes** (2020). Informe Anual FundaRedes 2019. Disponible en [https://fundaredes.org/informes/Informe%20Anual%20FundaRedes%202019%20\(web\).pdf](https://fundaredes.org/informes/Informe%20Anual%20FundaRedes%202019%20(web).pdf)
- Guevara, M. y Sánchez, M.** (2018). «El Ocaso de la Industria: saqueo, caída de la producción y fin de la meritocracia». Disponible en <https://transparencia.org.ve/wpcontent/uploads/2018/11/EPE-II-Sector-Hidrocarburos-1.pdf>
- Herrera, Celia** (2012). *Servicios y equipamientos para la ciudad. Comisión de Infraestructura de la Academia Nacional de la Ingeniería y el Hábitat*. Caracas: Academia Nacional de la Ingeniería y el Hábitat.
- International Energy Agency** (2020). «Data & statistics». Disponible en [https://www.iea.org/data-and-statistics?country=WORLD&fuel=Energy%20supply&indicator=Total%20primary%20energy%20supply%20\(TPES\)%20by%20source](https://www.iea.org/data-and-statistics?country=WORLD&fuel=Energy%20supply&indicator=Total%20primary%20energy%20supply%20(TPES)%20by%20source)
- Insight Crime** (2018) «Informe: Debilidad institucional en Venezuela propicia el tráfico de cocaína». Disponible en <https://es.insightcrime.org/noticias/noticias-del-dia/informedebilidad-institucional-en-venezuela-propicia-el-trafico-de-cocaina/>
- International Crisis Group** (2020). «Armas por doquier: Cómo frenar la amenaza de grupos violentos a Venezuela» Disponible en <https://www.crisisgroup.org/es/latin-america-caribbean/andes/venezuela/78-glut-arms-curbng-threat-venezuela-violent-groups>
- Karl, Terry Lynn** (1997). *The paradox of plenty: oil booms and petro-states*. Berkeley: University of California Press.
- Legatum Institute** (2019). «Global Index of Economic Openness». Disponible en <https://li.com/wp-content/uploads/2019/05/GIEO-2019.pdf>
- Little, Daniel** (2012). «Explanatory autonomy and coleman's boat.Theoria: An International Journal for Theory, History and Foundations of Science», en *Theoria: Revista de Teoría, Historia y Fundamentos de la Ciencia*, n° 27, pp. 137-151, San Sebastián.
- López Maya, Margarita** (2018). «Populism, 21st-century socialism and corruption in Venezuela.» *Thesis Eleven*, vol. 149, n° 1, pp. 67-83, Melbourne.
- López Maya, Margarita** (2016). «La crisis del chavismo en la Venezuela actual» en *Estudios Latinoamericanos*, n° 38, pp. 159-185, Ciudad de México.

Marsteintredet, Leiv y Aslak Orre (2016). «Always choosing the oil rents: How leaders in Angola and Venezuela brought their countries to ruin.» CMI Working Paper. Disponible en <https://open.cmi.no/cmi-xmlui/bitstream/handle/11250/2475287/Always%20choosing%20the%20oil%20rents%3A%20How%20leaders%20in%20Angola%20and%20Venezuela%20brought%20their%20countries%20to%20ruin?sequence=1&isAllowed=y>

Migración Colombia (2018). «Todo lo que quiere saber sobre la migración venezolana y no se lo han contado». Disponible en <http://www.migracioncolombia.gov.co/venezuela/Todo%20sobre%20Venezuela.pdf>

Migración Colombia (2019) «Venezolanos en Colombia corte al 31 de diciembre del 2019». Disponible en <https://www.migracioncolombia.gov.co/infografias/total-de-venezolanos-en-colombia-corte-a-31-de-diciembre-de-2019>

Moreno, Vanessa (2017). «Estudio en el Arco Minero revela relación entre el auge del sector aurífero y la violencia» Disponible en <https://efectococuyo.com/sucesos/estudio-en-el-arcominero-revela-relacion-entre-el-auge-del-sector-aurifero-y-la-violencia/>

Observatorio Venezolano de Violencia (2011). «Informe Anual de Violencia 2011». Disponible en <https://observatoriodeviolencia.org.ve/el-2011-ha-sido-el-ano-mas-violento-de-la-historia-nacional/>

Observatorio Venezolano de Violencia (2015). «Informe Anual de Violencia 2015» Disponible en <https://observatoriodeviolencia.org.ve/2015-tasa-de-homicidios-llego-a-90-por-cada-100-mil-habitantes/>

Observatorio Venezolano de Violencia (2016). «Informe Anual de Violencia 2016» Disponible en <https://observatoriodeviolencia.org.ve/2016-ov-estima-28-479-muertes-violentas-envenezuela/>

Observatorio Venezolano de Violencia (2017). «Informe Anual de Violencia 2017». Disponible en <https://observatoriodeviolencia.org.ve/news/2017-informe-ov-de-violencia/>

Observatorio Venezolano de Violencia (2018). «Informe Anual de Violencia 2018». Disponible en <https://observatoriodeviolencia.org.ve/news/ov-lacso-informe-anual-de-violencia-2018/>

Oliveros, Luis y José Manuel Rodríguez (2017). «Transformaciones del sistema político venezolano en el siglo XXI: la política petrolera» en Urbaneja, Diego Bautista, ed., *Desarmando el Modelo: las transformaciones del sistema político venezolano*, Caracas: Universidad Católica Andrés Bello.

Provea (2019). «Informe Anual enero-diciembre 2018». Disponible en <https://www.derechos.org.ve/informe-anual/informe-anual-enero-diciembre-2018-2>

Provea (2017). «Informe Anual enero-diciembre 2016». Disponible en <https://www.derechos.org.ve/informe-anual/informe-anual-enero-diciembre-2016>

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

Ross, Michael L. (2013). *The oil curse: how petroleum wealth shapes the development of nations*, Princeton: Princeton University Press.

Rotberg, Robert (2004). *When states fail: Causes and consequences*, Princeton: Princeton University Press.

Rousseau, Isabelle (2017). *Tribulaciones de dos empresas petroleras estatales 1900-2014*, Ciudad de México: El Colegio de México.

Salas-Bourgoin, María Andreina (2016). «Sociedad, Estado y renta petrolera en Venezuela: una relación unidireccional» en *Revista Geográfica Venezolana*, n°2, pp. 162-185, Mérida.

Sánchez Urribarrí, Raúl (2016). «Venezuela: Un régimen híbrido en crisis» en *Revista de Ciencia Política*, n°1, pp. 365-381, Santiago.

Stringham, Edward (2005). «Review When States fail: Causes and Consequences». *Quarterly Journal of Austrian Economics*, n° 8, pp.97-99, Auburn.

Transparencia Internacional (2019). «Índice de Percepción de Corrupción». Disponible en <https://www.transparencia.org/es/news/cpi-2019-global-highlights>

Transparencia Venezuela (2016). «Las políticas alimentarias que llevaron hasta los CLAP». Disponible en <https://transparencia.org.ve/wp-content/uploads/2016/09/Informe-CLAP-2016-1.pdf>

Transparencia Venezuela (2015). «El Nepotismo se pasea impunemente por el poder judicial». Disponible en <https://transparencia.org.ve/project/el-nepotismo-se-paseaimpunemente-por-el-poder-judicial/>

United Nations Office on Drug and Crime (2019). «Global Study on Homicide/Venezuela» Disponible en https://data-nodc.un.org/GSH_app

Weber, Max (2002). *Economía y Sociedad: Esbozo de Sociología Comprensiva*, México: Fondo de Cultura Económica.

Ylikoski, Petri (2016) «Thinking with the Coleman Boat» en *The IAS Working Paper Series*, n°1, pp.1-38.

La relación entre Venezuela y China: símbolo del proyecto bolivariano y sus dilemas (1999-2019)

Élodie Brun

pp. 63-89

Resumen

Este artículo analiza en qué medida la intensificación de las relaciones chino-venezolanas se vincula con los objetivos de la Revolución Bolivariana. Tanto a nivel político como económico, este acercamiento bilateral ha servido a los gobiernos de Hugo Chávez (1999-2013) y Nicolás Maduro (2013-) para diversificar la inserción internacional del país y para concretar el proyecto bolivariano en Venezuela. En el contexto de la crisis política y socioeconómica, la importancia del apoyo chino se ha confirmado para Nicolás Maduro, como fuente de supervivencia interna y de respaldo internacional. Sin embargo, esta relación bilateral también refleja los desafíos de la Revolución Bolivariana, proyecto que no logra concretarse y genera nuevas formas de dependencia. Ambos escollos preocupan a la oposición y cuestionan el futuro de los vínculos chino-venezolanos.

Palabras clave

Venezuela / China / Política exterior / Relaciones Sur-Sur / Revolución Bolivariana

Abstract

This article analyzes to what extent the intensifying Sino-Venezuelan relationship is linked to the objectives of the Bolivarian Revolution. At the political and economic levels, the bilateral rapprochement served Hugo Chávez (1999-2013) and Nicolás Maduro's (2013-) governments to diversify the country's international insertion and to put the Bolivarian project into practice at home. In the context of the political and socioeconomic crisis, the importance of the Chinese backing is being confirmed for Nicolás Maduro, as a source of domestic survival and international support. However, bilateral relations also reflect the Bolivarian Revolution challenges, such as the lack of implementation of the project and the creation of new forms of dependency. Both dilemmas worry the opposition and question the future of Sino-Venezuelan ties.

Key words

Venezuela / China / Foreign Policy / South-South Relations / Bolivarian Revolution

* Profesora Investigadora en el Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México y Doctora en Ciencia Política, con especialidad en Relaciones Internacionales, de Sciences Po París.
Correo-e: ebrun@colmex.mx, elodie.brun@gmail.com

Introducción

Durante la clausura de la XV Comisión Mixta de Alto Nivel China-Venezuela, llevada a cabo en febrero de 2017, el presidente Nicolás Maduro declaró: «Entre China y Venezuela nos vemos como dos naciones hermanas, tenemos un destino compartido» (Mppre, 2017a). Esta cita refleja la importancia adquirida por el país asiático para los gobernantes venezolanos desde el lanzamiento de la Asociación estratégica en 2001. La Asociación se volvió «Integral» en 2014 y, unos años más tarde, Venezuela recibió la bienvenida a la Iniciativa de la Franja y la Ruta, el proyecto económico y político de mayor envergadura de la República Popular China.

Antes de la llegada al poder de Hugo Chávez, los contactos bilaterales se habían inscrito en el contexto de la paulatina inserción internacional de la China continental al escenario global. Los lazos son antiguos, ya que entre Venezuela y China las relaciones diplomáticas se establecieron por primera vez en 1936 (Briceño y Molina Medina, 2020), aunque fueron interrumpidas tras la llegada al poder del régimen comunista chino. Estas se reanudaron el 28 de junio de 1974, después del acercamiento chino-estadounidense. Posteriormente, los primeros acuerdos de inversiones chinas en el sector energético venezolano se realizaron en la segunda mitad de los años noventa con la llegada de la empresa China National Petroleum Corporation (CNPC) a las zonas de Maracaibo y de Caracoles para llevar a cabo actividades de extracción y con una cooperación en la producción de orimulsión.

Sin embargo, a partir de 1999, los vínculos bilaterales han evolucionado en función del ascenso global de China y, al mismo tiempo, de la voluntad política firme del lado venezolano. Este dinamismo desde Venezuela constituye el aspecto más novedoso que queremos estudiar en este trabajo, tanto desde el aspecto económico como ideológico. Por lo tanto, nos vamos a centrar en el periodo de los gobiernos bolivarianos, término aquí usado para referirnos a los mandatos de Hugo Chávez (1999-2013) y de Nicolás Maduro (2013-).

La literatura académica sobre las relaciones entre América Latina y China es abundante, pero desequilibrada. La mayor parte de los trabajos se concentran en los sectores comerciales y financieros, lo cual no sorprende dada la importancia del ámbito económico para entenderlas. En un primer momento, Venezuela no era un caso de interés en la región; no obstante, los estudios son ahora cada vez más numerosos, aunque siguen sin desviarse de la tendencia general. Suelen dedicarse a tres aspectos principales: el factor petrolero, los acuerdos de cooperación y el financiamiento chino (Briceño y Molina Medina, 2020; Cardona Romero, 2015; Cornejo y Navarro, 2012; Corrales, 2010; Cortés Delgado, 2008; Ellis, 2009 y 2010; Erikson, 2005 y 2006; García Agustín, 2016; Giacalone y Briceño Ruiz, 2013; Guelar, 2013; Hermann, 2013; Kaplan y Penfold, 2019; Larrarte, 2006; Mijares, 2015a; Paz, 2011; Ratliff, 2006; Ríos, 2009 y 2013; Romero, 2013; Sun, 2015; Yin-Hang y Acuña, 2019).

Estudios recientes tienden a incluir dimensiones globales en el contexto de las tensiones crecientes entre Estados Unidos y China y, en menor medida, con Rusia (Mijares, 2017).

Esta orientaciones de la literatura sobre la relación entre Venezuela y China contrastan con el consenso que existe entre académicos especialistas de la política exterior venezolana para caracterizarla como extremadamente ideologizada desde 1999. De hecho, los análisis se centran en el estudio de caso y se dedican de manera esporádica a los intereses políticos de cada parte (para China, ver Rodríguez Arando, 2014). Con el fin de seguir profundizando la reflexión sobre los vínculos chino-venezolanos, el objetivo principal de este artículo es vincular este acercamiento con el proyecto internacional bolivariano. ¿De qué manera es emblemática la relación de la política exterior de los gobiernos venezolanos desde 1999 con la República Popular de China?

A modo de advertencia, en este trabajo no se trata de proponer un análisis de los intercambios económicos en sí, sino de explicitar su lazo con la estrategia política venezolana. Además de que, precisamos desde ahora, demostrar la importancia de China para la Revolución Bolivariana no significa que esta opción de política exterior se considere válida y tampoco se busca describir el ascenso chino a nivel global en términos normativos positivos. Más bien, buscamos analizar la coherencia entre el proyecto internacional bolivariano y su aplicación concreta.

La política exterior venezolana es estudiada a partir de la asociación de cuatro factores primordiales que incluyen dimensiones tanto externas como domésticas: un país petrolero (perfil de la economía, uso internacional); la búsqueda de legitimidad para el régimen y el gobierno de turno (sea democrático o no); la relación con Estados Unidos (socio indispensable, asimetría, dependencia); y la promoción de la multipolaridad en el orden mundial (apoyo a la integración regional, diversificación de las relaciones diplomáticas). El peso de estos factores varía en función de circunstancias exógenas, como el contexto global, y de un elemento fundamental que es el papel del presidente en Venezuela (Corrales y Romero, 2015; Ellner, 2008: 195-213; Giacalone, 2013; Maccarthy-Jones y Turner, 2011: 564; Mijares y Romero, 2016). Cuando coinciden boom petrolero y voluntad presidencial, la diplomacia venezolana tiende al sobredimensionamiento y a la inversa en tiempos de crisis económica (Barreto, 2018; Romero, 2006; Serbin y Serbin Pont, 2014).

Tomando en consideración estas características, argumentamos que China simboliza los propósitos internacionales de la Revolución Bolivariana de tres maneras: es un elemento clave de la lógica emancipadora defendida por las autoridades venezolanas; constituye un apoyo fundamental para la legitimidad y permanencia en el poder del chavismo; y revela los desafíos de la política exterior de los gobiernos de Hugo Chávez y Nicolás Maduro. Gracias a la importancia material que han adquirido, los lazos chino-venezolanos permiten ilustrar no solo las ambiciones, sino también las dificultades del proyecto bolivariano.

Este trabajo cualitativo utiliza como fuentes primarias los boletines del Ministerio del Poder Popular para Relaciones Exteriores (Mppre), bases de datos, principalmente internacionales y discursos de presidentes y ministros de Relaciones Exteriores de Venezuela. Las notas de prensa complementan la información oficial.

China en el corazón de la lógica de emancipación bolivariana

China constituye un elemento clave de la política exterior de la Revolución Bolivariana, en los aspectos tanto simbólicos, al nutrir una aspiración de superación de las asimetrías globales, como concretos, al facilitar la diversificación de las relaciones exteriores de Venezuela.

Lectura crítica del sistema internacional y visión emancipadora de las relaciones Sur-Sur

Los gobiernos de Hugo Chávez y Nicolás Maduro defienden una visión crítica del sistema internacional que apunta principalmente a las actuaciones de Estados Unidos. Nicolás Maduro fue el ministro de Relaciones Exteriores a partir de 2006, hasta ser nombrado vicepresidente en 2012. Por lo tanto, puede ser considerado como un pilar de la visión bolivariana hacia el exterior y fiel seguidor de su antecesor en la presidencia (Brun, 2014; Romero y Mijares, 2016). Según ambos líderes, la primera potencia busca la defensa de sus intereses vía un proceso de dominación, el cual califican de «imperialista».

Gran parte de la visibilidad global de Venezuela se debe a la promoción que Hugo Chávez hizo de su proyecto hacia el exterior, gracias a su carisma y también a declaraciones estruendosas que buscaban promover su interpretación del sistema internacional. Su difusión también fue facilitada por el contexto global de transición a un mundo post-unipolar (Romero, 2006; Williams, 2011) y la pésima imagen de la administración en Estados Unidos a inicios de los años 2000; matizada, aunque no desaparecida, durante los mandatos de Barack Obama y revivida con la elección de Donald Trump en 2017.

Existen varias interpretaciones sobre el objetivo principal de la política exterior bolivariana. Seguimos la lectura autonomista según la cual los gobiernos de Chávez y Maduro procuran ampliar su margen de maniobra en el sistema internacional gracias a la creación de nuevas asociaciones (Romero y Mijares, 2016:182).¹ Los países más débiles, como Venezuela, deben desarrollar una política exterior en contra de estos objetivos hegemónicos y una manera de hacerlo es multiplicando apoyos. No se trata de reemplazar sino de reequilibrar el orden mundial, así como las relaciones exteriores de Venezuela, a partir de una lectura binaria del sistema internacional, dividido entre amigos y enemigos (finalmente no tan alejada de la estadounidense a inicios de los años 2000) (Romero, 2010).

¹ Varios autores que publican en inglés usaron en una perspectiva similar el concepto de *soft-balancing* (Corrales, 2010; Williams, 2011).

La búsqueda de una mayor libertad de acción —traducida en el lenguaje oficial como «autonomía» o «independencia»— se asoció con la promoción de un mundo «pluripolar». Según la lectura oficial, Hugo Chávez se inspiró en una reflexión de Simón Bolívar sobre el equilibrio del universo para garantizar la soberanía venezolana.² El mundo «pluripolar» está compuesto de cinco polos de poder: el africano, el norteamericano, el suramericano, el asiático y el europeo (Mppre, 2007). Nicolás Maduro se inscribió en la misma interpretación cuando declaró en septiembre de 2013, a propósito de la alianza con China: «Se ve el surgimiento de nuevos valores arraigados en [...] el equilibrio de un mundo sin imperios hegemónicos» (Mppre, 2013a).

Para los gobiernos bolivarianos, la República Popular China desempeña un papel crucial en la transición hacia el mundo «pluripolar». Este país se menciona en todos los programas de gobierno desde 2001. En el Plan Patria de 2013, presentado por Hugo Chávez en junio de 2012, se considera proteger la soberanía, construir una alternativa al capitalismo, consolidar al país como potencia regional y energética mundial, y contribuir a un mundo multicéntrico. En todos estos aspectos, China está presente.

El lugar clave donde la descentralización del sistema internacional se puede empujar es la Organización de las Naciones Unidas, en cuyos foros se encuentran de manera única los Estados de todo el mundo. Desde 1999, los representantes venezolanos han apoyado las posturas chinas en estos foros. Una decisión simbólica fue el voto a favor de la resolución de no acción sobre China en el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas en 2004, que canceló una propuesta, en parte apoyada por Estados Unidos, que criticaba la actuación del gobierno de Beijing en el ámbito de los derechos humanos. Sobre Siria, después del estallido del conflicto civil, Venezuela defendió una posición similar a la de China (y de Rusia), al rechazar toda intervención y promover la inclusión del gobierno de Bashar al-Assad en la resolución de este conflicto. No cambió de política cuando participó en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas como miembro no permanente entre 2015 y 2016. Se apegó al principio de no injerencia, alineándose con China y Rusia, miembros permanentes de la institución, con poder de veto. A cambio, China apoyó la candidatura venezolana frustrada al Consejo de Seguridad en 2006 (Mijares, 2015b: 81; Ríos, 2013: 59-60).

De hecho, los gobiernos bolivarianos se convirtieron en un apoyo casi sistemático del país chino. Adoptaron una posición muy firme con Taiwán, que decidió cerrar su representación en Venezuela (Cornejo y Navarro, 2010: 85), y criticaron el otorgamiento del Premio

² La referencia a Bolívar es recurrente en la vida política venezolana y sujeta a diversas interpretaciones. La recuperación chavista del pensamiento del libertador forma parte de esta tradición y no genera un consenso entre los actores y los analistas de la política exterior venezolana.

Nobel de la Paz a Liu Wiaobo en 2010. Según Delcy Rodríguez Gómez, canciller entre finales de 2014 y junio de 2017, «no solo somos socios estratégicos, sino también firmes aliados en lo que significa China hoy en la defensa de los principios esenciales para la humanidad como la seguridad, la paz» (Mppre, 2017b). Además de nutrir la lectura crítica de las relaciones internacionales de los líderes de la Revolución Bolivariana, China encarna el proceso concreto de diversificación de las relaciones exteriores de Venezuela.

El aporte chino en la diversificación de las relaciones exteriores

Los vínculos internacionales del país latinoamericano han sido muy influenciados por la dependencia económica hacia Estados Unidos para vender petróleo, comprar bienes y obtener inversiones. Tal dependencia hizo de Venezuela un aliado político fiable para la primera potencia a lo largo del siglo XX. Sin embargo, cuando Hugo Chávez llegó al poder, la dependencia de Estados Unidos comenzó a ser percibida como contraria al buen desarrollo del proyecto bolivariano (Chávez y Harnecker, 2005). La lógica de emancipación, según esta interpretación, solo puede pasar por una diversificación de los socios. Si bien la diplomacia se ha activado en tal sentido durante las presidencias de Hugo Chávez y de Nicolás Maduro, las relaciones con ciertos países alcanzaron más consistencia que otros. En dos décadas China se ha convertido en una prioridad diplomática, tanto en el ámbito político como económico.

A nivel político, los vínculos chino-venezolanos se han incrementado de manera inédita. Hugo Chávez visitó el país asiático en seis ocasiones (1999, 2001, 2004, 2006, 2008, 2009) y Nicolás Maduro cinco veces (2013, dos en 2015, 2017 y 2018; en 2014, fue el líder chino, Xi Jinping, quien viajó a Venezuela). El impulso en las relaciones bilaterales ocurrió con el lanzamiento de la Alianza Estratégica en 2001. Según datos oficiales de acceso público, Venezuela y China solamente habían firmado 74 acuerdos entre 1974 y 1998, mientras que alcanzaban más de 360 el año en que murió Hugo Chávez. Es difícil estimar el número de acuerdos y el número de proyectos dada la flexibilidad del vocabulario utilizado por los gobernantes bolivarianos; además, no todos los acuerdos llevan a la creación de un nuevo proyecto. Nicolás Maduro declaró en febrero de 2017 que 790 proyectos bilaterales fueron diseñados, de los cuales 495 concluyeron, 205 estaban en proceso de implementación y 90 por ejecutarse (Mppre, 2017a), para un total de alrededor 500 acuerdos firmados. Desde 2001, la Comisión Mixta de Alto Nivel (CMAN) está encargada de coordinar ocho mesas de trabajo temáticas con la finalidad de planificar la relación bilateral. Su XVI reunión tuvo lugar en septiembre de 2018 (Mppre, 2018), lo que confirma su funcionamiento, por lo menos hasta la profundización de la crisis política y socioeconómica en Venezuela.

El acercamiento político fue acompañado por una impresionante intensificación de las relaciones comerciales, de inversión y de financiamiento. Para estos sectores también

resulta complicado encontrar datos fiables sobre la evolución de los flujos económicos dado que en ninguno de los dos países se publican de manera exhaustiva. Por ejemplo, Venezuela no declara sus exportaciones petroleras desde 2006, lo cual hace imposible un análisis detallado de su comercio internacional. Según la base de datos UN Comtrade de las Naciones Unidas, tomando como punto de referencia la información china, los intercambios comerciales aumentaron de manera significativa hasta 2012 (+38.988 por ciento para las importaciones, +2.625 por ciento para las exportaciones, ver gráfico 1). En 2013, China se convirtió en la segunda fuente de las importaciones venezolanas, delante de proveedores tradicionales de abastecimiento como Colombia y Brasil, pero detrás de Estados Unidos.

Los flujos comerciales con China presentan dos ventajas para los gobiernos bolivarianos.

Primero, al contrario de una mayoría de países latinoamericanos, Venezuela mantiene un superávit en su balance comercial con China (sin saber antes o después de deducir el pago por deuda) (Cepal, 2016: 24). En un contexto de dificultades económicas, parte del superávit significa una entrada de divisas bienvenida para el gobierno de Nicolás Maduro.

Segundo, para un país monoexportador como Venezuela, cualquier proceso de diversificación de las relaciones exteriores pasa por la búsqueda de nuevos compradores del principal producto vendido hacia afuera. Estados Unidos es el tradicional cliente de Venezuela; China sirve entonces para balancear el peso estadounidense. El gráfico 2 nos enseña que, efectivamente, Venezuela exporta esencialmente petróleo a China, entre 70 por ciento y más del 90 por ciento del total de estos flujos según los años (por ejemplo, 73.9 por ciento en 2015 y 95.8 por ciento en 2018). El monto real de estas exportaciones es difícil de evaluar, ya que no sabemos exactamente si los envíos que se hacen por venta incluyen el pago de la deuda. En efecto, parte de los créditos tienen previsto un reembolso en barriles del hidrocarburo (Mppre, 2012a: 13). Según una publicación oficial venezolana, durante los primeros cuatro meses de 2013, Venezuela exportó 626.000 barriles por día a China contra 754.000 a Estados Unidos (Gosset y Porras Ponceleón, 2013). Otras fuentes periodísticas confirman estas cifras (Pons y Ellsworth, 2015) y precisan que parte de los flujos pasan por Singapur. Además, la caída de la producción petrolera venezolana afecta más los flujos con Estados Unidos que con China, por lo cual, paulatinamente, la economía asiática está ocupando un lugar de contrapeso al socio tradicional.³

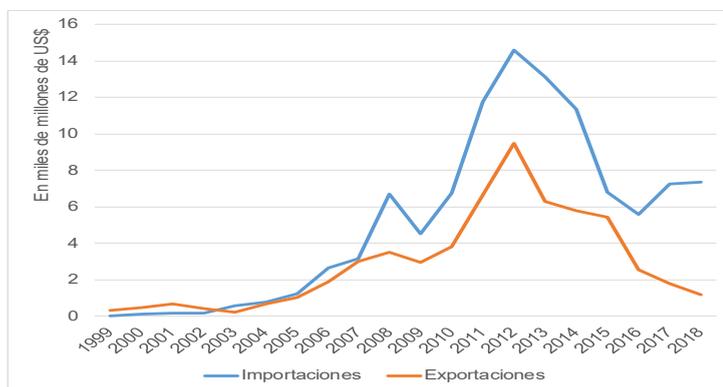
Sin embargo, paralelo al empeoramiento de la crisis económica en Venezuela, los flujos comerciales con China cayeron drásticamente, sobre todo en el caso de las exportaciones al

³ Otros países comenzaron a comprar petróleo venezolano en cantidades relevantes, como India, por lo menos hasta la profundización de las sanciones estadounidenses y de la crisis productiva en Venezuela

país latinoamericano, que regresaron al nivel de 2005, como se puede apreciar en el gráfico 1. Con respecto a las importaciones, en el gráfico 2 se observa la variación en el precio del petróleo. Además, a partir de 2019 entraron en vigor sanciones estadounidenses inéditas en contra del sector petrolero venezolano, por lo que se puede esperar mayor contracción en los intercambios comerciales con China.

Gráfico 1

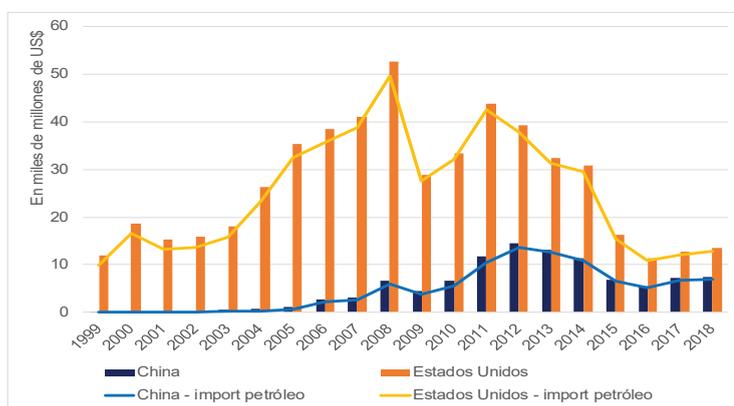
Flujos comerciales desde China con Venezuela



Fuente: UN Comtrade, datos de China (con Hong Kong y Macao). SITC Rev. 1

Gráfico 2

Bienes venezolanos importados por China y Estados Unidos



Fuente: UN Comtrade, datos de China (con Hong Kong y Macao) y Estados Unidos. SITC Rev.1. Importaciones totales e importaciones de petróleo «código 33».

Al mismo tiempo que se han intensificado los lazos comerciales, China se ha vuelto uno de los principales inversores en Venezuela y Venezuela uno de los más importantes receptores de estas inversiones en América Latina (Dussel Peters, 2013), por lo menos hasta la profundización de la crisis económica. Las inversiones se concentran en el sector energético y minero, con proyectos de exploración y extracción, en particular en la Faja Petrolera y en el Arco Minero del Orinoco, y en empresas conjuntas, por ejemplo, para la fabricación de taladros. Con respecto al sector petrolero, las compañías CNPC y Sinopec padecen la situación económica nacional e internacional, y parece que ralentizaron sus actividades en Venezuela en los últimos años (Moleiro, 2019; Rucinski, 2017).

Otro aspecto esencial desde 2007 radica en el financiamiento. China era la primera fuente de crédito para Venezuela de acuerdo con las fuentes oficiales y académicas hasta 2017 (posteriormente Rusia entró como otro socio clave). El China-Latin America Finance Database del Inter-American Dialogue indica que, en 2016, Venezuela era el país latinoamericano que más créditos tenía con China, con 17 préstamos de un valor total de 62.2 mil millones de dólares, casi un tercio del total adjudicado durante la gestión de Nicolás Maduro. A modo de comparación, el segundo país era Brasil con casi 37 mil millones de dólares.⁴ Los fondos se dirigen esencialmente al sector petrolero, al Fondo Conjunto Estratégico Chino-Venezolano de 2007, también llamado Fondo Pesado y aprovisionado en diferentes tramos, y al Fondo de Gran Volumen y a Largo Plazo a partir de un crédito de 2010.

Los créditos chinos permitieron a Venezuela cumplir con su política de no trabajar con las instituciones financieras internacionales (Banco Interamericano de Desarrollo, Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional). Estos préstamos se realizaron a tasas más ventajosas que las del mercado para el gobierno de Hugo Chávez —diferencia entre 12 por ciento con China y 15 por ciento en bonos del Tesoro o 20 por ciento en el mercado en 2010 (El Nacional, 2010a; Yin-Hang y Acuña, 2019)—. A pesar de que Estados Unidos siguió siendo el principal socio para la economía venezolana hasta las sanciones de 2019, parece claro que una diversificación tuvo lugar con China durante los últimos 20 años. Los gobiernos de Chávez y Maduro se aprovecharon del auge económico chino; sin embargo, su visión del país asiático a veces puede parecer simplista.

¿Una visión idealista?

El modelo chino, definido como socialista de mercado, ejerce cierta atracción sobre los dirigentes bolivarianos. Existen vínculos entre los partidos en el poder, el Partido Comunista

⁴ http://www.thedialogue.org/map_list/, consultado el 29 de febrero de 2020. Ver también (Gallager, Irwin y Koleski, 2012).

Chino (PCCh) y el Partido Socialista Unido de Venezuela (PSUV), incluyendo la capacitación de miembros de este último en la Escuela de Cuadros del PCCh (Minci Prensa Presidencial, 2009). Además, el gobierno de Nicolás Maduro anunció el lanzamiento de Zonas Económicas Especiales, retomando el término chino en inglés Special Economic Zones (SEZ) (García Agustín, 2016: 117-123).

Un primer límite en la apreciación de la relación bilateral radica en la imprecisión con la cual los gobernantes venezolanos usan el término «socialismo» para calificar a un socio con el fin de que sirva de alternativa a la opción capitalista estadounidense, según la lógica binaria antes mencionada. Más aún, esta vinculación con el modelo chino se basa a veces en una visión simplista, incluso errónea, del país asiático. Por ejemplo, en 2011, el entonces vicepresidente Elías Jaua (en este puesto entre enero de 2010 y octubre de 2012) definió a China como un estado que «nunca ha atropellado a ningún país como sí lo han hecho otras potencias en el mundo»; mientras Hugo Chávez declaraba que el país asiático se encontraba en la «vanguardia tecnológica y social» (Mppre, 2011c y 2011a). Tal descripción no corresponde del todo con la realidad si pensamos en las complicadas relaciones de China con sus vecinos por cuestiones históricas y territoriales como en el Mar del Sur de China, así como en el nivel alto y persistente de pobreza que sigue caracterizando la población de este estado. Es cierto que conviene contextualizar esta retórica que se dirige a la audiencia interna venezolana para legitimar la política gubernamental.

Un vector indirecto de legitimidad interna

China es un apoyo indispensable para la supervivencia de la economía venezolana y la continuación de la Revolución Bolivariana. Tal afirmación no significa que las autoridades chinas intervengan directamente en el país latinoamericano, sino que la intensificación de las relaciones bilaterales facilita la tarea de los representantes bolivarianos que bien han entendido el provecho que podían sacar de la Asociación Estratégica Integral.

A la sombra de Hugo Chávez

La relación con China simboliza la continuidad de la obra de Hugo Chávez. Nicolás Maduro fue dirigente maoísta durante sus estudios de secundaria (Guelar, 2013:182), pero China le sirve sobre todo para convencer al campo chavista. El actual dirigente venezolano debe gran parte de su legitimidad al hecho de que fue nombrado por el líder fallecido para reemplazarlo. Por lo tanto, se asocia de manera constante con su mentor y, en el ámbito de la política exterior, toma el mismo camino. Las diferencias observadas, en particular cierta disminución del activismo, tienen que ver con las complicadas situaciones económicas y políticas, y no señalan una reorientación diplomática (Barreto, 2018; Brun, 2014; Mijares, 2015b). El discurso oficial recuerda constantemente el papel de Hugo Chávez en el acercamiento con China, como se ilustra a continuación:

Hugo Chávez fue «el arquitecto de las relaciones estratégicas chino-venezolanas, para seguir impulsando a nuestra Patria y dándole mayores beneficios a nuestro pueblo», Nicolás Maduro en septiembre de 2013 (Mppre, 2013b).

«Fue nuestro gigante que llevó la relaciones entre China y Venezuela a un nivel en cual sacó a Venezuela de la diplomacia decadente», Canciller Delcy Rodríguez Gómez (en este puesto entre 2014 y junio de 2017), en enero de 2017 (Mppre, 2017b).

Más allá de la justificación de índole ideológica, esta relación bilateral se ha vuelto esencial en la realización de los programas de la Revolución Bolivariana.

Un socio clave de la concretización y perpetuación de la Revolución Bolivariana

Los lazos con China constituyen un vector esencial de implementación y de promoción de los propósitos socioeconómicos del proyecto bolivariano a escala doméstica. Como todos los gobiernos venezolanos desde el desarrollo del sector petrolero, Hugo Chávez y Nicolás Maduro han procurado impulsar la diversificación y la consolidación de los sectores productivos nacionales. El papel chino se desempeña de tres maneras: como proveedor, como participante en proyectos y como apoyo de emergencia.

En primer lugar, China provee productos y servicios inalcanzables en los mercados tradicionales o más baratos, como en el sector de la defensa y en el de las viviendas. Ante el embargo estadounidense sobre la venta de productos militares a Venezuela, incluso para piezas de reemplazo, los gobiernos de Chávez y Maduro buscaron alternativas, principalmente con Rusia y, en menor medida, con China. Compraron radares, aviones de combate y entrenamiento y aviones de transporte Shaanxi Y-8, por ejemplo (Romero, 2013). En cuanto a la Misión Gran Vivienda, esta se realizó en gran parte mediante contratos con empresas chinas (Mppre, 2013c y 2012a:13).

Además, las autoridades chinas han aceptado participar en proyectos que implican transferencia de tecnología. Estos proyectos se pueden desarrollar vía tratados comerciales, como con la compra de los satélites Simón Bolívar (2008), Francisco Miranda (2012) y Antonio José de Sucre (2017), que prevén la capacitación de agentes venezolanos, o vía la creación de empresas mixtas, en las cuales el gobierno venezolano a priori posee una mayor parte. Los casos más conocidos son los de ensamblaje de celulares y de electrodomésticos. Se trata del método estelar de la Revolución Bolivariana para desarrollar las actividades manufactureras en el país petrolero. Según el esquema ideal, en un inicio se contempla una fábrica piloto para luego replicarla en caso de éxito. Ambas partes financian la construcción de la planta; en un primer tiempo, se importan las piezas de China mientras que los socios chinos enseñan cómo ensamblarlas y gestionar la empresa a sus contrapartes venezolanas. Progresivamente, la producción de las piezas se vuelve enteramente local y la fábrica se

autogestiona. Cabe precisar desde ahora que las dificultades de realización han impedido la conclusión de los proyectos (punto que detallaremos en el tercer apartado). Antes de que funcione la planta, el gobierno venezolano adquiere los productos gracias a créditos y los vende más baratos a través de redes públicas de distribución. Entre las múltiples iniciativas diseñadas, podemos mencionar el caso de la marca Haier que participa en una fábrica ubicada en los Valles del Tuy y contribuye al abastecimiento de la Misión social «Mi casa bien equipada» (Mppre, 2012b).

En el Plan Patria de 2012 queda explícita la importancia de China para el proyecto bolivariano. Se enumeran los tipos de proyectos en curso: infraestructura, desarrollo social (alojamiento, salud), desarrollo energético, transporte de crudo, integración industrial, industria automóvil, agroindustria, empresas de ensamblaje y actividades mineras (Mppre, 2012a:13). Cabe señalar que los actores chinos se beneficiaron de muchas facilidades por parte de las autoridades venezolanas para acceder al mercado interno; por ejemplo, exenciones del pago del Impuesto al Valor Agregado (IVA) o la obtención privilegiada de divisas en el marco del control del cambio (Mppre, 2011b; Pons y Ellsworth, 2015; Toro Hardy, 2008: 9; Yin-Hang y Acuña, 2019). Por consiguiente, parte de los créditos otorgados por los gobernantes chinos ayudan a mantener programas destinados a los sectores más desfavorecidos del país, bastión electoral de Hugo Chávez y su sucesor (García Agustín, 2016: 116). Las autoridades asiáticas también apoyaron con la venta de alimentos ante el empeoramiento de la escasez en Venezuela (Mppre, 2011d).

En este sentido, China representa cada vez más un apoyo crucial en tiempos de crisis política y socioeconómica. Los representantes chinos siguen reconociendo al gobierno de Nicolás Maduro hasta el momento actual. En 2017, después del anuncio de la creación de una Asamblea Constituyente para reemplazar a la Asamblea Nacional, en manos de la oposición, se zafaron de las condenas, principalmente estadounidenses y europeas, y declararon que la votación del nuevo órgano se había desarrollado sin mayores problemas (Reuters, 2017b). También aceptaron los resultados de la elección presidencial de mayo de 2018, cuyo cuestionamiento llevó a la proclamación de Juan Guaidó a inicios de 2019.

Además, desde 2017, Estados Unidos ha convocado a siete reuniones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (CSNU), inicialmente informales, sobre la situación en Venezuela. China, junto con Rusia, se opone a la inclusión del tema en la agenda del CSNU y vetó una propuesta de resolución crítica hacia el gobierno de Nicolás Maduro en 2019. Los representantes chinos se rehúsan a que se considere el caso como una amenaza a la paz y la seguridad internacionales. En su discurso, abogan por una salida negociada de la crisis entre actores venezolanos (Brun y Parthenay, 2020).

En el plano económico, los cinco viajes de Nicolás Maduro tuvieron como principal meta el obtener nuevos financiamientos y negociar nuevas condiciones de reembolso de los créditos, en un contexto de caída de los precios del petróleo. En las dos primeras

ocasiones, sus esfuerzos rindieron frutos y aliviaron las presiones sobre la economía venezolana al solucionar parcialmente la falta de liquidez (Corrales y Romero, 2013: 87; Mijares, 2015a: 38). El propio presidente así lo reconoció en enero de 2017: «De no ser por China, los dolores y las medidas de la guerra económica serían más profundos y dramáticos» (Mppre, 2017c).

En noviembre de 2017, dos agencias de calificación financiera, Standard & Poor's Ratings y Fitch declararon que el Estado venezolano y la empresa pública de petróleo, Petróleos de Venezuela, S. A. (Pdvs), habían entrado en un impago parcial de su deuda externa. Unos días más tarde, la Asociación Internacional de los Productos Derivados, que reúne a varios inversores financieros, dio a conocer que Pdvs había faltado al pago en tres ocasiones de productos derivados (*credit default swaps*), por lo cual consideró que la empresa se encontraba en situación de incumplimiento de su deuda. Después de estos anuncios, el portavoz del ministerio chino de Relaciones Exteriores, Geng Shuang, declaró que tenía la convicción de que Venezuela podía resolver este problema. Esta declaración se interpretó como un silencio optimista todavía favorable al gobierno venezolano (Reuters, 2017a).

El pragmatismo venezolano: la comprensión de las necesidades chinas

China representa la potencia emergente por excelencia y la mayor alternativa a Estados Unidos; además, su ascenso basado en el crecimiento económico conlleva necesidades cada vez más apremiantes. Desde 1993, China es importadora neta de petróleo y Venezuela posee las mayores reservas mundiales. Los gobiernos bolivarianos han entendido desde temprano el aspecto desafiante de la emergencia china para Estados Unidos, así como el interés chino en el petróleo, debido a que es un aspecto fundamental, pero exógeno, de su desarrollo y del mantenimiento del PCCh en el poder. Respecto a la relación con Venezuela, el principal objetivo chino es garantizar su abastecimiento de oro negro a mediano y largo plazo (Hongyi, 2007; Zweig y Jianhai, 2005). Según Hongbo Sun, Venezuela sería incluso el único socio latinoamericano relevante para la seguridad energética china (Sun, 2015). Los representantes venezolanos han usado estos aspectos políticos y económicos para perseguir sus propios intereses, en particular los concernientes a la cuestión financiera en los últimos años. Pero, al buscar más igualdad y mayor libertad de acción, la Venezuela bolivariana se topa con el reto de una nueva asimetría y un contexto de incertidumbre en su relación con China.

China reveladora de los desafíos del proyecto bolivariano

Otro aspecto consensuado por la literatura académica y la prensa remite a los grandes obstáculos que los gobiernos bolivarianos enfrentan a la hora de concretar su proyecto. La relación con China también padece estos escollos y revela las contradicciones intrínsecas de la Revolución Bolivariana.

Los escollos de la parte venezolana: las deficiencias de un país petrolero

En la relación con China destacan dos limitaciones inherentes a Venezuela: la disfunción administrativa y la estructura de su comercio internacional. En su libro ahora clásico, *The Paradox of Plenty*, Terry Lynn Karl recuerda que los países petroleros suelen presentar problemas de gestión pública (Lynn Karl, 1997). El hecho de que la relación con China esté a cargo del despacho presidencial es revelador en este sentido (Domínguez, 2006: 42). En Venezuela la burocracia se caracteriza por su ineficacia, en particular durante los gobiernos bolivarianos. Así, muchos proyectos con China no se implementaron o no evolucionaron como previsto. Tal es el caso de la empresa mixta contemplada con Haier antes mencionada, ya que la fábrica todavía no entraba en funcionamiento regular en 2019 (Pons y Ellsworth, 2015; Battistelli, 2019); si retomamos el esquema de los proyectos pilotos, este no superó ni siquiera la primera etapa. Otras plantas arrancaron con la producción, pero de manera intermitente, como en el caso de los celulares fabricados en asociación con Huawei y ZTE. Asimismo, la Industria China Venezolana de Taladros (ICTV) debía entregar 15 taladros al año y, al parecer, solo ensambló 13 entre 2010 y 2011 (Mppre, 2012a: 28; Pons y Ellsworth, 2015). La corrupción también perturba el buen funcionamiento del Estado venezolano y ha afectado los proyectos diseñados con China. En 2013 varios funcionarios del Fondo Conjunto intentaron robar 84 millones de dólares de sus reservas (Ellsworth, 2013).

Otro obstáculo a la relación bilateral tiene que ver con la especificidad del petróleo venezolano y la estructura poco flexible de su mercado. Primero, cuesta mucho más transportar el oro negro a China que a Estados Unidos. Los barcos tardan entre cuatro y siete días en llegar al vecino del norte; en cambio, para alcanzar China, demoran 24 días vía Panamá o 44 días vía África. En efecto, los supertankers no pasan por el Canal de Panamá. Segundo, Venezuela produce petróleo extrapesado y las refinerías chinas no están preparadas para procesarlo (Corrales, 2010; Domínguez, 2006: 43; Paz, 2011; Toro Hardy, 2008). Mientras las empresas chinas se adaptan, parte del producto comprado es revendido en el mercado global. Pdvsa posee una filial de refinación, Corporación Petrolera Citgo, que transforma parte de su crudo, pero está ubicada en Estados Unidos. Los gobiernos bolivarianos y el chino decidieron construir refinerías especiales para resolver esta deficiencia, pero el avance de los proyectos es muy lento desde 2009-2010⁵ (El Universal, 2014; Magnier, 2017). También se ha dicho que Pdvsa ha sido retirada de un proyecto en China, a causa de sus dificultades financieras (Aizhu, 2019).

⁵ Se trata del Plan Siembra Petrolera Refinación 2010-2030. Ver http://www.pdvsa.com/index.php?tpl=interface.sp/design/readmenu.tpl.html&newsid_obj_i_d=530&newsid_temas=82, consultado el 10 de marzo de 2018 (archivado).

Por último, las dificultades políticas y socioeconómicas que enfrenta el gobierno de Nicolás Maduro comenzaron a despertar preocupación del lado chino. Las oscilaciones económicas son típicas de los países petroleros; sin embargo, la crisis que afecta a la economía venezolana en los últimos años es de una magnitud inédita (regresaremos a los dilemas políticos en el apartado siguiente).

A lo largo del artículo hemos mencionado las contribuciones chinas al proyecto bolivariano con ejemplos que llegan hasta 2017; en efecto, a partir de esta fecha, se nota un cambio de actitud de las autoridades asiáticas de mayor prudencia y moderación. Ya nos referimos a la paralización de varios proyectos por parte de empresas del sector energético, pero esta tendencia también aplica para los actores políticos. Como el pago de la deuda se basa en gran medida en el envío de barriles de petróleo, existen dudas crecientes acerca de la posibilidad de su reembolso. En 2014, 45 por ciento de las exportaciones de crudo venezolano a China sirvieron para reembolsar la deuda (Pons, Ulmer y Parraga, 2016). Cuando estos barriles se pagan a costo de mercado (a veces los contratos establecen un precio fijo), los bajos precios del oro negro ralentizan el ritmo del reembolso.

La relación con China, además, se está viendo afectada por el endurecimiento de las sanciones a partir de 2019, la subsecuente agudización de los problemas de Pdvsa y la caída de la producción petrolera, en un contexto de fallas administrativas y mala gestión económica por parte del gobierno de Nicolás Maduro que ha implicado el aumento de la deuda pública. Desde 2017, Pdvsa no ha podido cumplir con todos sus compromisos internacionales y la producción petrolera estaría por debajo del medio millón de barriles al día a inicios de 2020, menos de un cuarto de los barriles producidos durante la era de Hugo Chávez (Kaplan y Penfold, 2019; Qiang y Rongrong, 2016). El monto de la deuda no pone en riesgo la estabilidad financiera china, sino más bien el futuro de sus operaciones en Venezuela. Desde 2017, las autoridades chinas no han otorgado nuevos créditos a sus contrapartes bolivarianas. En su lugar, se negociaron nuevas condiciones para reembolsar los créditos, como el pago parcial de los intereses, el escalonamiento en cantidad y en el tiempo de los envíos de petróleo y moratorias parciales. Por ejemplo, en 2018, el apoyo otorgado fue condicionado al financiamiento de la industria petrolera y al aumento hasta 49.9 por ciento de la participación de la CNPC en la empresa conjunta con Pdvsa, Sinovensa (Kaplan y Penfold, 2019). Estas concesiones traducen el objetivo chino de preservar su influencia en la economía venezolana a largo plazo, en particular en los sectores energético y minero.

Oficialmente, el pacto crédito contra petróleo sigue funcionando con el apoyo de los representantes chinos y permitió a Venezuela reembolsar la mitad de su deuda, según datos de 2015 (Latin American Herald Tribune, 2017; Pons y Ellsworth, 2015). El apoyo de China, sin embargo, solo alivia superficialmente a la economía venezolana (Christensen, 2016: 90), es decir, no participa en la resolución de sus deficiencias estructurales vinculadas con su economía monoexportadora.

Las limitaciones al idealismo: China se impone

Otras limitaciones tienen que ver con los malentendidos y las concesiones otorgadas a los socios chinos. Aparte del hecho de conceder un acceso privilegiado al mercado venezolano para los productos e inversiones provenientes del país asiático, ha emergido un debate sobre las condiciones que los gobiernos de Chávez y Maduro han aceptado a la hora de negociar proyectos y créditos con China. Parte de los créditos se realiza en yuanes y en vinculación a la compra de bienes chinos. También los contratos de servicios y de empresas mixtas financiados por el Fondo Conjunto estipulan que las compañías o los asesores chinos participen en su implementación, lo que solo debería ser el caso cuando se contempla una transferencia de tecnología (Giacalone y Briceño Ruiz, 2013; Pons y Ellsworth, 2015). Con respecto a los acuerdos financieros, si bien presentan varias ventajas para Venezuela — tasa de interés más baja, menos condicionalidades, alternativa al mercado—, ciertas cláusulas perjudican a los gobiernos bolivarianos. Por ejemplo, el precio del barril de petróleo para el reembolso de algunos préstamos habría sido fijado a 15 US\$ y los costos de transporte estarían a cargo de la parte venezolana (El Nacional, 2009c y 2010a). Esta información no ha sido confirmada oficialmente. Las autoridades bolivarianas también habrían aceptado que el arbitraje, en caso de litigio, esté a cargo de un centro especializado de Singapur, en contra de la norma venezolana que privilegia el arbitraje nacional (Romero, 2013: 135).

En este contexto surge un debate alrededor del respeto de la soberanía de Venezuela, pese a fungir como punta de lanza de la retórica bolivariana. Así, el Fondo Conjunto funciona según el voto proporcional de los participantes. Ahora bien, el gobierno chino aporta los dos tercios de los fondos, lo cual significa que este podría tener voz mayoritaria para determinar los proyectos que se van a desarrollar en territorio venezolano. Durante entrevistas realizadas en 2010, varios funcionarios del Estado latinoamericano reconocieron que sus contrapartes chinas se habían vuelto mucho más duras en las negociaciones bilaterales.

De esta manera, a pesar de que la relación bilateral importa a ambos socios, queda claro que las asimetrías aumentaron en detrimento de Venezuela. China es mucho más importante para el gobierno de Nicolás Maduro que Venezuela para las autoridades chinas. Paradójicamente, al buscar más independencia, Venezuela está cayendo en una nueva forma de dependencia (García Agustín, 2016; Yin-Hang y Acuña, 2019), que pone en peligro sus objetivos de política exterior. Para matizar este desequilibrio, las autoridades venezolanas se han acercado a Rusia, justamente a partir de 2017 (Mijares, 2017). De hecho, es el gobierno ruso el que más créditos ha otorgado a Venezuela desde esa fecha.

Sin embargo, esta estrategia de balanceo entre potencias —China, Estados Unidos, Rusia— se convirtió en una camisa de fuerza para los actores políticos venezolanos. Venezuela está ubicada en la zona de la Cuenca del Caribe, definida como sensible por la defensa estadounidense; por lo tanto, China y Rusia buscan equilibrar la presencia de la

primera potencia en su vecindad con su relación con el gobierno de Nicolás Maduro. En un contexto de mayores fricciones entre potencias, desde la intervención en Libia y acentuadas después de la elección de Donald Trump, Venezuela se ha vuelto un motivo adicional de polarización, como se observa en el bloqueo del CSNU sobre la crisis en el país latinoamericano. Esta situación le quita un poco más de agencia a los actores políticos venezolanos en la resolución de las tensiones políticas.

China, no obstante, no deja que Venezuela le genere mayores tensiones con Estados Unidos. Los gobernantes chinos y bolivarianos han tenido varios desencuentros por este motivo. A veces, las autoridades de Beijing hicieron públicas estas discrepancias, desconcertando a sus contrapartes bolivarianas. Ambas comparten visiones y objetivos globales, pero se diferencian en cuanto al método. Por ejemplo, abogan por la no intervención y la creación de un mundo multipolar (Giacalone y Briceño Ruiz, 2013; Hermann, 2013: 141-143; Oliveira, 2010; Romero y Gratiús, 2013). En esta perspectiva, los gobiernos de Hugo Chávez y Nicolás Maduro han desarrollado una estrategia de crítica abierta hacia Estados Unidos y disminuyeron los vínculos políticos al mínimo, sin llegar a la ruptura hasta 2019 cuando la administración de Donald Trump reconoció a Juan Guaidó como presidente proclamado de Venezuela. Por el contrario, los gobernantes chinos procuran la no confrontación con la primera potencia (Hongyi, 2007; Li, 2007; Paz, 2006), incluso en medio de los ataques de Donald Trump, y adoptan una postura más defensiva que ofensiva. Por consiguiente, las autoridades chinas no están dispuestas a que la relación con Venezuela perturbe esta estrategia. Cuando Hugo Chávez llegó a China en 2008, criticó a Estados Unidos al pisar el territorio asiático. Poco después, la Cancillería china precisó: «China y Venezuela mantienen relaciones normales de Estado a Estado. No están basadas en la ideología, no están dirigidas contra una tercera parte y no afectarán a otros países» (El Universal, 2010). Sobre este punto, el idealismo ideológico bolivariano se topa con el pragmatismo diplomático chino. Las dificultades en la relación bilateral lógicamente acarrearán críticas en contra de los gobiernos de Chávez y Maduro, en un contexto político altamente polarizado que lleva a cuestionar el futuro de la Asociación Estratégica Integral.

La durabilidad incierta de la relación al estilo bolivariano con China

El proyecto bolivariano, incluyendo su política exterior, ha dividido a la sociedad venezolana. Además, cuanto más profunda se vuelve la relación con otro país, más probable será que aparezcan desafíos para su buen desarrollo. Ambas tendencias intervienen en los lazos de Venezuela con China. Su durabilidad está cuestionada, tal y como ha sido oficialmente promocionada desde 1999, por dos razones: los escollos de los proyectos y la postura de la oposición ante China, su ascenso global y su presencia en Venezuela.

En primer lugar, voces críticas aparecieron a lo largo de los últimos 15 años para denunciar ciertos proyectos que los gobernantes bolivarianos implementaron con sus pares chinos, principalmente por no respetar las leyes labores y la protección del medio ambiente. Por ejemplo, trabajadores de la CNPC protestaron en 2008, 2009 y 2010 con motivo de la violación de su contrato. La empresa dejó de entregarles sus salarios en respuesta a los retrasos en los pagos de Pdvsa por sus servicios (El Universal, 2008, El Nacional, 2009a, 2009b y 2010b). Cinco años más tarde, una federación de organizaciones indígenas, la Coordinadora de Organizaciones Indígenas de la Amazonía Venezolana (Coiam), hizo un llamado a la detención de la explotación de minerales por parte de la empresa China International Trust and Investment Corporation (Citic Group) en la cuenca del río Caura, zona rica en biodiversidad (Englebert, 2013).

En segundo lugar, la posición de las diferentes fuerzas de la oposición sobre China representa un gran enigma y cuestiona el futuro de la asociación bilateral. La prudencia china desde 2017 también resulta del hecho de que los partidos críticos de la Revolución Bolivariana no han garantizado que, si llegaran al poder, respetarían las condiciones incluidas en los diferentes acuerdos bilaterales. Encuentros informales de los representantes chinos con diferentes líderes opositores a la Revolución Bolivariana tuvieron lugar desde 2012 (Kaplan y Penfold, 2019). La preocupación china aumentó con la profundización de las tensiones políticas con el gobierno de Nicolás Maduro. Los principales voceros de la Mesa de Unidad Democrática (MUD), que fue la principal coalición opositora entre 2008 y 2019, reconocían la importancia de la relación con China y no abogaban públicamente por una reorientación drástica de la diplomacia venezolana, como en otros casos (Arsenault, 2013). Sin embargo, tampoco estuvieron exentos de críticas y denunciaron dos aspectos de la Asociación Estratégica: la opacidad en la atribución de varios proyectos que no pasaron por licitación (ver el ejemplo del sector mineral en Márquez, 2013) y las condiciones asociadas con los acuerdos financieros, que muchas veces escapan del escrutinio parlamentario (Pérez Flores y Jatobá, 2016: 139-141). Por lo tanto, un cambio en el gobierno venezolano podría significar el fin de los privilegios de acceso al mercado para las empresas chinas y la renegociación del reembolso de la deuda. Esta situación ha llevado a las autoridades chinas a buscar garantías de la oposición. En 2016 pidieron, en vano, la aprobación del Congreso dominado por la MUD antes de firmar nuevos acuerdos (Pons, Ulmer y Parraga, 2016).

Como consecuencia del cuestionamiento de la elección presidencial de mayo de 2018 emergió la figura de Juan Guaidó, presidente de la Asamblea Nacional desconocida por el gobierno bolivariano en 2017. Negó la legalidad del nuevo mandato de Nicolás Maduro, se autoproclamó presidente de Venezuela en enero de 2019 y fue reconocido como tal por poco más de 50 países, principalmente de las Américas y de Europa Occidental. Se hicieron públicos contactos informales entre el equipo del nuevo líder de la oposición venezolana

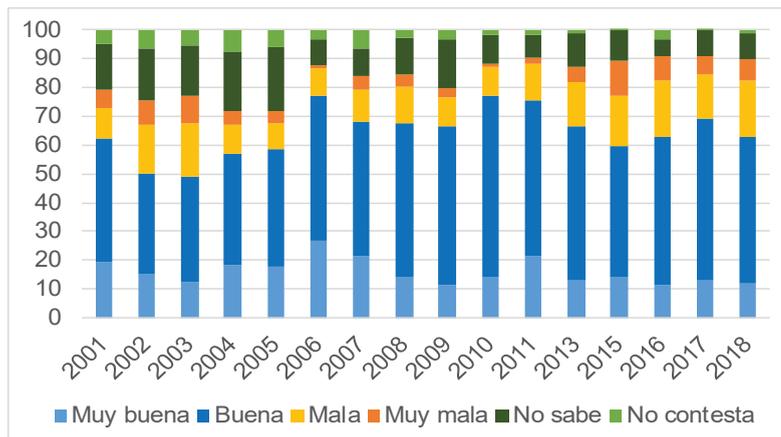
y representantes chinos durante 2019. Sin embargo, China sigue manteniendo relaciones diplomáticas con el gobierno de Nicolás Maduro, dado que la Revolución Bolivariana representa la mejor garantía para la persecución de sus intereses en Venezuela.

Un último factor que podría ser clave para el futuro de los lazos bilaterales, en el sentido de matizar la voluntad de cambio de la oposición, remite a la percepción que tienen los ciudadanos venezolanos acerca de China. Según la encuesta de la organización no gubernamental Latinobarómetro, en 2018, de las 1.200 personas entrevistadas en Venezuela, 50.2 por ciento tenían una opinión «buena» sobre China, una percepción positiva característica de las últimas dos décadas, como se puede apreciar en los gráficos 3, 4 y 5. Tales percepciones pueden vincularse con el hecho de que la economía asiática no se ve como una amenaza. Así, Venezuela es un caso especial dentro del contexto latinoamericano, porque su economía es complementaria con la china (Blásquez-Lidoy, Rodríguez y Santiso, 2006: 19; Jenkins, 2010: 825). No existe el mismo debate que en otros países vecinos sobre la competencia china para su producción nacional, en particular la de bienes manufacturados.

La llegada de trabajadores chinos, para implementar los proyectos económicos y de cooperación, tampoco parece afectar la apreciación general sobre el país asiático. Asimismo, el gráfico 3 revela que el número de personas que no se pronuncian («no sabe» o «no contesta») tiende a disminuir a lo largo del periodo, lo que podría reflejar la mayor presencia china en Venezuela.

Gráfico 3

Evolución de las opiniones sobre China en Venezuela (en %)



Fuente: Base de datos de Latinobarómetro, disponible en <https://www.latinobarometro.org/latOnline.jsp>, consultado el 5 de marzo de 2020.

* 1.200 personas entrevistadas. Faltan los años 2012 y 2014.

Pregunta de la encuesta: Me gustaría conocer su opinión sobre los siguientes países u organizaciones que le voy a leer. ¿Tiene Ud. una muy buena (1), buena (2), mala (3) o muy mala (4) opinión sobre China?

Los datos del Latinobarómetro también permiten observar en qué medida la polarización política en Venezuela repercute sobre las opiniones de las personas encuestadas acerca de China. Los gráficos 4 a 7 llevan a pensar que el contexto político venezolano afecta las percepciones, aunque de manera leve. La opinión de las personas que se ubican en el sector opositor es mayoritariamente favorable a China, hasta más que los seguidores del chavismo en 2010 y 2011. Sin embargo, se observa una tendencia al crecimiento de las opiniones negativas dentro de la oposición y de las personas que no declaran afiliación partidaria, sobre todo a partir de 2013, cuando Nicolás Maduro llega a la presidencia. Desde entonces, China ha mantenido su apoyo al gobierno. Tal vez no sea casualidad que el gobierno chino inauguró un Instituto Confucio en la Universidad Bolivariana de Venezuela de Caracas en diciembre de 2016 (Briceño y Molina Medina, 2020). Estos organismos tienen el objetivo de promover la cultura china en el exterior y de fomentar una imagen positiva de este país. Sin duda será interesante ahondar más en las raíces de las opiniones favorables de la población venezolana sobre China en futuros trabajos empíricos.

Gráficos 4 a 7

Evolución de las opiniones sobre China según pertenencia partidaria (en%)

Gráfico 4

Opiniones muy buenas



Gráfico 5

Opiniones buenas

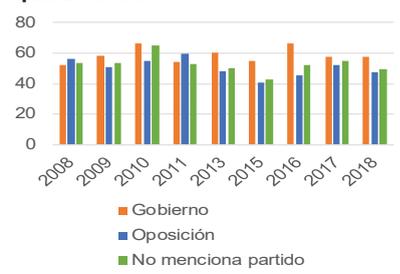


Gráfico 6

Opiniones malas



Gráfico 7

Opiniones muy malas



Fuente: Base de datos de Latinobarómetro, disponible en <https://www.latinobarometro.org/latOnline.jsp>, consultado el 5 de marzo de 2020.

Conclusiones

En este artículo se analizó el vínculo entre la política exterior de los gobiernos bolivarianos y el acercamiento con la República Popular de China. Basado en una complementariedad energética significativa para ambas partes, el acercamiento multidimensional ha sido fulgurante a partir de 1999, en parte como resultado de la voluntad política venezolana. Del lado venezolano, la relación bilateral simboliza las aspiraciones de tener una presencia internacional más independiente y crítica, y de desarrollar un proyecto nacional transformador, al mismo tiempo que revela las dificultades prácticas de la Revolución Bolivariana. En este sentido, los lazos políticos y económicos con China han alcanzado una magnitud tal que el gobierno venezolano se vuelve a enfrentar a lógicas de dependencia de las cuales quería escapar con su socio tradicional estadounidense. Hoy en día, China desempeña un papel clave en la estrategia de política exterior diseñada en la época de Hugo Chávez y retomada por Nicolás Maduro.

Primero, el país asiático sirve como alternativa en la búsqueda de mayor libertad de acción internacional. A partir de una lectura contestataria del orden mundial, los gobiernos bolivarianos definieron las relaciones Sur-Sur como un vector de reequilibrio de sus relaciones internacionales. China constituye un apoyo fundamental desde el lanzamiento de la Asociación Estratégica de 2001, promovida a Asociación Estratégica Integral en 2014, como lo demuestran los apoyos multilaterales, la intensificación de las visitas diplomáticas de más alto nivel y el incremento de los proyectos bilaterales. Así, en pocos años, China se ha convertido en el mayor prestamista de Venezuela y en uno de sus principales socios económicos para el comercio y las inversiones.

Segundo, la República Popular se ha vuelto indispensable para la implementación de la Revolución Bolivariana a nivel doméstico. La referencia a China permite a Nicolás Maduro inscribirse en la continuidad de la obra de Hugo Chávez, lo cual busca reforzar su legitimidad política. Además, empresas chinas participan en diversos proyectos que implican transferencia de tecnología, un pilar del proyecto bolivariano. Más recientemente el gobierno chino también representó un apoyo de emergencia para aliviar las finanzas públicas venezolanas y un respaldo significativo a nivel global.

Sin despreciar la influencia china en el ámbito económico, los propósitos políticos parecen tener más influencia en la toma de decisiones de los actores políticos bolivarianos en sus vínculos con el país asiático. Si bien estos actores suelen presentar una visión idealista y bastante acrítica del papel internacional de China, al mismo tiempo han sabido entender las necesidades energéticas de este socio para garantizarse su apoyo a pesar del empeoramiento de la crisis política y socioeconómica en Venezuela.

El caso de las relaciones chino-venezolanas también encarna los desafíos encontrados a la hora de implementar el proyecto bolivariano. Por ejemplo, los acuerdos de

cooperación se enfrentan a obstáculos estructurales que padece Venezuela, como las disfunciones de la administración pública y la especificidad del petróleo extra pesado. Además, el desarrollo de los proyectos refleja una clara tendencia a la acentuación de la asimetría en favor de la contraparte china. La pérdida de poder en las negociaciones bilaterales se debe más a la desorganización del estado latinoamericano que a una voluntad china de avasallamiento. Podemos preguntarnos, entonces, si es factible conseguir un grado mayor de independencia política basándose en una relación tan concentrada y asimétrica y, a la vez, sin una estrategia de mejoría del servicio público en Venezuela.

Por último, la durabilidad de la relación bilateral está actualmente doblemente cuestionada. Por un lado, las principales fuerzas de la oposición a los gobiernos bolivarianos han expresado su perplejidad en torno a varios acuerdos firmados con China, además de que no se han comprometido con el reembolso de la deuda contraída mediante estos proyectos.⁶ Por el otro, no se sabe hasta cuándo las autoridades chinas vayan a respaldar a sus pares venezolanas en un contexto de agudización de la crisis socioeconómica y política. Por el momento, los gobernantes chinos han mostrado su interés en la estabilidad del país para asegurar el reembolso de los créditos y sus inversiones en los sectores energéticos y de los minerales. A China todavía le conviene más un gobierno favorable, aunque disfuncional y debilitado, que otro totalmente alineado con Estados Unidos.

Referencias bibliográficas

- Arsenault, Chris** (2013). «Venezuela looks to China for economic boost» en *Al Jazeera*, 12 de marzo.
- Ayzhu, Chan** (2019). «PetroChina sacará a venezolana Pdvs a de proyecto de refinería en China: fuentes» en *Reuters*, 31 de enero.
- Barreto, Luis Maximiliano** (2018). «La domesticación de la política exterior de Venezuela (2013-2017)» en *Relaciones Internacionales*, vol. 91, n° 2, pp. 1-31, San José.
- Battistelli, Rosanna** (2019). «Haier : un complejo industrial que no termina de arrancar» en *El Pitazo*, 18 de febrero.
- Blásquez-Lidoy, Jorge, Javier Rodríguez y Javier Santiso** (2006). «Angel or Devil? China's Trade Impact on Latin American Emerging Markets» en Working Paper n° 252, Centro de Desarrollo de la OCDE.
- Briceño Ruiz, José y Norberto Molina Medina** (2020). «China–Venezuela Relations in a Context of Change», en Raúl Bernal-Meza y Li Xing, eds., *China–Latin America Relations in the 21st Century. The Dual Complexities of Opportunities and Challenges*, Basingstoke: Palgrave MacMillan, pp. 147-168.
- Brun, Élodie y Kevin Parthenay** (2020). «The Multiple Voices of the United Nations on the Venezuelan and Nicaraguan Crises: A Sociological Approach of International Organizations» en *Latin American Policy*, vol. 11, n° 1, pp. 6-23, Ciudad de México.

⁶ A la hora del debate sobre el futuro del orden internacional liberal, el alineamiento de algunos líderes de la oposición sobre Estados Unidos también influye en su posición sobre China.

Brun, Élodie (2014). «Une continuité à toute épreuve : la politique étrangère de Nicolás Maduro» en *Nota del Centro de Estudios Internacionales* (CERI-Sciences Po), 20 de junio.

Cardona Romero, Ana María (2015). «El rol de la cooperación energética en la política exterior china: Caso Venezuela (2001-2014)» en Monografía de licenciatura, Relaciones Internacionales, Universidad Colegio Mayor Nuestra Señora del Rosario, Bogotá.

Chávez Frías, Hugo y Marta Harnecker (2005). «A Sovereign and Independent International Policy», en *Understanding the Venezuelan Revolution: Hugo Chávez Talks to Marta Harnecker*, Nueva York: Monthly Review Press, pp. 119-136.

Christensen, Steen Fryba (2016). «China's Impact on Latin American Development: A Comparative Study of Bolivia and Venezuela» en *Journal of China and International Relations*, Aalborg: Special Issue, pp. 73-103.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) (2016). «Relaciones económicas entre América Latina y el Caribe y China. Oportunidades y desafíos» en Documento LC/L.4241.

Cornejo, Romer y Abraham Navarro (2012). «La presencia económica de China en Venezuela», en Carlos Moneta y Sergio Cesarín, eds., *Tejiendo redes. Estrategias de las empresas transnacionales asiáticas en América Latina*, Buenos Aires: Ed. Untref, pp. 299-318.

Cornejo, Romer y Abraham Navarro García (2010). «China y América Latina: recursos, mercados y poder global» en *Nueva Sociedad*, n° 228, pp.79-99, Buenos Aires.

Corrales, Javier y Carlos Romero (2015). «Venezuela's Foreign Policy, 1920s-2010s», en Jorge I. Domínguez y Ana Covarrubias, eds., *Routledge Handbook of Latin America in the World*, Nueva York: Routledge, pp. 153-168.

Corrales Javier y Carlos Romero (2013). *U.S.-Venezuela Relations since the 1990s*, Nueva York: Routledge.

Corrales, Javier (2010). «China and Venezuela's Search for Oil Markets, or Why Venezuela is Trapped, for Now», en Alex E. Fernández Jilberto y Barbara Hogenboom, eds., *Latin America Facing China. South-South Relations beyond the Washington Consensus*, Oxford: Berghahn Books, pp. 115-133.

Cortés Delgado, Luz Marina (2008). «Potencial participación de Venezuela como proveedor de petróleo de China, apalancada en la relación comercial Rusia-China» en Trabajo de grado, Negocios internacionales, Caracas, Universidad Metropolitana.

Domínguez, Jorge (2006). «China's Relations with Latin America: Shared Gains, Asymmetric Hopes» en Working Paper, Inter-American Dialogue.

Dussel Peters, Enrique (2013). «Características de la inversión extranjera directa china en América Latina (2000-2011)», en Enrique Dussel Peters, coord., *América Latina y El Caribe – China. Economía, Comercio e Inversiones*, México: Unión de Universidades de América Latina y el Caribe, pp. 171-202.

Ellis, Evan R. (2010). «Venezuela's Relationship with China: Implications for the Chávez Regime and the Region» en *Challenges to Security in the Hemisphere Task Force*, Center for Hemispheric Policy, University of Miami.

Ellis, Evan R. (2009). *China in Latin America. The Whats & Wherefores*, Londres, Lynne Rienner.

Ellner, Steve (2008). «The Chávez Government in the International Arena», en *Rethinking Venezuelan Politics: Class, Conflict, and the Chávez Phenomenon*, Londres, Lynne Rienner, pp. 195-213.

Ellsworth, Brian (2013). «Venezuela seeks \$5 billion China loan for scandal-plagued fund» en *Reuters*, 23 de julio.

El Nacional (2010a). «China se afianza en Venezuela a través de hipoteca barata», 4 de octubre.

El Nacional (2010b). «Trabajadores protestan en Monagas», 14 de abril.

- El Nacional** (2009a). «Deuda de Pdvsa agrava iliquidez de empresa china», 26 de noviembre.
- El Nacional** (2009b). «Paralizan 15 taladros de corporación china», 5 de junio.
- El Nacional** (2009c). «El fondo chino es otro asalto a la nación», 8 de abril.
- El Universal** (2014). «Crearán empresa mixta con China para campos maduros», 5 de enero.
- El Universal** (2010). «Alianza china con Venezuela es comercial y no ideológica», 7 de abril.
- El Universal** (2008). «Conflicto laboral amenaza proyecto de gas en Anaco», 22 de mayo.
- Erikson, Daniel P.** (2006). «A Dragon in the Andes? China, Venezuela, and U.S. Energy Security» en *Military Review*, julio-agosto, pp. 83-89, Fort Leavenworth.
- Erikson, Daniel P.** (2005). «Cuba, China, Venezuela: New Developments» en *Cuba in Transition – Association for the Study of the Cuban Economy*, n° 15, pp. 410-418.
- Gallagher, Kevin P., Amos Irwin y Katherine Koleski** (2012). «The New Banks in Town: Chinese Finance in Latin America» en Informe, Inter-American Dialogue.
- García Agustín, Óscar** (2016). «Venezuela and China: Interdependency and Dependency in the Context of Interdependent Hegemony» en *Journal of China and International Relations*, Special Issue, pp. 104-127, Aalborg.
- Giacalone, Rita** (2013). «Venezuelan Foreign Policy: Petro-Politics and Paradigm Change», en Ryan K. Beasley, Juliet Kaarbo, Jeffrey S. Lantis y Michael T. Snarr, eds., *Foreign Policy in Comparative Perspective: Domestic and International Influences on State Behavior*, Los Angeles, Sage, 2nd ed., pp. 290-312.
- Giacalone, Rita y José Briceño Ruiz** (2013). «The Chinese-Venezuelan Oil Agreements: Material and Nonmaterial Goals» en *Latin American Policy*, vol. 4, Issue 1, pp. 76-92, México/Washington.
- Gosset, David y Temir Porras Ponceleón** (2013). «The Sino-Venezuelan Strategic Partnership» en *Huffington Post*, 24 de septiembre.
- Guelar, Diego** (2013). «China-Venezuela», en *La invasión silenciosa. El desembarco chino en América del Sur*, Buenos Aires: Debate.
- Hermann, Isabella** (2013). «Chinese Engagement in Venezuela», en Martin Riegl y Jakub Landovsky, eds., *Strategic and Geopolitical Issues in the Contemporary World*, Newcastle, Cambridge Scholars Publishing, pp. 135-145.
- Hongyi, Harry Lai** (2007). «China's Oil Diplomacy: Is it a Global Security Threat?» en *Third World Quarterly*, vol. 28, n° 3, pp. 519-537, Abingdon.
- Jenkins, Rhys** (2010). «China's Global Expansion and Latin America» en *Journal of Latin American Studies*, vol. 42, Issue 4, pp. 809-837, Londres.
- Kaplan, Stephen B. y Michael Penfold** (2019). «China-Venezuela Economic Relations : Hedging Venezuelan Bets with Chinese Characteristics» en Informe, Woodrow Wilson Center, Programa latinoamericano, Instituto Kissinger, febrero.
- Larrarte, Henry** (2006). «Comisión mixta de alto nivel Venezuela-China y su incidencia en el incremento de la balanza comercial binacional» en Trabajo de conclusión de curso, Caracas, Universidad Metropolitana.
- Latin American Herald Tribune** (2017). «China says Venezuela is meeting its loan payment», 13 de febrero.
- Li, He** (2007). «China's Growing Interest in Latin America and its Implications» en *The Journal of Strategic Studies*, vol. 30, n° 4-5, pp. 833-862, Abingdon.
- Lynn Karl, Terry** (1997). *The Paradox of Plenty. Oil Booms and Petro-States*, Berkeley, University of California Press, 1997.

- Magnier, Mark** (2017). «China dials back its lending to wobbly Venezuela», en *The Wall Street Journal*, 24 de febrero.
- Márquez, Humberto** (2013). «China releva valiosa información minera de Venezuela» en *IPS*, febrero.
- Mccarthy-Jones, Anthea y Mark Turner** (2011). «Explaining Radical Policy Change: The Case of Venezuelan Foreign Policy», en *Policy Studies*, vol. 32, n° 5, pp. 549-567, Washington.
- Mijares, Víctor** (2017). «China Soft Balancing the Titans: Venezuelan Foreign-Policy Strategy Toward the United States, China, and Russia», en *Latin American Policy*, vol. 8, n° 2, pp. 201-231, Ciudad de México.
- Mijares, Víctor M.** (2015a). «Crude Juggling: Venezuela Petro-Strategy between U.S. and China» en *Boletín del Instituto de Seguridad Internacional y Asuntos Estratégicos (ISIAE)*, n° 60, Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI), pp. 34-39.
- Mijares, Víctor M.** (2015b). «Venezuela's Post-Chávez Foreign Policy. Is there a Maduro Doctrine?» en *Americas Quarterly*, Invierno, pp. 74-81, Nueva York.
- Minci Prensa Presidencial** (2009). «Gobierno formará cuadros políticos con experiencia del partido comunista chino», 9 de abril.
- Moleiro, Alonso** (2019). «China National Petroleum paraliza sus inversiones en Venezuela» en *El País*, 6 de septiembre.
- Mppre** (2018). «Venezuela y China clausuran XVI Comisión Mixta de Alto Nivel», Boletín de prensa, 14 de septiembre.
- Mppre** (2017a). «Presidente Maduro: Venezuela y China tenemos un futuro compartido», 13 de febrero.
- Mppre** (2017b). «Canciller Rodríguez: China juega un papel destacado en un mundo de equilibrio y de paz», 28 de enero.
- Mppre** (2017c). «Medidas internacionales permitirán el fortalecimiento de la economía nacional», 18 de enero.
- Mppre** (2013a). «Presidente Maduro: Alianza con China garantiza prosperidad y felicidad de nuestros pueblos», 24 de septiembre.
- Mppre** (2013b). «El Comandante Chávez es el arquitecto de la relación estratégica entre Venezuela y China», 22 de septiembre.
- Mppre** (2013c). «Lazos con China impulsa construcción de viviendas en la Patria de Bolívar», 16 de mayo.
- Mppre** (2012a). Propuesta del Candidato de la Patria, Comandante Hugo Chávez, para la gestión Bolivariana socialista 2013-2019, 11 de junio.
- Mppre** (2012b). «El intercambio comercial China-Venezuela llega a caso 20 mil millones de dólares», 9 de febrero.
- Mppre** (2011a). «China está hoy a la vanguardia afirma presidente Chávez», 1° de octubre.
- Mppre** (2011b). «Exoneran del IVA importación de insumos para empresa china venezolana», 18 de mayo.
- Mppre** (2011c). «China está presente en Venezuela para ayudarnos», 28 de febrero.
- Mppre** (2011d). «Venezuela y China suscriben acuerdo en materia alimentaria», 25 de enero.
- Mppre** (2007). Líneas generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2007-2013, septiembre.
- Oliveira, Henrique Altemani**, ed. (2010). *China e Índia na América Latina. Oportunidades e desafios*, Curitiba: Juruá.
- Paz, Gonzalo Sebastián** (2011). «China and Venezuela: Oil, Technology, and Socialism», en Adrian H. Hearn y José Luis León-Manríquez, eds., *China Engages Latin America. Tracing the Trajectory*, Londres: Lynne Rienner, pp. 221-234.
- Paz, Gonzalo S.** (2006). «Rising China's 'Offensive' in Latin America and the U.S. Reaction», en *Asian Perspective*, vol. 30, n° 4, pp. 95-112, Seúl/Portland.
- Pérez Flores, Fidel y Daniel Jatobá** (2016). «Domestic Reactions to China's Presence in Three Latin American Countries: Brazil, Nicaragua and Venezuela» en *Journal of China and Journal of China and International Relations*, Aalborg: Special Issue, pp. 128-150.

Pons, Corina, Alexandra Ulmer y Marianna Parraga (2016). «Venezuela in talks with China for grace period in oil-for-loans deal» en *Reuters*, 15 de junio.

Pons, Corina y Brian Ellsworth (2015). «Industrias chinas en Venezuela no arrancan, pero el gigante asiático hace un negocio redondo» en *Reuters*, 23 de junio.

Ratliff, William (2006). «Beijing's Pragmatism Meets Hugo Chavez» en *Brown Journal of World Affairs*, vol. 12, n° 2, pp. 75-83, Providence.

Reuters (2017a). «China confident Venezuela can handle debt issue», 16 de noviembre.

Reuters (2017b). «China says sanctions won't help as Trump targets Venezuela», 28 de agosto.

Ríos, Xulio (2013). «China and Venezuela: Ambitions and Complexities of an Improving Relationship» en *East Asia*, vol. 30, n° 1, pp. 53-65, Dordrecht.

Ríos, Xulio (2009). «China y Venezuela: una amistad con reparos» en *Estudio, Observatorio de la Política China (OPCh)*/ Instituto Galego de Análise e Documentación Internacional (IGADI), 8 de noviembre.

Rodríguez Arando, Isabel (2014). «La política exterior china desde el neorrealismo: un análisis de Brasil y Venezuela como socios estratégicos» en *Revista de Ciencias Sociales*, vol. XX, n° 3, pp. 483-493, Maracaibo.

Romero, Carlos A. y Víctor M. Mijares (2016). «From Chávez to Maduro: Continuity and Change in Venezuelan Foreign Policy» en *Contexto Internacional*, vol. 38, n° 1, pp. 165-201, Río de Janeiro.

Romero, Carlos A. (2013). «China e Venezuela: ideología o pragmatismo?», en Leila da Costa Ferreira y José Augusto Guilhon Albuquerque, orgs., *China & Brasil: desafios e oportunidades*, São Paulo: Annablume, pp. 121-140.

Romero, Carlos A. y Susanne Gratius (2013). «La proyección internacional de la Venezuela post-chavista» en *Policy Brief* n° 94, Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (Fríde).

Romero, Carlos A. (2010). «La política exterior de la Venezuela bolivariana» en Working Paper n° 4, Plataforma Democrática, São Paulo.

Romero, Carlos A. (2006). *Jugando con el globo. La política exterior de Hugo Chávez*, Caracas: Ediciones B.

Rucinski, Tracy (2017). «China Sinopec demanda a estatal venezolana Pdvs en señal de desgaste de relaciones» en *Reuters*, 6 de diciembre.

Serbin, Andrés y Andrei Serbin Pont (2014). «Quince años de política exterior bolivariana: ¿entre el Soft-Balancing y la militarización?» en *Pensamiento propio*, n° 39, pp. 287-326, Managua, Buenos Aires.

Shifter, Michael (2006). «In Search of Hugo Chavez» en *Foreign Affairs*, vol. 85, n° 3, pp. 45-59, Nueva York.

Sun, Hongbo (2015). «The Sino-Venezuelan Oil Cooperation Model: Actors and Relationships», en Enrique Dussel Peters y Ariel C. Armony, coords., *Beyond Raw Materials. Who Are the Actors in the Latin America and Caribbean-China Relationship?*, Buenos Aires: FES, REDALC, University of Pittsburg, For Nueva Sociedad, pp. 167-182.

Englebert, Victor (2013). «Au Venezuela, un projet minier suscite une vive inquiétude parmi les Indiens» en *Survival*, 19 de julio.

Toro Hardy, José (2008). «Las alianzas extra-regionales en la política exterior de Venezuela» en *Serie Política Internacional*, Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (Ildis-FES).

Williams, Mark Eric (2011). «The New Balancing Act: International Relations Theory and Venezuela's Foreign Policy», en Thomas Ponniah y Jonathan Eastwood, eds., *The Revolution in Venezuela: Social and Political Change Under Chávez*, Cambridge: Harvard University/David Rockefeller Center for Latin American Studies, pp. 257-280.

Yin-Hang, Emma M. y Rodrigo Acuña (2019). «China and Venezuela. South-South Cooperation or Rearticulated Dependency?» en *Latin American Perspectives*, n° 225, pp. 126-140, Riverside.

Zweig, David y Bi Jianhai (2005). «China's Global Hunt for Energy» en *Foreign Affairs*, vol. 84, n° 5, pp. 25-38, Nueva York.

Neoliberalismo y acumulación por desposesión en Argentina (períodos 1976-1983, 1989-2002 y 2016-2019)*

Sebastián Gómez Lende**

pp. 91-127

Resumen

Operando como una fuerza permanente del sistema capitalista, la acumulación por desposesión ha ganado intensidad a partir de mediados de la década de 1970, gracias a la entronización del neoliberalismo como sistema político hegemónico a escala mundial. Este artículo explora esa compleja y estrecha relación analizando el caso argentino durante tres períodos: la última dictadura militar (1976-1983), la era del ajuste estructural (1989-2002) y el neoliberalismo tardío (2016-2019). El estudio fue realizado a través de un análisis transversal basado en tres de las categorías propuestas por David Harvey: la mercantilización y privatización de empresas públicas; la financierización y la gestión/manipulación de crisis; y las redistribuciones estatales.

Palabras clave

Acumulación por desposesión / Regímenes neoliberales / Argentina

Abstract

Although it operates as a permanent force of capitalism, accumulation by dispossession has gained intensity from the mid-1970s due to the entronement of neoliberalism as a hegemonic political system at world scale. The aim of this paper is to explore the close and complex relationship between neoliberalism and accumulation by dispossession by analyzing the Argentinean case over three periods: the last military dictatorship (1976-1983); the structural adjustment age (1989-2002); and the late neoliberalism (2016-2019). The study was conducted by developing a cross-wise analysis based in three of the categories proposed by David Harvey: commodification and privatization of public companies; financialization and management and manipulation of crisis; and state redistributions.

Key words

Accumulation by dispossession / Neoliberal regimes / Argentina

* Proyecto de investigación «Orden global y acumulación por desposesión: implicancias sociales, económicas, políticas, ambientales y sanitarias de los usos extractivos del territorio en la Argentina (1990-2018)» (Conicet).

** Doctor en Geografía. Investigador Adjunto de Conicet. Igehcs (Conicet/Uncpba), Tandil, provincia de Buenos Aires, Argentina. Correo-e: gomezlen@fch.unicen.edu.ar

Introducción

Lejos de limitarse a constituir una etapa fundacional del capitalismo, el despojo es una fuerza importante y permanente de la geografía histórica del sistema. Numerosos exponentes de la literatura académica marxista sostienen que las dinámicas expropiatorias y las prácticas depredadoras, fraudulentas e incluso violentas del capital, que Marx (1968) incluyó en su definición de la «acumulación primitiva» u «originaria», han operado constantemente a lo largo de los cinco siglos de existencia del capitalismo,¹ expresándose de manera más subterránea durante las épocas de esplendor de la reproducción ampliada y recrudesciendo o tornándose más visibles durante los períodos de ralentización de la acumulación, crisis sistémica o intensificación de la lucha de clases. En este sentido, un autor como David Harvey (2004) propone sustituir la noción de acumulación primitiva por el concepto de «acumulación por desposesión» para describir y analizar los procesos que el capital pone en juego para crear o apropiarse de un fondo exterior de activos que permita revitalizar la acumulación, hallar una salida rentable para el capital sobre-acumulado o crear o restaurar el poder de las élites.

Al ser inherente al propio sistema capitalista, la acumulación por desposesión no es en modo alguno exclusiva de un régimen político concreto. Sin embargo, no es menos cierto que esta fuerza experimenta cíclicamente épocas de ralentización y fases de aceleración y que estas últimas suelen coincidir con períodos signados por el imperio del neoliberalismo. De hecho, existe una estrecha relación entre la oleada de acumulación por desposesión iniciada a escala mundial a fines de la década de los setenta y la paralela entronización del neoliberalismo como sistema político hegemónico (Harvey, 2004; 2007). Esta conexión obedece fundamentalmente al hecho de que el neoliberalismo, en su doble papel de proyecto utópico empeñado en propiciar la reorganización del capitalismo mundial y proyecto político destinado a restablecer o expandir el poder de las clases dominantes (Harvey, 2004; 2007), perfeccionó las formas de despojo preexistentes y mercantilizó numerosos aspectos y dimensiones hasta entonces ajenos a la racionalidad del capital, generando de ese modo episodios de cercamiento masivo de bienes comunes que drenaron ingentes flujos de riqueza de las capas sociales bajas al minúsculo y privilegiado grupo de agentes que representa los intereses del capital concentrado.

Siguiendo esa tesis, el objetivo de este artículo consiste en explorar la compleja y estrecha relación existente entre acumulación por desposesión y neoliberalismo en la

¹ Mientras que Harvey (2004) define esa realidad en términos de «acumulación por desposesión», otros autores marxistas plantean tesis similares al referirse a la contemporaneidad de la acumulación primitiva (Amin, 1975), la permanencia y reproducción constante de la acumulación originaria (Bonfeld, 2000), la acumulación originaria continua y los nuevos cercamientos (De Angelis, 1990), la acumulación por despojo (Roux, 2007) y la acumulación por usurpación (Patnaik, 2005).

Argentina, un país donde la dinámica de acumulación capitalista se ha desarrollado bajo el signo de esa ideología y sistema político durante 25 de los últimos 44 años. Focalizando el análisis en tres recortes históricos bien delimitados —la última dictadura militar (1976-1983), la era del ajuste estructural (1989-2002) y el neoliberalismo tardío (2016-2019)—, el presente trabajo parte de una profunda y concienzuda re-lectura, reelaboración y sistematización tanto de los nexos entre neoliberalismo y acumulación por desposesión identificados por Harvey (2004; 2007; 2014) como de las categorías teóricas propuestas por dicho autor, para luego caracterizar los procesos de colonización corporativa del Estado, despojo de bienes comunes, saqueo financiero y transferencias o flujos de riqueza social hacia el capital concentrado ocurridos en tales períodos. Para ello, se recurrió a tres dimensiones de análisis: mercantilización y privatización de empresas públicas; financierización y gestión/manipulación de las crisis; y redistribuciones estatales. Cabe añadir que, debido al interludio neo-desarrollista o «progresista» (2003-2015) que medió entre los dos últimos modelos neoliberales, a lo largo del desarrollo del artículo se incluirán breves referencias a dicho período para mantener un hilo conductor, cubrir lagunas de tiempo y describir rupturas y continuidades entre gobiernos neo-desarrollistas y neoliberales.

El artículo se estructura de la siguiente manera. En primer término, se desarrolla una breve discusión teórico-conceptual de los conceptos de acumulación originaria, acumulación por desposesión y neoliberalismo, explicitando sus relaciones y describiendo las categorías seleccionadas para llevar a cabo el estudio de caso. En segundo lugar, se brinda una breve aproximación introductoria a los rasgos esenciales de los tres regímenes neoliberales argentinos a considerar, elucidando su marco socio-político y económico. Núcleo del trabajo, el tercer acápite aborda la relación entre neoliberalismo y acumulación por desposesión en el país, valiéndose para ello de un estudio transversal de los tres períodos históricos señalados. Por esa razón, cada uno de los sub-acápites que integra dicha sección se encuentra enteramente dedicado a analizar el comportamiento de cada categoría o dimensión de análisis a lo largo de los recortes temporales adoptados. Finalmente, se presentan las conclusiones del trabajo.

Acumulación originaria, acumulación por desposesión y neoliberalismo: debate teórico-conceptual

Desde que fuera acuñado por el geógrafo británico David Harvey (2004), el concepto de acumulación por desposesión ha gozado de gran popularidad en el campo de las ciencias sociales. Su punto de partida es la (re)discusión de la clásica noción marxista de acumulación primitiva u originaria (Marx, 1968), entendida como el proceso histórico de despojo, violencia y pillaje que, desde finales del siglo XV hasta mediados del siglo XVIII, precipitó el desmoronamiento del régimen feudal, instauró las relaciones sociales capitalistas, impuso el

régimen de propiedad privada, sentó las bases para la constitución de la fuerza de trabajo en mercancía y forjó el stock de capital necesario para la primera Revolución Industrial europea.

La llamada «acumulación originaria» implicó el saqueo de tierras comunales, la expulsión y proletarianización del campesinado, la ampliación de la jornada laboral, la reducción salarial por debajo del nivel mínimo de subsistencia, la prohibición a la sindicalización de los obreros, el robo de niños de los asilos parroquiales para los distritos fabriles ingleses y el pillaje de los bienes de la Iglesia. Fuera de Europa, hitos como el tráfico de esclavos en África y América, la depredación de la India, el contrabando, la conquista y saqueo colonial de América, la explotación de sus minas de oro y plata, y la matanza aborígen generaron un cuantioso botín que refluyó a las metrópolis europeas para convertirse en capital. Otra poderosa palanca fue el surgimiento de la deuda pública y el sistema internacional de crédito, que originaron el moderno sistema tributario y el drenaje de riqueza de los contribuyentes a los acreedores (Marx, 1968).

Para Marx (1968), la función de la acumulación primitiva consistió simplemente en moldear la prehistoria del capital y del régimen capitalista de producción. Sin embargo, los teóricos de la acumulación por desposesión afirman que este proceso no puede ser meramente reducido a un evento propio de la transición del feudalismo al capitalismo; por el contrario, señalan que la acumulación mediante la violencia, el engaño, el robo, el fraude y actividades similares, lejos de desaparecer, se constituyó desde un principio en una fuerza importante y permanente de la geografía histórica del capital. Expresado de otro modo, el «pecado original» de la burguesía es reeditado constantemente (Harvey, 2004; 2014), reuniendo así la doble condición de acta fundacional del sistema y mecanismo intrínseco de funcionamiento del mismo (Roux, 2007). No siendo apropiado llamar «originario» o «primitivo» a algo que continúa ocurriendo actualmente, Harvey (2004) define este proceso en términos de «acumulación por desposesión».

La acumulación por desposesión es bien diferente de la explotación «normal» del proletariado. Aunque sin duda la plusvalía extraída del obrero a partir del trabajo excedente, no pagado, es el eslabón primordial de la cadena de despojos instaurada por el capitalismo, muy lejos está de ser el único (Harvey, 2014). Antes bien, la acumulación por desposesión ocurre cuando los capitalistas, en lugar de obtener o acrecentar su plusvalía con base en las relaciones puramente económicas derivadas de la ficticia igualdad nominal entre vendedores y compradores de mercancías (Luxemburgo, 2007), lo hacen a través de mecanismos extra-económicos que les permiten apropiarse de ganancias extraordinarias que el funcionamiento «normal» de las leyes del mercado no podría darles. Esto involucra a todas aquellas prácticas donde la apropiación privada de la riqueza social por parte de los capitalistas depende de la privatización y mercantilización de lo común, la colonización

de ámbitos de la vida social y recursos hasta entonces ajenos a la lógica del sistema, la invasión de campos fronterizos a la matriz capitalista, la erosión o destrucción de formas precapitalistas de producción, los aceitados vínculos de las élites con el poder estatal, la vulneración o recorte de derechos sociales y humanos institucionalizados y el ejercicio de la violencia, la depredación, la rapiña, el fraude y el engaño.

Llegado este punto, conviene aclarar que acumulación primitiva y acumulación por desposesión no son conceptos exactamente equivalentes. Los estudios basados en la acumulación primitiva u originaria solo suelen abordar los aspectos extra-económicos de las dinámicas expropiatorias del capital, focalizando su análisis en la conversión de bienes comunes (casi siempre, la tierra) en propiedad privada, la separación forzada de la fuerza de trabajo de sus medios de producción y la consiguiente proletarianización de campesinos y aborígenes, y entienden estos fenómenos como endémicos o exclusivos de la relación dialéctica de subordinación de las formas pre-capitalistas de producción a la lógica hegemónica del capital (Luxemburgo, 2007).

El concepto de acumulación por desposesión, en cambio, es más rico y versátil, incluyendo tanto a las categorías y dinámicas de la acumulación primitiva como a una variada gama de mecanismos y fuerzas económicas: la conversión (y reconversión) de diferentes tipos de propiedad (no solo comunal, sino también estatal) en propiedad privada, las dinámicas de la esfera financiera y el sector público, y una diversidad de aristas generalmente no contempladas por la ortodoxia marxista, como los llamados «nuevos cercamientos», que se refieren tanto a la recuperación por parte del capital de ámbitos donde en el pasado tuvo que ceder terreno, como a la ruptura de límites naturales y espacio-temporales antes inimaginables (Roux, 2007). Así, la desposesión puede acontecer tanto en el seno de las sociedades pre-capitalistas como en el mismísimo corazón del capitalismo maduro (Harvey, 2004; 2014).

Como resultado, este autor corrobora la secular persistencia de las categorías marxistas clásicas —mercantilización y privatización de la tierra, expulsión de campesinos y aborígenes, desaparición de granjas familiares, destrucción de formas de producción y consumo pre-capitalistas, continuidad de ciertas formas de esclavitud, apropiación colonial, neo-colonial e imperial de bienes o recursos comunales y auge del sistema financiero (con sus mecanismos de crédito, deuda pública y usura)— y reconoce además la aparición de cercamientos más recientes, entre los cuales sobresalen la oleada privatizadora iniciada a escala mundial en la década de 1980, la supresión de los regímenes de propiedad colectiva, comunal o estatal, la mercantilización de la naturaleza, el desmantelamiento de los marcos de protección laboral y ambiental, la degradación del hábitat y el surgimiento de la biopiratería, el pillaje de recursos genéticos y los derechos de propiedad intelectual sobre material genético y plasma de semillas (Harvey, 2004). Asimismo, el geógrafo inglés

también enfatiza la cuestión de la enajenación de los derechos de propiedad comunal o estatal obtenidos tras décadas de encarnizada lucha de clases, la profundización de la mercantilización de la fuerza de trabajo, la contaminación ambiental y la apertura de nuevos campos a la acumulación, en dominios hasta entonces situados por fuera de los límites pautados para los cálculos de rentabilidad, tales como el agua, regímenes de asistencia y seguridad social, semillas, biodiversidad, atmósfera, secuencias genéticas, cuotas de contaminación y derivados climáticos, entre otros (Harvey, 2007; 2014).

Si bien los procesos de despojo pueden ser verificados en todos los períodos históricos de desarrollo del capitalismo, su intensidad no es constante, expresándose de manera más subterránea durante las épocas de esplendor de la reproducción ampliada y recrudesciendo o tornándose más visibles durante las fases de ralentización de la acumulación, crisis sistémica o intensificación de la lucha de clases. Como resultado, la acumulación por desposesión cobra un protagonismo mayor al habitual cuando el capital necesita desactivar resistencias sociales y ampliar la separación entre medios de producción y fuerza de trabajo —o al menos restituir su naturalización—, o bien cuando se ve obligado a echar mano a un fondo exterior de activos —o en caso de que este no exista, a crearlo y apropiarse de él—, ya sea para relanzar la acumulación sobre nuevas bases o para hallar una salida rentable que permita drenar el exceso de capital sobre-acumulado y evitar su devaluación (Midnight Notes Collective, 1990; Harvey, 2004; 2007).

Esto fue justamente lo que sucedió a partir de la instauración del régimen neoliberal a escala mundial y su entronización como sistema político hegemónico. Siguiendo a Harvey (2007), el neoliberalismo puede ser interpretado tanto como un proyecto utópico orientado al diseño teórico de la reorganización del capitalismo internacional como un proyecto político destinado a restablecer las condiciones de la acumulación y el poder de las clases dominantes. Bajo el pretexto de promover el bienestar humano, fomentar el libre desarrollo de las capacidades y libertades empresariales del individuo e impedir que el Estado continuara aventurándose más allá de sus funciones básicas y elementales, a mediados de la década del setenta el proyecto neoliberal en ciernes procuró desembridar al capital de constreñimientos socio-políticos, para así superar la desaceleración de la acumulación a escala mundial y la caída en el descrédito de la planificación económica keynesiana (Harvey, 2007). El resultado fue que, desde entonces hasta principios del siglo XXI, por lo menos, la desposesión se convirtiera en la forma dominante de acumulación a escala mundial, por encima de la reproducción ampliada (Harvey, 2004).

Como consecuencia de lo anterior, las reformas neoliberales se han revelado ineficaces para revitalizar la reproducción ampliada del capital y aumentar la riqueza social de los países donde se implementaron, pero sí muy efectivas a la hora de redistribuir dicha riqueza en beneficio de las capas sociales más favorecidas (Harvey, 2007). De ahí que, en

muchos países de América Latina, el neoliberalismo –pese a su funcionalidad para ciertas facciones de la élite económica–no haya logrado consolidarse como modelo hegemónico permanente, sino que alterne en el poder con otros proyectos políticos socialmente menos regresivos. Cuando, bajo el neoliberalismo, el Estado da rienda suelta a capitales individuales sedientos de una valorización inmediata, la lógica depredadora y cortoplacista del «capitalismo de rapiña» pasa a liderar el proceso general de acumulación, generando fenómenos de destrucción o devaluación masiva de activos existentes de capital y fuerza de trabajo (Harvey, 2004), provocando crisis de realización derivadas de la agudización de la clásica contradicción descubierta por Marx (1968) entre la maximización de la tasa de ganancia y la caída de la demanda agregada efectiva.

Dado que esto pone en peligro la continuidad del propio proceso de acumulación (Iñigo Carrera, 2000), el Estado, en su carácter de personificación o representante político-ideológico general del capital, se ve obligado a reconstruir las condiciones propicias para la reproducción ampliada, aún cuando esto signifique implementar políticas favorables a las masas populares (Poulantzas, 1980), moderar el poder de las élites y abandonar el credo neoliberal. Sin embargo, cuando el viraje hacia proyectos políticos «progresistas» (llámense keynesianos, desarrollistas, populistas, socialdemócratas, post-neoliberales, etc.) finalmente tropiece con sus propios límites debido a la ralentización de la acumulación o los problemas crónicos de sobre-acumulación, el neoliberalismo nuevamente entrará en escena para desembarazar al capital de las restricciones estatales e inaugurar un nuevo ciclo de mercantilización, privatización y redistribución regresiva.

Esta lógica pendular es funcional a las necesidades del proceso general de acumulación capitalista, puesto que cada fase de acumulación por desposesión remueve en mayor o menor grado las estructuras del período previo de reproducción ampliada y sienta las bases para el ciclo siguiente. Como resultado, Estado intervencionista y Estado neoliberal constituyen dos momentos en la unidad de la determinación del aparato estatal como representante político general del capital total a escala nacional (Iñigo Carrera, 2000). También es importante aclarar que la acumulación por desposesión no desaparece bajo los regímenes capitalistas «progresistas», sino que simplemente deja de ocupar el papel central y excluyente desempeñado durante el neoliberalismo, asumiendo una vinculación menos visible o evidente con aquellos mecanismos de despojo que, en lugar de comprometer o bloquear la reproducción ampliada en el presente, se subordinan y articulan a ella para retroalimentarla y potenciarla.

Regímenes neoliberales en Argentina: breve aproximación introductoria

Chile y Argentina comparten el dudoso honor de haber sido los dos primeros países del mundo donde se instauraron regímenes neoliberales, luego de los cruentos golpes de Estado que en 1973 y 1976, respectivamente, catapultaron al poder a las fuerzas armadas,

con el explícito apoyo de las élites económicas domésticas y el velado respaldo de los Estados Unidos. No por primera vez, un brutal experimento llevado a cabo en la periferia del sistema capitalista servía de modelo para la formulación de políticas en el centro, esto es, las reformas estructurales aplicadas durante la década de 1980 en Inglaterra y Estados Unidos (Harvey, 2007). No obstante, en el caso argentino el contexto previo al levantamiento militar fue diametralmente distinto del chileno, con una situación políticamente violenta e inestable y una economía basada en el llamado «Rodrigazo», un plan de estabilización y ajuste de sesgo anti-popular. El derrocamiento del gobierno constitucional acabó por destruir la ya maltrecha alianza entre los sectores populares y la pequeña/mediana burguesía industrial nacional y precipitó la ruptura del «contrato social» que comprometía la rentabilidad del capital con el pleno empleo, el consumo doméstico con la distribución progresiva del ingreso y el bienestar de las masas populares con la intervención estatal. Se inauguró así un período duradero de apertura económica al capital extranjero, cuya dinámica de acumulación, independiente del consumo de los asalariados, decretó la inviabilidad del modelo industrial mercado-internista preexistente (Basualdo, 2003).

La última dictadura militar (1976-1983) se propuso explícitamente «refundar» la nación removiendo las bases del modelo de industrialización sustitutiva de importaciones vigente desde la década de 1930, suponiendo así una notable diferencia respecto de las interrupciones del orden democrático ocurridas durante las décadas de 1950 y 1960. Considerando que el país no estaba constituido por los 30 millones de argentinos que en ese momento lo habitaban, sino tan solo por quienes ejercían el poder económico y de facto (Ferrer, 2004), el Estado abandonó las estrategias populistas y desarrollistas del pasado para suplantarlas por políticas subsidiarias y monetaristas. Este viraje permitió el surgimiento o afianzamiento (según el caso) de una élite de grupos económicos locales diversificados –Macri, Pérez Companc, Bemberg, Astra, Bulgheroni, Arcor, Roggio, Techint, Bunge & Born, Fortabath, Braun Menéndez, Soldati, Garovaglio y Zorraquín– que se expandió bajo la protección estatal en sectores como las finanzas (bancos, seguros), la especulación inmobiliaria, la infraestructura y el transporte, la industria (electrónica, automotriz, petroquímica) y la actividad primario-extractiva (agropecuaria, hidrocarburífera, minera, pesquera y forestal), ejerciendo un papel protagónico en la economía que, lejos de disminuir con el paso del tiempo, iría acentuándose hasta llegar a nuestros días.

El resultado fue la ejecución de un programa político de acumulación por desposesión basado en la apertura importadora, la desindustrialización, reprimarización y financierización de la matriz económica, la especulación y el endeudamiento externo, el desmantelamiento de conquistas laborales y sociales, y la redistribución de renta y riqueza desde las clases bajas hacia el capital concentrado. Todo esto fue viabilizado por los inéditos niveles de violencia militar-policial y persecución política desplegados por un aparato estatal que estaba integrado no solo por la cúpula militar, sino también por miembros del

capital extranjero —Chase Manhattan Bank, Renault, Ericsson, National Lead— y doméstico —Bulgheroni, Bunge & Born, Braun, Acindar, Garovaglio y Zorraquín, Astra— (Cieza, 2016; Zambaglione y Simeone, 2016).

Convirtiéndose en soporte ideológico-político para la expansión del capitalismo globalizado, el neoliberalismo consiguió realmente entronizarse a escala mundial durante la década de 1990. Bajo la cosmovisión de un Estado «mínimo» o vacío, fiel al credo de la invisible mano del libre mercado, el neoliberalismo definió una nueva etapa del imperalismo orientada a aumentar la sangría de riqueza y recursos desde los países periféricos hacia el centro del sistema capitalista mundial (Duménil y Lévy, 2007). En ese marco, el capitalismo estadounidense buscó preservar su papel de potencia hegemónica a expensas de los «países emergentes», especialmente los latinoamericanos, valiéndose para ello del llamado Consenso de Washington. En Argentina, la clase dominante, el aparato político y los intelectuales orgánicos, funcionales al bloque en el poder, se adecuaron al nuevo contexto internacional, instalando en el imaginario social la tergiversada idea de que la crisis de la «década perdida» de 1980 solo había el resultado de un excesivo intervencionismo estatal y la constante puja distributiva entre capital y trabajo (Basualdo, 2003).

Catapultado al poder gracias a sus promesas de «revolución productiva» y «salarizado», el nuevo régimen neoliberal (1989-2002) desarrolló políticas diametralmente opuestas a su plataforma electoral: renovó la alianza estatal con el capital concentrado, ensayó estrategias de ajuste estructural, se alineó incondicionalmente con Estados Unidos y asumió el mundo unipolar de la globalización (Rofman y Romero, 1997; Ferrer, 2004). Paralelamente, aplicó un agresivo programa monetarista —el Plan de Convertibilidad, que puso fin a la hiperinflación fijando una paridad nominal entre el peso argentino y el dólar estadounidense— y sancionó las leyes de Emergencia Económica y Reforma del Estado —que liberalizaron el comercio exterior y las finanzas, desregularon la economía y privatizaron casi todas las empresas estatales—. El nuevo programa de acumulación por desposesión fomentó la apertura importadora, la extranjerización, reprimarización y desindustrialización de la matriz económica, la precarización laboral, la especulación, la fuga de capitales y el endeudamiento externo. La burbuja financiera así creada finalmente estalló en 2001-2002, dando lugar a una de las peores crisis sociales y económicas de la historia argentina, con niveles inéditos de desocupación, pobreza e indigencia.

La pérdida de legitimidad de las estrategias de ajuste estructural y el consiguiente viraje hacia el progresismo condujeron a la formulación e implementación del proyecto neo-desarrollista. Si bien, a lo largo de sus doce años de vigencia (2003-2015), este modelo de acumulación se diferenció del neoliberalismo poniendo fin al ciclo de valorización financiera y subvirtiendo el paradigma del Estado mínimo, ello no significó en modo alguno que durante este período no se hayan producido fenómenos de acumulación por desposesión; por el contrario. Pero abordar las numerosas y complejas dinámicas expropiatorias

del neo-desarrollismo y analizarlas a la luz de las categorías de análisis propuestas por la literatura excede los objetivos trazados para el presente trabajo y es una tarea pendiente que será objeto de investigaciones posteriores.²

Una vez agotado el modelo neo-desarrollista, el recambio gubernamental de diciembre de 2015 sometió a nuestro país a una nueva experiencia neoliberal, la tercera del largo y tortuoso ciclo iniciado en 1976. Sin embargo, este caso reviste dos singularidades. Para empezar, el nuevo proyecto hegemónico formó parte del llamado «neoliberalismo tardío», un concepto que pretende ilustrar la contradicción de los gobiernos pro-mercado que, buscando insertarse en el escenario geopolítico internacional de una globalización multipolar liderada por Estados Unidos, la Unión Europea, Rusia, China y Japón, (re)abren sus economías al mercado mundial justamente cuando este, ante el redoblado avance de un discurso hegemónico nacionalista, proteccionista y xenófobo, comienza a cerrarse al comercio internacional (García Delgado y Gradin, 2017).

El segundo rasgo distintivo del nuevo programa neoliberal fue la absoluta colonización del Estado nacional por parte de la cúpula empresarial. Si bien la dictadura militar contó con representantes de la élite económica articulados a los clanes Rothschild y Rockefeller, en tanto que el régimen neoliberal de la década de 1990 mantuvo fluidas relaciones con el empresariado local y el capital financiero, nunca antes un gobierno había estado integrado prácticamente en su totalidad por miembros de la facción más concentrada y monopolista de la élite económica.

Desde la presidencia de la Nación hasta las diferentes carteras y ministerios, quienes entre 2016 y 2019 condujeron los destinos del país provinieron en su inmensa mayoría de altos puestos gerenciales de la cúpula empresarial —los llamados CEO's (Chief Executive Officer)—, incluyendo al capital financiero extranjero y a la banca internacional (Deutsche Bank, J.P. Morgan, HSBC, Banco Galicia, Goldman Sachs), transnacionales petroleras (Royal Dutch Shell, Exxon-Esso, Axxion, Pan American Energy), aeronáuticas (LAN), automotrices (General Motors), informáticas y de telecomunicaciones (IBM, Telecom), grupos económicos locales (Macri, Techint, Bulgheroni, Braun Peña, Fortabath, Blaquier, Dietrich, Clarín,

² Aunque la complejidad de la cuestión excede holgadamente el objetivo de este trabajo, como ya se dijo, cabe señalar, por un lado, que los llamados gobiernos «post-neoliberales» o «progresistas», que entre 2003 y 2015 rigieron los destinos de la Argentina, ejecutaron políticas que implicaron una reversión parcial de algunos de los fenómenos de acumulación por desposesión ejecutados por las gestiones neoliberales previas, pero, por otro lado, (por acción y omisión), legitimaron, afianzaron e intensificaron buena parte del despojo heredado e introdujeron nuevos mecanismos de desposesión. Ciñéndonos a las categorías identificadas por Harvey (2004; 2007; 2014), a título exploratorio, podríamos enumerar la renovación de concesiones caducas de servicios públicos, la privatización puntual de ciertos reductos que aún permanecían bajo el poder del Estado, los contratos de obra pública, los subsidios otorgados a la cúpula empresarial y la promoción del agronegocio y el extractivismo, que potenció mecanismos de despojo típicamente señalados por la literatura (apropiación neocolonial de recursos naturales, expansión de la frontera agropecuaria, hidrocarburífera y minera, despojo de la tierra a campesinos y aborígenes, contaminación ambiental, privatización de semillas, violencia rural).

etc.), firmas mineras y eléctricas, terratenientes, ingenios azucareros y organizaciones del sector agropecuario (Cieza, 2016; Varesi, 2016; Astarita y De Piero, 2017). Es decir, la misma élite económica que fue beneficiaria de las políticas neoliberales ejecutadas durante la dictadura y la década de 1990.

Como resultado, de la noche a la mañana, quienes conducían áreas estratégicas de la economía privada pasaron a regularlas desde el Estado, forjando una suerte de gobierno del gran empresariado por y para él mismo (Varesi, 2016; García Delgado y Gradín, 2017). Surgió así una paradoja: quienes desde sus respectivas carteras ministeriales debían controlar resortes clave como el comercio, la energía, las comunicaciones y las finanzas, poseían estrechos lazos familiares con los propietarios de las principales empresas de cada sector, o bien eran antiguos propietarios/empleados jerárquicos de las compañías reguladas; esta última situación estaba agravada por el hecho de que en el pasado habían defendido los intereses de las mismas en perjuicio del Estado argentino y de que su posterior desvinculación accionaria o laboral de esas compañías careció de transparencia, por lo que no siempre podía ser demostrada.

Catapultado al poder gracias a sus promesas de «revolución de la alegría» y «pobreza cero», el flamante gobierno se empeñó en reforzar la seguridad jurídica de los derechos de libertad y propiedad privada, reducir la presión tributaria sobre el capital, aumentar la rentabilidad empresarial, profundizar la reprimarización productiva y desregular la economía, las finanzas y el comercio exterior. Realineándose con la banca internacional, los organismos multilaterales de crédito, Estados Unidos, China y la Unión Europea, el tercer régimen neoliberal ejecutó una brutal apertura importadora y una agresiva estrategia de endeudamiento externo, desplazando una vez más el eje de la acumulación de capital hacia la valorización financiera, forjando así una nueva burbuja especulativa e inflacionaria que estalló entre mediados de 2018 y principios de 2019 y cuyas gravosas consecuencias sociales y económicas aún persisten en la actualidad.

Lejos de aspirar agotar las numerosas y complejas aristas de la relación entre neoliberalismo y acumulación por desposesión, analizaremos a continuación los períodos a la luz de tres de las categorías de análisis propuestas por Harvey (2004; 2007): 1) la mercantilización y privatización de empresas públicas; 2) la financierización y la gestión/manipulación de las crisis internacionales, consideradas como procesos que actúan coordinadamente para fomentar la sangría de riqueza desde ciertos territorios hacia los centros del capitalismo mundial; y 3) las redistribuciones estatales orientadas a restaurar y acrecentar el poder de las élites económicas tanto foráneas como domésticas. Sin perjuicio de lo anterior, cabe aclarar que tales distinciones obedecen a fines meramente analíticos y expositivos, puesto que en la realidad las tres dimensiones operan inextricablemente unidas y conectadas entre sí.

Neoliberalismo y acumulación por desposesión en Argentina durante los períodos 1976-1983, 1989-2002 y 2016-2019

El despojo de los bienes comunes: mercantilización y privatización de empresas estatales

Bajo el neoliberalismo y a cambio de la reprogramación de sus compromisos financieros, los países periféricos suelen implementar estrategias de ajuste estructural que consisten en privatizar y desregular todos los sectores hasta entonces dirigidos o explotados por el Estado (Harvey, 2007). En la práctica, esta suerte de expropiación económico-política por reformas institucionales (Machado Aráoz, 2010) implica que el Estado debe ocuparse de crear mercados en las áreas donde no existen y bregar por la mercantilización y privatización de ámbitos de la vida social que hasta entonces se desarrollaban fuera del campo de la acumulación privada, eliminando regímenes de propiedad colectiva, comunal o estatal y velando por la apropiación privada de la riqueza colectiva. Operando como formas de desposesión, descaradamente racionalizadas como políticas de austeridad implementadas en nombre del equilibrio fiscal (Harvey, 2007; 2014), lo que estas prácticas generan en realidad es un enriquecimiento privado a expensas del Estado, vía la expropiación masiva de activos públicos.

En Argentina este proceso se inició cuando la dictadura militar privatizó 120 empresas que habían sido estatizadas entre 1967 y 1973, vía sendos regímenes de rehabilitación industrial (Gerber y Yanes, 1986). No obstante, se trataba de privatizaciones periféricas que no involucraban directamente a las grandes compañías estatales de bienes y servicios públicos, sino a actividades subsidiarias o marginales conectadas a la operatoria de aquellas. Esta operación claramente benefició a grupos capitalistas extranjeros y domésticos tales como Pérez Companc (SADE), Garovaglio y Zorraquín (Ipako), Astra, Bulgheroni (Bridas), Techint (Propulsora Siderúrgica), Acindar, Aluar, Siemens, Pirelli y Atanor, entre otros (Vargas, 2016). El sector más afectado fue el hidrocarburífero, donde el gobierno reintegró a petroleras extranjeras bocas de expendio de combustible, confiscadas por la gestión anterior, indemnizándolas con 27.000 millones de pesos (Hidalgo, 2009). Posteriormente, el gobierno profundizó la política previa de contratos de extracción beneficiando a firmas foráneas –Total, Amoco, Serv. Ryder Scott– y grupos económicos nacionales –Bridas, Astra, Pérez Companc, Petrolar, Techint, Macri, Soldati–.

Concluida la década de 1980, la apertura de nuevos campos a la acumulación capitalista alcanzaría su clímax durante el decenio de 1990 gracias al renovado saqueo de activos y recursos públicos perpetrado por el capital concentrado. Esto fue facilitado por las dinámicas legadas por la dictadura y la restauración democrática (1983-1989). En este último caso, la persistencia de los ecos de la crisis de la deuda mexicana, las sucesivas refinanciaciones de los compromisos externos y la preservación de los privilegios de los grupos económicos locales forjaron una combinación explosiva donde la cesación de

pagos de la deuda, la hiperinflación y la pauperización social fueron los emergentes de una crisis devaluatoria de activos que, parafraseando a Harvey (2004), generaron condiciones harto propicias para que estos fueran apropiados a precio de saldo por el capital sobreacumulado en el centro del sistema.

Buscando reducir el déficit fiscal y conciliar las estrategias de acumulación de los grupos económicos nacionales con las exigencias del Fondo Monetario Internacional, la banca internacional y los acreedores externos (Rofman y Romero, 1997; Azpiazu, 2002), el Estado nacional privatizó, vía ventas y concesiones, casi la totalidad de sus grandes empresas de bienes y servicios, algunas de las cuales contaban con más de medio siglo de existencia. La telefónica (ENTel), la aerolínea (Aerolíneas Argentinas) y la petrolera de bandera (Yacimientos Petrolíferos Fiscales) fueron enajenadas, al igual que compañías siderúrgicas y acerías (Somisa, Altos Hornos Zapla), astilleros, petroquímicas, bancos, compañías de seguros, canales de televisión, hoteles, silos, hipódromos, mercados de hacienda, empresas del Ministerio de Defensa y centrales termoeléctricas. Asimismo, se concesionó a la explotación privada el transporte y distribución de gas natural y electricidad, las represas hidroeléctricas, el servicio de correo, la provisión de agua potable y cloacas, y los segmentos más rentables de la red vial (10.000 km. de la red de autopistas, rutas y caminos), ferroviaria y subterránea, portuaria y aeroportuaria, amén de la casi la totalidad del subsuelo minero e hidrocarburífero.

Existe amplio y generalizado consenso en la literatura respecto de las ignominiosas condiciones bajo las cuales este proceso fue llevado a cabo. Bajo el eufemismo del «saneamiento», antes de ser transferidas a la órbita privada, estas empresas fueron sometidas por el propio Estado a prácticas espurias de vaciamiento y endeudamiento que justificaron su mercantilización, so pretexto de la supuesta ineficiencia del sector público. Además, numerosas compañías sufrieron una subvaluación de activos muy por debajo de su valor real de mercado —generalmente, menos de la mitad—, en tanto que sus pasivos fueron absorbidos por el Estado. Eso explica que, durante sus últimos años de gestión estatal, esas compañías fueran deficitarias, pero que, una vez transferidas al capital privado, pasaran rápidamente a ser rentables, con utilidades que entre 1991 y 2001 superaron los 34.000 millones de dólares (Azpiazu, 2002; Thwaites Rey, 2010).

La conexión entre la deliberada crisis devaluatoria de las décadas previas y la apropiación privada a bajo costo de los activos estatales queda expuesta cuando se advierte que casi la mitad (45,9 por ciento) de los 154.000 millones de dólares ingresados al país entre 1990 y 2000, en concepto de Inversión Extranjera Directa, no fue destinada a la formación genuina de capital, sino más bien a adquirir empresas preexistentes —en buena parte, estatales—, alcanzando una proporción todavía mayor en el caso de los servicios públicos privatizados —comunicaciones, electricidad, gas, transporte— y el sector financiero

—entre el 48,2 por ciento y el 92,3 por ciento— (Mecon, 2002). Los principales beneficiarios fueron firmas transnacionales estadounidenses, españolas, francesas, italianas e inglesas y un selecto bloque de grupos económicos locales, entre los cuales sobresalían Techint, Pérez Companc, Macri, Soldati, Astra, Bridas, Eurnekián y Roggio.

Mención aparte merece la mercantilización y privatización del sistema previsional de jubilaciones y pensiones, donde la instauración del régimen de capitalización individual de aportes, primero, coexistió con el tradicional régimen solidario de reparto y, luego, directamente lo sustituyó, imponiendo en su lugar a Administradoras de Fondos de Jubilación y Pensión (AFJP's) integradas por bancos, compañías de seguros, grupos económicos locales y fondos de inversión. Considerando la transferencia de aportes previsionales y otros beneficios como comisiones y exenciones tributarias, con la instauración del régimen privado de capitalización de jubilaciones y pensiones, el Estado drenó 65.000 millones de dólares del erario público hacia las arcas del capital oligopólico, una cifra equivalente a más del triple de los ingresos fiscales derivados de todas las demás privatizaciones —entre 20.000 y 26.810 millones de dólares, de los cuales la gran mayoría (15.000 millones) correspondió a operaciones de rescate y capitalización de bonos de la deuda externa— (Basualdo, 2003; Thwaites Rey, 2010; Teubal, 2011).

Solo rescindiendo algunas concesiones, realizando expropiaciones puntuales y creando algunas sociedades anónimas (en muchos casos, con importante participación del capital privado), el modelo neo-desarrollista no revirtió en términos generales las privatizaciones de la década de 1990. Quizás la única excepción «pura» a esa regla haya sido la estatización en 2008 de las AFJP's, cuyos recursos fueron absorbidos por la Administración Nacional de Seguridad Social (Anses).³ Como consecuencia y dado que la gran mayoría de las empresas otrora enajenadas continuó bajo el control del capital concentrado, desde lo discursivo, el tercer régimen neoliberal iniciado a finales de 2015 no explicitó una retórica

³ Al respecto, las principales rupturas del neo-desarrollismo fueron la plena reincorporación al patrimonio público de algunas empresas privatizadas durante la década de 1990 (Aguas Argentinas, Aerolíneas Argentinas, Correo Argentino, Fábrica Militar de Aviones, algunos ramales ferroviarios, etc.), la expropiación a Repsol del 51 por ciento del paquete accionario de Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF) y, sobre todo, la estatización de las Administradoras de Fondos de Jubilación y Pensión (AFJP's). Esto último no solo supuso el retorno del régimen previsional a la arena pública, sino que, además, le otorgó presencia al Estado nacional en el directorio de algunas grandes empresas cuyas acciones estaban en poder de las citadas AFJP's. Por lo demás, no existieron cambios estructurales en la situación heredada. La inmensa mayoría de las empresas estatales vendidas durante la década de 1990 continuó en manos privadas y, entre aquellas que retornaron a la esfera pública, se observaron en ciertos casos fenómenos de tutela pública y gerenciamiento privado (ferrocarriles, por ejemplo), o bien la constitución de empresas mixtas como YPF —en cuyo paquete accionario participan magnates extranjeros y fondos especulativos de inversión— asociadas a transnacionales mediante contratos secretos (Gandini, 2014; Morina y Cacace, 2014). Sobresalen aquí también las prórogas y renegociaciones —en lucrativas condiciones para los grupos económicos involucrados— de concesiones caducas (peajes, aeropuertos, puertos, etc.), aún pese a que los beneficiados mantenían abultadas deudas tributarias con el Estado. Merece citarse además la concesión a empresas petroleras de la plataforma submarina para la explotación *off shore* (Varesi, 2010). Los beneficiarios de estas políticas fueron en su mayoría las mismas compañías que durante la década de 1990 obtuvieron ganancias extraordinarias incumpliendo los contratos de concesión y desarrollando políticas de desinversión que resintieron la calidad de sus prestaciones.

explícitamente anti-estatal, ni tampoco buscó abiertamente reinstaurar el paradigma del Estado mínimo privatista, propio de los años noventa (Astarita y De Piero, 2017; García Delgado y Gradín, 2017).

Sin embargo, esto no significa que dicho gobierno no haya estado empeñado en (re) abrir nuevos campos al lucro privado. Cuando el régimen privado de jubilaciones y pensiones fue eliminado y sus fondos fueron estatizados, las acciones de 44 compañías incluidas en la cartera de inversiones de las AFJP's —bancos, firmas eléctricas y gasíferas, empresas telefónicas, siderúrgicas y agroindustriales, consorcios agropecuarios, etc.— quedaron en manos del Fondo de Garantías de Sustentabilidad (FGS) de la ANSES, dándole presencia al Estado en el directorio de las firmas involucradas y permitiéndole financiar futuros pagos adicionales de jubilaciones y pensiones. Sin embargo, en 2017, el nuevo régimen neoliberal inició la venta de las acciones del FGS a fondos de inversión y firmas a las que originalmente estos títulos pertenecían —algunas de ellas partícipes de las privatizaciones durante la década de 1990 (Techint, Clarín, Telecom-Wertheim, Braun-Escasany), y otras vinculadas a la banca internacional, como J. P. Morgan—, enajenándolas a valores bajos que luego, ya en manos privadas, crecieron sustancialmente, beneficiando a sus adjudicatarios. Esto significaba apenas el comienzo de un ambicioso plan, cuyo objetivo final era que en el curso de la próxima década el FGS se desprendiera de al menos el 40 por ciento de los 55.228 millones de dólares que posee en concepto de acciones (Lukin, 2017a). Buscando liberar de la injerencia estatal a ciertas empresas de la cúpula económica, esta política sugería el deliberado propósito de fomentar —una vez más— el enriquecimiento privado recurriendo a la mercantilización de recursos públicos.

Saqueo financiero y crisis: especulación, fuga de capitales y endeudamiento externo

Con sus engranajes de crédito, usura y deuda nacional, la compleja y aceiteada maquinaria del sistema financiero ha perfeccionado su funcionamiento para apuntalar la tasa de beneficio general del capital y proporcionar al capitalismo «soluciones» o «ajustes espacio-temporales» (Harvey, 2004:112-120) que le permitan sortear las crisis de hiperacumulación que la dinámica del capital ficticio inevitablemente suele generar. La deuda pública —según Marx (1968), la única parte de la llamada riqueza nacional que entra realmente en posesión colectiva de los pueblos modernos— es el mecanismo fundamental de ese despojo. Los acreedores del Estado en realidad no entregan nada, pues la suma prestada se convierte en títulos negociables que en sus manos ejercen el mismo papel que el dinero (Marx, 1968), pero el capital financiero, los organismos multilaterales de crédito y los poderes estatales se valen de esa trampa para producir y gestionar crisis localizadas en ciertos territorios y sectores económicos; así se devalúan grandes masas de activos para

que luego el capital haga uso rentable de ellos, actualizando la vieja práctica imperial de extraer tributo mediante mecanismos financieros, para reducir a poblaciones enteras a un estado de servidumbre por deudas (Harvey, 2004; 2007; 2014).

Durante las décadas de 1980 y 1990, la difusión de la trampa de la deuda generó crisis regionales y devaluaciones localizadas que pasaron a operar como mecanismos primordiales de creación, por parte del capitalismo, de un «otro» del cual nutrirse, forjando una alianza funesta entre el capital especulativo y el poder estatal, y creando un «capitalismo buitre», cuyas prácticas caníbales redistribuyen grandes masas de riqueza vía fraude, robo, especulación y depredación, beneficiando a las élites. Las crisis internacionales, propiciadas por el endeudamiento externo y creadas y manipuladas por el sistema financiero internacional y sus instituciones, afinaron el arte de la redistribución deliberada de riqueza desde los países pobres a los países ricos, generando devaluaciones masivas de capital en ciertos lugares, para permitir a los centros financieros estadounidenses y a la élite económica de ese y otros países del capitalismo avanzado extraer elevadas tasas de ganancia del resto del mundo. Como resultado, el capital financiero garantizó la continuidad del cordón umbilical que une a la acumulación por desposesión en la periferia con la reproducción ampliada en el centro (Harvey, 2004; 2007).

Combinada con la consolidación del dólar como mayor activo de reserva y moneda principal para transacciones financieras y comercio internacional, la oleada neoliberal iniciada en 1979 en Inglaterra y Estados Unidos promovió la desregulación de los mercados internacionales, buscando liberarlos de la «represión financiera» a la que habían sido sometidos por protecciones, restricciones e intervenciones estatales (Cibils y Allami, 2010). Naturalmente, esto obedecía a la crisis del petróleo, que comenzó en 1973 y alcanzó su clímax en 1980, llevando el barril de crudo de 3 a 42 dólares. Bajo presión militar estadounidense, los países árabes integrantes de la OPEP aceptaron reciclar sus «petro-dólares» a través de los bancos de inversión neoyorquinos (Harvey, 2007), pero la imposibilidad de invertir esa gran masa de excedentes de manera inmediata y productiva (Rofman y Romero, 1997) generó un exceso de liquidez y capital ficticio que amenazaba con generar una crisis de hiperacumulación igual o peor que la de 1929, con el potencial de acarrear una devaluación masiva del capital a escala mundial (Harvey, 2004). La solución ensayada por las potencias imperialistas fue que los países del Tercer Mundo absorbieran el dinero que sobraba en el sistema, endeudándose a gran escala (Silveira, 1999); algo que fue fomentado por la banca internacional vía la oferta de créditos a bajísimas o casi nulas tasas de interés. Esto revalorizó el capital y permitió la penetración de los bancos estadounidenses, europeos y japoneses en los mercados financieros de la periferia.

Desplazando el eje de la acumulación desde la industria hacia la especulación, la reforma financiera argentina de 1977 fue una de las pioneras de este proceso, inaugurando un ciclo de valorización del capital lisa y llanamente basado en la desposesión. Con la liberalización del mercado financiero y el pasaje de tasas de interés reales negativas a tasas de interés positivas, sobrevino la descentralización de los depósitos y el crédito, así como también el otorgamiento al Banco Central de mayor autonomía para el manejo de las variables monetarias y crediticias y el establecimiento de un régimen de seguro de cambios (Cibils y Allami, 2010). So pretexto de combatir la inflación, el gobierno militar implementó la llamada «tablita cambiaria», un régimen de devaluaciones programadas y graduales (*crawling peg*) del 5,23 por ciento mensual que permitía a los operadores financieros estimar con exactitud los beneficios de sus inversiones y calcular el costo de entrada y salida del mercado con suficiente anticipación (Rofman y Romero, 1997). Bajo este esquema, los fondos especulativos ingresaban al país para adquirir pesos, colocaban esas inversiones a tasas de interés superiores a la inflación y luego –devaluación mediante– cerraban el ciclo de valorización financiera comprando dólares y fugándolos al exterior.

La política económica de la dictadura no solo operó como un subsidio directo al sector financiero y lo catapultó a una posición hegemónica de privilegio en términos de absorción y distribución de recursos (Cibils y Allami, 2010), sino que, además, forjó un modelo de importación de deuda y exportación de capitales (Ferrer, 2004). Dadas las facilidades para obtener financiamiento debido a la enorme liquidez internacional y la predilección de los mercados por los regímenes militares, la deuda externa creció exponencialmente gracias a la especulación financiera del sector privado y la toma compulsiva de créditos por parte del Estado para promover el endeudamiento forzado de empresas estatales y financiar el déficit fiscal, la fuga de capitales, la compra de armamento y faraónicos proyectos de infraestructura contruidos por contratistas privados (Teubal, 2011). Sin embargo, esos créditos no hacían más que alimentar la sangría de capitales: la salida de divisas representaba el 60 por ciento de los nuevos empréstitos. Solo durante el trienio 1980-1982 dicha fuga sumó más de 20.000 millones de dólares debido al alza de la tasa de interés de la Reserva Federal de los Estados Unidos y la crisis de la deuda mexicana, alcanzando un pico máximo de 35.000 millones de dólares anuales en 1983. Para contener la sangría, el gobierno debió abandonar la «tablita cambiaria», devaluar masivamente y elevar la tasa de interés nominal al 30 por ciento, pero no sin antes asegurarse de que los beneficiarios directos de su política financiera estuvieran a salvo (Ferrer, 2004).

Como corolario, la estocada final de ese programa político de acumulación por desposesión y restauración del poder de las élites económicas no fue otra que la estatización de la deuda externa de la cúpula empresarial; un fenómeno basado en prácticas depredadoras,

fraudulentas o al menos reñidas con la legalidad, como las maniobras del Banco Central con el régimen de seguro de cambios y la inclusión de firmas que en realidad eran deudores ficticios —receptores de autopréstamos— (Morina, Velázquez y Gómez Lende, 2004). Los principales beneficiarios de ese saqueo fueron la banca extranjera (Citibank, Banco de Londres, Deutsche Bank, Sudameris, Bank of Boston, Banco Roberts, Chase Manhattan Bank), ciertas empresas transnacionales (Pirelli, Standard Oil, Cogasco, Swift Armour, IBM, Mercedes Benz, Deere, Ford, Fiat) y numerosas compañías agropecuarias, agroindustriales, financieras, forestales, energéticas, viales, fabriles y cementeras, pertenecientes a los grupos económicos nacionales afianzados por la propia dictadura (Massuh, Acindar, Braun, SanCor, Techint, Bunge & Born, Pérez Companc, Macri, Bulgheroni, Aluar, Pescarmona, Fortabath, etc.) (Vargas, 2016).

Así, la deuda externa pública se quintuplicó, pasando de 8.279,5 millones de dólares en 1976 a 46.005 millones de dólares en 1983 (Rofman y Romero, 1997), de los cuales 23.000 millones correspondían a pasivos empresariales estatizados. Esto convirtió a la Argentina en uno de los países más endeudados del mundo y generó una extrema vulnerabilidad. Sextuplicando el valor de las exportaciones y aumentando su peso sobre el PBI del 18,7 al 59,9 por ciento (Ferrer, 2004), la deuda pública fortaleció su papel de herramienta de presión y subordinación, asegurando de allí en más la irreversibilidad y profundización de las reformas neoliberales.

Luego de las refinanciamientos propiciados por el Plan Baker durante la década de 1980, el régimen neoliberal de los años noventa se empeñó en acentuar la dinámica de valorización del capital financiero legada por la dictadura. Conforme numerosos bancos públicos provinciales eran privatizados y el sistema financiero privado caía rápidamente en manos de la banca extranjera, el capital especulativo era dinamizado por la gran liquidez financiera internacional de la época. Esta se plasmaba en la inyección de fondos externos que fueron atraídos por la desregulación del sector y por la gran diferencia entre la entonces deprimida tasa de interés pasiva de los mercados internacionales y la mucho más elevada tasa de interés local. Sin embargo, la bonanza fue efímera debido a la combinación de la volatilidad internacional con la extrema fragilidad de la desregulada economía argentina —déficit fiscal y comercial, altos niveles de endeudamiento, altas tasas de interés—, lo cual la tornó extremadamente vulnerable respecto de la repentina y continua sucesión de shocks externos que supusieron la suba de las tasas de interés por parte de la Reserva Federal estadounidense, la nueva crisis mexicana de 1994 y los colapsos financieros del sudeste asiático (1997), Rusia (1998), Brasil (1999) y Turquía (2000).

Como resultado, la fuga masiva de capitales al exterior se aceleró, con egresos que solo en 1998 fueron de 16.900 millones de dólares anuales, llegando a acumular en el

exterior 100.000 millones durante el período 1991-1999 (Basualdo, 2003). En gran parte, esta sangría correspondía a deuda privada y operaciones especulativas de bancos extranjeros y nacionales, firmas privatizadas, conglomerados extranjeros, empresas transnacionales y grupos económicos locales. Para contener la fuga, el gobierno argentino fomentó aún más el aumento de la tasa de interés en el mercado interno y desplegó una política de intenso endeudamiento (a tasas altas) para financiarse. Esto último benefició a algunos bancos extranjeros acreedores de los compromisos públicos, dado que pasaron a convertirse en agentes financieros del Estado argentino, obteniendo en el proceso jugosos réditos a partir de la compra de bonos argentinos y la colocación de esos títulos en el exterior. Por eso y pese a la reprogramación de los compromisos externos que significó el Plan Brady, a finales del período, la deuda pública argentina ya sumaba 144.000 millones de dólares, monto que equivalía al 53 por ciento del PBI y cuyos intereses ya representaban el 50 por ciento de las exportaciones (Ferrer, 2004; Dabat, 2012).

Luego de que el llamado «mega-canje», ejecutado por el Crédit Suisse y J. P. Morgan-Chase, impusiera una leonina tasa de interés que reprogramó parte de la deuda pública —convirtiendo 28.000 millones de dólares en 85.000 millones (Teubal, 2011)—, el Fondo Monetario Internacional asestó el golpe de gracia al suspender el financiamiento externo al país. Conforme la fuga de capitales recrudecía aún más debido a las remesas de divisas al exterior de empresas privatizadas de servicios públicos, bancos extranjeros, grupos económicos locales y firmas transnacionales (Teubal, 2011), el gobierno procuraba restañar la sangría financiera impidiendo a la población acceder a sus depósitos bancarios en dólares mediante la instauración del denominado «corralito», como vulgarmente se lo dio en llamar. Buscando asegurar la continuidad del pago de su deuda, el Estado sancionó además la Ley de Déficit Cero, que aplicó una severa poda fiscal por casi 3.000 millones de dólares, con recortes del 13 por ciento sobre jubilaciones y salarios estatales, caída del presupuesto para salud, educación y asistencia social, incremento de la presión tributaria sobre los sectores que ya pagaban, intentos de despidos de trabajadores públicos y privatización de las escasas firmas estatales remanentes. Demostrando que el Estado neoliberal invariablemente favorece la integridad del sistema financiero y su solvencia, en detrimento del bienestar de la población (Harvey, 2007), estos nuevos despojos no lograron evitar que el gobierno nacional se viera obligado a poner fin al Plan de Convertibilidad, devaluar la moneda y declararse en cesación de pagos de su deuda.

Durante el interludio neo-desarrollista de 2003-2015, los gobiernos «progresistas» se alejaron del Fondo Monetario Internacional y sus planes ortodoxos de ajuste estructural instauraron controles de cambios y regularon el ingreso y egreso de capitales especulativos. Sin embargo, su pregonada política de «desendeudamiento» se distanció parcialmente de

la lógica financiera previa,⁴ con lo cual el tercer régimen neoliberal que a fines de 2015 destronó al neo-desarrollismo no tuvo dificultad para rápidamente dismantelar las regulaciones previas y de ese modo repetir la historia de la última dictadura militar y el ajuste estructural de los años noventa. Luego de más de una década de políticas que habían privilegiado a la otra facción de la cúpula empresarial —el capital productivo exportador—, ni bien asumió el nuevo gobierno ejecutó políticas orientadas a desplazar una vez más el eje de la acumulación de capital hacia la valorización y especulación financiera. Para ello desreguló la compra de divisas, dismanteló el régimen de control de cambios y eliminó restricciones como la inmovilización o encaje del 30 por ciento sobre el ingreso de capitales y los requisitos de permanencia mínima obligatoria de un año para las inversiones extranjeras productivas y de 120 días para los fondos especulativos.

Procurando restablecer la confianza del sistema financiero internacional, la nueva gestión neoliberal paralelamente derogó las Leyes Cerrojo y de Pago Soberano, satisfizo rápidamente los reclamos de los *hold-outs* o «fondos-buitre» excluidos de los canjes de deuda pública de 2005 y 2010 al pagar 16.383 millones de dólares por una deuda original de 1.600 millones; paralelamente, renovó sus relaciones con el Fondo Monetario Internacional aceptando la revisión de las cuentas fiscales —algo que no ocurría desde 2005—. Esto permitió al gobierno iniciar —sin autorización del Congreso de la Nación— una agresiva estrategia de masivo endeudamiento externo en moneda extranjera (dólares, sobre todo) para cubrir su déficit fiscal y comercial —considerado este como uno de los más elevados de los últimos cuarenta años—, así como también para desplegar una operatoria de endeudamiento interno privado en moneda nacional teóricamente destinada a controlar la expansión de la base monetaria.

En el plano externo, Argentina fue, después de Arabia Saudita, el país emergente que más deuda emitió durante los últimos años, acaparando —pese a representar solo el 0,4 por ciento del comercio mundial— el 25 por ciento de los créditos otorgados a naciones situadas en esa categoría (Gasalla, 2017; El País Digital, 2018; Rovelli, 2018). También

⁴ Rehusando investigar la cuestionable legitimidad de la deuda contraída durante las gestiones anteriores (Katz, 2015) y recurriendo una vez más a los servicios de la banca extranjera concentrada (Barclays Bank, Crédit Suisse, Merrill Lynch, Citibank, Deutsche Bank), las reestructuraciones o «canjes» de deuda pública realizados en 2005 y 2010 ampliaron los plazos de pago y lograron una quita nominal del 46 por ciento del valor de los bonos (Müller, 2013), pero a costa de introducir pagos adicionales atados a la inflación y el crecimiento del PBI y lanzar nuevos bonos a una tasa de interés que triplicaba la internacional. Esto reforzó los mecanismos de transferencia regresiva de ingresos desde los grupos subalternos hacia el capital financiero (Varesi, 2009; 2010). Aunque entre 2003 y 2014 los gobiernos neo-desarrollistas remesaron 190.000 millones de dólares a sus acreedores (llegando incluso a utilizar reservas del Banco Central para cancelar compromisos con el Fondo Monetario Internacional y el Club de París), el monto de la deuda pública aumentó un 63,9 por ciento, pasando de 152.600 a 240.000 millones de dólares debido a empréstitos intra-sector público (Banco Central, Banco Nación, ANSES), los citados «canjes» y los créditos contraídos con Venezuela, China y organismos internacionales para financiar obras de infraestructura y planes sociales. Para 2012-2015 este modelo ya estaba agotado y el propio gobierno expresaba su intención de regresar al mercado de capitales para financiarse (Giuliano, 2015; 2019), cuestión que fue impedida por los duros conflictos jurídicos que debió afrontar con ciertos acreedores (los denominados *hold-outs*, vulgarmente llamados «fondos-buitre») que no habían aceptado las condiciones de los «canjes» de deuda de 2005 y 2010.

fué el país latinoamericano que pagó intereses más altos por su retorno al mercado de capitales, con tasas promedio del 7 por ciento, contra el 3,65 por ciento de Chile, Colombia, Bolivia, Paraguay y Uruguay (ODE, 2017). En consecuencia, a solo un año y medio de iniciado el flamante ciclo de endeudamiento ya representaba nada menos que el 40 por ciento de los vencimientos de deuda pública a afrontar hasta 2047 (Gasalla, 2017; ODE, 2017). Si se considera el período global, entre finales de 2015 y mediados de 2019, nuestro país lanzó bonos públicos por cifras que, según distintas fuentes, oscilaron entre 170.000 y casi 188.000 millones de dólares —el 82,4 por ciento de ellos, expresado en moneda extranjera—, aunque las sucesivas devaluaciones del peso argentino, al provocar licuaciones parciales de las deudas denominadas en moneda nacional, habrían reducido ese guarismo a valores ligeramente superiores a los 100.000 millones de dólares (Ámbito Financiero, 2019; La Nación, 2019; Giuliano, 2019).

Sin embargo, es probable que las cifras previamente reseñadas sean aún mayores, dado que la información oficial no incluye las leoninas «deudas REPO» (Repurchase Agreement) contraídas por el último gobierno neoliberal, las cuales consistían en ventas de títulos públicos en el exterior con obligación de recompra por parte del Estado, con la singularidad de que este recibía solo la mitad del valor nominal de los bonos. Una de estas ruinosas operaciones incluyó el inédito lanzamiento de un bono a cien años, cuyo importe real (2.750 millones de dólares), si bien será íntegramente cancelado en 2022, implicará (debido a una tasa de interés del 11 por ciento anual) que la sangría continúe hasta 2117 hasta totalizar pagos por 21.234 millones de dólares.

Por su parte, el endeudamiento interno en moneda nacional merece una digresión. Dado que el ya típico énfasis neoliberal en combatir la inflación y el déficit fiscal combinando políticas monetarias contractivas y de manejo de la tasa de interés, el Estado nacional autorizó al Banco Central a emitir títulos de deuda —las llamadas LeBaC's— para financiar parte de su propio déficit público, absorber el exceso de masa monetaria y evitar que esta se volcara al mercado interno, acelerando la inflación o presionando sobre el dólar. Buscando atraer a los inversores, esos bonos fueron colocados en el mercado doméstico a muy corto plazo —un mes— y altísimas tasas de interés anual, muy superiores a las internacionales —28 por ciento en 2016, 38-40 por ciento un año y medio después—. Dado que el 75 por ciento (10.862 millones de dólares) de los capitales ingresados al país en 2016-17 se dirigió a ese instrumento financiero (ODE, 2017; El País Digital, 2018), el stock de LeBaC's y sus intereses, que en 2016 absorbían el 73 por ciento de la base monetaria, la duplicaron a finales de 2017, acumulando 1,80 billones de pesos. Su volumen y tasa de interés convirtieron a estos títulos en la variable que arrastraba a todos los rendimientos financieros de la economía argentina, alentando la especulación, encareciendo el costo del crédito y contribuyendo a generar una recesión que benefició a los principales tenedores de LeBaC's: los bancos.

La situación empeoró en 2018-19, cuando el gobierno nacional reemplazó las LeBaC's por instrumentos financieros similares, también emitidos por el Banco Central, como las Letras de Liquidez (LeLiq) y los Pases Pasivos (PP). Si bien estas nuevas herramientas excluían a inversores financieros no-residentes en el país, los plazos de pago eran mucho menores y las tasas de interés altísimas (siete días e interés anual del 63-75 por ciento en el primer caso, y apenas un día de plazo e interés del 57 por ciento anual en el segundo), aumentando por consiguiente la ya de por sí elevada volatilidad de la economía argentina. Como resultado, hacia finales del período, las obligaciones financieras a corto plazo del Banco Central superaban la barrera de los 2,5 billones de pesos, equivalentes a la friolera de 42.000 millones de dólares (Giuliano, 2019).

La combinación de endeudamiento interno en LeBaC, LeLiq y Pases Pasivos, endeudamiento externo en divisas, aumento de la tasa de interés estadounidense y volatilidad de los mercados internacionales —especialmente, la suba de la tasa de interés de la Reserva Federal norteamericana— alentó la fuga de capitales. Los inversores tomaban deuda privada en dólares, convertían esas divisas a pesos para comprar títulos públicos emitidos por el Banco Central y finalmente reconvertían el excedente generado nuevamente a dólares para remesarlo al exterior. De allí que, durante el bienio 2016-2017, entre el 75 y el 84 por ciento de la nueva deuda emitida por el gobierno financió la fuga de 64.878 millones de dólares, de los cuales 28.779 millones salieron del país solo en los primeros nueve meses de 2017 (ODE, 2017; El País Digital, 2018; Katz, 2018). La situación se agravó aún más hacia finales del período, al punto de que la sangría ejecutada entre finales de 2015 y mediados de 2019 llegó a representar nada menos que el 99,3 por ciento de las emisiones de deuda en moneda extranjera (106.779 millones de dólares, sobre un total de 107.525 millones) (La Nación, 2019). Así, la Argentina se convirtió en el país del mundo con mayor fuga de capitales per cápita, en su mayoría utilidades financieras y remesas a casas matrices de empresas extranjeras y firmas privatizadas de servicios públicos (Lukin, 2017b).

La perversa dinámica de ese ciclo de valorización financiera queda al descubierto cuando se recuerda que el renovado acceso del país a los flujos de deuda fue patrocinado por J. P. Morgan, Deutsche Bank, Merrill Lynch, HSBC y Stanley Morgan (Rovelli, 2018), así como por Citibank y Santander, todas ellas entidades financieras de origen de buena parte de la conducción política. Estos agentes financieros del capital concentrado integraban la pléyade de especuladores que fugaban al exterior las utilidades aportadas por los bonos del Banco Central, recibiendo además generosas comisiones gubernamentales por sus servicios de colocación de deuda —entre ellas, las leoninas operaciones REPO y el ya mencionado bono a cien años, donde empresas de altos funcionarios públicos de la cartera financiera tenían participación—.

Bajo esta nueva fase de neoliberalización de la economía argentina, la burbuja financiera se agigantó sin pausa, generando una perniciosa espiral inflacionaria-especulativa que develaba los estrechos nexos entre endeudamiento externo, inversión en bonos del Banco Central y fuga de capitales como bases del nuevo programa político de acumulación por desposesión. Así, el gobierno se endeudaba a cada vez menores plazos y tasas más altas para financiar el déficit fiscal y comercial –por él mismo generado, dada la apertura importadora, el fomento a la especulación y las reformas tributarias–, vendía las divisas ingresadas al Banco Central y este las enajenaba, con un tipo de cambio preferencial, a grandes bancos cuyos clientes corporativos las remesaban al exterior. El resultado era un círculo vicioso donde la fuga de capitales y el endeudamiento en divisas obligaban al Banco Central a constantemente emitir moneda –alimentando la inflación y, con ella, el abaratamiento de la fuerza laboral, la reducción del poder adquisitivo de la población y el aumento de la pobreza– y luego neutralizar esa emisión lanzando nuevos bonos al mercado en condiciones cada vez más atractivas para los inversores (mayores tasas de interés, menores plazos de pago y exigencias de encajes bancarios, etc.).

Como resultado, el estrangulamiento de la capacidad de pago y el mecanismo de los intereses compuestos tornaron el modelo insostenible e hicieron necesario recurrir a los ya clásicos «salvatajes» del Fondo Monetario Internacional, que, contrariando su propio estatuto –que prohíbe financiar a países con problemas de fugas de divisas– le otorgó a la Argentina el préstamo más grande de la historia de la institución: 56.300 millones de dólares, equivalentes a la mitad de su cartera de crédito. Al pasar de no registrar ningún compromiso con el FMI a ser la nación más endeudada del mundo con dicho organismo, Argentina incrementó aún más su deuda pública, que de 240.665 millones de dólares en diciembre de 2015 subió a 323.177 millones de dólares a mediados de 2019. Equivalente a más de un lustro de exportaciones y más de siete veces las reservas del Banco Central, este pasivo incrementó notablemente su peso sobre el PBI, trepando del 52,7 por ciento, verificado en 2015, al 89,6 por ciento registrado en 2019, luego del pico del 90,6 por ciento reportado en 2018 (ODE, 2017; ITE, 2019; Giuliano, 2019). La maniobra no impidió que en 2019 el gobierno debiera diferir el desembolso de algunas obligaciones de corto plazo, entrando en una cesación de pagos parcial de sus compromisos.

Redistribuciones estatales: subsidios públicos, ajustes tarifarios, reformas tributarias y regresividad social

El neoliberalismo apunta a restaurar el poder de las élites económicas transfiriendo renta y riqueza desde las clases bajas hacia el capital concentrado. Operan aquí las redistribuciones estatales (Harvey, 2007) que, en términos de Borón (1997), generan protección y subsidio público para los ricos y disciplina de mercado para los pobres. Lejos de ser novedoso, este mecanismo es tan antiguo como el capitalismo. Durante la acumulación «primitiva»,

el capital se nutrió del saqueo sistemático del tesoro público, que operó como un potente canal para que los ingresos de diversos grupos sociales confluyeran en la burguesía y se convirtieran en elementos constitutivos del capital comercial, bancario e industrial. Desde entonces, las corporaciones han recurrido cada vez más al Estado burgués para que su intervención les garantice las ganancias extraordinarias que el funcionamiento «normal» de las leyes del mercado no podría darles (Mandel, 1969). Esta relación suele tornarse más estrecha durante los períodos regidos por el neoliberalismo, generando una oleada de acumulación por desposesión basada en la descomunal transferencia de activos y recursos desde las esferas pública y popular hacia los dominios de lo privado y los privilegios de clase (Harvey, 2007).

Las redistribuciones estatales contemplan una miríada de mecanismos. Sobresalen aquí las reformas tributarias que conceden un trato preferencial a las inversiones del capital, gravan arbitrariamente los beneficios provenientes de salarios y otros ingresos e introducen elementos regresivos en la legislación fiscal (impuestos sobre las ventas, por ejemplo). También se incluye aquí: el otorgamiento discrecional de un generoso elenco de subvenciones, subsidios, exenciones fiscales y ventajas comerciales y financieras a las corporaciones; el perdón de las deudas a las empresas; el salvataje o rescate financiero de firmas privadas usando fondos públicos y las garantías de ciertos niveles de ganancias a las compañías; la reprivatización de empresas nacionalizadas; y la adquisición o alquiler de activos estatales a precios rebajados —dos fenómenos parcialmente estudiados en acápite anteriores—. Otros rubros relevantes son los contratos de obra pública con costos inflados y la captura de los organismos reguladores por parte de los grupos dominantes (Mandel, 1969; Harvey, 2007; 2014). El resultado no suele ser otro que el saqueo del tesoro público a expensas de los contribuyentes y la creación, restauración o acrecentamiento del poder de las élites (Harvey, 2007; 2014), por no mencionar la socialización del riesgo empresario y una producción política de rentabilidad que contribuye a recomponer la tasa de ganancia del capital y drenar recursos hacia los centros mundiales de poder y riqueza, cumpliendo de ese modo una función estructuralmente decisiva en la renovación de los procesos de acumulación a escala global (Machado Aráoz, 2010).

Sin duda, el caso argentino es pródigo en ejemplos relacionados con estos procesos. Luego de ejecutar una devaluación que favoreció al sector agroexportador y aumentar las tarifas de servicios públicos, la última dictadura militar obligó a la petrolera estatal Yacimientos Petrolíferos Fiscales a transferir gratuitamente áreas al capital privado bajo condiciones de nulo riesgo minero y comercial, premios por superar la cuota de extracción pactada, condonación de multas en caso de incumplimiento, precios que cuadruplicaban los costos que hubiera asumido en caso de realizar la explotación directa y ventas de crudo a las empresas refinadoras a precios tres veces inferiores a los pagados por el crudo

tercerizado (Barrera, 2012). A esto se añaden los leoninos contratos de obra pública en ingeniería petrolera con firmas privadas para finalizar la red troncal de oleoductos y gasoductos, los cuales obligaron a la empresa pública Gas del Estado a pagar peajes por usar infraestructura financiada con recursos estatales. Algo similar ocurrió con la construcción de centrales nucleares e infraestructura vial. Más allá de incentivar la participación puntual de empresas transnacionales (Siemens, por ejemplo), esta política derivó en la virtual cartelización de los contratistas de obra pública, con los grupos nacionales Techint, Pérez Companc, Macri, Soldati y Roggio como principales protagonistas.

En plena avalancha importadora, algunas ramas industriales fueron protegidas y favorecidas por la política económica del gobierno militar, como los electrodomésticos, la siderurgia, la química básica, el aluminio, la petroquímica, los aceites y grasas vegetales, la celulosa y el cemento, todos ellos sectores intensivos en capital y liderados por grandes empresas que gozaron de exenciones tributarias y recibieron además sendos beneficios fiscales y financieros. El gobierno también promovió la asociación de la élite local con el capital extranjero, financiando fusiones y formación de sociedades mixtas y Uniones Transitorias de Empresas con créditos públicos —que, vale la pena anotar, jamás fueron devueltos—, la pre-financiación de exportaciones, reintegros fiscales, exenciones y reducciones impositivas y reembolsos a las exportaciones.

Pese a la crisis industrial, la dictadura militar implementó regímenes promocionales destinados a alentar la radicación de ciertas ramas manufactureras —electrónica, petroquímica, siderurgia, metal-mecánica, química, textil— en algunas de las provincias más periféricas del país. Para facilitar el desarrollo de estrategias subsidiadas de acumulación del capital (Gerber y Yanes, 1986), el Estado otorgó privilegios tales como: la exención tributaria sobre la compra de insumos y la venta de bienes finales, el arancel 0 por ciento para la importación de insumos, maquinarias y productos terminados, la eliminación de restricciones al movimiento y transferencia de capitales y divisas, el otorgamiento de créditos «blandos», la construcción estatal de infraestructura y el acceso gratuito a tierras fiscales. Entre 1977 y 1986, el costo fiscal del régimen promocional drenó más de 600 millones de dólares del erario público (Neffa, 1998); esto, a menudo, implicó fraudes, dado que muchos adjudicatarios hacían figurar la producción de un bien en una provincia distinta de aquella en la que realmente había sido elaborado. Los principales beneficiados fueron grupos nacionales y extranjeros como Fortabath, Garovaglio y Zorraquín, Massuh, Dow, Panasonic, Macri, Foxman, Drean, Sanyo, Philco y Daewo, entre otros.

Paralelamente, la estructura tributaria se tornó más regresiva, puesto que los gravámenes a las ganancias y al capital disminuyeron paulatinamente, mientras que la mayor parte de la recaudación pasó a depender de las cargas a la producción y el consumo popular, incrementando la presión sobre los sectores no-propietarios de capital a través del

Impuesto al Valor Agregado (IVA), un gravamen creado poco antes del golpe de Estado. Esto derivó en una compulsiva transferencia de ingresos desde la población asalariada hacia la cúpula empresarial, estimada en 52.000 millones de dólares y contribuyó a la brutal reducción del peso de la fuerza de trabajo en el PBI del 40,1 por ciento detentado en 1975 al 25,1 por ciento registrado en 1982 (Graña, 2007).

Si bien no se cuenta con datos sobre la distribución personal del ingreso durante el gobierno de facto, la evidencia empírica para los años cercanos sugiere que este indicador empeoró sustancialmente durante dicha fase: entre 1974 y 1986, el quintil más rico elevó su participación relativa del 39,5 al 51,2 por ciento —si se considera al decil de mayor poder adquisitivo, del 23,6 al 35,3 por ciento—, mientras que el quintil más pobre dejó de apropiarse del 8,8 por ciento para acaparar solo el 5,8 por ciento —para el decil de menos recursos, la caída fue del 4,4 al 2,5 por ciento— (Notcheff y Güell, 2003). Como resultado, la brecha de ingresos, que en 1974 mostraba que el peso relativo del mejor quintil era 4,48 veces más grande que el del peor, se duplicó en 1986 (8,83 veces), llegando casi a triplicar la relación entre el decil más rico y el más pobre —de 5,36 a 14,12 veces—.

Concluida la década de 1980, las redistribuciones estatales propias del régimen neoliberal del decenio de 1990 fueron aún más caudalosas. No obstante, la estabilidad relativa de precios vigente en Argentina entre 1991 y 2001, el Estado permitió ilegalmente, a los consorcios adjudicatarios de las privatizaciones de los servicios públicos, indexar sus tarifas de acuerdo a la inflación estadounidense. Como resultado, mientras que los precios mayoristas del país crecieron solo un 15,8 por ciento durante dicho período, el valor del pulso telefónico aumentó un 24,4 por ciento, el de las concesiones viales un 42,7 por ciento y el del gas residencial un 127 por ciento (Azpiazu, 2002). Excediendo el ritmo inflacionario local, los ajustes periódicos aplicados en las tarifas de los servicios públicos privatizados generaron una cuantiosa y fraudulenta transferencia de renta hacia un pequeño grupo de firmas que superó los 9.000 millones de dólares entre 1991 y 2000 (DPN, 2002) y alcanzó los 2.400 millones de dólares solo en ese último año (Azpiazu, 2002).

Sin perjuicio de lo anterior, la apropiación ilegal de recursos extraídos de los usuarios cautivos y la imposición de las tarifas en dólares más altas del mundo, se combinaron con otros mecanismos de acumulación por despojo, como las millonarias deudas con el fisco por falta de pago del canon de concesión, los subsidios públicos al transporte ferroviario (300 millones de dólares anuales) y a las concesiones viales (65 millones de dólares/año), las exenciones impositivas y el incumplimiento de la obligatoriedad de trasladar a las tarifas tales reducciones, por no mencionar los usurarios «honorarios de administración» pagados —exentos de impuestos— a los operadores de las concesiones, que, en realidad, no eran más que ganancias encubiertas giradas a las casas matrices de las firmas extranjeras controlantes de los consorcios. Eso explica las extraordinarias ganancias obtenidas por las

compañías privatizadas, que, pese a representar el 13 por ciento de las firmas que integraban la cúpula empresarial, pasaron a acaparar el 57 por ciento de sus utilidades totales, convirtiéndose, por añadidura, en las empresas prestadoras de servicios públicos con las más altas tasas de rentabilidad a nivel mundial, incluso en comparación con sus casas matrices (Azpiazu, 2002; DPN, 2002; Thwaites Rey, 2010).

Otros fenómenos de redistribución estatal, como la reducción de los aranceles a la importación, la eliminación de los derechos de exportación y la aplicación de legislaciones promocionales a sectores económicos puntuales (minería metalífera, industria forestal, etc.), que otorgaron un nutrido acervo de beneficios fiscales, tributarios, comerciales y financieros, generaron otra oleada de transferencia de recursos desde el erario público hacia el capital concentrado. Surgieron, además, nuevas formas de socialización del riesgo empresarial y producción política de rentabilidad, entre ellas la concesión a las empresas exportadoras de millonarios reintegros tributarios, con alícuotas que oscilaban entre el 3,3 por ciento y el 10 por ciento.

Dada la creciente regresividad tributaria, la recaudación se tornó cada vez más dependiente de gravámenes indirectos al consumo, al trabajo y al comercio minorista, aplicando una fuerte presión sobre los sectores no-propietarios de capital (Borón, 1997; Roman, 1997). Así lo demostró el aumento de la alícuota del IVA del 18 al 21 por ciento y la reforma efectuada a finales de la fase sobre el llamado Impuesto a las Ganancias, que más que gravar los beneficios del capital pasó a operar como un impuesto a los altos salarios de la fuerza de trabajo cualificada. Combinados con reformas laborales que flexibilizaron el uso de la fuerza de trabajo disminuyendo su costo, facilitando los despidos y fomentando la tercerización, la sub-contratación y la pérdida de estabilidad del empleo, todos los factores enumerados redujeron la participación de los asalariados en el PBI del 35,9 por ciento de-
dentado en 1991, al 25,9 por ciento registrado en 2002 (Graña, 2007) y transfirieron entre 29.960 y 40.000 millones de dólares desde los obreros y el tesoro público hacia el capital concentrado (Basualdo, 2003; Thwaites Rey, 2010).

Ni siquiera en su agonía el segundo régimen neoliberal se abstuvo de favorecer la acumulación por desposesión vía la mercantilización y usurpación de recursos públicos y la transferencia de ingresos desde las clases sociales más bajas hacia la élite económica. En el momento más álgido de la crisis de 2001-2002, con niveles de pobreza por ingresos e indigencia que alcanzaban al 54 por ciento y el 27,7 por ciento de la población, respectivamente (Indec, 2013), el Estado licuó los pasivos de la cúpula empresarial con la banca local y compensó a los bancos por esta maniobra mediante una suerte de «salvataje financiero». Como resultado, el gobierno nacional no solo transfirió 13.132 millones de dólares a grupos económicos nacionales, conglomerados extranjeros, compañías privatizadas y empresas transnacionales petroleras, mineras, agroindustriales y automotrices (Basualdo, Lozano

y Schorr, 2003), sino que también alimentó las arcas del capital financiero concentrado con otros 28.535 millones de dólares (Varesi, 2012).

Como consecuencia y corolario de todas estas políticas, la distribución del ingreso se deterioró sustancialmente, convirtiéndose en una de las más regresivas del mundo (Rofman, 1997). El quintil más rico de la población, que en 1990 ya se apropiaba del 50,8 por ciento del ingreso, pasó a apoderarse del 55,1 por ciento en 2002, mientras que, en el decil más privilegiado, el aumento fue del 35,3 al 38,9 por ciento; a su vez, el quintil más pobre dejó de concentrar el 5,7 por ciento para explicar apenas el 3,8 por ciento, con un deterioro aún más significativo para el primer decil —del 2,3 al 1,3 por ciento— (Notcheff y Güell, 2003). Esto significa que en poco más de una década el quintil más rico amplió en términos relativos su brecha respecto del más pobre de 8,91 a 14,5 veces, mientras que el decil más favorecido casi duplicó su relación con el estrato más bajo —pasó de 15,35 a 29,92 veces—.

Si bien los gobiernos «progresistas» o neo-desarrollistas, surgidos luego de la crisis de 2001-2002, también mantuvieron fluidas relaciones con ciertas facciones de la cúpula empresarial y ejecutaron varias redistribuciones estatales a favor del capital oligopólico,⁵ estas serían eclipsadas por las masivas transferencias de riqueza operadas por la nueva gestión neoliberal iniciada a fines de 2015. Reforzando el sesgo regresivo del pasado, el Estado nacional ensayó una nueva reforma tributaria que acentuó aún más la presión ejercida sobre los sectores no-propietarios de capital. Sin mitigar la pesada alícuota del IVA para el consumo de los asalariados —de hecho, se suprimió la hasta entonces vigente

⁵ En tal sentido, merecen citarse los generosos contratos de obra pública, las indemnizaciones a los propietarios de empresas expropiadas cuyo capital previamente había sido pulverizado y vaciado —caso de YPF— (Morina y Cacace, 2014), las exenciones fiscales a compañías mineras y petroleras, los subsidios a empresas agroindustriales y las multimillonarias subvenciones a firmas petroleras y operadoras de servicios públicos privatizados para preservar su rentabilidad en el marco del congelamiento parcial de las tarifas de gas natural, agua, telefonía, energía eléctrica y transporte (ASAP-IAE, 2015), beneficiar a las mismas empresas que durante la década de 1990 habían obtenido ganancias extraordinarias mediante mecanismos fraudulentos. Por otra parte, los gobiernos «progresistas» no solo preservaron los ingentes beneficios otorgados a finales del siglo XX a la mega-minería metalífera, sino que los ampliaron, sancionando asimismo una nueva ley de hidrocarburos más laxa que la ya de por sí permisiva legislación vigente. En contraposición, la ruptura más saliente en la materia fue la captación estatal de parte de la renta agropecuaria e hidrocarburífera mediante derechos de exportación para desacoplar las cotizaciones internacionales de los precios domésticos, contener la inflación y financiar al Estado, lo cual desencadenó agudos conflictos con ciertas facciones de la cúpula empresarial y terrateniente (Palma y Cantamutto, 2016). Sin embargo, por lo demás, la estructura tributaria continuó basándose en gabelas regresivas como el Impuesto al Valor Agregado y el mal llamado «Impuesto a las Ganancias», que afecta a amplios sectores de trabajadores (Katz, 2007; Varesi, 2010). Como resultado, la distribución funcional del ingreso se mantuvo en niveles similares a los de la década de 1990, exceptuando años puntuales en los que la participación de los asalariados en el ingreso trepó al 40,4 por ciento, cayendo luego sin poder sostenerse (Lindenboim, 2007; Feliz, 2012). Con respecto a la distribución individual del ingreso, existieron mejoras apreciables que, con todo, no lograron neutralizar la herencia neoliberal; si bien a partir de 2005 el peso del decil más rico de la población se retrotrajo a niveles inferiores a los de 1990 y el del quintil más favorecido hizo lo mismo a partir de 2009, la recuperación del quintil y el decil más pobres recién se hizo visible a partir de 2012, con participaciones que, de todas maneras, al no conseguir perforar la barrera del 5,1 y el 1,5 por ciento, respectivamente (Indec, 2016), no pudieron igualar los valores de 1990. Así, las políticas neo-desarrollistas parecen haber operado una transferencia de ingresos desde el decil más privilegiado hacia los estratos sociales medios, pero sin corregir la pobreza estructural legada por el neoliberalismo.

devolución del IVA a las compras minoristas realizadas con tarjetas de débito (Astarita y De Piero, 2017)— y extendiendo el pago del Impuesto a las Ganancias a un universo mayor de trabajadores, la nueva legislación buscó aliviar la presión tributaria sobre el capital en una proporción equivalente al 1,5 por ciento del PBI. Para ello dispuso la devolución anticipada del IVA a las inversiones a largo plazo, eximió a los inversores no-residentes del Impuesto a las Ganancias, redujo la alícuota de ese tributo del 35 al 25 por ciento, bajó el impuesto al cheque e ingresos brutos y eliminó los impuestos a los automóviles de alta gama. El nuevo modelo tributario también estableció que la alícuota del Impuesto de Bienes Personales para los sectores más ricos (personas con patrimonio superior a 100 millones de pesos) cayera del exiguo 1,25 por ciento vigente en 2015 al irrisorio 0,25 por ciento de 2019.

Otros ejemplos que ilustran el empeño del último régimen neoliberal en transferir recursos estatales al capital conciernen al aumento de los reintegros tributarios a las exportaciones al poco tiempo de asumir la nueva gestión —aunque se vio obligado a restituirlos a sus valores previos debido a la crisis fiscal— y la absoluta eliminación de los derechos de exportación —que habían sido (re)instaurados por los gobiernos neo-desarrollistas—. La única excepción a la regla fue la soja y sus derivados, cuya alícuota de retención fue objeto de una reducción escalonada. Favoreciendo al sector agropecuario, extractivo e industrial, el resultado de esta política fue un shock redistributivo en perjuicio de los asalariados y en beneficio del capital concentrado, pues la liberalización de las exportaciones permitió a los formadores de precios transferir al mercado interno, casi sin atenuantes, las alzas de las cotizaciones internacionales de alimentos, materias primas y combustibles. Si bien la crisis fiscal y financiera desatada a mediados de 2018 obligó a restituir los derechos de exportación, los irrisorios valores fijados (3-4 pesos por dólar exportado) serían rápidamente licuados por posteriores devaluaciones de la moneda argentina. La devaluación operó a su vez como un formidable mecanismo de transferencia regresiva de ingresos hacia el capital concentrado, dado que en 2018 el 75 por ciento de las ganancias de la cúpula empresarial se basó meramente en la depreciación monetaria (Lozano, Raffo y Balza, 2019).

Como en el pasado, otras redistribuciones estatales se vincularon con los servicios públicos privatizados. So pretexto de disminuir el déficit fiscal, reduciendo los millonarios subsidios que durante la fase neo-desarrollista habían sido otorgados a los oligopolios privados para compensarlos por el cuasi-congelamiento de sus tarifas, el tercer gobierno neoliberal habilitó brutales aumentos para los peajes de concesiones viales (677 por ciento), el agua potable (996 por ciento), el gas natural (1.297 por ciento) y la energía eléctrica (1.615 por ciento) (Arancibia, 2018). Como resultado, durante el trienio 2016-2018 el peso de los principales servicios públicos sobre el salario mínimo pasó del 6 al 21 por ciento, catapultando a Argentina a la tercera posición —por debajo de Venezuela y Chile— de un relevamiento que incluyó a ocho países latinoamericanos (Política Argentina, 2018).

Dejando a salvo lo anterior, el Estado ha continuado drenando recursos públicos a las empresas de servicios privatizados en montos que, en 2017, representaron el 2,3 por ciento del PBI y en 2018, el 1,6 por ciento (Arancibia, 2018), por no mencionar la condonación de millonarias deudas tributarias a las compañías eléctricas, los subsidios otorgados a las firmas petroleras –5.000 millones de dólares en 2016 y entre 500 y 600 millones de dólares en 2017 y 2018– y el aumento interanual del 290 por ciento para subsidios energéticos –con picos del 352 por ciento para electricidad–, transfiriendo 65.372,5 millones de pesos a las compañías (Cabot, 2016; Infobae, 2018). Quizás eso explique el porqué de las utilidades de transportistas y distribuidoras de gas natural que se triplicaron en 2018, pese a los menores volúmenes despachados debido a la caída del consumo (La Izquierda Diario, 2018).

¿Qué decir entonces de la auto-condonación del 98 por ciento de la deuda de 70.000 millones de pesos que la propia familia presidencial mantenía con el Estado desde 2003 luego de su accidentado paso por la concesión de la firma pública Correo Argentino durante la década de 1990? ¿O de los sistemáticos aumentos decretados para las tarifas de peaje, beneficiando así a Autopistas del Sol, empresa que hasta 2017, inclusive, perteneció al entonces presidente de la nación? Como bien apunta Katz (2018), todos los miembros de la conducción política apuntalaron a sus empresas desde la esfera tanto pública como privada, proclamando la ausencia de conflictos de intereses, mientras transferían fortunas a sus propias compañías. Eso explica que, en materia de capitalización bursátil, los principales ganadores de la más reciente experiencia neoliberal en la Argentina hayan sido –además de la banca extranjera y ciertos capitales foráneos (Santander, HSBC, Camuzzi, Esso, etc.)– las empresas comerciales, financieras, energéticas, petroleras, viales y de comunicación de grupos ligados a altos funcionarios públicos (Techint, Braun, Clarín, Telecom, Macri, Shell, Caputo, etc.) o pertenecientes a selectos bloques de la élite económica que gozaron de fluidos vínculos con el gobierno (Mindlin, Elsztain, Bulgheroni, Pérez Compagnon, Soldati, Eurnekián, Pescarmona, etc.) (Sanguinetti, 2019; Lozano, Raffo y Balza, 2019).

La contracara de ese acrecentamiento del poder de la élite fue el aumento de la regresividad social, que había disminuido durante la fase neo-desarrollista. Para solo dar un ejemplo, en apenas un año, la participación de los asalariados en el PBI cayó del 37,4 al 34,3 por ciento (Astarita y De Piero, 2017). Y en lo que atañe a la distribución individual del ingreso, entre el segundo trimestre de 2015 y el tercer trimestre de 2019 el quintil más rico aumentó su participación del 42,4 al 49 por ciento, mientras que el decil más favorecido hizo lo propio del 28,2 al 32,4 por ciento; paralelamente, el peso del quintil más pobre disminuyó del 5,1 al 4,1 por ciento, con una caída del decil más vulnerable del 1,5 al 1,2 por ciento (Indec, 2016; 2018; 2019). Así, la distribución del ingreso se retrotrajo al estado de situación reportado a fines de 2010, determinando que el peso relativo del quintil y el

decil más rico, que en 2015 representaba 8,31 y 18,8 veces la participación de los estratos más pobres, ampliara la brecha en 2019 a 11,95 y 27 veces, respectivamente. Como señala Varesi (2016), el recambio gubernamental ocurrido a finales de 2015 trajo consigo el viejo rostro del neoliberalismo: pobres más pobres y ricos más ricos.

Conclusiones

A lo largo de tres regímenes neoliberales que abarcan 25 de los últimos 44 años de historia del país, el caso argentino reúne de principio a fin todas las características que permiten considerarlo como un ejemplo paradigmático de la compleja y estrecha relación entre neoliberalismo y acumulación por desposesión. Desde la última dictadura hasta la CEOcracia, pasando por la larga década de ajuste estructural de 1990, la persistencia y el recrudescimiento de las dinámicas expropiatorias del capital han generado una descomunal oleada de acumulación por desposesión indudablemente marcada por la impronta del neoliberalismo, entendido este último como un proyecto político destinado a la redinamización del sistema capitalista internacional y la restauración del poder de las clases dominantes.

Operando como dimensiones o categorías de análisis solapadas entre sí, la mercantilización y privatización de empresas públicas, la financierización, la gestión/manipulación de las crisis y las redistribuciones estatales muestran un modelo coherente basado lisa y llanamente en el despojo. Desde los contratos petroleros, las privatizaciones periféricas y las políticas de sobre-precios de la dictadura militar hasta la enajenación masiva del patrimonio estatal basada en la descarada sub-valoración de activos y la absorción pública de pasivos de la década de 1990, en todo momento, el Estado neoliberal se ha empeñado en abrir nuevas esferas de lucro y rentabilidad al capital oligopólico, socializar el riesgo empresario, dismantelar los regímenes de propiedad común y saquear el erario público, irónicamente siempre bajo el pretexto de la austeridad fiscal. Conciliando los intereses de la facción transnacional y local del capital concentrado, una vez consumado este proceso, le arrebató ingentes flujos de valor al Estado y a los agentes subalternos bajo la forma de subsidios públicos, remesas de ganancias al exterior y exorbitantes aumentos (legales e ilegales) de tarifas de servicios públicos, funcionando estas últimas como extracciones abusivas de renta y riqueza en el espacio de vida de la población.

Nada de esto habría sido posible sin el imperio del capital financiero y sus mecanismos de especulación y depredación. Casi sin diferencias entre sí, los tres regímenes neoliberales analizados han mostrado especial predilección por aliarse con la banca extranjera, especuladores internacionales y organismos multilaterales de crédito para promover la repetición cíclica e invariable del ya clásico modelo de importación de deuda pública y exportación de capitales. El resultado tampoco ha cambiado: la organización y manipulación deliberada de una crisis que comienza con un escenario internacional de exceso de liquidez

y bajas tasas de interés, continúa con la liberalización del mercado doméstico, las políticas de subsidio al sector financiero y la emisión desmedida de títulos públicos para brindar oportunidades rentables de inversión al capital sobre-acumulado; prosigue con la posterior suba de las tasas de interés internacionales, la natural escalada de las tasas locales y la fuga masiva de capitales al exterior; y culmina con una devaluación territorialmente localizada del capital que retroalimenta la reproducción ampliada en los centros financieros del capitalismo internacional.

En Argentina, el papel desempeñado por estos procesos en la renovación de la acumulación a escala mundial, la recomposición de la tasa de ganancia general del capital y la sangría de recursos a los polos financieros ha sido evidenciado por cuatro hechos insoslayables: una deuda externa que entre los albores del primer régimen neoliberal y la actualidad creció 50 veces; una fuga de capitales cuyo ritmo anual bate marcas históricas en cada período y cuyo financiamiento depende cada vez más de la deuda pública; y la holgada triplicación del peso de esta última sobre el PBI entre inicios de la dictadura militar y finales del neoliberalismo tardío.

En lo que atañe a las redistribuciones estatales, el caso argentino ciertamente da pábulo a la tesis de que los despojos llevados a cabo por el neoliberalismo suelen ser más efectivos para redistribuir riqueza que para generarla, tal como lo demuestran el desplome del 20 por ciento del PBI per cápita a lo largo de la última dictadura militar, la estrepitosa caída del 28 por ciento del PBI durante el quinquenio 1998-2002 y la recesión económica de la experiencia neoliberal más reciente.

Pese a ello, todos los mecanismos identificados por la literatura respecto de la producción política de rentabilidad y las redistribuciones estatales han estado sistemáticamente presentes: desde las reformas tributarias que privilegian al capital, gravan los salarios e introducen elementos regresivos hasta las legislaciones promocionales a medida; desde los contratos de obra pública con costos inflados y las transferencias de activos estatales a precios rebajados, hasta los rescates financiero-empresariales con fondos públicos y la estatización de deudas privadas; y desde el otorgamiento rutinario de subvenciones, exenciones y reducciones fiscales y la condonación de deudas tributarias, hasta la eliminación de derechos de exportación reforzada por el pago de reintegros al comercio exterior. Todo esto fue coronado por la captura de los organismos reguladores, que, en cada período, ha tornado cada vez más íntima la relación entre el aparato estatal y el capital oligopólico, confirmando así la tesis de Mandel (1969) de que la realización de las ganancias extraordinarias, a las cuales el capital concentrado considera tener derecho, se basa cada vez menos en las leyes de la economía y depende cada vez más de la sumisión del Estado y la fusión entre la dirigencia gubernamental y la cúpula empresarial.

Corroborando que las redistribuciones de renta y riqueza de las clases bajas al capital concentrado son el objetivo final de los programas neoliberales de acumulación por desposesión, la distribución personal del ingreso muestra evidencias empíricas indiscutibles al respecto: entre 1974 y 2019, la brecha entre el peso relativo del quintil más rico y el quintil más pobre se duplicó, mientras que la distancia entre el mejor y el peor decil se quintuplicó. Invariablemente, los únicos beneficiarios han sido el sistema financiero, las empresas transnacionales y los grupos económicos locales, es decir, la misma élite económica que, creada por la dictadura, se valió —parafraseando a Harvey (2014)— de su poder dinerario, astucia e influencia para expandirse durante la década de 1990 y colonizar recientemente el Estado.

Referencias bibliográficas

- Amin, Samir** (1975). *La acumulación a escala mundial: crítica a la teoría del subdesarrollo*, Buenos Aires: Siglo XXI.
- Ámbito Financiero** (2019). «La deuda emitida en la era Macri ya superó los u\$s 187.000 millones». Disponible en: «<https://www.ambito.com/la-deuda-emitida-la-era-macri-ya-supero-los-us-187000-millones-n5026482>».
- Arcibia, Mónica** (2018). «Golpe al bolsillo. Tarifazos: en solo dos años con Macri, los servicios aumentaron hasta 1.600 por ciento». Disponible en «<https://www.laizquierdadiario.com/Tarifazos-sube-el-transporte-y-los-servicios-aumentaron-hasta-1-600-con-Macri>».
- ASAP-IAE** (2016). *Los subsidios energéticos en Argentina*. Buenos Aires: Asociación Argentina de Presupuesto-Instituto Argentino de la Energía Gral. Mosconi.
- Astarita, Miguel y Sergio De Piero** (2017). «Cambios y una nueva forma de elitismo: el político-empresarial», en Daniel García Delgado y Agustina Gradin, comp., *El neoliberalismo tardío: teoría y praxis*, Buenos Aires: Flacso.
- Azpiazú, Daniel** (2002). *Las privatizaciones en la Argentina. Diagnóstico y propuestas para una mayor competitividad y equidad social*, Buenos Aires: Fundación OSDE/Ciepp.
- Barrera, Mario** (2012). «El legado de la última dictadura en el mercado hidrocarburífero: la antesala de las reformas de los noventa» en *Realidad Económica*, n° 267, pp. 19-43, Buenos Aires.
- Basualdo, Eduardo** (2003). «Historia económica. Las reformas estructurales y el Plan de Convertibilidad durante la década del noventa. El auge y la crisis de la valorización financiera» en *Realidad Económica*, n° 200, pp. 42-83, Buenos Aires.
- Basualdo, Eduardo, Claudio Lozano y Martín Schorr** (2003). «Las transferencias de recursos a la cúpula económica durante la presidencia Duhalde. El nuevo plan social del gobierno» en *Realidad Económica*, n° 186, pp. 54-85, Buenos Aires.
- Bonefeld, Werner** (2000). *The invention of capitalism. Classical political economy and the secret history of primitive accumulation*. Duke: Duke University Press.
- Borón, Atilio** (1997). «La sociedad civil después del diluvio neoliberal», en Emilio Sader y Pablo Gentili, ed., *La trama del neoliberalismo. Mercado, crisis y exclusión social*. Buenos Aires: UBA.
- Cabot, Diego** (2016). «Calculan que llegaría a U\$S 5000 millones el subsidio a las petroleras» en *Diario La Nación*. Disponible en «<http://www.lanacion.com.ar/1865009-calculan-que-llegaria-a-us-5000-millones-el-subsidio-a-las-petroleras>».
- Cibils, Alan y Cecilia Allami** (2010). «Desde la reforma de 1977 hasta la actualidad» en *Realidad Económica*, n° 249, pp. 107-133, Buenos Aires.

- Cieza, Daniel** (2016). «La presencia del poder económico en el gobierno de Macri» en *Trabajo y Derechos Humanos*, n° 1, pp. 23-32, Buenos Aires.
- Dabat, Alfredo** (2012). «El rumbo de la economía argentina bajo el kirchnerismo» en *Economía UNAM*, vol. 9, n° 26, pp. 43-67, México, D. F.
- De Angelis, Massimo** (1990). «Marx and primitive accumulation: The continuous cha-racter of capital's enclosures» en *The Commoner*, n° 2. Disponible en: «<http://www.commoner.org.uk/02deangelis.pdf>».
- DPN** (2002). *Ganancias extraordinarias. Empresas privatizadas de servicios públicos en Argentina*, Buenos Aires: Defensoría del Pueblo de la Nación.
- Dúmenil, Gérard y Dominique Lévy** (2007). «El imperialismo en la era neoliberal: respiro y crisis de la Argentina» en *Realidad Económica*, n° 225, pp. 8-18, Buenos Aires.
- El País Digital** (2018). «Por la devaluación, la deuda ya alcanza el 65,5 por ciento del PBI». Disponible en «<https://informepolitico.com.ar/84-de-cada-100-dolares-de-deuda-nueva-fueron-para-fuga-de-capitales-intereses-o-bicicleta-financiera/>».
- Félix, Mariano** (2012). «Neoextractivismo, neodesarrollismo y proceso de acumulación de capital: ¿superando el ciclo de stop-and-go? Argentina, 2003-2012» en VII Jornadas de Sociología de la UNLP, La Plata.
- Ferrer, Aldo** (2004). *La economía argentina. Desde sus orígenes hasta principios del Siglo XXI*, Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Gandini, Nicolás** (2014). «Cuáles son los fondos de inversión con más participación en YPF». Disponible en «<http://elinversoronline.com/2014/09/cuales-son-los-fondos-de-inversion-que-son-fuertes-accionistas-de-ypf/>».
- García Delgado, Daniel y Agustina Gradin** (2017). «Neoliberalismo tardío: entre la hegemonía y la inviabilidad. El cambio de ciclo en la Argentina», en Daniel García Delgado y Agustina Gradin, comp., *El neoliberalismo tardío: teoría y praxis*, Buenos Aires: Flacso.
- Gasalla, Juan** (2017). «Argentina es el país emergente que más deuda emitió» en *Diario Infobae*. Disponible en «<https://www.infobae.com/economia/finanzas-y-negocios/2017/10/05/argentina-es-el-pais-emergente-que-mas-deuda-emitio/>».
- Gerber, Mario y Luis María Yanes** (1986). «Estado, regiones y el contexto macroeconómico», en Luis María Yanes y Ana María Liberali, comp., *Aportes para el estudio del espacio socioeconómico*, Buenos Aires: El Coloquio.
- Giuliano, Héctor** (2015). «La deuda bajo la administración Kirchner» en *Cuadernos de Economía Crítica*, n° 2, pp. 153-159, La Plata.
- Giuliano, Héctor** (2019). «Crisis de deuda y default Macri». Disponible en: «<http://forodeudalp.blogspot.com.ar/>».
- Graña, Juan Manuel** (2007). *Distribución funcional del ingreso en Argentina. 1935-2005*, Buenos Aires: Iefce/UBA-Ceped.
- Harvey, David** (2004). *El nuevo imperialismo*, Madrid: Akal.
- Harvey, David** (2007). *Breve historia del neoliberalismo*, Madrid: Akal.
- Harvey, David** (2014). *Diecisiete contradicciones y el fin del capitalismo*, Quito: IAEN.
- Hidalgo, Enrique** (2009). «Competencias de la Nación y las provincias en la explotación de hidrocarburos en la Argentina» en *Realidad Económica*, n° 241, pp. 66-93, Buenos Aires.
- ITE** (2019). *Observatorio de la deuda: balance 2019*, Buenos Aires: Instituto de Trabajo y Economía.
- Indec** (2013). *Porcentaje de hogares y personas bajo las líneas de pobreza e indigencia en los aglomerados urbanos y regiones estadísticas desde el primer semestre 2003 en adelante*, Buenos Aires: Instituto Nacional de Estadística y Censos.

Indec (2016). *Población total según escala de ingreso individual. Total aglomerados urbanos*. Tercer trimestre de 2003 en adelante, Buenos Aires: Instituto Nacional de Estadística y Censos.

Indec (2018). *Población total según escala de ingreso individual. Total aglomerados*. Segundo trimestre de 2016 a primer trimestre de 2018, Buenos Aires: Instituto Nacional de Estadística y Censos.

Indec (2019). *Evolución de la distribución del ingreso* (EPH). Tercer trimestre de 2019, Buenos Aires: Instituto Nacional de Estadística y Censos.

Infobae (2018). «Advierten sobre un fuerte aumento a subsidios a energía y transporte» en Diario Infobae. Disponible en «<https://www.infobae.com/economia/2018/08/08/advierten-sobre-fuerte-aumento-en-subsidios-a-energia-y-transporte/>».

Iñigo Carrera, Nicolás (2000). «Estado intervencionista y Estado neoliberal: dos formas concretas de la misma especificidad del proceso argentino de acumulación de capital» en XVII Jornadas de Historia Económica, Buenos Aires.

Katz, Claudio (2007). «El giro de la economía argentina» en *Textos de Economía*, vol. 1, n° 1, pp. 100-132, Florianópolis.

Katz, Claudio (2015). «¿Qué es el neodesarrollismo? Una visión crítica. Argentina y Brasil» en *Servicios Sociales*, n° 122, pp. 224-249, São Paulo.

Katz, Claudio (2018). «Las fantasías neoliberales de Macri». Disponible en: «<https://herramienta.com.ar/articulo.php?id=2805>».

La Izquierda Diario (2018). «Empresas de gas y luz registran millonarias ganancias tras los tarifazos». Disponible en «<https://www.laizquierdadiario.com/Empresas-de-gas-y-luz-registran-millonarias-ganancias-tras-los-tarifazos>».

La Nación (2019). «La " maldición " con la que no puede Argentina: ¿ un aviso para el resto de Latinoamérica? ». Disponible en: «<https://es-us.finanzas.yahoo.com/noticias/crisis-econ-por-cientoC3-por-cientoB3mica-problema-argentina-resolver-211300764.html>».

Lindenboim, Javier (2007). «Calidad del empleo y remuneraciones: el desafío actual» en *Realidad Económica*, n° 228, pp. 8-30, Buenos Aires.

Lozano, Claudio, Tomás Raffo y Sonia Balza (2019). *Quiénes ganaron mientras la Argentina se derrumbaba. El crecimiento de la cúpula económica en el marco de la especulación y la devaluación. Análisis de los balances de las empresas enero-septiembre 2018*, Buenos Aires: Instituto Pensamiento y Políticas Públicas.

Lukin, Tomás (2017a). «Macri destruye el Fondo de Garantías de Sustentabilidad de la Anses y pone en riesgo el futuro de las jubilaciones». Disponible en «<https://www.eldestapeweb.com/macri-destruye-el-fondo-garantia-la-anses-y-pone-riesgo-el-futuro-las-jubilaciones-n27330>».

Lukin, Tomás (2017b). «La fuga de capitales, deporte nacional. En dos años de gobierno de Macri, el capital de argentinos en el exterior aumentó 11 por ciento» en *Diario Página 12*. Disponible en «<https://www.pagina12.com.ar/84365-la-fuga-de-capitales-deporte-nacional>».

Luxemburgo, Rosa (2007). *La acumulación del capital*, La Plata: Terramar.

Machado Aráoz, Horacio (2010). «El agua vale más que el oro. Grito de resistencia decolonial contra los nuevos dispositivos expropiatorios», en Giancarlo Delgado Ramos, ed., *Ecología política de la minería en América Latina. Aspectos socioeconómicos, legales y ambientales de la minería*, México, D. F.: UNAM.

Mandel, Ernest (1969). *Tratado de economía marxista*. Tomo II, México: Fondo de Cultura Económica.

Marx, Karl (1968). *El capital*, México: D. F.: Fondo de Cultura Económica.

Mecon (2002). *Inversión Extranjera Directa, según países y ramas 1990-2000*, Buenos Aires: Ministerio de Economía de la Nación.

Midnight Notes Collective (1990). «The new enclosures» en *The Commoner*, n° 2. Disponible en «<http://www.commoner.org.uk/02midnight.pdf>».

Morina, Jorge, Guillermo Velázquez y Sebastián Gómez Lende (2004). «Discurso neoliberal, modernización hegemónica y crisis social, el caso argentino (1976-2003). Una interpretación geográfica» en *Anuario de la División Geografía 2004*, n° 4, pp. 90-111, Luján.

Morina, Jorge Osvaldo y Graciela Patricia Cacace (2014). «De la privatización total a la reestatización parcial de YPF y las concesiones al capital extranjero» en *RED Sociales Revista Electrónica del Departamento de Ciencias Sociales*, n° 3, pp. 48-68, Luján.

Müller, Alberto (2013). «Default y canje: una estimación de la quita realizada a la deuda externa argentina» en *Realidad Económica*, n° 279, pp. 75-99, Buenos Aires.

Neffa, Julio César (1998). *Modos de regulación, regímenes de acumulación y sus crisis en Argentina (1880-1996). Una contribución a su estudio desde la teoría de la regulación*, Buenos Aires: Piette-Conicet.

Notcheff, Hugo y Nicolás Güell (2003). *Distribución del ingreso y salarios*, Buenos Aires: Instituto de Estudios y Formación de la CTA.

ODE (2017). *Un seguimiento de las emisiones de deuda, la fuga de capitales y el perfil de vencimientos de deuda, desde el comienzo del gobierno de Cambiemos*, Buenos Aires: Observatorio de la Deuda Externa, Universidad Metropolitana para la Educación y el Trabajo.

Palma, Alejandra y Francisco Cantamutto (2016). «Hegemonía y discurso: La polémica por las retenciones móviles en la Argentina (2008)» en Documentos de Trabajo del Ceiso, n° 1, pp. 56-97, Buenos Aires.

Política Argentina (2018). «La Argentina de Macri, el país con mayor incremento del peso de los servicios públicos sobre los sueldos». Disponible en «<http://www.politicargentina.com/notas/201804/25208-la-argentina-de-macri-el-pais-con-mayor-incremento-del-peso-de-los-servicios-publicos-sobre-los-sueldos.html>».

Poulantzas, Nicos (1980). *Estado, poder y socialismo*, México D.F.: Siglo XXI.

Patnaik, Prahil (2005). «The economics of the new phase of imperialism». Disponible en: «http://macroscan.com/archive/archive_analysis.htm».

Rofman, Alejandro (1997). *Convertibilidad y desocupación. Análisis de una relación inseparable*, Buenos Aires: CEUR-UBA.

Rofman, Alejandro y Luis Romero (1997). *Sistema socioeconómico y estructura regional en la Argentina*, Buenos Aires: Amorrortu.

Rovelli, Horacio (2018). *Fuga de capitales, déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos y la «dolarización» del déficit fiscal: el principio del fin*, Buenos Aires: Flacso, OPPyRE.

Roux, Rhina (2007). «Marx y la cuestión del despojo. Claves teóricas para iluminar un cambio de época» en *Herramienta*, n° 38. Disponible en «<http://www.herramienta.com.ar/revista-herramienta-n-38/marx-y-la-cuestion-del-despojo-claves-teoricas-para-iluminar-un-cambio-de-e>».

Sanguinetti, Andrés (2019). «Los ganadores de la era Macri: petróleo, banca y energía hacen dinero pese a la recesión». Disponible en: «<https://www.iprofesional.com/negocios/288226-Que-empresas-hicieron-mas-plata-con-Macri-y-cuales-perdieron>».

Los populismos: ¿parientes incómodos de las democracias?*

ARMANDO CHAGUACEDA**

YSRRAEL CAMERO***

pp. 129-136

Y si mi país gozaba de paz y prosperidad era porque mi pueblo, más inteligente, acaso, que otros del Continente, me había reelecto tres, cuatro –¿cuántas veces?–, sabiendo que la continuidad del poder era garantía de bienestar material y equilibrio político.

Alejo Carpentier, El recurso del método

Introducción

Los cambios y crisis globales reactualizan hoy el debate sobre el populismo, sus variantes políticas y su relación con la democracia. Dicho fenómeno –las críticas y reivindicaciones de las identidades y agendas populistas– es extraordinariamente diverso: depende de cada contexto nacional, regional e internacional y también de las disímiles tradiciones de pensamiento. Aun así, hay ciertos autores y desarrollos, recientes y relevantes, que merecen la pena ser discutidos.

Desde la izquierda, la obra de Chantal Mouffe (*Pour un populisme de gauche*, Albin Michel, París, 2018) puede ser leída a partir de dos registros. Por un lado, es atendible su propuesta de una democracia *agonista*, capaz de sacudir el letargo pospolítico de las polarizaciones, expandiendo la agencia ciudadana allende los formatos tradicionales. Por el otro, resulta debatible la idea de un populismo de izquierda –capaz de abrir paso a un avance democrático– que esté inmunizado contra la deriva autoritaria del populismo de derecha.

Mouffe alerta que la crisis neoliberal puede derivar «hacia gobiernos más autoritarios que van a restringir la democracia y ese es el caso en que gane el populismo de derecha». Por lo que propone defender la democracia mediante «partidos de izquierda que van a

* Este texto es una síntesis del artículo «Populismos de derecha y desdemocratización» publicado en A. Chaguaceda y L. Duno-Gottberg, comp. *La derecha como autoritarismo en el siglo XXI*. Ed. Cadal, 2020.

**Doctor en Historia y Estudios Regionales y Magíster en Ciencias Políticas. Profesor de la Universidad de la Habana, la Universidad Iberoamericana y la Universidad de Guanajuato. Centro de Estudios Constitucionales Iberoamericanos AC.

Correo-e: xarchano@gmail.com

***Historiador por la Universidad Central de Venezuela, Master en Sociedades Históricas y Formas Políticas en Europa por la Universitat Rovira i Virgili. Profesor de Historia y Pensamiento Político moderno en el Instituto de Humanidades Francesco Petrarca, Madrid.

Correo-e: israelcg@gmail.com

llevar una lucha contra-hegemónica, a contestar el intento neoliberal de destruir las instituciones centrales del Estado de Bienestar y la privatización de la vida social en su conjunto».

De lo que se deduce que la autora no contempla la posibilidad de que el populismo de izquierda derive en rasgos autocráticos o expropie biopolíticamente los medios de vida de su población. Al respecto —y de forma trágica— la historia reciente de Latinoamérica le ha negado la razón.

Entendido «a la Mouffe», el populismo como construcción de identidades sociopolíticas que articulan sujetos y demandas preteridos, no es, *per se*, emancipador o tiránico. Entonces ¿cómo es posible que alguien decrete, *a priori*, el carácter democrático de una de sus variantes? Además, si tras reconocer, movilizar e incorporar políticamente *desde arriba* a los sectores excluidos, el populismo siempre deberá transitar *institucionalmente* a algún régimen político —de regresión autocrática o innovación democrática— ¿debemos evaluarlo por las promesas de sus pensadores, por su potencial socializador temprano o por el saldo de su obra gubernamental? Todo, sencillamente, debe probarse en la historia.

El populismo de izquierda de Mouffe es formalmente compatible con la existencia de las instituciones y derechos básicos de una república liberal de masas. También con movimientos sociales autónomos y descentralizados. Lo cierto es —como han planteado Emilio De Ipola y otros autores— que el populismo *realmente existente* en el siglo XXI latinoamericano —ese que inspira a la autora y que es inspirado por ella— sobredeterminó el rol del líder personalista, fomentó una visión maniquea de la sociedad e impuso lo *estatal unificado* sobre lo *popular diverso*. Fue más antagonista a lo Schmitt que agonista a lo Mouffe. Por ende, una teoría como la de esta última, ambiciosa en sus implicaciones de incidencia pública, no es cívicamente sostenible si no aporta un análisis sobre las realizaciones concretas —en los Derechos Humanos, las políticas públicas y el desarrollo social— de populismos como el boliviano o el venezolano. Responsable este último, por lo demás, del desplome socioeconómico, la crisis humanitaria y la deriva autocrática más graves sufridos en tiempo de paz y pese a la abundancia petrolera por una nación de Occidente.

Pero la defensa de los populismos no es privativa de intelectuales de izquierda, como la Mouffe. Desde posturas conservadoras, una pensadora como Chantal Delsol (*Le Populisme et les Demeurés de l'Histoire*, Paris/Monaco, Le Rocher, 2015.) propone otras lecturas, que reivindican una forma de hacer política enfrentada al consenso liberal. Defendiendo a un pueblo identificado con el arraigo, las periferias sociales y territoriales, las viejas identidades y costumbres, la lealtad a la familia, la comunidad y la patria. Un pueblo ninguneado, nos dice, por una élite tecnocrática, urbana y universalista, que impone un ideal emancipatorio característico de la Modernidad.

Las ideas de Delsol, quien se desmarca explícitamente de la extrema derecha fascista, tiene elementos atendibles: la crítica al desprecio —sustituto falaz de la comprensión

y el diálogo— con que numerosos políticos y analistas descalifican —asumiéndolo como atraso, fanatismo e idiotéz— el apoyo que amplios sectores de trabajadores prestan hoy a disímiles candidatos populistas de derecha; su ponderación de esos mundos diversos de experiencias, necesidades y representaciones que viven en nuestras comunidades, parcialmente integradas a la sociedad de masas, capitalista y democrática; las críticas al costo humano que el hiperliberalismo de la globalización impone a esas personas y pueblos reacios, por situación o decisión, a montarse en los vagones de cola del *tren del progreso*.

Sin embargo, su confusión entre sano patriotismo y repudio al inmigrante, entre moral tradicional e intolerancia homofóbica, entre catolicismo moderno y republicanismo laico revelan los sustratos claramente conservadores del pensamiento de Delsol, legitimación filosófica del populismo de derechas. Le Pen, Haider o los hermanos Kaczynski, enemigos todos de sociedades multiculturales y respetuosas de las minorías diversas, son presentados por la intelectual gala como demócratas incomprensidos, deseosos de defender al pueblo y de conseguir un auténtico pluralismo, hoy ahogado por la hipocresía liberal.

Lo que revela un estudio reciente¹ es que todos los gobiernos populistas, con independencia de su signo político, afectan raigalmente las distintas dimensiones —electoral, liberal, participativa, deliberativa e igualitaria— de la democracia. El legado des-democratizador del populismo es compartido por sus variantes de derecha e izquierda, desmintiendo las presunciones de Delsol y Mouffe. Si usamos las herramientas de V-Dem² en los casos de Venezuela (populismo de izquierda) y Hungría (populismo de derecha), las trayectorias autocratizadoras son, para ambos casos, visibles en cuanto a su impacto negativo sobre la dimensión básica, electoral, de la democracia.

El problema, pues, no es el revestimiento ideológico de los populismos, sino su sustancia misma. Ese coctel de personalismo autoritario y polarización schmittiana, enemigo de cualquier intento pluralista y republicano de ordenar nuestra siempre conflictiva convivencia cívica.

Los momentos históricos de irrupción de los fenómenos populistas se han vinculado con crisis en la relación institucionalizada entre gobernantes y gobernados. El carácter democratizador o autoritario de un fenómeno populista está marcado, primero, por el contexto sociopolítico de su emergencia, es decir, por el tipo de reglas de funcionamiento del poder a las que se enfrenta, contra las cuales construye su confrontación y su sujeto «pueblo», y, en segundo lugar, por la dirección en la que moviliza a los nuevos sujetos

¹ Ruth-Lovell, Saskia P, Anna Lüthmann y Sandra Grahn, «Democracy and Populism: Testing a Contentious Relationship», *Working Paper Series*, n° 91, V-Dem Institute, Gothenburg, 2019.

² En este caso midiendo (<https://www.v-dem.net/en/analysis/VariableGraph/>) el índice multiplicativo de poliarquía, que evalúa cuan logrado está el principio electoral, que busca la responsividad y rendición de cuenta entre líderes y ciudadanos a través de elecciones competitivas, libres y justas.

colectivos para la ruptura de las reglas de juego existentes, avizorando un horizonte más incluyente y amplio de funcionamiento del poder, o uno más restringido y excluyente.

A efectos de acercarnos a la comprensión del carácter democratizador o des-democratizador de un determinado impulso populista, nos es útil apelar a las palabras de Charles Tilly, para quien la democratización es «el movimiento neto hacia una consulta más mutuamente vinculante, más protegida, más igual y más amplia» entre gobernantes y gobernados.

De esta manera, la ampliación de la ciudadanía es el rasgo democratizador más importante a identificar, lo que implica la incorporación de nuevos sectores de la población al pacto simbólico que constituye el funcionamiento de la comunidad política en términos de una mayor igualdad.

Al mismo tiempo, la acción de los miembros de la comunidad política debería encontrarse también más protegida frente a la acción arbitraria de los poderosos, ya que solo así esta libertad pública conquistada sería efectiva. Por último, la relación entre gobernantes y gobernados debería estar marcada por consultas mutuamente más vinculantes, con lo que el poder del ciudadano sería políticamente más efectivo.

La irrupción de los populismos en América Latina, vinculada con la aparición de los movimientos nacional-populares desde la década de los treinta del siglo XX, forma parte de la lucha por la democratización del poder en la región, emergiendo durante procesos de modernización que tensionaron a la sociedad, introduciendo nuevos patrones de conducta, espacios de sociabilidad, experiencias, dislocando identidades tradicionales, evidenciando relaciones de poder marcadas por la exclusión y la desigualdad, política, económica y social.

La confrontación contra las elites autoritarias u oligárquicas, durante esta etapa, contribuyó a la definición de unas identidades colectivas atadas a la movilización en pro de la democratización del poder, a la ampliación del sufragio, al reconocimiento de los movimientos sindicales, etc. Así, la acción política de estos movimientos nacional-populares se comprende en el marco de una lucha más amplia por la democratización de América Latina.

A finales del siglo XX y a principios del XXI, el escenario latinoamericano era completamente distinto. Tras un largo proceso de transición se había ampliado la ciudadanía política hasta universalizarse, los gobiernos de la región se caracterizaban por ser fruto de elecciones universales, libres, limpias, abiertas y competitivas.

El avance hacia un Estado de derecho, que garantizara la protección de los más débiles frente a los poderosos, presentaba aún importantes limitaciones, pero se había retrocedido en materia de intervenciones arbitrarias del poder y actos despóticos de vulneración

de derechos. El paso de los gobiernos autoritarios a los democráticos había fortalecido los procesos de consulta mutuamente vinculantes entre gobernantes y gobernados.

A pesar de estos avances, persistían importantes desigualdades socioeconómicas, que tenían un impacto político significativo en la medida en que el Estado de Derecho se encontraba desigualmente implantado.

Varias olas populistas emergieron en América Latina tras el proceso de democratización, con ocasión de la debilidad institucional de las jóvenes democracias. La crisis económica, caracterizada por la crisis de la deuda y por episodios de hiperinflación, dificultó la consolidación de liderazgos e instituciones democráticas.

El ascenso electoral al gobierno de líderes personalistas, como Fernando Collor de Melo en Brasil, Alberto Fujimori en Perú —cuyo gobierno derivó en dictadura tras la disolución del Congreso en 1992— o el peronista Carlos Saúl Menem en Argentina, fue interpretado como expresión de un neopopulismo o de una *democracia delegativa* latinoamericana. Este tipo de liderazgos se vincularon a procesos de reforma económica liberal y aperturista que debilitaron formas institucionalizadas de acción colectiva que habían caracterizado la región.

La segunda ola populista se inicia a finales de 1998 con la victoria electoral de Hugo Chávez en Venezuela. A diferencia de la precedente, el chavismo emerge, no solo como una ruptura política contra las elites democráticas instaladas desde hace cuatro décadas, sino también con una agenda socioeconómica que se proyectaba distante del neoliberalismo que había dominado la década previa.

En Venezuela el proceso de transformación institucional se inició desde el primer día, a partir de la realización de un proceso constituyente, al tiempo que se presentaban rasgos de autocratización institucional vinculados con la personalización del poder y el retroceso del pluralismo político.

La presión democratizadora había caracterizado al debate político venezolano desde mediados de los años ochenta y el proceso constituyente de 1999 parecía insertarse en el marco de dicho impulso. Pero las tendencias autocratizantes demostraron tener más fuerzas que las democratizadoras a mediano plazo, en un proceso de desinstitucionalización que debilitó las capacidades de la sociedad para enfrentar el uso arbitrario del poder.

La autocratización del régimen político venezolano, fruto de una irrupción populista con claras expresiones personalistas girando alrededor de la figura de Hugo Chávez, vino acompañada de una progresiva radicalización simbólica, que empleaba todas las imágenes míticas que han conformado la cosmogonía de la izquierda latinoamericana. El discurso anti-élite, que caracteriza al reto populista, fue muy útil para demoler el corpus institucional que la sociedad venezolana había venido construyendo a lo largo del siglo XX en sus esfuerzos por modernizarse y democratizarse.

La correlación entre populismo y des-democratización no es novedosa, en la medida en que la práctica contra-institucional y la acción dirigida contra las elites establecidas, realizada de la mano con la creación de una identidad colectiva homogénea, construida en torno a un liderazgo personalista y carismático, debilita la capacidad de la sociedad para defender su autonomía frente al nuevo poder emergente, que se presenta como único portavoz legítimo de la colectividad.

En la tradición de las izquierdas coexisten dos pasiones políticas fundamentales: la igualitaria, contraria a los privilegios, y la libertaria, proclive a la autonomía y al autogobierno. Ambas pasiones se enlazan con el fenómeno populista y con la tradición democrática, pero la mixtura que implica el populismo de izquierdas confronta directamente contra el pluralismo contemporáneo y contra la tolerancia a las diferencias y disidencias internas, que sostienen a la idea de sociedad abierta de las democracias liberales.

De este modo, la irrupción populista, al confrontarse contra regímenes democrático-liberales, no está exenta de tentaciones o tendencias liberticidas. El caso venezolano es la expresión más clara de que el populismo de izquierda puede des-democratizar un régimen político, pasando de una democracia frágil a un autoritarismo competitivo y de allí a un autoritarismo hegemónico, en un debilitamiento acelerado de las capacidades de la sociedad para detener la autocratización; es decir, demoliendo las instituciones que sostienen la autonomía de sus partes constituyentes. No se construyeron sujetos colectivos en medio de una dinámica agonista, sino que se constituyó un dominio personal, no-institucionalizado, a partir de una recurrencia en el conflicto antagónico que empobreció la pluralidad política de la sociedad.

A efectos prácticos, la sustitución de las élites y las instituciones que habían dominado el escenario político desde 1958, por nuevas elites y por una nueva institucionalidad, convertida en hegemónica luego del año 2000, no derivó en el establecimiento de consultas mutuamente vinculadas y protegidas entre los ciudadanos y el Estado, sino por una polarización antagónica.

En Venezuela no se pasó de un modelo agregativo de democracia a uno agónico, sino que se impulsó una dinámica antagónica recurrente que redujo el pluralismo, debilitó el tejido de la sociabilidad, incrementó los niveles de violencia al tiempo que erosionaba las instituciones existentes, facilitando un proceso de autocratización de todo el sistema político que desembocó en un autoritarismo hegemónico.

El retroceso del pluralismo, vinculado con la personalización en el ejercicio del poder hegemónico y el debilitamiento del Estado y de las instituciones que garantizan el ejercicio efectivo de los derechos, implicó una mayor vulnerabilidad para el ejercicio autónomo de la acción pública de los miembros de la comunidad.

La confrontación contra el modelo agregativo liberal, característico de la dinámica populista planteada por Mouffe, debilitó las instituciones, facilitando la autocratización, sin

llegar a constituir sujetos colectivos autónomos, que pusieran límites al liderazgo personalista autoritario.

El concepto de democracia iliberal, como una democracia sin derechos, empleado por Yasha Mounk, nos puede ayudar a comprender el inicio del proceso de debilitamiento de la democracia liberal que proviene desde dentro de la misma tradición democrática, erosionando su institucionalidad, pero no nos es suficiente. Avanzando un paso más, Norberto Bobbio nos recuerda que el matrimonio entre la democracia y el liberalismo se sostiene sobre una mutua dependencia, en la medida en que la destrucción de la institucionalidad liberal, es decir, el desvanecimiento de los límites en el ejercicio del poder y el debilitamiento del sistema de garantías que protege los derechos individuales, terminan destruyendo a las democracias realmente existentes.

Efectivamente, las democracias representativas liberales de principios del siglo XXI presentan deficiencias y limitaciones, muchas de las cuales derivan de una crisis de la potencialidad transformadora de la política; es decir, la impotencia de la acción colectiva, la desaparición de sus sujetos tradicionales, lo que provoca la necesidad de generar nuevos sujetos colectivos, muchos de los cuales remiten a viejos repertorios y a la recreación de viejas identidades.

El resurgimiento del populismo es una respuesta a esta crisis, una respuesta vinculada a su confrontación contra la institucionalidad y contra las elites que parecen dirigirla, pero no hay garantías de que un populismo de izquierdas sea necesariamente democratizador. El ímpetu antipluralista del populismo, que va más allá de su confrontación contra el modelo agregativo liberal, puede facilitar procesos de autocratización: primero, al debilitar los frenos al poder que podrían garantizar el ejercicio de los derechos individuales y, segundo, al dificultar la creación de un espacio común, de una racionalidad compartida, que permita construir respuestas políticas a las demandas sociales expuestas en la esfera pública.

A pesar de que el populismo emerge desde las entrañas primigenias de la tradición democrática, partiendo del reclamo lógico de volver a traer el conflicto al centro de la vida política, su pervivencia en la modernidad tardía, en un mundo que ha vivido los experimentos totalitarios, en un contexto en el que la institucionalidad liberal y el Estado de derecho sostienen las limitaciones efectivas al ejercicio del poder, es una amenaza para las democracias realmente existentes y para la posibilidad de vivir en libertad, si no viene acompañado de un sistema de garantías y limitaciones que eviten que el desbocado antagonismo existencial derive en el dominio arbitrario del más fuerte frente al más débil.

De esta manera, toca recordar las diversas dimensiones de la democracia, conceptualizadas por Pierre Rosanvallon, que surgen también del desarrollo histórico concreto de la misma tradición democrática.

La democracia requiere, como actividad ciudadana, de garantías para el despliegue de los (contra) poderes de control, veto y juicio, y, como forma de sociedad, de un entorno

institucional que permita relaciones que respeten la singularidad, la reciprocidad y la *comunalidad* social.

La legitimidad de la democracia en el ejercicio del poder requiere tanto de una reflexividad dialógica, deliberativa, como de una imparcialidad en la acción pública, que el acercamiento pasional al populismo tiende a soslayar y que la institucionalidad liberal tiende a proteger.

Lo que lleva a concluir que, aunque la pervivencia del vigor ciudadano de la democracia requiere colocar nuevamente al conflicto en el centro de la experiencia política, así como a los sujetos colectivos como actores protagónicos y en esto acierta la perspectiva agonística de Chantal Mouffe no se puede soslayar la imprescindible necesidad de proteger la convivencia en libertad y el pluralismo frente a cualquier poder.

La institucionalidad liberal, con sus poderes limitados, con su separación entre los ámbitos de lo público y lo privado, con sus derechos individuales, incluso con la existencia de una racionalidad dialógica como punto de encuentro en un campo público común, es hoy también parte integral de la tradición democrática post-totalitaria y es lo que la reivindicación populista, sea de izquierda o de derecha, tiende a anular y a expulsar.

Es lo que la democracia realmente existente, no la soñada o imaginada, nos ha llevado a aprender. No hay salida democrática sin institucionalidad liberal. No hay preservación liberal sin democracia. No se puede siquiera preservar el conflicto político agonial, la acción autónoma de los sujetos colectivos, ni el despliegue de las identidades colectivas, sin un sistema de garantías para el ejercicio de los derechos y las libertades. Es esa frontera lo que la lógica de acción populista no puede traspasar sin matar la democracia.

La calidad en la ayuda descentralizada al desarrollo Cinco proyectos en Perú (2004-2015)

CARMEN GÓMEZ-SÁNCHEZ*

ANA MYRIAM SEVA-LLOR

ANTONIO MIGUEL NOGUÉS-PEDREGAL

pp. 137-155

El sistema económico y la escala de valores desde la que se gobierna el mundo es la razón de ser del mantenimiento de la desigualdad entre los territorios y entre los grupos sociales (Gámez Amián, 2008; Medina Avila, 2003). Es un sistema extremadamente violento contra cientos de millones de personas a las que, en el mejor de los casos, se les dificulta sobremanera la posibilidad de mejorar su calidad de vida a través del desarrollo de sus propias capacidades (Sen, 1995; Sen y Nussbaum, 1998). Un sistema que, pese al carácter cíclico de sus crisis estructurales, no se aparta del sendero del liberalismo más ortodoxo, sobre el que camina con paso firme desde los Acuerdos de Washington (Hans-Jürgen, 2004).

Desde finales de la década de los 70 del pasado siglo, la necesidad de ayudar y cooperar en el desarrollo de los países desfavorecidos permea el sistema de valores de la ciudadanía de muchos países occidentales, al tiempo que ha desempeñado un importante papel en su política exterior (Oxfam Intermon, 1996; Marín González, 1992; Sotillo Lorenzo, 2014). España no fue una excepción (Villena, 2017; Francesc, 2016). Sin embargo, en el contexto de un Estado tan descentralizado como España (Gómez Rivas, 2002) y con fuertes tensiones territoriales (Gómez Barrutia, 2009; Tezanos Tortajada, 2018), las diferentes administraciones públicas han entendido sus acciones en el exterior como una afirmación de sus espacios de autonomía, gestionando la cooperación internacional como si de su propia política exterior se tratara y promocionando su propia imagen e

* C. Gómez-Sánchez. Doctora en Antropología Social y Cultural por la Universitas Miguel Hernández. Profesora Asociada de la Universidad Cardenal Cisneros en Madrid e Investigadora del grupo de investigación Culturdes de la Universitas Miguel Hernández.

Corre-e: carmen.gosan@gmail.com

A. M. Seva-Llor. Doctora en Enfermería por la Universidad de Murcia. Profesora Asociada de la misma Universidad en las Maestrías de Salud, Mujer y Cuidados y de Gestión de la Calidad en los Servicios de Salud.

Correo-e: anamyriam.seva@um.es

A.M. Nogués Pedregal. Doctor en Antropología Social. Profesor Titular del Departamento de Ciencias Sociales y Humanas e Investigador principal del grupo de investigación Culturdes en la Universitas Miguel Hernández.

Correo-e: amnagues@umh.es

identidad más allá de su territorio (Carmelina, 2015; López Gómez, 2018). Una acción de ayuda al exterior que se engloba en la categoría de cooperación descentralizada y que refiere específicamente a la ayuda que gestionan entes públicos, como las comunidades autónomas, diputaciones provinciales, ayuntamientos, consejos insulares, cabildos y las federaciones de municipios (Agost Felip *et al.*, 2013; Romero, 2012). Una descentralización que, según los actores implicados, dificulta la consolidación de una estrategia de armonización entre el Estado central y los autonómicos, y muestra, al mismo tiempo, ventajas y desventajas (FEMP, 2014; Noguera Gómez, 2016).

De manera complementaria, la ayuda al desarrollo se ha visto muy condicionada por la creciente hegemonía de unos valores neoliberales que, aprovechando el marco de la crisis financiera de 2008, continuó privilegiando la rendición de cuentas y la justificación del gasto (Boni Aristizábal *et al.*, 2012) frente a estrategias de política fiscal más justas. Esta necesidad de justificar cada paso y la consecuente burocratización de las acciones, alarga *sine die* buena parte de los procesos de desarrollo planteados desde la cooperación descentralizada. En cierto modo, la preocupación por la calidad en la cooperación al desarrollo y la centralidad e importancia que esta adquiere en los procesos de desarrollo, es una derivada tecnocrática de la obsesión del neo-liberalismo más ortodoxo por la rendición de cuentas cuando se trata de cuestiones sociales. Dicho con otras palabras, calidad es el freno ideológico que el neoliberalismo coloca en el centro del terreno de juego solo cuando de lo que se trata es de corregir las desigualdades estructurales que alimentan el régimen global.

La investigación que aquí exponemos, quiso abordar de qué manera la idea de *calidad* complementa la idea de *cooperación*. Para ello se analizaron de manera diacrónica cinco proyectos de ayuda descentralizada al desarrollo que el ayuntamiento de la ciudad de Elche, municipio de la provincia de Alicante en la Comunidad Valenciana (España), ejecutó en Perú durante el periodo 2004-2015.

Precisiones terminológicas

La idea de cooperación supone que todas las partes implicadas en el proceso contribuyen al bien común y colectivo de las personas, y que todas cooperan entre sí bajo el principio de reciprocidad. De acuerdo con esto, cuando en el lenguaje técnico de los proyectos de la Cooperación Internacional al Desarrollo (CID) se utiliza el término «beneficiarios» comprende a todas las partes implicadas y no sólo a las que van destinados los fondos en última instancia y que referimos como «destinatarios».

Por su parte, el significado de la noción *calidad* en la CID fue acordado en la Declaración de París (2005) y se mantuvo en los foros de Alto Nivel de Accra en Ghana (2008) y de Busan en Corea del Sur (2011). En la Declaración de París se establecieron los fundamentos de *calidad* y *eficacia* en la cooperación internacional en la gestión de la Asistencia Oficial para el Desarrollo (AOD) (Martínez Martínez y Sanahuja Perales, 2009). El resultado de

los acuerdos políticos convirtió a la calidad en una práctica estratégica que redefinía la relación entre los países donantes y los receptores (Alonso Benito y Jerez, 1998). En esta línea, Varela de Ugarte define calidad como «La propiedad o conjunto de propiedades que permiten diferenciar una intervención de desarrollo respecto de otra en términos de satisfacción de la demanda [...] Los destinatarios serían las personas que demandan cambio social y la satisfacción de la demanda sería la satisfacción de los deseos y aspiraciones de desarrollo de esta población meta» (Varela de Ugarte, 2007:15). Respecto al grado de satisfacción de la demanda, que algunos especialistas denominan «valoración objetiva de la calidad» (Fernández-Baldor y Boni, 2011; Mokate y Saavedra, 2006; Martínez Martínez, 2013b), existen cinco criterios aceptados para la evaluación de proyectos y programas: *pertinencia, eficiencia, eficacia, impacto y sostenibilidad* (Alonso Rodríguez, 2012, 2009).

El cuarto Foro de Alto Nivel (FAN) sobre la Eficacia de la Ayuda, conocido también por sus siglas en inglés HLF4 (Busan, Corea del Sur, 2011), se centró en estas cuestiones y realizó un balance de los logros realizados en la década anterior. El mayor resultado del Foro de Busan fue la creación de una nueva plataforma para avanzar en el debate sobre la eficacia de la ayuda: la Alianza Mundial para una Cooperación al Desarrollo Eficaz (Martínez Martínez 2013a). Esta nueva plataforma cuenta con el apoyo de la OCDE y de todo el sistema de Naciones Unidas, especialmente del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y del Foro sobre Cooperación para el Desarrollo de las Naciones Unidas (Unfcd).

De manera más concreta, José María Larrú (2013: 63) plantea diez indicadores de calidad de la AOD para medir los avances alcanzados a través de marcos orientados a resultados:

1. La existencia de un entorno favorable para las OSC
2. El papel del sector privado en el desarrollo
3. La transparencia
4. La previsibilidad de la ayuda
5. El control parlamentario a los presupuestos de ayuda
6. La responsabilidad mutua
7. La igualdad de género
8. La calidad
9. La utilización de los sistemas nacionales
10. La ayuda no condicionada.

Cada una de estas áreas tenía asociados objetivos concretos cuyo seguimiento, además, debía ser continuo mediante la elaboración de informes periódicos y de una evaluación más exhaustiva que se previó para finales de 2015, de modo que coincidiera con las negociaciones internacionales sobre el futuro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). De hecho, los cambios en la gestión global del desarrollo desembocan en las reuniones de noviembre de 2015 en París, donde se abordó la Agenda post-2015 que

evaluó los compromisos incumplidos y a la que se le añadieron los aspectos demandados por las organizaciones sociales; todo, con la promesa de que se vean cumplidos en 2030 (Alonso Rodríguez, 2013; Martínez Martínez, 2013b; High Level Panel, 2015). Apenas solo se cumplieron, y parcialmente, algunos de aquellos ocho ODM, de forma que se han reconvertido y ampliado a diecisiete los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) cuya evaluación se revisará en 2030.

Los principales compromisos adoptados en el Cuarto Foro de Alto Nivel, medidos por estos nuevos indicadores son:

Tabla 1

Compromisos del IV Foro de Calidad de Busan (Oxfam Intermon 2012)

Compromiso	Indicador
La cooperación al desarrollo se orientará a resultados que respondan a las prioridades de los países en desarrollo	Grado en que los proveedores de cooperación utilizan los marcos de resultados de los países (criterios concretos aún por desarrollar).
La sociedad civil actuará en un entorno que potencie su participación y su aportación al desarrollo.	Índice de entorno favorable.
Participación y aportación del sector privado al desarrollo.	La forma de medir este compromiso, está todavía por determinar.
Transparencia: la información sobre la cooperación al desarrollo se pondrá a disposición pública.	Medir el grado de cumplimiento de la norma por parte de los proveedores de cooperación.
La cooperación al desarrollo se hará más previsible.	Anual: proporción de ayuda desembolsada durante el ejercicio fiscal previsto por los donantes; A medio plazo: porcentaje de la ayuda cubierta por planes de gasto a futuro aportados a nivel de país.
La ayuda se incluirá en presupuestos que serán sometidos a control parlamentario.	Porcentaje de ayuda asignada que se incluye en los presupuestos anuales aprobados por los parlamentos de los países en desarrollo.
La responsabilidad mutua entre los actores de cooperación al desarrollo se potenciará mediante evaluaciones incluyentes.	Porcentaje de países que realizan evaluaciones conjuntas incluyentes de los avances logrados en la implementación de los compromisos adoptados.
La igualdad de género y el empoderamiento de la mujer se incorporarán en los planes de desarrollo.	Porcentaje de países con sistemas que realizan asignaciones públicas para la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer, y seguimiento de las mismas.
Instituciones eficaces: se potenciarán y utilizarán los sistemas de los países en desarrollo.	(a) Calidad de los sistemas de gestión de las finanzas públicas (GFP) de los países en desarrollo. (b) Utilización de los sistemas de GFP y de adquisiciones de los países.
La ayuda no estará condicionada.	Porcentaje de ayuda totalmente libre de condiciones.

En los principios de la Declaración de París se advierte que la calidad en una intervención de desarrollo depende de la capacidad de que dicha acción consiga ser sostenible en el tiempo y en los logros obtenidos. Para lograr esto, se considera que el factor humano relacional y la incorporación del factor cultural en los procesos de desarrollo son una condición *sine qua non* para conseguir una calidad mínima en estos procesos.

En este contexto de centralidad de la calidad, el gobierno de España privilegió el cumplimiento de los indicadores de la Declaración de París frente a la cantidad destinada a la AOD (Larrú 2013). La llegada de la crisis sirvió, en parte, como justificación financiera para que en 2010, el entonces presidente, Rodríguez Zapatero, anunciara un recorte del 12 por ciento de la AOD (Gómez Gil 2013). Una política de recortes que, por supuesto, no se restringió a la AOD, sino que tuvo y tiene aún unos efectos devastadores en el bienestar de la ciudadanía y en el aumento de los niveles de pobreza y de las desigualdades sociales (Cavero Gómez 2013).

El caso de Elche

Con un sistema de ayuda al desarrollo muy sujeto a situaciones geopolíticas y financieras muy ajenas al ámbito local, y en un contexto en el que las administraciones públicas españolas encuentran difícilmente el camino de la armonización, ¿cómo una ciudad que ronda el cuarto de millón de habitantes se convierte en un referente al gestionar hasta el 1 por ciento de la AOD a nivel estatal?

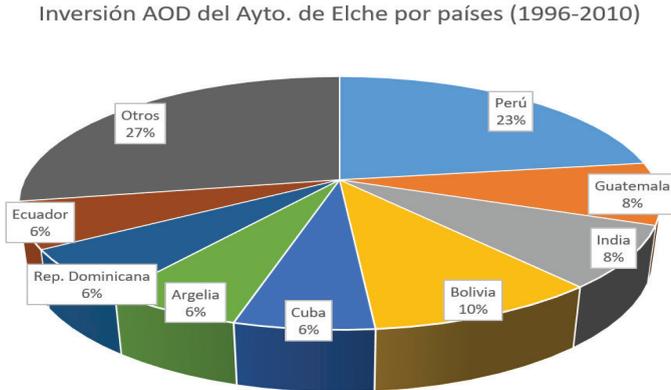
Desde la constitución, en 1996, del Consejo Local de Cooperación al Desarrollo del Ayuntamiento de Elche (Clcde) hasta que en 2004 se propuso la evaluación *ex-post* (González Gómez 2000), la mayor parte de los proyectos financiados por el ayuntamiento de Elche se ejecutaron en Perú. Una preferencia geográfica que se mantuvo hasta 2011, cuando, con motivo de los recortes presupuestarios, comenzó a descender la partida presupuestaria municipal de AOD en toda España (Alonso 2012; Gómez Gil 2013).

El gráfico 1 muestra que Perú destacaba en el reparto de la ayuda al desarrollo financiada por el ayuntamiento de Elche. Así, por ejemplo, en 2010 se aprobaron 29 proyectos por un total de 854.000 euros y el 21 por ciento tuvo como destino Perú. En 2011 se redujo la partida presupuestaria de las subvenciones en forma drástica (71.053 euros, 15 proyectos), pero el 30 por ciento se ejecutó en Perú. El ejercicio presupuestario de 2012 mantuvo la línea descendente y registró la última convocatoria de subvenciones con un presupuesto total de 13.000 euros destinados a dos países fuera de España y 3 proyectos dentro del municipio ilicitano³; no obstante, Perú sigue siendo el país para el que más fondos se solicitan en las convocatorias de desarrollo municipales.

³ Relativo a Elche, localidad de la provincia de Alicante, España, o a sus habitantes (N.E.).

Gráfico 1

Países destinatarios de la AOD en el periodo 1996-2010



Fuente: Ayuntamiento de Elche

Metodología

En esta investigación, realizada entre 2001 y 2015, se llevaron a cabo numerosas entrevistas en profundidad y un detallado análisis de contenido de las actas de los cinco proyectos evaluados, así como de las reuniones mantenidas con los beneficiarios de los mismos. Toda la información se sistematizó desde 2001 para subrayar el carácter sincrónico que necesita cualquier investigación científico-social.

Los proyectos seleccionados para realizar esta investigación sobre la *calidad, evaluación e impacto* generado por la AOD municipal ilicitana, fueron gestionados por cuatro ONGDs ilicitanas con diferente perfil y con proyectos repartidos entre distintos puntos de la geografía del país andino:

1. Proyecto «Desarrollo Integral de las comunidades quechuas de la Cordillera Negra en el Departamento de Ancash». Fue gestionado por las ONGD Anawim en Andes Negros (Ancash) y Anawin-España, y tuvo como destinatarios a las poblaciones de Carhuamarca, Taullispampa, Shonca, Jimbe (Chimbote).
2. Proyecto «Desarrollo de Infraestructuras básicas del asentamiento urbano marginal San Francisco de Paula (Arequipa)». Fue gestionado por Tarpurisy Anawin-España y tuvo como destinatarios a la población del barrio marginal del Arenal (Arequipa)
3. Proyecto «Acción multisectorial para la promoción de derechos y protección de niños, niñas y adolescentes que trabajan». Fue gestionado por Cesip (Centro de

Estudios Sociales y Publicaciones) de Perú y la ONGD Solidaridad Internacional, y tuvo como destinatarios a niños y niñas entre 8 y 16 años que trabajaban en los Mercados Mayoristas de Lima: La Victoria, Comas y Collique.

4. Proyecto «Albergue juvenil – internado Casa Hogar Elvira Velasco en Chimbote (An-cash)». Fue gestionado por MapaynMundi-España y MapaynMundi-Perú, y tuvo como destinatario a la población rural, la mayor parte indígena de etnia quechua.
5. Proyecto «Mejora de las condiciones alimentarias para las familias del distrito de Santa Rosa». Fue gestionado por Manos Unidas (España) y el Centro de promoción y Desarrollo Rural (Ceproder) de Cuzco y la ONGD Manos Unidas en Santa Rosa (Cuzco). Los destinatarios fueron pertenecientes a la población rural, muchos de ellos indígenas, aunque no fue un proyecto específico dirigido a los pueblos originarios.

Se realizó una evaluación *in situ* de los proyectos en fase de realización para disponer de los datos. El acceso al campo fue el resultado de una evaluación *ex-post*, en la que se obtuvo información a partir de historias de vida, entrevistas y actas de los distintos grupos de trabajo (González Gómez 2000).

Criterios de Calidad

- *Pertinencia*: es una noción que refiere a la utilidad y su empleo conduce a la toma de decisiones de alto nivel sobre la continuidad o finalización de un proyecto, considerando las prioridades del país receptor y las prioridades de la organización donante.
- *Eficacia*: se ocupa de la medida en que se han alcanzado o esperan alcanzar los objetivos específicos en función de los recursos empleados.
- *Eficiencia*: es una medida de la productividad del proceso de ejecución y plantea hasta qué punto los resultados alcanzados derivan de una utilización eficiente de los recursos financieros, humanos y materiales.
- *Impacto*: a diferencia de la eficacia, que es un criterio que indica únicamente los efectos positivos de las partes implicadas en los objetivos específicos, el impacto es un concepto más amplio, pues incluye tanto las consecuencias positivas como negativas, hayan sido o no previstas.

Variables seleccionadas en el Enfoque de Capacidades (ECs)

- *Impacto cultural*: refiere a la forma en la que el desarrollo del proyecto afecta a la cultura local, en la medida que sea.
- *Viabilidad*: el análisis de la viabilidad de un proyecto de desarrollo implica algo más que simplemente preguntar si ha logrado contribuir a los objetivos marcados. Es

también importante indicar si es probable que los impactos positivos continúen después de que la ayuda externa haya finalizado. Esta perspectiva a diferencia de las cuatro anteriores, se plantea a más largo plazo.

- *Equidad de género*: si el proyecto contribuye a reducir las desigualdades entre hombres y mujeres a medio o largo plazo y si permite el acceso sostenible y equitativo de género a los servicios e infraestructuras que plantea el proyecto.
- *Aspectos socio-culturales*: tiene en cuenta si el proyecto ha contemplado las normas y actitudes socioculturales locales y de la población autóctona. Si el proyecto favorece una distribución más equitativa del acceso y los beneficios.
- *Medioambiente*: si el proyecto es respetuoso con el entorno y contempla el respeto o mejora de las condiciones medioambientales en el contexto de su desarrollo.

Recomendaciones de calidad propuestas en los foros de Alto Nivel

- *Apropiación*: la calidad depende del liderazgo que tienen los destinatarios para hacer efectiva la definición e implementación de las acciones y estrategias de desarrollo que se llevan a cabo en las intervenciones. Se debe tener en cuenta que el grado de apropiación define el grado de participación y vinculación de los actores destinatarios en los diseños y acciones.
- *Alineación*: propone comenzar los procesos a partir de lo que tienen y proponen los colectivos que forma la población meta, así se valoran sus activos, el conocimiento local y en definitiva se respeta su identidad cultural.
- *Armonización*: en los proyectos e intervenciones resulta determinante tener en cuenta el entorno, haciéndolo compatible con otros procesos de desarrollo, creando sinergias y favoreciendo la coordinación entre los actores.

Todos estos criterios, variables y recomendaciones, aportan información objetiva sobre la calidad durante el proceso de desarrollo y del impacto entre la población destinataria.

Resultados

Los indicadores que mantuvieron un elevado nivel de cumplimiento en los cinco proyectos fueron la pertinencia, eficacia, eficiencia, impacto, viabilidad, medioambiente y equidad de género. En el proyecto desarrollado por la ONG MapaynMundi, algunos de los indicadores como aspectos socio-culturales, la sostenibilidad, apropiación o armonización mantuvieron una puntuación significativamente por debajo de la media, a diferencia del resto de proyectos analizados.

1. Proyecto «Desarrollo Integral de las comunidades quechuas de la Cordillera Negra» ONGD Anawim

En sus comienzos en el año 2004

Hasta el 2004, el proyecto se consideró pertinente, debido a las condiciones de insalubridad, desnutrición infantil y afecciones por leishmaniasis que se daban entre la población destinataria.

Respecto a la *eficacia* es importante subrayar que este proyecto se planteó como puntual y de carácter anual. Sin embargo, las comunidades vecinas de la primera población observaron sus beneficiosos efectos, por lo que solicitaron a la entidad peruana responsable del proyecto (Anawim Perú) ser la siguiente población donde se aplicara. Otras comunidades se unieron en los años siguientes, prolongándose el proyecto durante 7 años más, con efectos muy positivos, incluso no previstos en su diseño. Así, la *eficacia* resultó ser mayor a la esperada.

Entre los impactos no previstos en los proyectos presentados originalmente estuvo el aumento considerable de la autoestima de los habitantes de las comunidades, puesto que las poblaciones beneficiarias durante el proceso asumían gran responsabilidad en la ejecución y evaluación de las acciones y resultados. Tal fue el nivel de apropiación del proyecto en su primera fase, que el desarrollo de las siguientes etapas se extendió a muchas comunidades durante la última parte de su desarrollo en 2005.

Se observó un buen alineamiento entre las partes, puesto que la organización local (Anawim Perú) estaba formada por algunos miembros de las comunidades. El diseño del proyecto partió desde las necesidades y la realidad de la población receptora, lo que incluyó, entre sus efectos, el cumplimiento de alguno de los ODM, como la reducción de la mortalidad infantil y la mejora de la salud materna.

El respeto a la cultura local, en la que se mantuvieron los hábitos y costumbres de la población, su lengua y relaciones, garantizó el éxito y ampliación de este proyecto; el respeto a la diversidad cultural fue un valor que garantizó acciones de calidad y sostenibilidad.

Seguimiento en el año 2010

En 2010, el ayuntamiento de Elche decidió no continuar financiado este proyecto a pesar de las consideraciones positivas de la evaluación realizada en 2004.

Asimismo, en 2008 la ONGD Anawim España también dejó de considerarlo entre sus prioridades. Decidió no presentar de nuevo esta propuesta hasta no mejorar la calidad de su diseño técnico y obtener una implicación mayor del socio local (Anawim Perú). La organización española, progresivamente se fue profesionalizando en el diseño y evaluación de los proyectos y en la gestión de sus relaciones con los socios locales. Por su parte, la organización local Anawim Perú se disolvió en 2008 porque su presidenta emigró al extranjero

y ella centralizaba toda la gestión y responsabilidad de los proyectos de la entidad. La Junta de Anawim Perú, apoyada exclusivamente en su figura, no presentó la suficiente madurez para continuar con la gestión de los proyectos. En los últimos años, la organización se había centrado exclusivamente en este proyecto en particular y ningún miembro de la junta (la mayoría profesores de centros educativos locales), asumió la figura de su presidenta y sus responsabilidades.

En aquél momento, la población de los distintos puntos de la Cuenca Altoandina de los Andes Negros, en los que se desarrolló el proyecto durante más de 7 años, mantenía la sostenibilidad prevista.

Durante el período 2010-2015

Anawim España no retomó su trabajo en la cuenca altoandina de Ancash, ni identificó ninguna organización dispuesta a hacerlo, a pesar de haberlo intentado y de sus muchos efectos positivos. Los antiguos integrantes de Anawim Perú mantuvieron su trabajo como docentes al margen del proyecto en las poblaciones de la Cordillera Negra. Las poblaciones, sin embargo, mantuvieron durante este tiempo los aprendizajes y beneficios del proyecto, a pesar de no disponer de financiación.

Resultados globales

El modelo exitoso del proyecto en estos pueblos, sin duda, se debió al acentuado carácter de apropiación de la población local, que garantizó la sostenibilidad de las acciones.

2. Proyecto «Desarrollo de Infraestructuras básicas del asentamiento urbano marginal San Francisco de Paula (Arequipa)». ONGD Anawim en Arequipa

En sus comienzos en el año 2004

Sobre la *apropiación* cabe decir que la población del Barrio de San Francisco estuvo implicada desde la fase de identificación de necesidades, diseño de reconstrucción, ejecución del proyecto, evaluación posterior de las acciones llevadas a cabo, cumpliendo así con los objetivos previstos.

La *eficacia, eficiencia e impacto* se mostraron de manera clara durante la evaluación; no solo se cumplieron los objetivos y resultados propuestos, sino que, una vez inaugurado el barrio, se superaron, identificando una gran calidad en las acciones llevadas a cabo y las actitudes positivas en la población receptora, producidas como resultado de la ejecución del proyecto.

La *pertinencia* no plantea dudas entendiendo que es un contexto muy vulnerable, precario, amenazado y arrasado por circunstancias climatológicas y sísmicas imprevisibles, en las que a partir de la ejecución se plantearon nuevas expectativas, incluso más allá de los objetivos del proyecto.

Los *impactos* previstos se alcanzaron sin dificultad mejorando el nivel de vida de la población, tanto en términos sanitarios como sociales, estableciéndose mejores espacios no solo familiares sino también comunitarios.

Seguimiento en el año 2010

El ayuntamiento de Elche no mantuvo ninguna relación con este proyecto una vez finalizado y justificado técnica y económicamente.

La ONGD Anawim España, tampoco, una vez concluida su ejecución, volvió a realizar ningún proyecto con su homóloga local ni con la población receptora.

La organización local Tarpurisun mantuvo relación con la población del departamento de Arequipa en general, pero su relación con la población receptora del proyecto se circunscribió exclusivamente a la realización de este. Posteriormente a la fase financiada por el ayuntamiento de Elche, la entidad continuó sus acciones en el Departamento de Arequipa, donde mantuvo su sede, con acciones que se dirigieron a la reconstrucción total del barrio del Arenal. En 2010 desapareció, pero según los testimonios recogidos la organización cumplió su cometido y compromiso con los vecinos de dicho barrio.

La población receptora mantuvo una buena cohesión vecinal a raíz del desarrollo del proyecto, si bien no se plantearon nuevas acciones.

Durante el período 2010-2015

El barrio mantuvo en buen estado todos los edificios y viviendas reconstruidas, así como pervivió una asociación vecinal desde la que se articularon los asuntos y la comunidad del Arenal. No se produjo ningún nuevo movimiento sísmico relevante desde 2001 hasta ese momento, pero se presumía que las viviendas tenían mejor calidad, además de mantenerse en buen estado. El comedor vecinal-centro social tenía múltiples servicios que aportaron al vecindario un espacio de encuentro y diálogo positivos para la convivencia y la creación de la buena interacción de las personas y sus familias, según las necesidades de cada momento.

Resultados globales

El proyecto realizado mantuvo las características propias de un proyecto de *calidad*: la población receptora se apropió de él durante todo su desarrollo y se realizó con armonización teniendo en cuenta su entorno y haciéndolo compatible con lo previsto por Tarpurisun y los vecinos del barrio del Arenal. Sin embargo, no fue un proyecto en el que el donante pudiese alinearse con otros proyectos financiados en la región o con otros co-financiadores internacionales.

3. Proyecto «Acción multisectorial para la promoción de derechos y protección de niños, niñas y adolescentes que trabajan». ONGD Solidaridad Internacional en Lima

En sus comienzos en el año 2004

La organización local, Cesip realizó el diseño del proyecto de manera conjunta y participativa con la población receptora, de manera que esta fue una parte importante en todo el desarrollo de las acciones.

La *eficacia, eficiencia e impacto* no se pudieron valorar de manera significativa por la fase de desarrollo en la que se encontraba el proyecto durante la evaluación.

El proyecto, resultó ser *pertinente*, porque el contexto del trabajo de niños, niñas y jóvenes, mostró de manera significativa la precaria situación laboral de estos y su corta edad para desarrollar trabajos físicos como los que realizaban, en horarios muy dispares, y cuyo contexto invitaba a «perdersé» en vicios y marginalidad que ni siquiera para un adulto resultaban admisibles.

Seguimiento en el año 2010

El ayuntamiento financió una fase posterior, dando continuidad a las acciones que se plantearon y manifestó que los resultados recogidos tras las acciones posteriores incluso se acercaron al cumplimiento del objetivo general: reducción y supresión de la explotación infantil y juvenil, y prevención de la marginalidad entre menores.

La ONGD Solidaridad Internacional desde esta primera fase mantuvo contacto con la organización local Cesip y continuó desarrollando otras fases de este proyecto, e incluso otros no presentados en la convocatoria de subvenciones ilícitana, ampliándolas e implicando a las autoridades peruanas en las acciones llevadas a cabo. Se estrecharon los vínculos, cohesión y trabajo en conjunto; pues tal y como se previó en la evaluación de 2004, ambas organizaciones comparten la visión y misión que define sus prioridades.

La organización local Cesip se convirtió en una organización local, sólida y madura que confirmó las características identificadas en la evaluación de 2004. Contaba con un equipo de trabajo horizontal, bien organizado y profesional, que mantuvo una relación directa y proactiva con la población receptora y las autoridades de su país, procurando implicar a las partes en cada fase de su intervención.

En cuanto a la población receptora en estos años, acompañados y tutelados por Cesip, las familias de los niños, niñas y jóvenes aumentaron su capacidad de liderazgo, apropiándose progresivamente en todas las fases del proyecto inicial, que se prolongó manteniéndose activo, con objetivos más ambiciosos y alcanzables cada vez.

Durante el período 2010-2015

Cesip durante esos años mantuvo la misma línea de trabajo e implicó a las autoridades locales, regionales e incluso en 2013 consiguió que prosperara una ley sobre la prohibición

explícita del trabajo infantil, pasando a formar parte de muchos trabajos contratados y consultados desde el gobierno central peruano.

Resultados globales

Este proyecto demostró a lo largo del periodo de ejecución una *eficacia* relevante, en la que tanto el donante, la ONG, la organización local Cesip como la población receptora asumieron sus compromisos y se produjo una apertura a las formas de participación de todos los actores en el proceso de rendición de cuentas y en el acceso a la información veraz y completa sobre este y los resultados esperados en la intervención. Cesip mantuvo abiertas las mismas líneas de trabajo, muchas de ellas fortalecidas, autogestionadas, sostenibles y con fondos disponibles para su continuidad.

4. Proyecto «Albergue juvenil – internado ‘Casa Hogar Elvira Velasco’»

ONGD MapaynMundi en Chimbote (Ancash)

En sus comienzos en el año 2004

Este fue un proyecto *pertinente* pues se ajustaba a las prioridades del donante; *eficaz* al alcanzar más del 80 por ciento de los objetivos previstos y *eficiente* pues se habían alcanzado los resultados con los recursos previstos.

El *impacto* resultó importante, porque el hecho de que jóvenes, sobre todo mujeres procedentes del ámbito rural, estudiaran, resultó innovador en sus comunidades, incorporando y fomentando la inquietud de muchas mujeres rurales quechuas en el programa.

Este proyecto, a priori, parece haber tenido una dependencia económica importante, puesto que necesitaba de fondos externos para su mantenimiento. En principio, no era un proyecto sostenible, por lo que, tras el periodo inicial, se recomendó a la entidad algunas acciones para darle sostenibilidad a lo que se pretendía fuera un programa global a largo plazo.

Seguimiento en el año 2010

El ayuntamiento de Elche, mantuvo durante varios años la financiación en distintas convocatorias a esta ONGD para este y otros proyectos vinculados a la misma población meta. En este caso, como probablemente ocurrió con los anteriores, no se observó un alineamiento significativo con las estrategias institucionales y políticas del país de destino, si bien es cierto, que todos los proyectos financiados por esta administración, respondieron a las prioridades sectoriales o geográficas recogidas en las bases de cada convocatoria.

La ONGD MapaynMundi España demostró la creciente evolución e incremento en su partida destinada a la ejecución de proyectos con impacto a lo largo de su historia.

La organización Local MapaynMundi Perú mantuvo una relación directa y prácticamente exclusiva con su homóloga española, rozando la dependencia extrema en todos los sentidos (económico, gestión etc.). Las acciones y proyectos ejecutados desde esta organización se realizaban con pleno conocimiento de la realidad del terreno, pues miembros de las comunidades donde operaba eran parte de la organización peruana. Así, los niveles de apropiación y corresponsabilidad estuvieron presentes en las acciones desempeñadas.

La población receptora mantuvo un perfil similar al de los proyectos anteriores. Se comprobó que la primera promoción de estudiantes becados en el internado Casa Hogar formó el primer grupo de jóvenes profesionales procedentes de zonas rurales y urbanas marginales con estudios superiores o profesionales; inclusive se dio la primera mujer profesional universitaria procedente de una zona rural, lo que tuvo un gran impacto dentro de la población, en primer lugar, por el hecho de ser mujer y por la finalización de estudios superiores, que sin el proyecto llevado a cabo no hubiera sido posible.

Durante el período 2010-2015

En ese lapso se comprobó la continuación de los efectos ya identificados en la evaluación de 2004 y la incidencia de las recomendaciones realizadas tiempo atrás.

Resultados globales

Los proyectos de MapaynMundi tuvieron una buena repercusión entre la población destinataria y presentaron un impacto positivo entre las familias que solicitaron incorporarse a los programas formativos, de becas y capacitación de adultos. Esto supuso un paso importante para el objetivo general de la entidad sobre «reducir la pobreza en la cuenca altoandina del Departamento de Ancash».

A partir del año 2010, coincidiendo con la reducción de los fondos, las dos asociaciones homólogas cortaron sus relaciones. La organización peruana, fruto de la escasez de recursos y exigencias mal planteadas por su socio español, se reinventó como organización, eliminando lazos con este y, a partir de entonces, mantuvo los proyectos en la región de Chimbote e incluso ampliados, pero la financiación ya no procedía de las entidades españolas o de su antiguo socio, sino de convenios con las municipalidades y financiadores peruanos. Esto favoreció los procesos de apropiación e incorporación de variables de calidad que anteriormente no se tenían en cuenta.

5. Proyecto «Mejora de las condiciones alimentarias para las familias del distrito de Santa Rosa». ONGD Manos Unidas en Santa Rosa (Cuzco)

En sus comienzos en el año 2004

Respecto a la *eficiencia*, cabe señalar que, aunque se logró alcanzar algunos resultados según lo previsto en el diseño, la población de la microcuenca de Santa Rosa presentó

algunas limitaciones que condicionaron el ritmo de su desarrollo. Si bien se presentó buena voluntad en la comunicación y trabajo conjunto en las fases del proyecto, la escasa experiencia y falta de formación técnica y desarrollo de capacidades supuso que la *eficacia* del proyecto se viese mermada o ralentizada; los sistemas de producción agropecuaria no manifestaron una alta diversificación de cultivos y se observó falta de cohesión comunitaria.

Se demostró necesaria la inversión en tecnología para llegar a un mayor número de familias, identificadas en el proyecto, así como también madurar el proceso de participación comunitaria a nivel técnico. No obstante, se detectó una buena implicación entre la población receptora y la organización local.

El *impacto* se comenzó a observar en la mejora de la salud y nutrición de la comunidad, en el aumento de la productividad, en la motivación de los agentes de desarrollo social del área y en la implicación de la población en los procesos, y sobre todo en la preservación y refuerzo de la identidad cultural y étnica de las comunidades por la metodología de trabajo empleada, centrada en la organización campesina.

Respecto a la *viabilidad*, por ser un proceso social joven, se previó que este proyecto sería sostenible, dada la gran implicación de la población en todas sus fases, pero que habría que ver la evolución real de la organización.

La apropiación y alineamiento con las políticas locales y nacionales del país, así como con las prioridades y necesidades comunitarias, apuntaron a que el deterioro, tras la ocupación de Sendero Luminoso en esa zona, fuese encarado como parte de la experiencia para hacer de las comunidades locales una región cohesionada, caracterizada por el cuidado de su propia identidad cultural.

Seguimiento en el año 2010

El ayuntamiento de Elche no previó ninguna acción de alineamiento o acuerdo con otras administraciones con las que se cofinanció el proyecto, teniendo en cuenta que este no suscitó dudas o conflictos significativos durante su ejecución. De nuevo, se hizo evidente la necesidad de unificar esfuerzos con otras entidades cofinanciadoras de proyectos comunes con el fin de poner de manifiesto la mutua responsabilidad y armonización de acciones de los donantes.

La ONGD Manos Unidas mantuvo su afinidad con la organización local, habiendo colaborado ya en otras ocasiones, donde ya se conocían y estaban establecidas las líneas de *eficacia* y los procesos que garantizaban el éxito de los programas que se plantearon entre ambas partes.

La organización local Ceproder era, al comienzo del proyecto, una asociación formada en su mayor parte por miembros procedentes de las comunidades destinatarias, motivados

e implicados en los procesos de desarrollo, de cuyo éxito se apropiaron de manera determinante. Con el paso de los años se convirtieron en una entidad profesionalizada, donde la acción participativa con las comunidades receptoras, continuó siendo una premisa en sus trabajos, como garantía de los procesos de apropiación, armonización y alineación con las ONGDs donantes, y autoridades, dotando de *calidad* y *eficacia* a las acciones desarrolladas.

La población local, una vez finalizado el proyecto mantuvo una relación activa y directa con Ceproder, haciendo extensivos los resultados del proyecto e incorporándolo a nuevas comunidades, conservando como denominador común el beneficio global de estas y los procesos participativos de la población destinataria.

Durante el período 2010-2015

Se constató que, a pesar de la reducción de los fondos procedentes de donantes externos, como la casi totalidad de las ONGDs, la entidad siguió presente y activa en la región de Santa Rosa. Buscaron formas de financiación nacional, impulsando los convenios con las municipalidades y las administraciones regionales y, sobre todo, implicando más a la población receptora en las necesidades comunitarias.

El impacto de las acciones de la entidad se redujo, dejando la esperanza de que terminados los peores años de recesión, las relaciones interinstitucionales, especialmente las mantenidas con los grupos políticos, fuesen el foco principal para la financiación y desarrollo de la comunidad.

Resultados globales

Durante el tiempo de financiación, no se ha producido armonización de la AOD por parte del donante, pues no se han coordinado y realizado seguimiento de los proyectos cofinanciados con otros donantes, como es el caso de este proyecto.

Conclusiones

En este texto se ha querido mostrar la AOD desde la perspectiva descentralizada del ayuntamiento de Elche durante el periodo 2004-2015 a partir del análisis y estudios diacrónicos de cinco proyectos de desarrollo ejecutados en Perú.

El Clcde es el articulador del desarrollo municipal y cuenta con la aprobación y el consenso de los actores implicados (financiador, partidos políticos, ONGDs ilicitanas y sociedad civil). Es una plataforma desde la que se ha gestionado la AOD del municipio desde su origen en 1996 hasta el presente.

Esta gestión de la Ayuda, como se aprecia en la descripción y análisis de los cinco estudios de caso, mantuvo efectos positivos en lo referente a *calidad*, *eficiencia*, *cohesión*

de cooperación al desarrollo con las prácticas locales en cada uno de los proyectos estudiados. Se perfila que la calidad del diseño de un proyecto es un requisito para considerar la pertinencia de su gestión y desarrollo. A partir de este punto, tiene sentido avanzar o replantear qué se pretende obtener con la intervención.

Esta manera de afrontar y entender la AOD convirtió la gestión ilicitana en un referente para otras administraciones descentralizadas, la mayoría en el País Vasco, durante varios años (Alonso 2012; Agost Felip *et al.* 2013; Gil-González 2001), tanto por su articulación interna como por los efectos que generó a partir de sus acciones en la ciudadanía ilicitana y en la de los pueblos destinatarios.

La Concejalía de Cooperación del ayuntamiento de Elche mantuvo un creciente compromiso económico y político durante años, y demostró que los espacios de diálogo e interacción entre los actores implicados son vitales para que la ciudadanía se apropie del proceso de desarrollo.

El análisis de los cinco estudios de caso deja constancia que la gestión de *calidad* en la AOD no depende exclusivamente de cuestiones presupuestarias. La capacidad de decisión de los beneficiarios y de las personas destinatarias directas de las ayudas son los que deben ser los que decidan, apropien, responsabilicen y, en definitiva, autogestionen sus propios procesos.

Tras el análisis de los cinco casos estudiados, se puede afirmar que la Cooperación al Desarrollo en el municipio de Elche incorporó una serie de conocimientos y prácticas legitimadas que lleva implícita la experiencia descentralizada. A pesar de los errores cometidos e intereses políticos implicados que modularon a su conveniencia la AOD, el modelo ilicitano de gestión fue un modelo de articulación destacable y positivo. Los resultados por casos permiten concluir que las comunidades estaban bien dispuestas a incorporarse activamente en proyectos que desarrollaban beneficios para su comunidad. Por lo general, la parálisis de las acciones parecen explicarse en la suspensión de los apoyos externos, la ausencia de una alineación significativa por parte del donante con las estrategias institucionales y políticas del país de destino o, en el menor de los casos, por la ausencia de liderazgos locales que pudiesen mantenerlos en funcionamiento.

El seguimiento de estas experiencias no pudo continuar, no solo porque el propio ayuntamiento cesó en su actividad en el Perú, sino también por la falta de financiamiento que trajo la crisis que asoló el ya maltrecho sistema nacional español de I+D, lo que impidió al equipo investigador cruzar de nuevo el Atlántico.

Referencias bibliográficas

Agost Felip, María Raquel, Ana María Fuertes Eugenio, Isabel Giménez García y Grisela Soto Personat

(2013). *Cooperación descentralizada pública : introducción, enfoques y ámbitos de actuación*. Castellón: Universitat Jaume I, Servei de Comunicació i Publicacions.

Alonso, Ángeles (2012). «Análisis de la Cooperación Descentralizada : ¿fin de ciclo, cambio de paradigma o política de recortes?», en Pablo Martínez, Corina Mora y Ignacio Martínez ed., *Políticas coherentes para una ciudadanía global* (Anuario Social Watch 2011, edición española), pp. 107-12, Madrid: Editorial 2015 y Más.

Alonso Benito, Luis Enrique y Ariel Jerez (1998). «Hacia una politización del tercer sector», en Ariel Jerez, ed., *¿Trabajo voluntario o participación? : elementos para una sociología del Tercer Sector*, pp. 209-55. Madrid:Tecnos.

Alonso Rodríguez, José Antonio (2009) *Financiación del desarrollo: viejos recursos, nuevas propuestas*. Madrid: Fundación Carolina.

Alonso Rodríguez, José Antonio (2012). «La evaluación en la cooperación internacional para el desarrollo», en *Presupuesto y gasto público*, n° 68, pp. 239-55.

Alonso Rodríguez, José Antonio (2013). «Algunas consideraciones sobre la agenda post-2015», en *Dossieres EsF*, n° 11, pp. 29-34.

Boni Aristizábal, Alejandra, Jordi Peris Blanes, Miriam Acebillo Baqué, Rose Mary McGee et al. (2012). «Los discursos sobre «accountability» en el sistema de cooperación al desarrollo español», en *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, n° 29, pp. 199-212.

Carmelina, Sánchez-Cutillas (2015). «La política de Cooperación al Desarrollo de la Generalitat Valenciana: un análisis crítico», en *E-DHC, Quaderns Electrònics sobre el Desenvolupament Humà i la Cooperació*, n° 4, pp. 38-52.

Cavero Gómez, Teresa (2013). «Crisis, desigualdad y pobreza : aprendizajes desde el mundo en desarrollo ante los recortes sociales en España», en *Documentación social*, n° 166, pp. 255-73.

FEMP (2014). «Informe sobre la cooperación en los municipios y provincias 2014». Madrid.

Fernández-Baldor, Álvaro, y Alejandra Boni (2011). «Evaluación de proyectos de cooperación para el desarrollo. Una contribución desde el enfoque de capacidades», en *Actas del V Congreso de Universidad y Cooperación al Desarrollo*, Cádiz, 6 al 8 de abril.

Francesc, Granell (2016). «La cooperación al desarrollo española en la UE», en *Studia historica. Historia contemporánea*, n° 34, pp. 155-76.

Gámez Amián, Consuelo (2008). «Prosperidad mundial y desigualdad», en Ángela del Valle López ed., *Problemas de la economía mundial en el siglo XXI*, pp. 15-58. Salamanca, Universidad Pontificia de Salamanca.

Gil-González, Diana (2001). «La cooperación descentralizada en la provincia de Alicante». Tesis doctoral. Universitat d'Alacant - Universidad de Alicante.

Gómez Barrutia, Josu (2009). «La España del siglo XXI. Entre el modelo autonómico y el asimétrico», en *Cambio 16*, n° 1983, pp. 18-21.

Gómez Gil, Carlos (2013). «La voladura de la cooperación española. Indicadores para confirmar el deliberado colapso de la política de Ayuda Oficial al Desarrollo», en *Esbozos. Revista de Filosofía Política y Ayuda al Desarrollo*, n° 8, pp. 32-45.

Gómez Rivas, José Vicente (2002). «Algunas notas sobre el proceso descentralizador en la administración española», en *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal - Daapge*, n° 2, pp. 1-24.

- González Gómez, Lara** (2000). «La evaluación *ex-post* o de impacto : un reto para la gestión de proyectos de cooperación internacional al desarrollo», en *Cuadernos de trabajo Hegoa = Lan Koadernoak = Working papers*, n° 29, pp. 1-49.
- Hans-Jürgen, Burchardt** (2004). «El nuevo combate internacional contra la pobreza: ¿perspectivas para América Latina?», en *Nueva sociedad*, n° 193, pp. 119-32.
- High Level Panel** (2015). «Stakeholders responses to the HLP 2015 Report». Disponible en <https://www.post2020hlp.org/outreach/outreach-stakeholder-responses-to-the-hlp-report/>
- Larrú, José María** (2013). «La Ayuda Oficial al Desarrollo en la actualidad», en *El rapto de Europa. Revista de Pensamiento y Creación*, n° 23-24, pp. 60-69.
- López Gómez, Carlos**. 2018. «La solidaridad como vía de proyección exterior: la política española de cooperación al desarrollo», en Juan Carlos Pereira Castañares, Adela M. Alija Garabito, y Misael Arturo López Zapico, ed., *La política exterior de España de la Transición a la consolidación democrática (1986-2001)*, pp. 198-215. Madrid: Los Libros de la Catarata.
- Marín González, Manuel** (1992). «La política de cooperación al desarrollo como parte de una política exterior y de seguridad de la Comunidad Europea», en *Información Comercial Española*, ICE, n° 702, pp. 43-50.
- Martínez Martínez, Ignacio** (2013a). «Eficacia de la ayuda en la cooperación descentralizada», en María Raquel Agost Felip, Ana María Fuertes Eugenio, Isabel Giménez García y Grisela Soto Personat, ed., *Cooperación descentralizada pública : introducción, enfoques y ámbitos de actuación*, pp. 71-103. Castellón, Universitat Jaume I.
- Martínez Martínez, Ignacio** (2013b). «Visiones del desarrollo en la agenda post-2015», en *Dossieres EsF*, n° 11, pp. 12-17.
- Martínez Martínez, Ignacio y José Antonio Sanahuja Perales** (2009). «La agenda internacional de eficacia de la ayuda y la cooperación descentralizada de España». Documentos de Trabajo, n° 38, Madrid, Fundación Carolina.
- Medina Avila, Luis** (2003). «Antecedentes sobre la desigualdad mundial», en *Oikos. Revista de la Escuela de Administración y Economía*, n° 16.
- Mokate, Karen Marie y José Jorge Saavedra** (2006). «Gerencia social : un enfoque integral para la gestión de políticas y programas sociales». Documentos de trabajo I-56. Washington, D.C., Instituto Interamericano para el Desarrollo Social - Indesi.
- Noguera Gómez, Fernando** (2016). «La armonización de la cooperación internacional para el desarrollo de las comunidades autónomas». Tesis doctoral. Universidad Rey Juan Carlos.
- Oxfam Intermon** (1996). «La ayuda oficial al desarrollo : de la inexperiencia institucional a la movilización social», en *Cuadernos de Pedagogía*, n° 249, pp. 20-23.
- Oxfam Intermon** (2012). «Las claves de Busan». Nota informativa de Intermón Oxfam.
- Romero, María del Huerto** (2012). «La cooperación descentralizada pública», en *Dossieres EsF*, n° 5, pp. 13-15.
- Sen, Amartya** (1995). *Nuevo examen de la desigualdad*. Madrid: Alianza.
- Sen, Amartya y Martha C. Nussbaum** (1998). *La calidad de vida*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Sotillo Lorenzo, José Angel** (2014). «La política exterior y la política de cooperación: paradojas del caso español», en *Comillas Journal of International Relations*, n° 1, pp. 117-31.
- Tezanos Tortajada, José Félix** (2018). «Las tensiones territoriales en España. Crisis históricas y encrucijadas recientes. Contradicciones, convergencias y divergencias sociológicas y políticas», en *Sistema*, n° 251, pp. 7-18.
- Varela de Ugarte, Fernando**, coord. (2007). *La calidad de las intervenciones de desarrollo : fundamentos y herramientas para mejorar el diseño*. Madrid: Cideal/ Eptisa.
- Villena, Miguel Ángel** (2017). *España solidaria: Historia de la cooperación española al desarrollo (1986-2016)*. Barcelona: Gestión 2000.

Recuperación de la formación y de la I+D en Ingeniería ante la crisis y las transformaciones tecnológicas disruptivas

ALEXIS MERCADO* pp. 157-162

Antecedentes

En octubre de 2018, la Coordinación de Investigaciones de la Facultad de Ingeniería de la UCV propuso, en el marco de las Jornadas de Investigación de la Facultad (JIFI 2018), realizar un foro para discutir las transformaciones que estaba experimentando globalmente la disciplina, impulsada por el extraordinario avance de las tecnológicas convergentes (Tecnologías de la información y comunicación, Nanotecnología, Biotecnología y Ciencias del Conocimiento) y la difusión de la Cuarta Revolución Industrial (4i), y para visualizar los desafíos que esto planteaba a la institución.

Como actividad central del foro, se hizo la presentación «Investigación y desarrollo en las ingenierías: los desafíos frente a la crisis y las disrupciones tecnológicas». Focalizada en la segunda misión de la universidad —la investigación—, se amplió el alcance al destacar no solo los retos de las disrupciones tecnológicas, sino también los planteados por la severa crisis que confronta la estructura industrial y de servicios del país, uno de los factores que ha contribuido al agravamiento de la crisis humanitaria y a lo que la universidad debe contribuir para su superación. Todo ello, afrontando su propio reto de recuperar sus mermadas capacidades de formación, investigación y extensión.

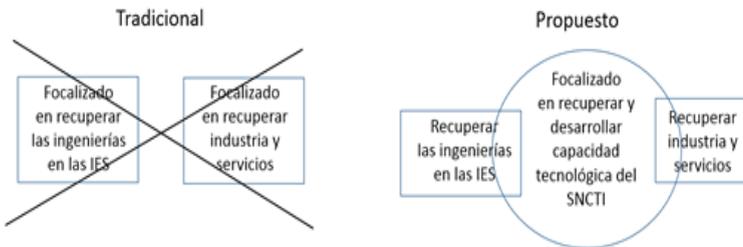
En la discusión, las autoridades decanales destacaron la conveniencia de realizar un taller para discutir estos temas con el equipo directivo de la institución (el Consejo de Directores, integrado por los directores de Escuelas e Institutos) a objeto de considerar estos temas en su funcionamiento. Al evento asistieron dos industriales y el presidente ejecutivo de la Cámara Venezolana de la Industria de los Alimentos (Cavidea), quienes señalaron la necesidad de, al menos, tomar en cuenta la opinión de la industria con relación a sus necesidades y sus consideraciones para una agenda de recuperación de la ingeniería.

* Profesor Titular jubilado del Área de Desarrollo Científico y Tecnológico del Centro de Estudios del Desarrollo, Cendes-UCV. Químico, Doctor en Estudios de la Ciencia por el Instituto Venezolano de Investigaciones Científicas (IVIC).
Correo-e: alexisms60@gmail.com

A inicios de 2019, un pequeño grupo de profesores de la Facultad de Ingeniería y del Área de Desarrollo Científico y Tecnológico del Cendes, se reunió a objeto de pensar en una propuesta. Vista la crítica situación de las universidades, de la industria y de los servicios, se estimó que procurar esfuerzos de recuperación pensando las soluciones desde y para cada ámbito resultaba, lo menos, inviable. En el ámbito académico debía superarse la idea de aspirar exclusivamente a un aumento del presupuesto para mejorar las condiciones de la docencia y la investigación, con la tradicional perspectiva disciplinaria intramuros; y, desde el ámbito de la demanda, superarse la visión de recuperarse mediante la adquisición de tecnología, sin prestar mayor atención al desarrollo tecnológico. Hay que recalcar que, aun en los mejores tiempos, estas soluciones mostraron no ser las más efectivas para desarrollar capacidades tecnológicas (Bell, 2007). Además, en la actualidad, carecen de viabilidad, al considerar que la severa escasez de recursos es una variable ineludible, que además permanecerá inalterable en los próximos años.

Por tanto, las soluciones deben apuntar hacia la recuperación y desarrollo de capacidades tecnológicas de todo el sistema nacional de ciencia, tecnología e innovación, superando esquemas que se focalicen en el estímulo a cada ámbito en particular y construir sinergias para la recuperación de la totalidad.

Figura 1



De allí que se acordase proponer un ejercicio que, a través de la consulta a profesores y a personal de la industria y los servicios, identifique acciones efectivas y pertinentes que permitan avanzar en la recuperación de las capacidades de formación e investigación y desarrollo, contribuir a la resolución de la crisis y acompañar las transformaciones tecnológicas disruptivas. Se diseñaron cuestionarios para la industria y la academia a objeto de conocer: la situación de estos ámbitos con relación a sus principales problemas; la idoneidad del perfil formativo actual del ingeniero; las competencias que deberían ser incluidas en la formación para dar respuesta a las demandas de la sociedad y al conocimiento de las tecnologías convergentes, y la difusión de la 4i.

El proyecto

La consulta se extendió a otras instancias de la UCV y de otras universidades, captando el interés de algunas instituciones de incorporarse a la iniciativa. Se amplió el equipo de trabajo con participación de investigadores y profesionales de FAU – UCV, la Universidad Simón Bolívar (USB), el Instituto Venezolano de Investigaciones Científicas (IVIC) y la Fundación Instituto de Ingeniería (FII).¹ En consecuencia, se reestimó el alcance de la actividad, procurando pensar en acciones que contribuyeran a la recuperación y la transformación de las capacidades de formación e investigación y desarrollo de las ingenierías en las Instituciones de Educación Superior (IES) del país. Se contactaron, además, gremios profesionales (Colegio de Ingenieros de Venezuela (CIV), Academia Nacional de Ingeniería y Hábitat (ANIH)) y empresariales (Cámara Venezolana de la Industria de los Alimentos (Cavidea), Cámara Venezolana de Empresas de Consultoría (Cavecon). Cabe resaltar que la participación de diversidad de instituciones y profesionales procura dar respuestas a las significativas transformaciones que está experimentando la disciplina, concebidas de acuerdo al «modo 2» de producción de conocimiento que se caracteriza por ser transdisciplinario, producido en un contexto de aplicación y en respuesta a problemas concretos de la sociedad (Gibbons y otros, 1996). A partir de consultas a todos estos actores, se formuló, entonces, el proyecto.

Objetivos primera fase

1. Estimar la situación de la formación y de la investigación y desarrollo de la ingeniería en las IES y centros de investigación en Venezuela.
2. Estimar la situación de la industria y los servicios en Venezuela en términos de sus capacidades tecnológicas y de provisión de bienes y servicios, y sus principales problemas y necesidades en estos ámbitos.
3. Identificar variables clave a partir de las cuales se pueda diseñar e implementar políticas y estrategias institucionales para la recuperación y fortalecimiento de las capacidades de formación e investigación y desarrollo de la ingeniería en las IES en Venezuela.

Las actividades realizadas hasta el momento de esta publicación son:

- Diseño de la metodología: selección y definición de las técnicas a emplear (consulta a expertos, tormenta de ideas, análisis estructural).

¹ Actualmente, el equipo de trabajo está conformado por los siguientes profesores y profesionales:
Alexis Mercado, Isabelle Sánchez, Pablo Testa, Zulay Poggi (Cendes, UCV)
Rebeca Sánchez, María Virginia Najul (Facultad de Ingeniería, UCV)
Griselda Ferrara (Academia Nacional de Ingeniería y Hábitat)
Geovanni Siem (IDEC, UCV)
María Antonia Cervilla (CeGesTec+i, USB)
María Sonsiré López (Centro de Estudios de la Ciencia, IVIC).
Luis Rodríguez (FII)

- Diseño y distribución de cuestionarios (se distribuyeron más de 80 cuestionarios, lográndose obtener un total de 35 respuestas).
- Identificación de variables a partir de los cuestionarios (se identificaron 62 variables que permiten caracterizar el sistema).
- Clasificación y selección de las variables (se realizaron dos talleres de trabajo con participación de miembros de la academia y la industria). Se seleccionaron 22 variables que, una vez conceptualizadas, se emplearon para realizar un Taller de Análisis Estructural (TAE).
- TAE (se realizó en sesiones presenciales y virtuales en razón de la pandemia del Covid19).
- Discusión y explicación de los resultados del TAE.

Para la conclusión de esta etapa, faltaría la realización de un seminario para la presentación de los resultados del TAE y la elaboración de un informe técnico.

Resultados del análisis estructural

Cuadro 1

Variables para el análisis estructural

Dimensión	Variable
Formación y capacitación	Formación y capacitación para uso y operación
	Formación en ingeniería y diseño e I+D
	Formación y capacitación en temas de desarrollo sustentable
	Formación en la frontera tecnológica
	Perfil transdisciplinario
Producción, tecnología e innovación	Asistencia técnica
	Servicios ambientales
	I+D+i en tecnologías maduras
	I+D+i en control y automatización de procesos
	I+D+i en tecnologías convergentes
	I+D+i en desarrollo sustentable
	Problemas en la industria y los servicios
	Vigilancia tecnológica
Políticas y estrategias	Gestión del talento humano
	Gestión del conocimiento
	Gestión universitaria
	Locti
	Sistema de regulación y normas técnicas
	Programas de recuperación de la industria y los servicios
	Gestión de la vinculación
Vinculación universidad-industria y servicios Externas e internas	Pasantías industriales
	Participación de diferentes actores en la formación y la capacitación

Las 22 variables identificadas y seleccionadas para el análisis estructural se distribuyen en 4 dimensiones que dan cuenta de forma aceptable de la situación del sistema.

Empleando el programa MicMac,² se estima la importancia y peso de las variables mediante el cálculo de su motricidad (grado de influencia de una variable sobre las demás) y su dependencia (el grado en que las demás variables tienen influencia sobre esta), identificándose las más importantes para la evolución del sistema. Este fue definido como: las instancias de ingeniería de las IES, concebidas como un nodo del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación. Entre las variables destacan: la gestión del talento humano, gestión universitaria eficiente y flexible, formación en la frontera tecnológica, gestión de conocimiento, formación transdisciplinaria, prestación de asistencia técnica y pasantías en la industria.

Segunda Fase

La segunda fase del proyecto considerará:

1. Realizar un foro para la presentación del resultado del TAE y el establecimiento de lineamientos para diseñar políticas y estrategias institucionales para la recuperación y transformación de las ingenierías.³

- Distribución del informe técnico en Instituciones de Educación Superior y centros de I+D.
- Proponer la realización de talleres de trabajo con las instancias de ingeniería de estas instituciones en las diferentes regiones del país para discutir las variables y establecer lineamientos generales de políticas y estrategias institucionales.

2. Proponer la conformación de grupos de trabajo en las IES para, a partir de diagnósticos y de los resultados del TAE, pensar estrategias institucionales para transformar la formación y las actividades de I+D+i de las ingenierías en cada una de las IES.

3. Elaboración de un libro de referencia que incluya el estado del arte de las ingenierías en el ámbito global (transformaciones de la educación, el ejercicio profesional y las actividades de investigación, desarrollo e innovación), los resultados del proyecto y lineamientos para reorientar el desarrollo de la ingeniería venezolana.

Comentarios

La pandemia del Covid 19 está afectando de manera importante el desarrollo del proyecto, el cual, por su naturaleza, implica alta interacción con los diferentes actores sociales. Aunado a ello, la muy limitada disponibilidad de recursos constituye una traba muy importante

² <https://micmac.engg.eu/index.php/Accueil>

³ Se está elaborando una propuesta de evento especial «Transformación de la ingeniería venezolana para afrontar la crisis y las transformaciones tecnológicas disruptivas» en la Convención de Asovac a realizarse en la tercera semana de noviembre de este año.

que ha sido paliada por el gran esfuerzo realizado por cada uno de los integrantes del equipo de trabajo.⁴ Debe señalarse, además, que durante la primera parte se contó con el inestimable apoyo de la Cámara Venezolana de los Alimentos (Cavidea) que brindó apoyo logístico, comunicando el proyecto a sus agremiados, poniendo a disposición sus instalaciones para la realización de los talleres, coordinando la logística y contribuyendo con la provisión de almuerzos y refrigerios. En la fase inicial del proyecto, el Colegio de Ingenieros de Venezuela lo difundió entre sus agremiados y prestó sus instalaciones para la realización del foro de su presentación en octubre de 2019.⁵

Uno de los logros más importantes ha sido precisamente la conformación de la red de actores en y en torno al proyecto. La ANIH, aparte de estar participando directamente, ha ofrecido apoyar las iniciativas para su difusión, así como contribuir a buscar patrocinio para la edición del libro. La interacción con Cavidea y Cavecon a través de sus miembros ha sido de inestimable valor para conocer la situación y sus demandas, y, mediante la interacción continua, disponerse a avanzar en la implementación de actividades conjuntas. Esperemos que, aun en las difíciles condiciones determinadas por la pandemia del Covid 19, se establezca interacción con otros gremios empresariales en la segunda fase del proyecto y se incremente el intercambio con el Colegio de Ingenieros de Venezuela.

La terrible crisis que asola al país en todos sus ámbitos y dimensiones exige repensar sus instituciones y su funcionamiento. En el caso que nos ocupa, no solo en lo relativo a las actividades de formación, investigación e innovación, tal como se han venido realizando, sino también en el desarrollo y la evolución misma de las ingenierías; contrastarlas viendo cómo está evolucionando globalmente la producción del conocimiento, el ejercicio profesional y hasta su papel en la sociedad y, con alto sentido de pertinencia, proponer una agenda para su desarrollo, acorde con las imperiosas necesidades del país y los desafíos científico-tecnológicos y socioambientales globales.

Referencias bibliográficas

Bell, M. (2007). *Technological learning and the development of production and innovative capacities in the industry and infrastructure sectors of least developed countries: what roles for ODA?* SPRU-Science and Technology Policy Research, University of Sussex.

Gibbons, M., C. Limoges, H. Nowotny, S. Schwartzman, P. Scott y M. Trow (1996). *The New Production of Knowledge*, California: Sage Publications.

⁴ Para la segunda fase, se están realizando algunas gestiones para ver la posibilidad de contar con algún financiamiento por parte de la cooperación internacional.

⁵ http://www.ucv.ve/organizacion/vrac/gerencia-de-investigacion-cientifica-y-humanistica/cendes/detalle-evento-cendes.html?tx_cal_controller%5Bview%5D=event&tx_cal_controller%5Btype%5D=tx_cal_phpicalendar&tx_cal_controller%5Buid%5D=2239&tx_cal_controller%5Blastview%5D=view-list%7Cpage_id-3077&tx_cal_controller%5Byear%5D=2019&tx_cal_controller%5Bmonth%5D=10&tx_cal_controller%5Bday%5D=17&cHash=5059742863086e079e222e686e03bc59

El pasillo estrecho Estados, sociedades y cómo alcanzar la libertad

DARON ACEMOGLU y JAMES A. ROBINSON
Editorial Deusto, 2019

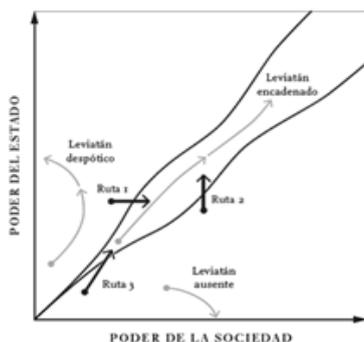
por JESÚS LÓPEZ*

pp. 163-173

En el libro *El Pasillo Estrecho*, el economista del Instituto Tecnológico de Massachusetts Daron Acemoglu y el politólogo de la Universidad de Chicago James A. Robinson, intentan dar respuesta a esta interrogante: ¿Por qué en algunos países florece la libertad y en otros el autoritarismo? A lo fines de formular una respuesta a esta pregunta crucial, el texto lo han estructurado en quince capítulos, entre los cuales destacan los referidos al análisis exhaustivo de los casos históricos sobre la evolución de los leviatanes despótico, encadenado y ausente.

Una de las ideas centrales del texto es que para entrar al Pasillo Estrecho conformado por la relación entre el poder del Estado (eje de la Y) y el poder del Sociedad (eje de la X), hay varias puertas posibles (ver figura siguiente).

Puertas en el Pasillo



Fuente: Acemoglu y Robinson, p.678

* El autor de las siguientes cuatro reseñas bibliográficas es Profesor-investigador del Área de Teoría y Método de la Planificación en el Centro de Estudios del Desarrollo, Cendes-UCV.
Correo-e: camiseba@gmail.com

Colocando el énfasis en que para mantenerse en el Pasillo Estrecho (centro de la figura) hay la necesidad de replantear la relación Estado-Sociedad como un equilibrio inestable y de tensión permanente, que dinamice al sistema, expanda las libertades humanas y posibilite las condiciones para un Leviatán encadenado (Estado limitado que coopera con la Sociedad). Es decir, una relación: *Estado Fuerte-Sociedad Fuerte*, en el Pasillo Estrecho. Ello, bajo el principio de la Reina Roja, recordemos que en el libro *Alicia en el país de las maravillas*, la reina le dice a Alicia: «...en nuestro país necesitas correr todo lo que puedas para mantenerte en el mismo sitio, para ir algún sitio tendrás que correr por lo menos el doble de rápido», lo cual simboliza, en el caso del Pasillo Estrecho, la provechosa competencia y cooperación entre un Estado fuerte y una sociedad fuerte, que propicia un determinado tipo de interacción que hace que el Pasillo Estrecho de la libertad permanezca abierto.

Este texto es de sumo interés, en especial, para la reflexión sobre los procesos de transición de un Estado que se apodera de una sociedad bajo formas autoritarias (las cuales son legitimadas a través de la utilización de los mecanismos democráticos), a una relación de tensión creativa permanente entre un Estado fuerte y una sociedad fuerte, bajo el principio de la Reina Roja. En definitiva, lo que está en juego es cómo los países ganan o pierden su libertad. De allí, la relevancia de las posibles rutas en la figura sobre las puertas en el pasillo y la pertinencia del estudio de los casos históricos analizados en correspondencia con cada ruta. O como se señala en la sinopsis del libro:

La libertad no es el orden «natural» de las cosas. En la mayoría de lugares y en la mayoría de casos, los fuertes han dominado a los débiles y la libertad humana ha sido anulada por la fuerza o por las costumbres y normas. O los Estados han sido demasiado débiles para proteger a los individuos de estas amenazas, o los Estados han sido demasiado fuertes para que las personas se protejan contra el despotismo. Únicamente cuando se logra un equilibrio delicado y precario entre el Estado y la sociedad, logra emerger la libertad (p.5).

Gödel. Dos teoremas que revolucionaron las matemáticas

Gustavo Piñeiro
 Genios de las matemáticas, 2012

El hilo conductor del libro *Gödel. Dos teoremas que revolucionaron las matemáticas*, consiste en explicar cómo se fue gestando en el campo de las matemáticas la crisis de sus propios fundamentos, hasta llegar a los dos teoremas de Kurt Gödel (lógico, matemático y filósofo austríaco) de la incompletitud. Ello, bajo una estrategia narrativa

que busca relacionar: i) el debate acontecido sobre los fundamentos de las matemáticas desde principios del siglo XX; ii) el avance de las investigaciones en consideración de los veintitrés problemas planteados por David Hilbert en la conferencia inaugural del Segundo Congreso Internacional de Matemáticas, realizado en París en 1900; y, iii) las repercusiones a nivel de la filosofía de las matemáticas que tuvo la demostración de los dos teoremas de la incompletitud.

El contenido del libro se estructura en cinco capítulos:

- 1) La crisis de los fundamentos
- 2) El primer teorema de Gödel
- 3) El segundo teorema de Gödel
- 4) Gödel y Einstein
- 5) Las consecuencias del trabajo de Gödel

Asimismo, al inicio del texto se coloca una cronología referida a Gödel y al finalizar, en el capítulo 5 se presenta un listado de las lecturas recomendadas por el autor.

En el capítulo 1, referido a las crisis de los fundamentos, el autor centra la atención en proporcionar los argumentos que facilitan dar respuestas a interrogantes tales como: ¿Por qué y cómo se llegó al debate sobre los fundamentos de las matemáticas? ¿Cuáles métodos de razonamiento debían considerarse como válidos? ¿Se debe aceptar la existencia del infinito o no? ¿Por qué los matemáticos comenzaron a dudar de su propia ciencia?

Los capítulos 2 y 3 describen el proceso y el método utilizado para la demostración de los dos teoremas de Gödel. Para la debida comprensión del alcance de lo desarrollado en estos dos capítulos es pertinente tener en cuenta lo que señala el autor del libro: a) «La demostración del primer teorema consiste esencialmente en obtener un enunciado autorreferente que dice de sí mismo 'yo no soy demostrable' (p.65), y b) en el caso del segundo teorema es determinante considerar lo siguiente: ¿Cómo logró Gödel este objetivo? ¿Cómo consiguió que fuera innegable que la demostración de su teorema era verificable por un ordenador? La explicación reside en lo que podemos llamar la 'dualidad semántico-sintáctica'» (p.123). En relación con este último punto, el programa de Hilbert exigía (según el parafraseado del profesor Piñeiro de la idea central del matemático alemán Hilbert) que: «... establezcamos métodos de razonamiento tales que la corrección de nuestras argumentaciones sea verificable algorítmicamente en una cantidad finita de pasos (un algoritmo es una receta mecánica programable en un ordenador). Asegurémonos además, de esa misma manera 'finitista', que nuestras demostraciones nunca nos llevarán a una paradoja. Una vez logrado este objetivo, nuestras teorías podrán hablar sin temores de cualquier objeto, incluso del infinito en acto».

Los teoremas en cuestión son:

Teorema 1

Si elegimos como axioma cualquier conjunto de enunciados aritméticos verdaderos y exigimos que las demostraciones que hagamos a partir de ellos sean verificables algorítmicamente, entonces habrá al menos un enunciado verdadero que no puede ser demostrado a partir de esos axiomas (p.125).

Teorema 2

Si un sistema de axiomas aritméticos es consistente y puede demostrar todos los enunciados finitistas verdaderos, entonces el enunciado aritmético que afirma la consistencia del conjunto de axiomas no es demostrable a partir de esos mismos axiomas (p.150).

A partir de la repercusión de los dos teoremas de Gödel, en la forma de entender las matemáticas, el profesor Piñeiro señala, en sentido general, que:

Esencialmente, el teorema de Gödel demuestra que si se utilizan métodos de razonamiento, seguros y confiables, métodos a prueba de error, entonces es inevitable que existan problemas matemáticos que nunca podrán ser resueltos. Siempre habrá problemas matemáticos cuya solución estará fuera del alcance de esos métodos (p.5).

En el capítulo 4, Gödel y Einstein, se presenta el alcance y enfoque de los tres artículos publicados por Gödel sobre la teoría de la relatividad de Einstein y que son sus únicos escritos ajenos a su campo de trabajo: la lógica matemática. Cabe destacar que en este acápite se resaltan detalles de la amistad entre ambos, dado que trabajaban en el Instituto de Estudios Avanzados de Princeton. En el cuerpo de investigadores de este prestigioso Instituto se encontraban entre otras figuras: Julius Robert Oppenheimer (Director Científico del Proyecto Manhattan), John von Neumann y Oskar Morgenstein (creadores de la Teoría de Juegos) y Hermann Weyl (destacado físico-matemático alemán).

El último capítulo, presenta una síntesis sobre cómo los teoremas de incompletitud de Gödel marcaron «un punto de inflexión» en las investigaciones relacionadas con la filosofía de las matemáticas y el autor precisa algunas de las interrogantes que todavía en este campo quedan sin respuestas, como por ejemplo: «¿Existe un nivel intermedio entre los razonamientos puramente sintácticos y los razonamientos libremente semánticos que permita superar la incompletitud de los teoremas de Gödel asegurando a la vez la consistencia?»(p.205).

Resulta de suma relevancia destacar que, en el desarrollo del texto, se recoge la trayectoria del debate en el campo de las matemáticas sobre conceptos, tales como: enunciado, consistencia, verdad, demostración, autorreferencia, completitud, etc., los cuales, bajo mi perspectiva, tienen un carácter significativo para las investigaciones sobre la teoría y método de la planificación. A manera de ejemplo, dado que no es el tema tratado en el

texto, les presento algunas de las interrogantes que se me suscitaron luego de la lectura de este valioso libro.

- ¿La planificación se crea o se descubre? En el caso de las matemáticas, estas «se crean (respetando determinadas reglas), no se descubren» (p.50).

- ¿Cuál es el modelo argumentativo en la planificación que permite sostener que un determinado razonamiento es verdadero o falso? En el caso de las matemáticas, «La mayoría de los problemas que estudia la ciencia matemática tienen la forma de una *conjetura*. Una conjetura es una afirmación de la que se sospecha que es verdadera, pero de la que todavía no se sabe con certeza si es verdadera o falsa» (p.7). «Si la conjetura fuera verdadera, la única forma de comprobarla es mediante una 'demostración'» (p.8).

- ¿Cómo puedo verificar la consistencia y solidez de las relaciones causales y secuencias argumentales que se establecen en un modelo explicativo de una situación o en un arquetipo sistémico? ¿Es la relación causal concluyentemente verdadera? ¿Cómo se comprueba? En el razonamiento matemático, «Un conjunto de axiomas es consistente si no existe ningún enunciado P tal que P y no P sean ambos simultáneamente demostrables a partir de esos axiomas (sintácticamente, no-P se obtiene simplemente colocando a su izquierda un símbolo que indique negación)» (p.128). O «...si todos los axiomas son enunciados verdaderos, entonces el conjunto de axiomas es consistente» (p.129).

- ¿Una explicación autorreferencial, policéntrica y totalizadora de un fenómeno o situación es demostrable? ¿Cómo? En matemáticas, se entiende «una demostración como un razonamiento que engloba, en una sola argumentación, una cantidad potencialmente infinita de casos particulares» (p.9).

- ¿Cuál es el procedimiento para verificar o validar la estructura argumentativa del conjunto de enunciados explicativos del plan? En definitiva, ¿Cuál es el esquema argumentativo que se debe utilizar en el diseño de un plan a partir de un proceso de negociación y construcción de legitimidad entre los miembros de un sistema?

No es la intención de estas interrogantes asimilar los procedimientos y métodos de las matemáticas a la planificación, sino hacer ver que en los procesos de planificación se le debe prestar más atención a la rigurosidad en el uso del lenguaje y a los esquemas de argumentación que se pueden utilizar en los diálogos generativos sobre la creación del futuro deseado. El comprender este asunto, con mayor claridad, me lo ha permitido la lectura de este extraordinario libro de matemáticas. En tal sentido, amigo lector, te dejo para la reflexión, una interrogante: ¿Cómo se puede verificar la consistencia y solidez de las relaciones de determinación y de condicionamiento que se establecen entre un proyecto socio-político y un método de planificación? Para ello, debes tener presente que el proyecto socio-político determina el método de planificación a utilizar y este último condiciona a lo que se puede o no se puede hacer a nivel del proyecto socio-político.

Alicia en el País de las Maravillas

Lewis Carroll

Editorial Lumen, 2a. edición, 2001

En los libros *Alicia en el País de las Maravillas* y *A través del Espejo*, del lógico-matemático Charles Lutwidge Dodgson, conocido por el seudónimo Lewis Carroll, podemos encontrar ciertas situaciones que han sido de suma utilidad para reflexionar sobre aspectos centrales de la planificación como un modo de pensar por juegos; propuesta adelantada por el Área de Teoría y Método de la Planificación del Cendes.

Supuestos, percepciones y patrones

En un juego, los modelos mentales proporcionan a los jugadores su cosmovisión sobre el alcance de las transformaciones de las cuales hablan, diseñan y crean, en correspondencia con sus intereses y percepciones. Por ello, para comprender lo que sucede en el juego que trata de cambiar, al jugador focal le resulta clave revisar los supuestos que consideran los jugadores de manera explícita o implícita al hacer sus apuestas y entender los tipos de apuestas que éstos han intentado en el tiempo. Eso le dará una clave para entender jugadas pasadas y visualizar posibles jugadas futuras.

En este sentido, una buena imagen narrativa es cuando Alicia cae en la madriguera del Conejo Blanco y ve pasar los objetos sin encontrar fondo en su caída libre, lo cual es análogo a la idea de suspender los supuestos, dejar ir lo dado y redirigir la atención hacia lo que emerge, en este caso, el País de las Maravillas.

Un momento más tarde, Alicia se metía también en la madriguera, sin pararse a considerar cómo se las arreglaría después para salir.

Al principio, la madriguera se extendía en línea recta como un túnel, pero después torció bruscamente hacia abajo, tan bruscamente que Alicia no tuvo siquiera tiempo de pensar en detenerse y se encontró cayendo por lo que parecía un pozo muy profundo... Después miró hacia las paredes del pozo y observó que estaban cubiertas de armarios y estantes para libros: aquí y allá vio mapas y cuadros, colgados de clavos...

Abajo, abajo, abajo. ¿No acabaría nunca de caer? «Me gustaría saber cuántas millas he descendido ya», se dijo en voz alta. «Tengo que estar bastante cerca del centro de la tierra. Veamos: creo que está a cuatro mil millas de profundidad...» Como veis, Alicia había aprendido algunas de estas cosas en la escuela, y aunque no era muy oportuno para presumir de sus conocimientos, ya que no había nadie allí que pudiera escucharla, le pareció que repetirlo le servía de repaso... No tardó en reanudar sus cavilaciones. «¡A lo mejor caigo a través de toda la tierra! ¡Qué divertido sería salir donde vive esta gente que anda cabeza abajo! Los antipáticos, creo...» (pp.13-14).

Al participar en un juego debemos poner atención en precisar cómo se dan las interacciones entre los jugadores y tener el cuidado que nuestros razonamientos no obedezcan a deducciones lógicas y teorías pasadas que no se corresponden con lo que está sucediendo en el aquí y el ahora. Para ello debemos observar lo obvio del fenómeno que emerge del jugar desde una perspectiva de interdependencia y descubrir cómo las apuestas de los jugadores van estructurando las estrategias como patrones de conducta emergente. Estos patrones son el resultado de la sabiduría y el cálculo de los jugadores en un contexto de interdependencia de las decisiones colectivas.

Si revisamos las multiplicaciones que realiza Alicia, en el párrafo siguiente, el resultado de las mismas nos parece un sinsentido, en estrictos términos matemáticos. Solo cuando se *suspenden* los supuestos de los cuales estamos partiendo, encontramos el patrón que sigue Alicia al realizar las multiplicaciones respectivas. Ello se logra cambiando la base de cálculo diez a base doce y se le va sumando tres en cada caso a la base y efectivamente no se puede llegar a veinte.

...Pero, si no soy la misma, la siguiente pregunta es: ¿quién demonios soy? ¡Ah, eso sí que es un misterio!... Voy a ver si sé todas las cosas que antes sabía. Veamos: cuatro por cinco doce, y cuatro por seis trece, y cuatro por siete... ¡Dios mío! ¡Así no llegará nunca a veinte! (p. 30).

Concepto y estrategia en un cambio de juego

En situaciones que son dinámicas, difusas y caóticas, las estrategias para el cambio tienen un carácter más relacional y menos de confrontación debido a que se hace necesaria la alineación de esfuerzos y la configuración de una nueva trama relacional hacia un concepto que exprese el cambio de juego.

...Alicia decidió que sí le gustaba
- Minino de Cheshire, ¿podrías decirme, por favor, qué camino debo seguir para salir de aquí?
- Esto depende del sitio al que quieras llegar —dijo el Gato.
- No me importa mucho el sitio...
- Entonces tampoco importa mucho el camino que tomes —dijo el Gato.
- ...siempre que llegue a alguna parte —añadió Alicia.
- ¡Oh, siempre llegarás alguna parte, si caminas suficiente! (p.103).

Si no sabemos para dónde vamos, cualquier camino nos puede servir. Pero si sabemos hacia dónde vamos (el concepto) no cualquier camino nos sirve (estrategia). Estos procesos de alineación contribuyen a que las estrategias tengan en cuenta el patrón de

comportamiento de los jugadores y a que emerjan nuevos patrones a partir de la interacción que se produce entre ellos.

La Reina Roja le dice a Alicia: «...en nuestro país necesitas correr todo lo que puedas para mantenerte en el mismo sitio, para ir algún sitio tendrás que correr por lo menos el doble de rápido» (*A través del Espejo*, p. 33).

Los jugadores intentan mantenerse en el juego en un cambio de juego, para ello buscan mejorar su propio juego en un entorno cambiante y donde el tipo de interacción entre ellos es de competencia y cooperación.

En este sentido, resulta importante destacar que el concepto (dirección del cambio) determina la estrategia y que ésta última podría condicionar el concepto.

Perspectivas y cambio

Jugar a cambiar un juego parte de reconocer que, en una situación concreta de cambio, los jugadores tienen modelos mentales distintos desde los cuales dan racionalidad a sus apuestas. Hay distintas perspectivas para apreciar la realidad y hacer las apuestas en el juego como una situación de interdependencia estratégica entre los jugadores. Toda apreciación es relativa al modelo mental y a los intereses de un jugador.

En el diálogo de Alicia con la Oruga, podemos observar los razonamientos desde la perspectiva de la racionalidad sobre lo dado y desde la perspectiva de lo que emerge de una manera incierta.

La Oruga y Alicia se estuvieron mirando un rato en silencio. Por fin la Oruga se sacó la pipa de la boca y se dirigió a la niña en voz lánguida y adormilada.

-¿Quién eres tú? –preguntó.

No era una forma demasiado alentadora de empezar una conversación. Alicia contestó un poco intimidada:

-Apenas sé, señora lo que soy en este momento... Si sé quién era al levantarme esta mañana, pero creo que he cambiado varias veces desde entonces.

-¿Qué quieres decir con eso? –preguntó la Oruga con severidad. -A ver si te aclaras contigo misma!

-Temo que no puedo aclarar nada conmigo misma, señora –dijo Alicia, -porque yo no soy la misma ya lo ve.

-No veo nada –protestó la Oruga.

-Temo no poder explicarlo con más claridad –insistió Alicia con voz amable, -porque para empezar ni siquiera lo entiendo yo misma, y eso de cambiar tantas veces de estatura en un solo día resulta bastante desconcertante.

-No resulta nada –replicó la Oruga.

-Bueno, quizás usted no haya sentido hasta ahora nada parecido, pero, cuando se convierte en crisálida, cosa que ocurrirá cualquier día, y después en mariposa, me parece que todo le parecerá un poco raro, ¿no cree?

- Ni pizca —declaró la Oruga.
- Bueno, quizás los sentimientos de usted sean distintos a los míos, porque le aseguro que a mí me parece muy raro.
- ¡A ti! —dijo la Oruga con desprecio —¿Quién eres tú? (pp. 73-74).

Con estas imágenes narrativas, solo se quiere mostrar las bondades de la literatura y en este caso del libro *Alicia en el País de la Maravillas*, para abordar temas relacionados con la formación en materia de planificación como un modo de pensar por juegos.

Preference, Belief, and Similarity Selected Writings

Amos Tversky

editado por Eldar Shafir

Massachusetts Institute of Technology, 2004

Este texto se divide en tres partes: Similitud, Juicio y Preferencia. La primera parte referida a la Similitud está integrada por seis artículos. La segunda parte, sobre el Juicio, está conformada por diez artículos y la tercera parte sobre la Preferencia por veinticuatro artículos. Amos Tversky seleccionó, dentro de los artículos que es autor o coautor, aquellos cuarenta donde consideró que hay una contribución significativa al campo de la psicología cognitiva y al de las ciencias de la decisión. Tversky, con sus aportes, contribuyó al descubrimiento de los sesgos cognitivos y la gestión del riesgo, lo cual favoreció el desarrollo de lo que hoy en día se encuentra bajo el campo de la economía conductual. En este campo se integran conocimientos de la investigación psicológica en la ciencia económica, en lo relativo al juicio humano y a la adopción de decisiones bajo condiciones de incertidumbre.

Podemos sintetizar el foco de trabajo de los artículos que integran las tres partes, bajo la perspectiva de su relevancia para las investigaciones en planificación, de la siguiente manera:

Similitud

El interés es la formalización y conceptualización de la similitud, por su papel relevante en las teorías del conocimiento y del comportamiento. Como señala el propio Tversky: «Sirve como un principio organizador por el cual los individuos clasifican los objetos, formas conceptos y hacen generalizaciones» (p. 7). En esta parte, resulta de interés el artículo: Estudios de Similitud de Tversky e Itamar Gati, porque proporcionan una explicación sobre la asimetría en los juicios de similitud, en los que se puede juzgar que «a» es más similar

a «b», que en el caso de «b» y «a». Así por ejemplo, es normal afirmar que un hijo se parece a su padre, que el caso contrario: el padre se parece a su hijo. Tversky demostró que, si las características distintivas del sujeto son más ponderadas que los del referente, entonces $s(a, b) > s(b, a)$ si y solo si, $f(B - A) > f(A - B)$. Lo cual significa que: «a» parece más similar a «b», que «b» al «a», si y solo si, los rasgos distintivos de «b» son más destacados que los de «a», y este es el caso cuando «b» es más sobresaliente que «a». Dónde: 1) cada objeto se denota por un conjunto A y un conjunto B de características; 2) la similitud de «a» y «b» por $s(a, b)$; 3) las características que comparten a y b en común se denota como: A-B; 4) los rasgos distintivos de «a», denotados por A- B; y 5) los rasgos distintivos de «b», denotados por B - A.

Juicio

El énfasis es en el estudio de los sesgos como procedimiento para investigar la heurística de los juicios. Entre los escritos destaca, por ejemplo, el realizado entre Amos Tversky y Daniel Kahneman, sobre juicio bajo incertidumbre: heurística y sesgos. En especial, lo referido a los heurísticos («reglas prácticas» o «atajos del pensamiento»), que permiten realizar inferencias (pensamiento inductivo) partiendo de un información inicial incompleta, difusa o compleja para el razonamiento. Entre ellos, resaltan: el heurístico de representatividad y sus sesgos, el heurístico de disponibilidad y sus sesgos, y el heurístico de ajuste y anclaje, y sus sesgos.

Preferencia

En esta parte resulta de sumo interés el escrito realizado por Khaneman y Tversky, sobre la teoría prospectiva o teoría de las perspectivas (*Prospect Theory*): un análisis de la decisión bajo riesgo. Ello debido a que la teoría describe la adopción de decisiones en situaciones concretas y cómo los individuos evalúan sus potenciales pérdidas y ganancias. Siendo muy relevante la conceptualización de la aversión a la pérdida, entendida como la tendencia de los individuos a tener más en cuenta una pérdida que una ganancia equivalente. Por otra parte, en su escrito: *Elección racional y encuadre de decisiones*, es determinante el efecto encuadre, el cual resulta cuando las personas adoptan decisiones diferentes como resultado de cambios en la descripción, estructura o presentación de opciones, sin modificar lógicamente la información disponible.

Los artículos que conformar este libro, tienen una relevancia significativa para las investigaciones en la teoría y método de la planificación, entre otras razones, por lo siguiente:

- Los marcos de referencia y el cambio de una situación concreta requieren tener en cuenta los juicios, heurísticas y sesgos que pueden estar operando en los involucrados, a la hora de dar una explicación sobre cómo enfrentar la situación y al proceder a fundamentar las decisiones propuestas o adoptadas.

- Es clave el observar donde las heurísticas tienen éxito y la coevolución entre las heurísticas y el ambiente, de manera que se puedan diseñar nuevas heurísticas y entornos que mejoren la adopción de decisiones.
- El avanzar hacia una gestión adaptativa compleja requiere rediseñar la estructuración e interacción humana a partir de una combinación particular de capacidades, heurísticas, mecanismos y arquitectura de decisiones.
- La planificación, desde nuestra óptica, debe contribuir a la creación de aquellas condiciones y contextos que faciliten que el sistema complejo se transforme en un sistema adaptativo complejo y que el cambio sea el resultado del juego de las interacciones humanas.

Bajo esta perspectiva, los cuarenta artículos de este libro nos permiten profundizar en temas, que si bien son de la psicología cognitiva, facilitan el colocar al *ser humano* en el centro de un cambio transformador y democrático. Es por ello, que los resultados de las investigaciones de este libro se han tenido como un marco de referencia a la hora de abordar el diseño de la propuesta: *Liderazgo democrático para un cambio transformador hacia el desarrollo humano*, elaborada bajo el enfoque de juegos en el contexto de las líneas de investigación del Área de Teoría y Método de la Planificación del Cendes.

Autores

Vladimir López Ríos

Sociólogo, Magíster Scientiarum en Economía Internacional, Universidad Central de Venezuela. Especializado en Políticas públicas y desarrollo económico, Ilpes-Cepal (Santiago, Chile); Política monetaria y programación financiera, Cemla (Ciudad de México). Miembro de la Red de Diálogo Macroeconómico (Redima) del convenio Cepal-Unión Europea (2002-2007). Miembro del Grupo Técnico Permanente (GTP) de la Comunidad Andina de Naciones (2002-2006). Miembro del Grupo Técnico de Integración Financiera de Unasur y del Consejo Suramericano de Economía y Finanzas (2010-2014). Líneas de investigación: Economía política de las relaciones internacionales y el desarrollo; integración regional latinoamericana.

Correo-e: vladimirlopez.rios@gmail.com

María del Mar Chaustre Virgüez

Politóloga y Psicóloga egresada de la Universidad de los Andes, Colombia.

Correo-e: mdm.chaustre10@uniandes.edu.co

Víctor M. Mijares

Doctor en Ciencia Política por la Universität Hamburg y el German Institute for Global and Area Studies. Magíster en Ciencia Política por la Universidad Simón Bolívar. Especialista en Derecho y Política Internacionales por la Universidad Central de Venezuela y Licenciado en Ciencias Políticas y Administrativas. Fue Profesor Asistente de planta en la Universidad Simón Bolívar y en la Pontificia Universidad Javeriana-Bogotá. Actualmente es Profesor Asistente de planta en el Departamento de Ciencia Política de la Universidad de los Andes, Colombia. En 2019, su artículo «Soft Balancing the Titans: Venezuelan Foreign-Policy and Strategy Toward the United States, o China, and Russia» (Latin American Policy, 2017) fue premiado por la Latin American Studies Association como el mejor artículo de ciencias sociales sobre Venezuela.

Correo-e: vm.mijares@uniandes.edu.co

Éloïde Brun

Profesora Investigadora en el Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México. Es doctora en Ciencia Política, con especialización en Relaciones Internacionales, por Sciences Po París. Sus líneas de investigación son: relaciones Sur-Sur, participación latinoamericana en el sistema multilateral y políticas exteriores Brasil, Chile y Venezuela. Recientemente ha publicado *El cambio internacional mediante las relaciones Sur-Sur. Los lazos de Brasil, Chile y Venezuela con los países en desarrollo de África, Asia y el Medio Oriente* (El Colegio de México, 2018).

Correo-e: ebrun@colmex.mx

Twitter: @elo_brun

Facebook: @ElodieCBrun

Sebastián Gómez Lende

Doctor en Geografía por la Universidad Nacional del Sur (Bahía Blanca, Argentina) e Investigador Adjunto a dedicación exclusiva del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet). Actualmente desarrolla sus investigaciones en el Instituto de Geografía, Historia y Ciencias Sociales (Tandil, Argentina), dependiente del Conicet y de la Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires. Sus líneas de trabajo abarcan diversas problemáticas de la Argentina, entre las cuales sobresalen la acumulación por desposesión, el extractivismo minero, hidrocarburífero, pesquero y forestal, el agronegocio y los circuitos productivos regionales.

Correo-e: gomezlen@fch.unicen.edu.ar

Normas para autores

Los manuscritos enviados a la *Revista Cuadernos del Cendes* son sometidos, en primer lugar, a la revisión del Comité Editor para garantizar que cumplan con los requisitos mínimos de calidad, propios de una revista académica, y que sean procedentes dentro de la temática del desarrollo. Si el veredicto del Comité es favorable, el texto se remite a expertos de reconocida trayectoria en el tema en cuestión para su arbitraje, bajo el sistema doble ciego. Las sugerencias de los árbitros, cuando las hubiere, serán dadas a conocer, con la confidencialidad del caso, a cada autor.

Los artículos científicos a ser considerados para su publicación por el Comité Editor de la *Revista Cuadernos del Cendes* deben cumplir los siguientes requerimientos:

- **Propuesta de artículo**

El artículo deben ser enviado al correo electrónico del Departamento de Publicaciones del Cendes: cupublicaciones@gmail.com dirigido al Comité Editor de la *Revista Cuadernos del Cendes* acompañado con una correspondencia de Certificación de Originalidad del artículo propuesto, haciendo constar que el mismo no ha sido presentado ni publicado en otras revistas científicas, nacionales o internacionales, ni en ningún portal electrónico de acceso abierto y que, por tanto, puede ser sometido a evaluación de acuerdo a las normas del Comité Editor de la Revista Cuadernos del Cendes.

- **Las propuestas deben incluir**

- Título del artículo en español e inglés (máximo 15 palabras)
- Nombre del autor o autores con su correspondiente mini sinopsis curricular de tres líneas que debe incluir: título académico, lugar de adscripción profesional, cargo y dirección electrónica.
- Resumen del artículo en español e inglés, el cual no puede exceder las 150 palabras. La traducción al inglés es estrictamente responsabilidad del autor.
- Tres a cinco palabras clave en español e inglés.
- Nombre del proyecto de investigación que dio origen al artículo.

- **Extensión**

Los artículos propuestos deben tener una extensión mínima de 20 páginas y máxima de 30, incluyendo ilustraciones, gráficos, tablas, figuras y referencias bibliográficas. No se incluyen anexos.

- **Características formales del texto**

- Tipografía: Arial 11
- Interlineado: 1,5 cm.
- Margen: 2,5 cm. general
- Hoja: tamaño carta
- Comillas: solo las latinas « »
- Cita de autor o autores: se deben hacer con el sistema apellido del autor, año de la publicación. Si es una cita textual, debe ir el número de página después del año, separado por : (dos puntos); cuando son varias páginas, separadas por un guión. Si son varios autores, separados por ; (punto y coma). Si dos autores se apellidan igual, se incluye el segundo apellido.
- No se aceptan negritas dentro del texto, solo en los títulos. De ser necesario, usar cursivas.
- Notas a pie de página: deben colocarse numeradas iniciándolas en el cuerpo del artículo y las citas de autores de la misma forma que dentro del texto.
- Apoyo gráfico: los gráficos, figuras, cuadros o tablas se deben incluir en el texto a la medida de la mancha de la revista indicando su fuente de origen y fecha de publicación, y aparte se debe enviar la versión original en Excel o Power point. Los títulos y la fuente deben ir fuera del cuadro o gráfico.

- **Referencias bibliográficas**

Solo los textos citados dentro del artículo deben ser incluidos en las referencias bibliográficas y viceversa, colocados en orden alfabético al final del artículo.

Cada referencia debe seguir estrictamente los siguientes pasos:

- **Artículo de revista**

Apellido, Nombre (año de publicación). «Título del artículo» (comillas latinas), en *Título de la revista* (cursivas), vol. (si es el caso), n°, pp. (páginas) Ciudad de publicación.

- **Libro**

Apellido, Nombre (año de publicación). *Título de la obra* (en cursivas). Ciudad de publicación: (dos puntos) Editorial.

- Capítulo de libro

Apellido, Nombre (año de publicación). «Título del artículo» (entre comillas latinas) en Nombre y Apellido, ed. (editor), *Título de la obra* (en cursivas). Ciudad de publicación: (dos puntos) Editorial.

- Texto tomado de una página web

Disponible en « www... » y consultado el día/mes/año.

- En cualquier caso, si son varios autores

Apellido, Nombre, Nombre Apellido y Nombre Apellido (año de publicación).

• Sección de Autores

Se requiere una sinopsis curricular, de máximo 150 palabras, que incluya:

- Apellidos y Nombres
- Institución
- Dependencia
- Cargo
- Categoría
- Dedicación
- Títulos académicos
- Experiencia Profesional (perfil académico y profesional; líneas de investigación)
- Credenciales de Mérito
- Dirección electrónica

El Comité Editor no asume el compromiso de mantener correspondencia con los autores sobre las decisiones adoptadas.

Standards for authors

Manuscripts sent to the *Journal Cuadernos del Cendes* are first submitted to the review of the Editorial Committee to ensure that they meet the minimum quality requirements expected of an academic journal, and that they are related with the subject of development. If the Committee's verdict is favorable, the text is referred to experts of recognized background on the subject in question for their arbitration, under the double-blind system. The suggestions of the arbitrators, if any, will be made known confidentially to the author.

The scientific articles to be considered for publication by the Editor Committee of the *Journal Cuadernos del Cendes* must meet the following requirements:

- **Article proposal**

The article must be sent to the email of the Department of Publications of Cendes: cupublicaciones@gmail.com, addressed to the Editorial Committee of the *Journal Cuadernos del Cendes* accompanied by a correspondence of Certification of Originality of the proposed article, stating that it has not been presented or published in other scientific journals, national or international, or in any open access electronic portal and that, therefore, it can be submitted for evaluation according to the standards of the Editor Committee of the Journal.

- **Proposals should include**

- Title of the article in Spanish and English (maximum 15 words)
- Name of the author or authors with their corresponding three-line mini synopsis that must include: academic degree, place of professional admission, position and electronic address.
- Summary of the article in Spanish and English, which cannot exceed 150 words. English translation is strictly the responsibility of the author.
- Three to five keywords in Spanish and English.
- Name of the research project that gave rise to the article.

- **Extension**

The proposed articles must have a minimum length of 20 pages and a maximum of 30, including illustrations, graphics, tables, figures and bibliographic references. No annexes are included.

- **Formal features of the text**

- Typography: Arial 11
- Leading: 1.5 cm.
- Margin: 2.5 cm. general
- Sheet: letter size
- Quotes: only double angle quotation marks: « »
- Quote from author or authors: must be made ordered: author's last name, year of publication. If it is a textual quotation, the page number must be shown after the year, separated by : (two dots); when it is several pages, separated by a hyphen. If there are multiple authors, separated by ; (semicolon). If two authors have the same name, the second surname is included.
- No bolds are accepted within the text, only in titles. If necessary, use italics.
- Footnotes: Must be numbered and should be referred to in the body of the article. Also quotes from authors in the same way as within the text.
- Graphic support: Charts, figures or tables should be included in the text tailored to the magazine's printed area, indicating its source and publication date. Additionally, the original version must be sent in an Excel or Power Point file. Titles and font must go outside the graphic or chart.

- **Bibliographic references**

Only the texts quoted within the article should be included in the bibliographic references and vice versa, ordered alphabetically at the end of the article.

Each reference must strictly contain the following information:

- **Magazine article**

Last Name, Name (year of publication). «Title of the article» (double angle quotation marks), Title of the magazine (in italics), vol. (if applicable), pp. (pages) City of publication.

- **Book**

Last Name, Name (year of publication). Title of the work (in italics). Place (city): (two points) Publisher.

- **Book chapter**

Last Name, Name (year of publication). «Article title» (double angle quotation marks) in First and Last Name, Title of the work (in italics). Place (city): (two points) Publisher.

- **Text taken from a website**

Available at « www... » and consulted on day/month/year.

- **In any case, if they are multiple authors**

Last Name, Name, Name Last Name and Name Last Name (year of publication).

• **Authors Section**

A curricular synopsis of up to 150 words is required, including:

- Surname and Name
- Institution
- Dependency
- Position
- Category
- Dedication
- Academic Titles
- Professional Experience (Academic and Professional Profile; Lines of Research)
- Merit Credentials
- E-mail address

The Editorial Committee does not commit to written communication with the authors on the decisions taken.

Guía de arbitraje

La *Revista Cuadernos del Cendes* es una publicación periódica cuatrimestral arbitrada. Desde 1983 es el órgano institucional del Centro de Estudios del Desarrollo - Cendes - de la Universidad Central de Venezuela.

En cada número se publican los resultados de investigaciones de los miembros de planta del Cendes y de otros investigadores, así como también documentos, reseñas bibliográficas e informaciones referidas al área de Estudios del Desarrollo y de las Ciencias Sociales en general.

A continuación le presentamos un conjunto de criterios de evaluación que deberán ser observados por el árbitro a los fines de realizar un arbitraje integral.

Importancia del tema

Se deberá valorar cuán relevante es para las ciencias sociales el tema analizado en el artículo.

Aportes al conocimiento del tema

Se trata de precisar si el tema desarrollado constituye efectivamente un nuevo aporte a la discusión respectiva.

Fundamentación de las ideas

Se trata de evitar que el artículo sea una colección de ideas superficiales sin basamento teórico y respaldo empírico cuando este sea necesario.

Coherencia

El trabajo deberá articular las ideas conformando un todo cohesionado.

Redacción

La exposición deberá estar escrita en forma clara, precisando los conceptos utilizados.

Bibliografía adecuada y actualizada

Presentación correcta de cuadros, tablas y gráficos

Se trata de cuidar que el autor observe las reglas convenidas universalmente para tales efectos.

Finalmente, se agradece exponer el juicio de la manera más amplia y clara posible. Ello permitirá al autor conocer con más detalle las observaciones y contribuirá a una toma de decisión más adecuada por parte del Comité Editor de la Revista.

Arbitration guidelines

Revista Cuadernos del Cendes is an arbitrated four-monthly journal. It has been the institutional channel of Centro de Estudios del Desarrollo - Cendes -, Universidad Central de Venezuela, since 1983.

Each issue offers the reader the results from research projects of Cendes staff as well as from other researchers, plus documents, bibliographic reviews and informative reports concerning the field of development studies and of social sciences in general.

Following you will find a set of evaluation criteria that the arbiter should take into account in order to deliver an integral arbitration.

Importance of the subject

The relevance for the social sciences of the subject analyzed in the article needs to be evaluated.

New contribution to the theme

Namely, to determine whether the subject at issue actually constitutes a new contribution to the respective debate.

Conceptual grounds

The article must not be a collection of shallow ideas without a theoretical basis and empirical support, when required.

Coherence

The ideas are to be linked in such a way as to constitute a cohesive whole.

Writing

The exposition is to be written in a comprehensible way, with the concepts precisely stated.

Suitable and updated bibliography is to complement the article**Proper display of tables and graphics**

The author is to observe the international rules that apply in this matter.

Finally, we will appreciate that you deliver your assessment in the broadest and most straightforward possible way. This will allow the author to understand thoroughly the observations to his or her work and will facilitate a sounder decision by the Editorial Committee.