

CUADERNOS DEL CENDES
AÑO 37, N° 105
TERCERA EPOCA
SEPTIEMBRE-DICIEMBRE 2020
VERSIÓN DIGITAL
ISSN: 2443-468X
VERSIÓN IMPRESA
ISSN: 1012-2508
CARACAS-VENEZUELA

CUA DER NOS DEL CEN DES

105



CEN
DES

Centro de Estudios del Desarrollo
Universidad Central de Venezuela

CUADERNOS DEL CENDES
AÑO 37. N° 105
TERCERA ÉPOCA
SEPTIEMBRE-DICIEMBRE 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

105

Revista Cuadernos del Cendes. 1983 -

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

Cuatrimestral

ISSN: 1012-2508

Revista Cuadernos del Cendes

Año 37, N° 105

SEPTIEMBRE-DICIEMBRE 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**



CUA DER NOS DEL CEN DES

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

Carmen García Guadilla
Cendes
Universidad Central de Vzla
Venezuela

Marino González
Universidad Simón Bolívar
Venezuela

Contenido

VII

Presentación Presentation

1

- Crisis generacional en las democracias pactadas** / **Generational Crisis In Agreed Democracies**
 Los casos de Venezuela, España y Chile / Cases of Venezuela, Spain and Chile
 Paola Bautista de Alemán
 Miguel Ángel Martínez Meucci

29

- Perfilando al hereje: legislación y sacralización de la política en el Socialismo del siglo XXI** / **Profiling the Heretic: Legislation and the Sacralization of Politics in XXI Century Socialism**
 Carmen Geraldine Arteaga Mora

65

- Insolvencia empresarial en el sector salud colombiano** / **Business Insolvency in the Colombian Health Sector**
 Nicolás Echeverri Rentería
 Armando Lenin Támara

83

- Motivadores para el uso de *Servicios de transporte bajo demanda* en Brasil** / **Motivators for Using On-demand Vehicle Sharing Services in Brazil**
 Fábio Luciano Violín

111

- ¿Atrapados y sin querer salir? Los subsidios económicos a los servicios públicos en Argentina, 2002-2019** / **Trapped and not Wanting to Get Out? Economic Subsidies for Public Services in Argentina, 2002-2019**
 Verónica Pérez
 Esteban Serrani

Entrevista Interviews

137

Mauricio Irazo: Mauricio Irazo:
El desarrollo humano, Human Development,
sustentable e inclusivo Sustainable and Inclusive
por Coromoto Renaud

Documento Documents

147

Ciudadanía y derecho a la salud: Citizenship and the Right to Health:
actores, garantías y oportunidades Actors, Guarantees and Opportunities
Andy Delgado Blanco

Reseñas Reviews

163

Proyecto de investigación Research project
Las Indicaciones Geográficas: Geographical Indications
entre la innovación y la tradición Between Innovation and Tradition
por Zulay Poggi

171

Reseñas bibliográficas Bibliographical Reviews

Leer la mente Read Minds
El cerebro y el arte de la ficción The Brain and the Art of Fiction
Jorge Volpi
por Ileana Iribarren

El enigma de la razón The Enigma of Reason
Hugo Mercier y Dan Sperber

El Tercero Oculto The Hidden third
Basarab Nicolescu
por Jesús Lopez

Información editorial Editorial Information

181

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

Presentación

En medio de tiempos muy difíciles a consecuencia de la pandemia y de la profundización de la crisis que la precedió, sale a la luz este nuevo número de la revista *Cuadernos del Cendes*. Ello es posible gracias a un esfuerzo conjunto, en el que debemos resaltar la contribución de los autores que, en medio de todas las dificultades, continúan investigando y escribiendo, y de los árbitros, que tan generosamente nos dan de su tiempo para mantener en alto la calidad de las revistas académicas.

El primer artículo, realizado por Paola Bautista de Alemán y por Miguel Á. Martínez Meucci, analiza las democracias que surgieron de pactos entre los actores políticos, conscientes de los peligros que en su momento podría acarrear la fragmentación política. El estudio de los casos de Venezuela, Chile y España, lleva a los autores a identificar regularidades que explican las similitudes que manifiestan los tres países en este siglo. Tales regularidades habrían conducido al surgimiento de una crisis cuya gravedad y resultados han dependido de la capacidad o no del sistema político para reequilibrarse, estableciendo nuevos consensos, y para responder a las expectativas crecientes que genera la misma democracia.

El segundo artículo, llevado a cabo por Carmen G. Arteaga Mora, está centrado en el estudio detallado de las implicaciones de la Ley contra el odio, la convivencia pacífica y la democracia. Mediante el análisis del discurso contenido en el texto de la ley, así como del involucrado en el hecho comunicacional de su puesta en práctica, la autora concluye que, bajo el supuesto de promover la paz y el entendimiento, se ha constituido un basamento legal y un aparato judicial para criminalizar cualquier acto o hecho que contravenga los principios establecidos en la formulación del Socialismo del siglo XXI y, en definitiva, para la conculcación de las libertades individuales y políticas.

De seguidas, Nicolás Echeverri Rentería y Armando L. Támara Ayús aplican la técnica del árbol de decisiones para determinar la incidencia que tienen las variables estructura organizacional, calidad e indicadores financieros, sobre la insolvencia empresarial en las instituciones prestadoras de servicios de salud en Colombia.

En el cuarto artículo, Fabio Luciano Violín examina las motivaciones de los usuarios para valerse de los servicios llamados *de vehículos compartidos bajo demanda*, surgidos a

raíz de la crisis de 2008 y que son concebidos como el embrión de la Economía compartida. La investigación los lleva a concluir en la existencia de motivadores de uso relacionados con las dimensiones tanto económicas como sociales, ambientales y tecnológicas, pero donde el tipo y orden de importancia de sus ítems difiere al establecido por los estudios a nivel internacional.

El último artículo está a cargo de Verónica Pérez y Esteban Serrani, quienes examinan la aplicación de la política de subsidios a los servicios públicos de transporte de pasajeros y de gas natural. La indagación la hacen los autores amparados en los planteamientos de la sociología del desarrollo y, el estudio de esos casos específicos, les permite evaluar, a lo largo de los diferentes períodos estudiados, el comportamiento de los actores gubernamentales con base en los conceptos de autonomía relativa y capacidades estatales.

La segunda parte de la revista da inicio con una entrevista realizada por Coromoto Renaud a Mauricio Iranzo, experto en desarrollo humano y participante del cuerpo de profesores del Cendes mediante el dictado de seminarios sobre teorías del desarrollo y metodología desde hace más de dos décadas. Iranzo desarrolla su concepción en materia de desarrollo humano, así como los móviles que le llevaron a su estudio y las actividades que ha desplegado en torno a este campo del conocimiento.

El documento que se presenta en esta oportunidad es fruto del trabajo de Andy Delgado Blanco para ascender en el escalafón universitario del Centro de Estudios del Desarrollo. A través de esta memoria la autora va hilvanado los artículos que ha producido sobre la temática que constituye su principal interés en el campo de la investigación académica: la ciudadanía social desde el derecho a la salud en Venezuela.

A continuación, Zulay Poggi expone el proyecto de investigación que coordina en la actualidad, el cual se circunscribe a dos de las figuras que protegen legalmente la propiedad intelectual: las Indicaciones Geográficas y las Denominaciones de Origen. El proyecto aspira estudiar la relación existente entre «el conocimiento tradicional, la innovación y el desarrollo sostenible» a través de cuatro casos en particular.

Las reseñas bibliográficas presentadas nos hablan de tres libros. La primera de ellas, escrita por Ileana Iribarren, se refiere a una obra sobre al arte de la ficción y su rol en la comprensión del comportamiento humano. Las otras dos, escritas por Jesús López, tratan, una sobre un texto relativo al carácter enigmático de la razón y la necesidad de desentrañarlo y la otra, sobre los teoremas poéticos de Basarab Nicolescu.

Comité Editor

Crisis generacional en las democracias pactadas Los casos de Venezuela, España y Chile*

Paola Bautista de Alemán**

Miguel Ángel Martínez Meucci

pp. 1-27

Resumen

Los sistemas políticos de diversas democracias que experimentaron transiciones pactadas parecen atravesar crisis estructurales tres o cuatro décadas después de establecerse los pactos de la transición, con el protagonismo de una nueva generación de líderes políticos y de ciudadanos. El estudio comparado de los casos de Venezuela, España y Chile permite evidenciar la existencia de patrones similares en estos tres países, donde actores políticos descontentos o marginados en los acuerdos fundacionales emplean el descontento generado por problemas públicos actuales para impulsar el debate sobre «asuntos no resueltos» durante la transición, planteando así una revisión general de las reglas del juego político que puede conducir a un reequilibramiento de la democracia, o bien a una reversión autoritaria.

Palabras clave

Democracias pactadas / Transiciones / Venezuela / España / Chile

Abstract

The political systems of several democracies settled by pacted transitions seem to experience structural crises three or four decades after the transition pacts, when a new generation of political leaders and citizens is on charge. The comparative study of the cases of Venezuela, Spain and Chile indicates the existence of similar patterns in these three countries, where dissatisfied or marginalized political actors in the context of the foundational agreements use the popular discontent generated by current public problems to boost the public debate on «non-solved issues» since the transition, thus proposing a general review of the rules of the political game that can lead to a re-equilibrium of democracy, or even to an authoritarian reversal.

Key words

Pacted Democracies / Transitions / Venezuela / Spain / Chile

* El presente artículo deriva de la investigación realizada por Paola Bautista de Alemán para la obtención del Doctorado en Ciencia Política en la Universidad de Rostock, con aportes esenciales de Miguel Á. Martínez Meucci.

** P. B. de Alemán. Doctora en Ciencia Política por la Universidad de Rostock. Presidenta de la fundación Juan Germán Roscio y de la asociación civil Forma.

Correo-e: pdaleman@gmail.com

M. A. Martínez Meucci. Doctor en Conflicto Político y Procesos de Pacificación por la Universidad Complutense de Madrid. Profesor auxiliar (III) de la Universidad Austral de Chile.

Correo-e: miguel.martinez@uach.cl

Introducción

Las recientes tensiones que experimenta globalmente la democracia han propiciado numerosos estudios sobre «populismo» (cuadruplicados entre 2015 y 2019, según Web of Science) y diversas «reversiones autoritarias» —ver por ejemplo Mainwaring y Pérez-Liñán (2013); Fukuyama (2015); Diamond et al. (2015); Diamond et al. (2016); Foa y Mounk (2017); Howe (2017); Ginsburg y Huq (2018); Levitsky y Ziblatt (2018)—. En algunos casos, estas crisis se desarrollan en «democracias pactadas» mediante procesos aparentemente similares, justamente tras cumplirse 3 décadas de consumarse los pactos. Dependiendo del mayor o menor acierto con que sean gestionados, estos episodios pueden generar la «quiebra» o el «reequilibrio» de la democracia (Linz, 1989). Con base en lo anterior, resulta pertinente la exploración de las semejanzas existentes en tales casos, así como la formulación de hipótesis preliminares en torno a la existencia de ciertos factores o patrones recurrentes. El presente estudio intenta profundizar en esta problemática mediante el estudio comparado de los casos de Venezuela, España y Chile.

Establecimiento y crisis de las democracias pactadas: una hipótesis de trabajo

Las democracias pactadas son sistemas políticos en los que la democracia se establece mediante pactos entre diversos grupos políticos que han protagonizado largas e importantes luchas (Karl 1990; Field 2008). Aunque la idea recuerda la noción de democracias consociacionales o consociales —según Lijphart, «Consociational democracy means government by elite cartel designed to turn a democracy with a fragmented political culture into a stable democracy» (1969:215)—, el signo diferenciador entre ambos términos es el tipo de clivajes que buscan conciliar. Mientras las democracias pactadas concilian divisiones eminentemente políticas en entornos culturales relativamente homogéneos, las democracias consociacionales ocurren en entornos heterogéneos, con marcadas diferencias identitarias. En todo caso, la principal motivación de las élites para alcanzar los acuerdos es la conciencia de los riesgos que implica la fragmentación política (Lijphart, 1969). Encarnación (2015) señala en este sentido la importancia del aprendizaje obtenido tras experiencias traumáticas compartidas —conflictos bélicos o dictaduras—. A su vez, Huntington (1993) sostiene que los acuerdos de gobernabilidad se hacen necesarios cuando ninguna de las partes cuenta con los recursos políticos necesarios para someter al contrincante y mantener el poder:

«Political elites alter or overthrow authoritarian regimes and install and consolidate democratic ones. Why do political elites do this? They are, presumably, acting in terms of their interests, values, and goals as they see them. If they want democracy, they will produce and get democracy» (Huntington, 1993: 36).

De este modo, el equilibrio de fuerzas hace que la negociación de reglas básicas sea necesaria para alcanzar la coexistencia. Dahl (1997), por su parte, recalca la necesidad de condiciones de convivencia, tolerancia y respeto a reglas comunes entre las facciones enfrentadas, para que se pueda producir una transición estable, mientras Burton y Higley (1987) argumentan que los pactos de élites (*elite settlements*) suelen sobrevenir tras largos períodos de lucha entre sectores políticamente enfrentados.

Este tipo de acuerdos no está atado a una única modalidad de transición, entendiendo por tales las que señalan Linz y Stepan (1996): «reformas», «rupturas» y «ruptformas». Huntington, por su parte (1994), denomina respectivamente a estos procesos como *transformation*, *replacement* y *transplacement*—aparte de las vías contempladas por Linz, Stepan y Huntington existen otras tipologías del cambio transicional (ver Jáuregui 1997: 13-33)—. Si bien los pactos pueden producirse independientemente del grado de violencia con que se desarrolle la transición, por lo general se relacionan con las «ruptformas» (transiciones que combinan ruptura por la fuerza y negociación). A su vez, Horowitz (2015) señala que los pactos solo son viables cuando hay negociaciones creíbles entre líderes y fuerzas políticas representativas. No basta, pues, con que haya élites políticas dispuestas a establecer acuerdos, sino que hace falta que sean políticamente legítimas y representativas. Dicha legitimidad es relativamente explícita en democracia, gracias al voto popular, pero difícil de constatar en contextos autoritarios; en estos casos, solo el seguimiento masivo que la ciudadanía ofrece a la estrategia planteada por ciertos líderes puede ratificar el carácter representativo de estos.

En Venezuela (1958), España (1977) y Chile (1990) hubo transiciones que produjeron democracias pactadas, según sostienen diversos autores. Para Aníbal Romero el sistema democrático venezolano que nació tras la dictadura militar de Marcos Pérez Jiménez fue diseñado como una «democracia pactada», esto es, instituida «sobre la base de: a) pactos y coaliciones entre actores sociales clave; b) consensos interélites; c) limitación programática; d) estímulo a la participación, pero controlada y canalizada; e) exclusión de la izquierda marxista revolucionaria y de la derecha militarista» (Romero 2010: 206). También los pactos de la Moncloa en España permitieron elaborar una nueva constitución a partir de una «reforma/ruptura pactada» (Linz y Montero 1999: 105). En Chile, arduas negociaciones fraguadas entre sectores que apoyaron la dictadura de Pinochet y las fuerzas políticas reunidas en la Concertación reformaron la constitución y acordaron elecciones libres dentro de una democracia que ha sido calificada como «semisoberana» (Huneus 2014) y «pactada» (Godoy 1999). Ahora bien, en estos tres países se han desarrollado crisis importantes tres décadas después de sellarse los pactos fundacionales. En los tres casos, la conflictividad creciente se plantea la modificación de la constitución y la revisión de los pactos de transición.

A partir de lo anterior, se plantea aquí la siguiente hipótesis: las crisis que experimentan estas democracias 30-40 años después de pactar la transición se relacionan con: 1) la disminución de la capacidad de representación de los partidos políticos que protagonizaron el momento fundacional; y 2) el repentino éxito, por parte de actores políticos herederos de quienes no suscribieron el pacto fundacional o quedaron insatisfechos con sus resultados, al plantear nuevas reglas del juego. Para explorar dicha hipótesis, se estudian como variables principales la evolución del sistema de partidos (composición por partidos, coaliciones principales, ideología, desempeño electoral, etc.) y las principales reglas del juego del sistema democrático (pactos transicionales, constituciones, reglas electorales determinantes, etc.), así como ciertos aspectos del comportamiento electoral y de las élites políticas en cada caso, con atención particular a dos «momentos de análisis»: el «momento fundacional» y el «momento crítico». El análisis del momento fundacional brinda especial atención a los pactos transicionales, la posición de los actores políticos principales y las reglas del juego que se acordaron, mientras que al estudiar el momento crítico se evalúa el modo en que actores políticos descontentos con dichas reglas aprovechan su aparente pérdida de vigencia para impulsar otras nuevas.

Se identifican tres niveles potenciales de crisis, dependiendo del modo en que éstas afectan la vigencia de las reglas del juego pactadas durante el momento fundacional:

Nivel 1 - Contextual: la sociedad pierde apego a los valores que encarna el momento fundacional y que sustentan el sistema democrático vigente. Esto se constata mediante estudios de opinión pública (esta caracterización es elaborada a partir de Foa y Mounk, 2017; Levitsky y Ziblatt, 2018; Ginsburg y Huq, 2018)

Nivel 2 - Sistémico: el sistema de partidos se modifica sensiblemente y los resultados electorales conducen el sistema de partidos a un pluralismo pluralizado (esta caracterización es elaborada a partir de Linz, 1989; Ginsburg y Huq, 2018).

Nivel 3 - Estructural: el cambio de reglas del juego se traduce en cambios constitucionales o de régimen político (esta caracterización es elaborada a partir de Linz, 1989; Elkins et al, 2009; Ginsburg y Huq, 2018).

En general, una crisis estructural (nivel 3) requerirá el desarrollo previo de crisis contextuales (nivel 1) y sistémicas (nivel 2). En todos los casos —especialmente en crisis de nivel 2 y 3— puede producirse un «reequilibrio» de la democracia en los términos planteados por Linz (1989), pero solo cuando una crisis estructural es insatisfactoriamente manejada por los demócratas podría producirse un «quiebre» o reversión autoritaria.

El momento crítico suele producirse cuando la ciudadanía demanda soluciones concretas e inmediatas a problemas urgentes, las cuales exigen amplios consensos políticos que, no obstante, no se alcanzan, generando así la oportunidad para que emerjan nuevas ofertas políticas —usualmente más extremistas— que pueden paralizar el sistema. Es

entonces cuando ciertas demandas ciudadanas se transforman en «problemas insolubles» (Linz, 1989: 101; Morgan 2011) y cuando la reivindicación, de lo que aquí denominaremos como «problemas no resueltos» en el pasado, renace en el debate público actual por obra de actores que retan al sistema («semileales» o «desleales»; Linz 1989). Así, el sistema político tiende a fragmentarse y polarizarse. Sartori (1999) coincide con Linz en que la fragmentación del sistema de partidos –lo que el autor español describe como un pluralismo polarizado con presencia o irrupción de partidos antisistema– puede generar inestabilidad y propiciar una crisis; no obstante, el autor italiano insiste en que el verdadero problema –más que la multiplicación de partidos– es la polarización y la extensión o amplitud ideológica del espectro político:

« [...] el factor decisivo es la polarización: el espacio competitivo en el cual se ‘mueve’ el sistema partidista. Si el espacio competitivo es extenso, entre unos polos extremos muy lejanos entre sí, entonces la competencia entre partidos políticos está expuesta a tentaciones centrífugas, el desacuerdo prevalece sobre el acuerdo, el sistema se ‘bloquea’, y por lo tanto funciona con dificultad. Si, por el contrario, el espacio competitivo es exiguo, entonces la competencia tiende a ser centrípeta, la belicosidad bloqueante ‘no compensa’, y el sistema permite la gobernabilidad» (1999: 45).

Przeworski, por su parte, explica cómo un espacio competitivo exiguo puede propiciar el desgaste del sistema, al lucir las opciones electorales demasiado similares y perder la ciudadanía su interés en la toma de decisiones. En palabras del autor polaco, « [...] repetidamente se nos dice que cuando se proponen las mismas políticas no hay nada que elegir; que si cuando están en el poder siguen las mismas políticas, las decisiones electorales no tienen mayor importancia. La democracia es anémica» (2010: 173). Cuando el sistema de partidos se reordena para servir a las preferencias normativas de los actores «desleales» o «semileales», la política puede terminar convertida en un juego suma cero.

Venezuela, España y Chile: tres casos para un estudio comparativo

Se analizan a continuación el «momento fundacional» y el «momento crítico» de los tres casos estudiados. Al caracterizar el «momento fundacional» se indican: a) principales actores políticos que establecen las reglas del juego y el sistema de partidos durante la transición, b) principales actores descontentos o excluidos de los pactos, c) reglas del juego establecidas, y d) «problemas no resueltos». Al analizar el «momento crítico» se determina: a) la irrupción de «problemas insolubles», b) el contexto y nivel de gravedad (contextual, sistémica o estructural) de la crisis que se genera, y c) el comportamiento de los actores políticos retadores (los más descontentos con las reglas del juego vigentes o que albergan tendencias antisistémicas).

Venezuela (estabilidad 1958-1989 y crisis posterior)

Momento fundacional en Venezuela

a) *Actores que pactan las reglas del juego de la nueva democracia y sistema de partidos:* tras un primer experimento democrático (1945-1948, el «Trienio Adeco»), durante el cual se instauró el voto universal, directo y secreto en Venezuela, el país volvió a sufrir una dictadura de diez años, dirigida por el general Marcos Pérez Jiménez. Los principales partidos de la oposición, enfrentados durante el Trienio, aún arrastraron divisiones importantes durante la dictadura, agravadas por la prisión o el exilio a los que se vieron sometidos sus principales líderes. No obstante, tras la insubordinación militar de enero 1958, Pérez Jiménez abandona el país y la junta de gobierno presidida por el general Wolfgang Larrazábal abre la posibilidad de una transición. Los principales líderes de la oposición democrática eran Rómulo Betancourt, Rafael Caldera y Jóvito Villalba, cabezas indiscutibles de los partidos Acción Democrática (AD), Comité de Organización Política Electoral Independiente (COPEI) y Unión Republicana Democrática (URD), respectivamente. La representatividad de dichos partidos, así como el ascendiente y la voluntad de concordia de sus líderes, les permitieron superar sus diferencias y anteponer el objetivo de una transición democrática. Del mismo modo, las principales élites militares, empresariales, sindicales y eclesiásticas, guiadas en buena medida por el liderazgo político, pusieron en segundo plano sus diferencias para facilitar una serie de pactos que permitieron la transición (Caldera 2013). Aproximadamente durante tres décadas —hasta 1994— el sistema político fue fundamentalmente bipartidista, protagonizado por dos partidos centristas como AD y Copei. Se trató así de una transición guiada por las élites, aunque con amplio apoyo popular (Levine, 1973; Rey, 1998; Coppedge, 1994; Haggard y Kaufman, 2016).

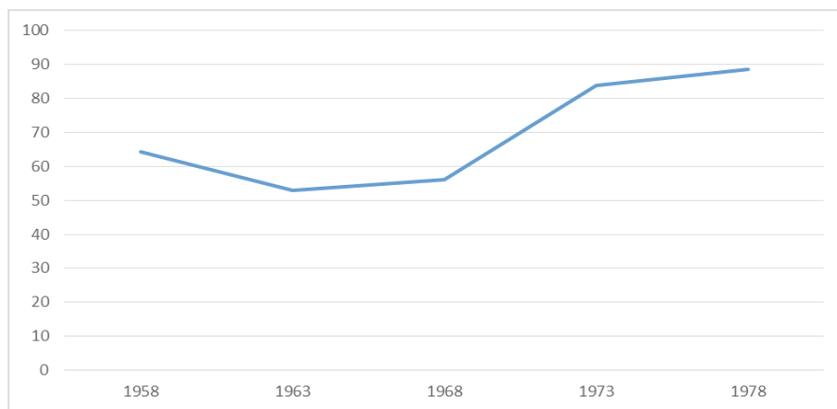
b) *Actores descontentos o excluidos de los pactos:* el Partido Comunista Venezolano (PCV) no suscribió el principal acuerdo con AD, Copei y URD, si bien —como veremos más adelante— integró todos los acuerdos posteriores y, además, participó en las elecciones presidenciales apoyando la candidatura de Wolfgang Larrazábal por URD. Sobre las reservas del (y hacia) el PCV influyó el entusiasmo que varios de sus miembros sentían por el éxito que paralelamente parecía cosechar la vía armada en Cuba y por el apoyo de Moscú a esa línea estratégica en toda América Latina. Hubo también fracciones radicales de AD que se escindieron para fundar otros movimientos —Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR) y Movimiento Electoral del Pueblo (MEP)—, llegando en algunos casos a respaldar la lucha armada contra el naciente régimen democrático. Por otro lado, algunas facciones de las Fuerzas Armadas —de izquierda y de derecha— aún se adherían al viejo proyecto de poder de los militares en Venezuela (Carrera Damas 2005), circunstancia que se manifestaría mediante diversos alzamientos militares, a la postre fallidos.

c) *Reglas del juego establecidas en los pactos*: el principal acuerdo de la transición en Venezuela (1958) fue el Pacto de Puntofijo, suscrito por los tres líderes principales –Betancourt, Caldera y Villalba– que se comprometieron a garantizar la pulcritud de las elecciones, respetar sus resultados, evitar la ruptura del frente unitario conformado por los demócratas, defender la nueva Constitución, conformar un gobierno de unidad nacional y desarrollar un programa mínimo de gobierno que sería elaborado de común acuerdo. Posteriormente vino la firma de la Declaración de Principios y del Programa Mínimo de Gobierno (diciembre 1958) por parte de los tres candidatos presidenciales en representación de sus partidos políticos –Betancourt, Caldera y Larrazábal, este último apoyado por el PCV–, ratificando lo acordado en Puntofijo.

En 1961, entra en vigencia una nueva Constitución (Brewer, 1983) que recoge el contenido de los pactos suscritos. Asimismo, se suscriben el Pacto de Avenimiento Obrero-Patronal (en abril de 1958; ver Lauriño, 2008), la Ley de Concordato Eclesiástico (en 1964; ver Campo del Pozo, 2017) y diversos acuerdos con las Fuerzas Armadas, asegurando la adhesión de dichos sectores al esquema institucional de la naciente democracia. Durante las primeras tres décadas se configura un sistema electoral que tiende progresivamente al bipartidismo (gráfico 1) y que, según indicaban los niveles de abstención, fue altamente representativo (cuadro 1).

Gráfico 1

Suma del porcentaje de votos obtenidos por AD y Copei en elecciones presidenciales de Venezuela (1958-1978)



Fuente: elaboración propia.

Cuadro 1

Abstención electoral en Venezuela (1958-1988)

Elección	Porcentaje (%) de abstención
1958	6.6
1963	7.8
1968	3.3
1973	3.5
1978	12.5
1983	12.2
1988	18.1

Fuente: Juan Carlos Rey, 2009.

d) *Problemas no resueltos*: sectores minoritarios de la izquierda revolucionaria, a pesar de haberse acogido a la «pacificación» desarrollada por los gobiernos venezolanos durante los años 60, no cejaron en la idea de acceder al poder para implantar otro tipo de régimen político. Tampoco las ambiciones de poder de ciertos sectores de las Fuerzas Armadas fueron del todo depuestas, tal como demuestra la proliferación de intentonas fracasadas (Peñalver 2015).

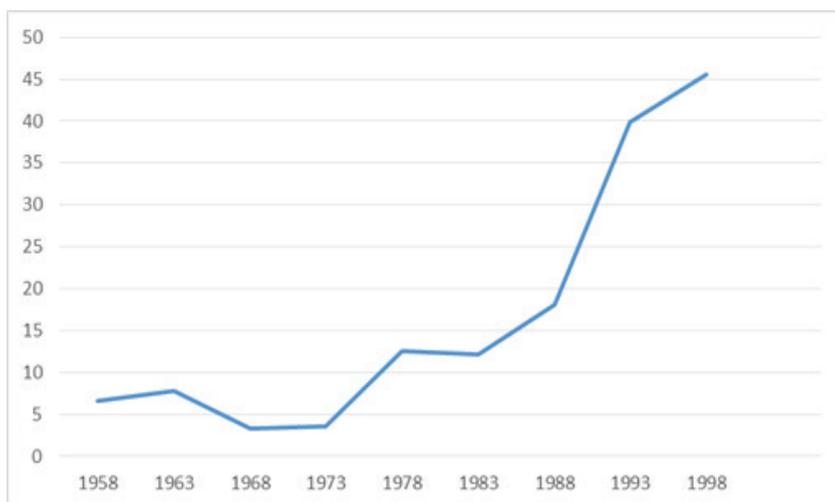
Momento crítico en Venezuela

a) *Irrupción de «problemas insolubles»*: la democracia venezolana generó un período de prosperidad y desarrollo que logró ubicar a Venezuela a la cabeza de América Latina, proceso dentro del cual fue crucial la nacionalización de la industria petrolera a partir de 1976. La estabilidad de los pactos políticos, no obstante, estuvo ligada a la prosperidad petrolera (Karl 1987, 1997; Rey 1998). En los años 80 la economía comienza a registrar una tendencia preocupante, con aumento de la deuda, grandes devaluaciones, inflación creciente, baja productividad y caída sostenida del PIB per capita. Se acomete la reforma del Estado para hacerlo menos oneroso e ineficiente, intentándose reducir y optimizar el gasto público y desarrollándose un proceso de descentralización política y administrativa. La sostenida pérdida de poder adquisitivo, aunada a la proliferación de denuncias de corrupción administrativa, ocasiona un malestar creciente y generalizado.

b) *Estallido y nivel de profundidad de la crisis*: la desafección generalizada al sistema democrático se podía registrar ya en los años 70 (Baloyra y Martz 1979; Latinobarómetro 1995, 1996, 1998, 1999), observándose una persistencia de la cultura política autocrática (crisis nivel 1). La abstención creciente (gráfico 2) reflejaba una tendencia sostenida hacia la pérdida de legitimidad del sistema político. El estallido social del «Caracazo» (febrero 1989), fuertemente reprimido por los militares, generó un malestar incrementado por el costo social inherente a la liberalización económica acometida por aquel entonces. Los golpes militares fallidos de 1992 y la destitución del presidente Carlos Andrés Pérez en 1993, así como la fragmentación de los partidos tradicionales (Kornblith, 2003) –eventualmente propiciada por el proceso de descentralización (Lalander, 2002)–, conducen a una elección presidencial que pone fin al bipartidismo (gráfico 3) y propicia un multipartidismo desinstitucionalizado (Briceño 2017) (crisis nivel 2). La posterior llegada al poder de Hugo Chávez (1998) al frente de una heterogénea coalición populista terminará impulsando un proceso constituyente (crisis nivel 3) y abriendo las puertas a una progresiva concentración de poder y deriva autocrática que, tras más de una década en condición de régimen híbrido, ha desembocado desde 2016 en la implantación de un autoritarismo hegemónico (Corrales e Hidalgo, 2013; Corrales y Penfold, 2015; Hidalgo *et al.*, 2016; Levitsky y Ziblatt, 2018; ver también Polity IV, V-Dem, The Economist).

Gráfico 2

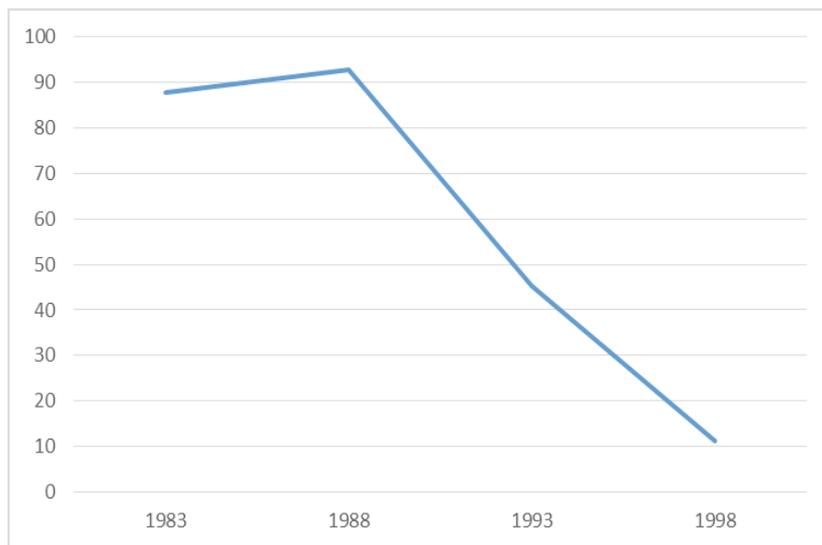
Evolución de la abstención electoral en Venezuela (1958-1998)



Fuente: elaboración propia, a partir de Juan Carlos Rey, 2009.

Gráfico 3

Suma del porcentaje de votos obtenidos por AD y Copei en elecciones presidenciales de Venezuela (1983-1998)



Fuente: elaboración propia a partir de Juan Carlos Rey, 2009.

c) *Comportamiento de actores políticos retadores e impacto sobre el sistema de partidos*: los dos golpes de Estado fallidos de 1992 —el primero dirigido por Hugo Chávez— revelaron la deslealtad de importantes sectores de las Fuerzas Armadas, dispuestos a aprovechar la coyuntura para intentar el asalto al poder. La oportunidad llegó con el estallido popular de febrero 1989 (el «Caracazo»), sobre el cual permanece la duda acerca de la eventual participación de grupos políticos conspirativos. La inestabilidad política terminó saldándose con la destitución del presidente Carlos A. Pérez, generando así las condiciones para la atomización del sistema político y para que en 1998 una heterogénea coalición —integrada fundamentalmente por la izquierda revolucionaria y por sectores provenientes de las Fuerzas Armadas: justamente los sectores que no participaron directamente en los pactos de transición (Carrera Damas 2005)— desarrollara una retórica populista antisistémica (Arenas y Gómez-Calcaño, 2006) que finalmente le permitió alcanzar el poder por la vía electoral. Una vez allí, la sustitución de las reglas del juego terminó conduciendo a la quiebra de la democracia.

España (estabilidad 1977-2007 y crisis posterior)

Momento fundacional en España

a) *Actores que pactan las reglas del juego de la nueva democracia y sistema de partidos:* la transición española fue posible gracias a la iniciativa democratizadora de sectores moderados del franquismo, dispuestos a deshacer lo que Francisco Franco pensó haber dejado «atado y bien atado» antes de fallecer (noviembre 1975), y al ánimo conciliador de los principales líderes de la oposición política. Tras la designación, por parte del rey Juan Carlos I, de Adolfo Suárez como Presidente de Gobierno —tras la cesión de Carlos Arias— y de Torcuato Fernández-Miranda como Presidente de las Cortes, del Consejo del Reino y del Consejo de Regencia, fueron estos los encargados de impulsar la Ley para la Reforma Política, aprobada en diciembre 1976 (Cebrián y Contreras, 2015; Fernández-Miranda, 2017). Dicha ley permitió el desmontaje del entramado institucional del franquismo y la apertura de una transición pactada con los principales líderes de oposición, tales como Felipe González en el Partido Socialista Obrero Español (PSOE), Santiago Carrillo en el Partido Comunista de España (PCE) y diversos líderes regionales (Preston 2013). El franquismo moderado se organizó en la Unión de Centro Democrático (UCD) y Alianza Popular (AP) —que a partir de 1989 se convertiría en el actual Partido Popular (PP)—, mientras el PSOE devino la principal opción política de la izquierda democrática. En virtud de un sistema electoral diseñado para dar mayor representación a los partidos nacionales sobre los autonómicos (Gil Calvo 2000), el sistema político español tendió al bipartidismo durante varias décadas.

b) *Actores descontentos o excluidos de los pactos:* la nueva democracia tuvo que enfrentar la amenaza de sectores franquistas enquistados en las Fuerzas Armadas —protagonistas del golpe de Estado fallido de 1981— y diversos atentados terroristas. Asimismo, enfrentó la oposición de grupos vascos y catalanes que mantenían intactas sus ansias de autonomía o independencia, pasando algunas de sus facciones más radicales a integrar organizaciones terroristas —ETA, Grapo, etc—. Tales sectores fueron progresivamente neutralizados, pero sus narrativas políticas no han desaparecido.

c) *Reglas del juego establecidas en los pactos:* la Ley de Reforma Política abrió el camino para la disolución de las cortes franquistas, la realización de elecciones democráticas (junio 1977) —con una significativa participación del 78,83 por ciento del padrón electoral (Llera, 2015)—, la aprobación de la Ley de Amnistía y la firma de los Pactos de la Moncloa (ambos en octubre de 1977). Si la Ley de Amnistía selló —al menos temporalmente— la posibilidad de condenar múltiples crímenes de lado y lado, los pactos de la Moncloa establecieron un entendimiento básico entre políticos, empresarios y sindicatos en materia política, económica y social que luego sería fundamento de la nueva Constitución, considerada como necesaria para dar inicio a una nueva etapa democrática

(Villarroya, 1979), definitivamente aprobada vía referéndum en 1978 (Román, 2002) con participación del 77,72 por ciento del padrón electoral y 94,45 por ciento de voto aprobatorio (Fernández-Miranda, 2010: 110). La nueva carta magna estableció el actual Estado social y democrático de derecho, y una división territorial en 17 comunidades autónomas con sus respectivos estatutos. El sistema electoral mixto (Gil Calvo, 2000: 11) ha sido fundamental para dar mayor control a los partidos nacionales, impulsando desde el inicio un sistema que, a pesar de haber atravesado una fase de partido dominante, tendió hacia un bipartidismo imperfecto (cuadros 2 y 3; gráfico 4).

Cuadro 2

Resultados de las elecciones generales de 1979 en España

Partido	Votos	Escaños
Unión Centro Democrático (UCD)	34,5%	48%
Partido Socialista Obrero Español (PSOE)	30,4%	35%
Coalición Democrática (CA)	6,1%	3%
Unión Nacional (UN)	2,1%	1%
Partido Comunista Español (PCE)	10,8%	7%
Suma de diez (10) partidos territoriales	8,3%	8%

Fuente: Llera, 2015.

Cuadro 3

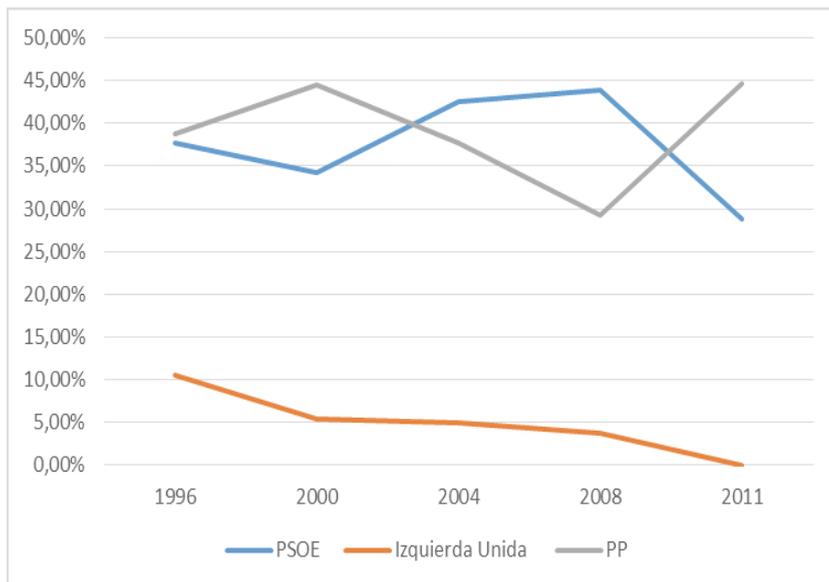
Evolución del sistema de partidos en España (1977-2015)

1977-1982	Pluralismo moderado
1982-1993	Partido dominante (PSOE)
1993-2011	Bipartidismo imperfecto

Fuente: Llera, 2015.

Gráfico 4

Porcentaje de votos obtenidos por PSOE, PP e IU en España (1996-2011)



Fuente: elaboración propia a partir de Ministerio del Interior www.infoelectoral.mir.es

d) *Problemas no resueltos*: la Ley de Amnistía, apodada como «ley [o pacto] del olvido» por sus detractores, postergó o impidió el procesamiento de diversos crímenes con el propósito de facilitar políticamente el establecimiento de la democracia. El hecho dejó descontentos a muchos familiares de las víctimas del franquismo y, en general, a quienes esperaban que la transición permitiera sustituir la monarquía por un régimen republicano. Este descontento seguramente propició la caída de la participación electoral en 1979 (Santamaría 2008: 505). Asimismo, las aspiraciones separatistas de sectores vascos y catalanes se mantuvieron como problemas históricos cuyas raíces se hunden siglos atrás. Al contemplarse en los estatutos de autonomía la descentralización de las competencias de educación, con el tiempo se han desarrollado relatos históricos enfrentados que han vuelto a agudizar estas diferencias.

Momento crítico en España

a) *Irrupción de «problemas insolubles»*: durante el período democrático iniciado en 1977, España ha registrado un desarrollo notable, sobre todo, en el crecimiento y diversificación de su economía, la ampliación del bienestar social, la consolidación de una infraestructura

de primer nivel y el desarrollo de su impronta cultural. Este proceso no ha estado exento de tensiones, por lo general relacionadas con la competencia entre comunidades autónomas –bastante desiguales– por el acceso y administración de los recursos disponibles, y con los tradicionales conflictos por la soberanía política en el País Vasco y Cataluña. Por lo general, el sistema político –de corte parlamentario– encontró el modo de manejar estos conflictos mediante pactos y acuerdos durante varias décadas. No obstante, un episodio crítico emergió en 2010 con la crisis global de las hipotecas subprime y la consiguiente crisis bancaria, la cual tuvo fuertes repercusiones en España mediante el estallido de la burbuja inmobiliaria –en un país que, tras el turismo, había hecho de la construcción el motor de su crecimiento económico–, la ejecución masiva de hipotecas y una oleada de desahucios.

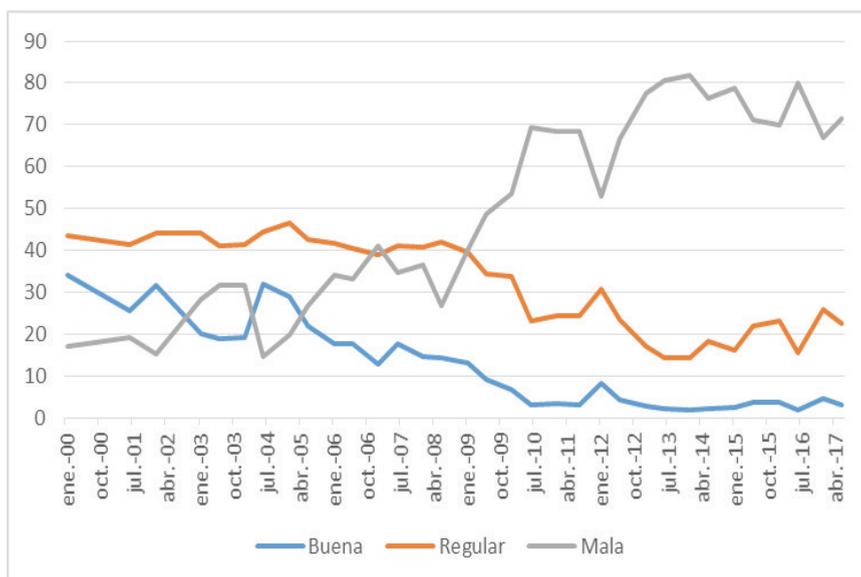
b) *Estallido y nivel de profundidad de la crisis*: la crisis bancaria de 2010 precipitó la salida prematura del presidente de gobierno José Luis Rodríguez Zapatero (PSOE) en 2011, dando paso a la primera legislatura de Mariano Rajoy (PP), quien acometió una agenda de estabilización macroeconómica orientada al control del gasto, la salvación del sistema bancario y la reactivación económica. El descontento generado por los costos de esta política, así como por el destape de numerosos casos de corrupción (la «trama Gurtel»), motivó el ciclo de protestas protagonizado por el movimiento de los «Indignados» (2011) que propició el surgimiento del partido Podemos en 2011 (ver Iglesias y Monedero, 2011). En ciertos sectores se manifiesta desafección hacia el sistema vigente (gráfico 5), mientras el bipartidismo nacional comenzaba a perder capacidad de representación.¹

Esta situación, lejos de verse compensada con la desmovilización de ETA, más bien se vio agravada con el proceso independentista de Cataluña (desde 2012) y la aplicación del artículo 155 de la Constitución (octubre 2017) por parte del gobierno central (crisis nivel 1). La evolución hacia un pluralismo polarizado se ha verificado luego con el surgimiento y expansión de nuevos partidos nacionales: Ciudadanos a partir de 2014 –plataforma liberal de centro, originalmente catalana y fundada en 2006– y Vox desde 2018 –agrupación de derecha conservadora fundada en 2015– (crisis nivel 2). Luego de la primera moción de censura a un jefe de gobierno en el actual período democrático –aplicada a Rajoy– se han realizado cuatro elecciones generales en cuatro años. Tras la cuarta (noviembre 2019), el PSOE de Pedro Sánchez formó gobierno con Podemos y diversas fuerzas nacionalistas vascas y catalanas, en lo que sus opositores consideran como una legislatura orientada a cambiar las reglas de la democracia española (potencial crisis nivel 3).

¹ Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS): Barómetros enero 2011, julio 2011, enero 2012 y junio 2012.

Gráfico 5

Evolución de la percepción de la situación política en España (2000-2017)



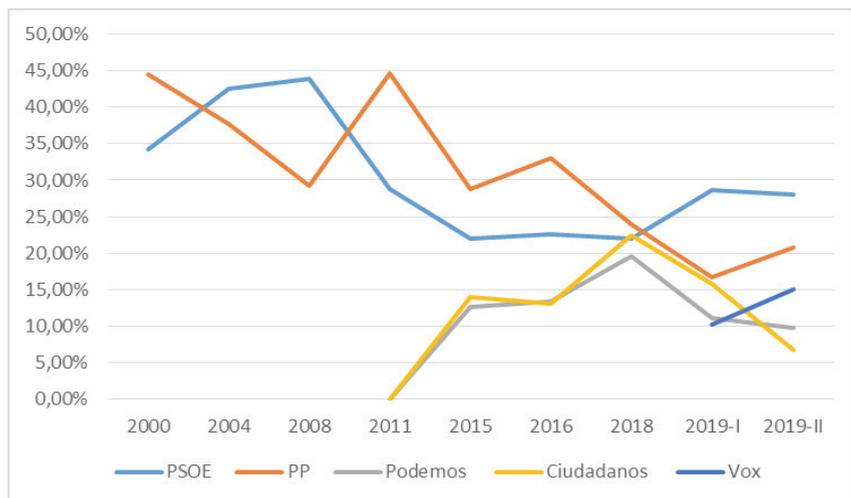
Fuente: elaboración propia con datos del CIS.

c) *Comportamiento de actores políticos retadores e impacto sobre el sistema de partidos*: el primer período presidencial de Rodríguez Zapatero (electo en 2004) acometió iniciativas que popularizaron la idea de una «segunda transición», tales como la de reparar a víctimas del franquismo y la sustitución del estado de las autonomías por un estado federal. Estas iniciativas fueron cuestionadas por la oposición política como un intento de «romper España» que vulneraba las disposiciones constitucionales y contravenía los pactos de la transición. La inestabilidad política registrada durante la última década se debe también al desgaste del PSOE y del PP (Llera, 2015), acusados por múltiples casos de corrupción, y al surgimiento de fuerzas políticas cada vez más radicales o centrífugas. A lo anterior cabe agregar la exhumación y trasladado en 2019 de los restos mortales del dictador Franco desde el Valle de los Caídos, lo que algunos ven como un gesto de reparación y otros de provocación. La posición de fuerzas políticas nacionales que proponen cambios constitucionales y que agitan temas relacionados con la guerra civil (Podemos por la izquierda y Vox por la derecha), aunado a la radicalización de las fuerzas políticas catalanistas y a un gobierno central que se sostiene con el apoyo de diversos grupos políticos que adversan el actual orden constitucional, ha propiciado la fragmentación política, el fin

—al menos temporal— del bipartidismo imperfecto y la irrupción de un pluralismo polarizado (gráfico 6), que eventualmente podría modificar la constitución e incluso reconfigurar el orden estatal.

Gráfico 6

Votos válidos en elecciones generales de España (2000-2019)



Fuente: elaboración propia con datos de www.infoelectoral.mir.es

Chile (estabilidad 1990-2019 e irrupción de momento crítico)

Momento fundacional en Chile:

a) *Actores que pactan las reglas del juego de la nueva democracia y sistema de partidos:* tras una fase particularmente represiva y violenta durante los años 70, y de la implantación de un modelo económico de corte neoliberal, la dictadura de Augusto Pinochet permitió durante los años 80 una liberalización relativa que facilitó la organización de la oposición política (Garretón 1985). Su oportunidad llegó con el plebiscito de 1988 (Godoy, 1990, 1999; Bitar, 2015), por el cual se decidiría si Pinochet seguiría en la jefatura del Estado por 8 años más. Articulados en la Concertación de Partidos por el NO —coalición de partidos de centro e izquierda—, la victoria de los opositores fue finalmente aceptada por el dictador ante la presión internacional y del propio alto mando militar. Tras arduas negociaciones (Tovar, 1999) para establecer condiciones democráticas —entre las que se incluyó la relegalización del Partido Comunista—, las elecciones de 1990 consumaron la transición a la democracia con la elección presidencial del candidato unitario de la Concertación de

Partidos por la Democracia, Patricio Aylwin (ver Aylwin, 1998). Desde entonces y por más de 20 años, el sistema político ha sido fundamentalmente bipolar, en tanto las fuerzas políticas de la derecha y centroderecha –lideradas por los partidos Unión Democrática Independiente (UDI) y Renovación Nacional (RN)– han funcionado en coalición, al tiempo que las fuerzas de centroizquierda e izquierda se han congregado en la Concertación – con el protagonismo del Partido Demócrata Cristiano (PDC), el Partido Socialista (PS), el Partido por la Democracia (PPD) y el Partido Radical Socialdemócrata (PRSD)–, coalición reconvertida en 2013 como Nueva Mayoría.

b) *Actores descontentos o excluidos de los pactos*: la transición chilena se da mediante reforma pactada con la oposición política pero tutelada por los militares (Navia, 1999; Barros, 2001; Rovira, 2007; Huneeus, 2014). De ahí que incluso una buena parte de los sectores de la Concertación que protagonizaron los pactos de la transición –aunque esta coalición gobernó ininterrumpidamente el país entre 1990 y 2010– consideren que esta fue impuesta e incompleta. Familiares de las víctimas de la dictadura aún claman justicia, mientras sectores minoritarios de la izquierda radical han seguido promulgando la necesidad de una revolución genuina que transforme radicalmente el sistema democrático. Diversos movimientos sociales y algunos sectores indígenas protagonizan también reclamos y cuestionamientos fundamentales al orden constitucional vigente.

c) *Reglas del juego establecidas en los pactos*: la Constitución de 1980, implementada durante la dictadura, fue reformada durante la transición (1989) y particularmente durante la presidencia de Ricardo Lagos (2004). Dichas reformas incorporaron aspectos fundamentales en materia de derechos humanos y socioeconómicos, manteniéndose la esencia del modelo neoliberal, pero ampliando la responsabilidad del Estado en materia social. No obstante, y a pesar de iniciativas de justicia y transparencia como el informe Rettig (1991) o la Comisión Valech (2005), la cúpula militar se garantizó cuotas importantes de impunidad durante varios años al quedar establecidas disposiciones como, por ejemplo, la condición de Pinochet como comandante en jefe del Ejército hasta 1998. Asimismo, las reglas del juego forzaron la vigencia de un sistema político bipolar, al establecerse figuras como las de los senadores designados (hasta 2016) o el sistema electoral binominal (Ley 18.799, hasta 2018). Cabe resaltar también que la doble vuelta en elecciones presidenciales ha dotado a la presidencia chilena con un piso político que históricamente le resultó difícil obtener.

d) *Problemas no resueltos*: las reglas del juego que han impedido procesar a responsables de violaciones de DD.HH. durante la dictadura (Informe de la Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación, 1996), ejercer un mayor control civil de las Fuerzas Armadas (por ejemplo, hasta 2016 se mantuvo, con variaciones, la Ley Reservada del Cobre) o modificar aspectos fundamentales del modelo socioeconómico –relativos a la responsabilidad del Estado en materia sanitaria, educativa y previsional–, han permanecido

como problemas «no resueltos» durante la democracia. El eje de estos problemas es el hecho —mucho más que simbólico— de que la constitución, a pesar de sus profundas reformas, haya seguido siendo la implantada por la dictadura en 1980.

Momento crítico en Chile

a) *Irrupción de «problemas insolubles»*: el progreso político, económico y cultural de Chile durante el período democrático iniciado en 1990 es innegable y profundo, reflejándose en varios de los mejores indicadores de desarrollo en América Latina. No obstante, la ralentización del ritmo de crecimiento tras la caída de los precios de las materias primas desde 2010, así como las expectativas frustradas que albergan amplias capas de la población, han emergido como problemas importantes. La llamada «trampa de los países de ingreso medio» parece afectar a un país cuyas nuevas clases medias demandan mejoras sustanciales en materia de salud, educación y previsión social, por lo general adscritos al sector privado por disposición del sistema económico y social vigente, el cual tiene sus orígenes en la dictadura. Asimismo, diversas reformas realizadas por el segundo gobierno de Michelle Bachelet, enfocadas en desmontar lo que algunos han calificado como «enclaves autoritarios» (Garretón, 2003; Nogueira, 2008; Siavelis, 2009) y «cerrojos de la dictadura» (sistema binominal, Ley Reservada del Cobre, senadores designados, etc.), y orientadas hacia lo que ha sido entendido como un «cambio de ciclo» (Ottone, 2014) o «segunda transición», generan la expectativa de eliminar otras disposiciones establecidas durante los pactos fundacionales.

b) *Estallido y nivel de profundidad de la crisis*: tras la llamada «revolución pingüina» de 2006 y las manifestaciones de 2011 —estudiantes de secundaria y universitarios reclamando la gratuidad de la educación—, durante el segundo mandato presidencial de Bachelet se acometió un proceso constituyente —a la postre un plan de reformas constitucionales— finalmente desaprobado por el Congreso. A pesar de las importantes reformas, tampoco se logró relanzar el crecimiento económico a los niveles de la década anterior. Desde 2015 se observa una tendencia general hacia la pérdida de un equilibrio bipolar de centro y hacia el surgimiento de fuerzas más extremistas. Es significativo que la Nueva Mayoría —antigua Concertación— se haya fracturado ante la irrupción de un tercer polo a su izquierda: el Frente Amplio. También han irrumpido nuevas fuerzas políticas a la derecha de la coalición oficialista de Chile Vamos —centroderecha—, como José Antonio Kast. Mientras Latinobarómetro (2017, 2018) registra una preocupante desafección a la democracia, la abstención (cuadro 4) en Chile es de las más altas de América Latina y se relaciona con la pérdida de representatividad de la clase política (Luna, 2016) y con la baja confianza en los partidos (gráfico 7) (crisis nivel 1). El bajo crecimiento económico se prolongó durante el segundo mandato de Sebastián Piñera, en medio del cual se produjo

un gran estallido social (octubre 2019) con incidentes violentos en los que incurren tanto sectores inmersos en las protestas como fuerzas de seguridad del Estado. La crisis ha propiciado negociaciones políticas para establecer los términos de un proceso constituyente, dentro del cual la participación de los partidos podría resultar bastante reducida (crisis alcanzando eventualmente los niveles 2 y 3).

Cuadro 4

Participación en elecciones presidenciales de Chile (1989-2017)

Año Electoral	Población en Edad Votante	Población Inscrita	Votos Emitidos	Participación 1	Participación 2
1989		7.557.537	7.158.727		94,72%
1993		8.085.439	7.376.691		91,23%
1999/2000	10.302.358	8.084.476	7.271.584	70,58%	89,95%
1999/2000	10.302.358	8.084.476	7.326.753	71,12%	90,63%
2005/2006	11.569.956	8.220.897	7.207.278	62,29%	87,67%
2005/2006	11.569.956	8.220.897	7.162.345	61,90%	87,12%
2009/2010	12.495.380	8.285.186	7.264.136	58,13%	87,68%
2009/2010	12.495.380	8.285.186	7.203.371	57,65%	86,94%
2013	13.153.415		6.699.011	50,93%	
2013	13.153.415		5.697.751	43,32%	
2017	13.939.661		6.700.748	48,07%	
2017	13.939.661		7.053.523	50,45%	

Fuente: elaboración propia con datos del INE (Compendio estadístico 2017) y del Servel.

Nota:

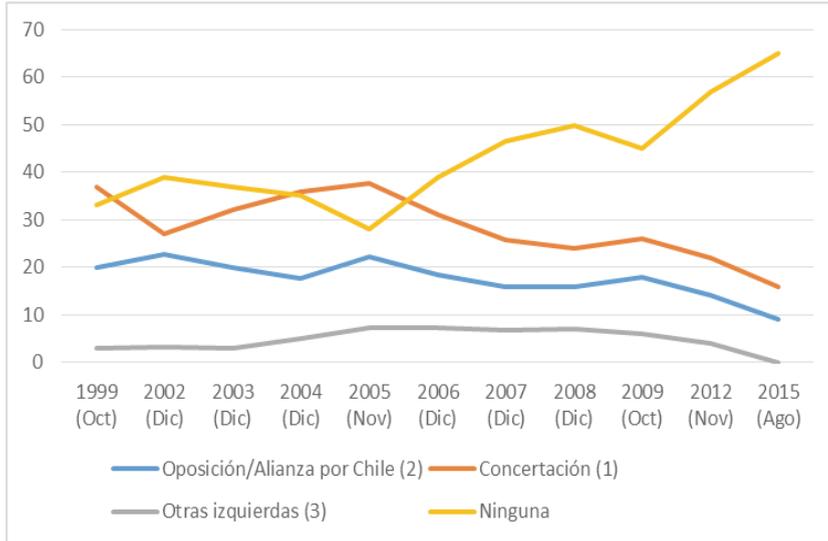
Participación 1: Porcentaje de participación tomando la población en edad votante.

Participación 2: Porcentaje de participación tomando la población inscrita en el padrón electoral.

El INE no ofrece los datos de población en edad votante de 1989 y 1993, por eso las casillas vacías.

Gráfico 7

Identificación con bloques electorales en Chile (1999-2015)



Fuente: elaboración propia con datos del Centro de Estudios para el Desarrollo.

- 1) En 2015 se refiere a la coalición Nueva Mayoría.
- 2) A partir de 2002 se refiere a la Alianza por Chile y desde el 2012 a la Coalición por el Cambio.
- 3) A partir de 2004 se refiere al Pacto Juntos Podemos.

c) *Comportamiento de actores políticos retadores e impacto sobre el sistema de partidos:* por un lado, se observa que actores políticos que tradicionalmente han venido participando del sistema político democrático se han mostrado reticentes a condenar los incidentes más violentos en las protestas, e incluso los han apoyado; por otro, sectores particularmente conservadores se han pronunciado a favor de la represión militar de las manifestaciones. De momento, la doble vuelta mitiga los efectos de una fragmentación creciente del sistema de partidos. Y aunque hasta la fecha la crisis parece estar siendo canalizada hacia un eventual «reequilibrio» de la democracia, mucho dependerá de los términos en los que se maneje el proceso constituyente y del comportamiento de los sectores más radicales en ambos extremos del espectro político.

Conclusiones

Regularidades verificadas en los tres casos

La revisión de los casos estudiados sustenta la hipótesis planteada en esta investigación, al verificarse la presencia de varias regularidades. En primer lugar, en los tres casos se aprecian los siguientes elementos comunes: a) la existencia de ciertos problemas que tienden a

permanecer como no resueltos desde el momento fundacional; b) la perdurabilidad de idearios e identidades políticas que se fraguaron con nitidez durante los conflictos que —al menos temporal y aparentemente— parecieron quedar saldados con la transición a la democracia; c) la irrupción y desarrollo de procesos o situaciones críticas que repercuten en la pérdida de representatividad de los partidos tradicionales; d) el renovado ímpetu con que, al emerger dichas situaciones críticas, irrumpen actores políticos que durante la transición jugaron un papel más bien periférico o marginal, o que son herederos políticos de aquellos; y e) el modo en que los viejos «problemas no resueltos» pueden volver a ubicarse con fuerza en el centro de la discusión pública.

La presencia común de los elementos anteriormente señalados permite identificar un curso de los acontecimientos relativamente regular y similar. En los tres casos estudiados se observa que los conflictos políticos que temporalmente quedan saldados mediante los acuerdos fundacionales de la democracia pactada, tienden a emerger de nuevo y con fuerza notable cuando los actores tradicionales del sistema político y de partidos (quienes protagonizaron los acuerdos y diseñaron las reglas del juego vigentes), así como sus herederos políticos, pierden capacidad de representación y habilidad para el manejo de asuntos y demandas sociales que (tal como señala Linz, 1989) se hacen «insolubles». A menudo, dichos asuntos y demandas recientes no tienen que ver directamente con los «problemas no resueltos» de la transición. Por el contrario, suele ser una dificultad de orden socioeconómico la que, tras varias décadas de desarrollo en democracia y al defraudarse a una ciudadanía con expectativas crecientes, termina convirtiéndose en un «problema insoluble».

Esa pérdida de capacidad suele ser aprovechada, en estas democracias pactadas, por los mismos actores políticos (o, más bien, por sus herederos políticos) que quedaron descontentos o marginados al elaborarse las reglas del juego, para cuestionarlas y, de paso, para reubicar en el debate público los «problemas no resueltos» en los pactos de transición. De este modo, al reunir en una misma narrativa el descontento por un problema actual de orden socioeconómico («problemas insolubles») y las reivindicaciones pendientes de conflictos históricos («problemas no resueltos»), viejos y nuevos actores políticos, cuya lealtad a las reglas vigentes es limitada, impulsan agendas de cambio estructural que, por lo general, procuran cambios profundos de orden constitucional. Asimismo, el fortalecimiento de opciones políticas extremas que resultaron excluidas o neutralizadas durante la transición suele ampliar ostensiblemente el espectro del sistema político, generando dinámicas centrífugas, disolviendo la tendencia al bipartidismo centrista, propiciando un pluralismo polarizado y entorpeciendo los consensos necesarios para la estabilidad. Cuando estos cambios se producen en el marco de la convivencia y regulación democrática, el sistema puede eventualmente «reequilibrarse» y fortalecerse (Linz, 1989).

No obstante, en el peor de los casos —representado en este estudio por la deriva autocrática de Venezuela— dichos cambios pueden terminar propiciando la quiebra de la democracia y una reversión autoritaria.

El hecho de que este tipo de crisis —que alcanzan lo que aquí hemos considerado como un nivel 3, de carácter estructural— se produzca a partir de la tercera década, tras sellarse los pactos de la transición, posiblemente tiene que ver con que, para ese momento, es una generación distinta la que gobierna: a grandes rasgos es la siguiente a la que produjo los acuerdos fundacionales. Mientras esa primera generación de líderes de la democracia pactada suele estar marcada por la vivencia directa de dolorosos episodios conflictivos, a los cuales dieron fin mediante un duro aprendizaje que los llevó a adoptar actitudes moderadas y a asumir difíciles concesiones y negociaciones, la siguiente generación —por lo general beneficiaria del desarrollo general alcanzado durante tres décadas de democracia— suele demostrar menos temor al conflicto y mayor disposición a exigir una justicia que consideran aún pendiente, revisando así lo acordado y retomando objetivos sacrificados por sus predecesores.

El estudio no ha pretendido identificar regularidades mecánicas en apego a lógicas deterministas, sino mostrar la presencia de dinámicas recurrentes en cierto tipo de democracias. En estas democracias pactadas, los acuerdos de la transición efectivamente canalizan el juego político de forma pacífica e institucional, pero no desaparecen las razones que originan identidades y narrativas políticas fuertemente enfrentadas. Todo indica que la posibilidad de que dichos conflictos puedan reemerger está muy relacionada con la capacidad de la clase política para alcanzar consensos una y otra vez, y para resolver las demandas crecientes que genera el desarrollo en democracia.

Referencias bibliográficas

- Arenas, Nelly y Luis Gómez Calcaño** (2006). *Populismo autoritario: Venezuela, 1999–2005*. Caracas: Cendes UCV.
- Aylwin, Patricio** (1998). *El reencuentro de los demócratas. Del Golpe al Triunfo del NO*. Santiago de Chile: Ediciones B Chile.
- Baloyra, Enrique y John Martz** (1979). *Political Attitudes in Venezuela: Societal Cleavages and Public Opinion*. Austin: University of Texas Press.
- Barros, Robert** (2001). «Personalización y controles institucionales: Pinochet, la Junta Militar y la Constitución de 1980». *Desarrollo Económico* 41 (161): 17-35. Instituto de Desarrollo Económico y Social. Disponible en: <http://www.jstor.org/stable/3455963> [Consulta: 29 de mayo de 2019].
- Bitar, Sergio** (2015). «Caso de estudio: Chile». En *Coaliciones: una guía para partidos Políticos*, editado por Sef Ashiagbor y Bjarte Tørå. Estados Unidos de América: Instituto Nacional Demócrata para Asuntos Internacionales y el Centro para la Paz y los Derechos Humanos de Oslo, 105-109. Disponible en: <https://www.ndi.org/sites/default/files/coalitionguide10-160810161428.pdf> [Consulta: 16 de mayo de 2019].

- Brewer C., Allan** (1983). *Sumario de la Constitución de 1961*. Caracas: Editorial Jurídica Venezolana, Colección Sumario.
- Briceño, Héctor** (2017). «Sistema de partidos venezolano: polarización y crisis de representación», en Diego B. Urbaneja (ed): *Desarmando el modelo: las transformaciones del sistema político venezolano desde 1999*. Caracas: Konrad Adenauer Stiftung, pp. 225-258.
- Burton, Michael y John Higley** (1987). «Elite Settlements». *American Sociological Review* 52 (June), pp. 295-307.
- Caldera, Rafael** (2013). *Los Causahabientes: de Carabobo a Puntofijo. La historia de la democracia en Venezuela*. Caracas: Congitio.
- Campo del Pozo, Fernando** (2017). «Convenio de la Santa Sede con el Estado venezolano en 1964». Montalbán. *Revista de humanidades y educación* (49), pp. 402-428.
- Carrera Damas, Germán** (2005). *El bolivarianismo-militarismo. Una ideología de reemplazo*. Caracas: Ala de Cuervo.
- Cebrián, Enrique y Manuel Contreras** (2015). «La Ley para la Reforma Política: memoria y legitimidad en los inicios de la transición española a la democracia». *Revista de Estudios Políticos* 168 (Abril-Junio): 77-114. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.18042/cepc/rep.168.03> [Consulta: 20 de noviembre de 2019].
- Centre d'Estudis d'Opinió** (2018). *Barómetro*. <https://ceo.gencat.cat/ca/barometre/> [Consulta: 16 de enero de 2020].
- Centro de Estudios del Desarrollo** (CED): <https://www.ced.cl/cedcl/> [Consulta: 16 enero 2020].
- Centro de Investigaciones Sociológicas** (2011-12): www.cis.es [Consulta: 16 de enero de 2020].
- Constitución Política de la República de Chile** (1980). [actualizada 2019]. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. Disponible en: <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=242302> [Consulta: 16 de enero de 2020].
- Corrales, Javier y Michael Penfold** (2015). *Dragon in the Tropics. The Legacy of Hugo Chávez*. Washington DC: Brookings.
- Corrales, Javier y Manuel Hidalgo** (2013). «El régimen híbrido de Hugo Chávez en transición (2009-2013)». *Desafíos* 25 (1), pp. 47-86.
- Coppedge, Michael** (1994). *Strong Parties and Lame Ducks: Presidential Partyarchy and Factionalism in Venezuela*. Stanford University Press.
- Correa, Sofía** (2015). «Los procesos constituyentes en la historia de Chile: lecciones para el presente». *Estudios Públicos* 137 (verano), pp. 42-85. Disponible en: https://www.cepchile.cl/cep/site/artic/20160304/asocfile/20160304101208/rev137_5CorreaSutil.pdf [Consulta: 16 de mayo de 2018].
- Dahl, Robert** (1997). *La Poliarquía*. Madrid: Tecnos.
- Diamond, Larry, Francis Fukuyama, Donald Horowitz y Marc Plattner** (2014). «Reconsidering the Transition Paradigm». *Journal of Democracy* 25 (1), pp. 86-100. Disponible en: https://www.researchgate.net/publication/265828466_Reconsidering_the_Transition_Paradigm [Consulta: 13 de octubre de 2017].
- Diamond, Larry, Marc Plattner y Christopher Walker** (2016). *Authoritarianism Goes Global: The Challenge to Democracy*. Baltimore: Johns Hopkins University Press y The National Endowment for Democracy.
- El País** (1976). «Adolfo Suárez, nuevo Presidente del Gobierno». 4 de julio. Disponible en: https://elpais.com/diario/1976/07/04/portada/205279203_850215.html [Consulta: 2 de noviembre de 2019].
- Encarnación, Omar** (2008). *Spanish Politics*. Cambridge: Polity Press.
- Elkins, Zachary, Tom Ginsburg y James Melton** (2009). *The Endurance of National Constitutions*. Nueva York: Cambridge University Press.

Fernández-Miranda, Faustino (2010). «La Constitución Española de 1978. Los derechos fundamentales», en *Sistema político español*, coordinado por Andrés de Blas Guerrero, Faustino Fernández-Miranda Alonso, Jesús de Andrés Sanz, María Sánchez-Roca Ruiz. Madrid: UNED, pp. 87-209.

Fernández-Miranda, Juan (2017). *El guionista de la transición. Torcuato Fernández-Miranda, el profesor del Rey*. Plaza y Janes. Primera edición digital Kindle.

Field, Bonnie (2008). «Descongelando la democracia: el descenso de la colaboración interpartidista en España (1977-2004)». *Revista Española de Ciencia Política* 19 (octubre), pp. 79-102. Disponible en: https://www.researchgate.net/publication/272922239_Descongelando_la_democracia_el_descenso_de_la_colaboracion_interpartidista_en_Espana_1977-2004 [Consulta: 20 de abril de 2019].

Foa, Roberto y Yasha Mounk (2017). «The Signs of Deconsolidation». *Journal of Democracy* 28 (1), pp. 5-15. The Johns Hopkins University Press. Disponible en: https://www.journalofdemocracy.org/wp-content/uploads/2017/01/02_28.1_Foa-Mounk-pp-5-15.pdf [Consulta: 16 de noviembre de 2019].

Fukuyama, Francis (2015). «Why is Democracy Performing So Poorly». *Journal of Democracy* 26 (1), pp. 11-20. Disponible en: <https://www.journalofdemocracy.org/articles/why-is-democracy-performing-so-poorly/> [Consulta: 13 de octubre de 2017].

Garretón, Manuel (2003). *Incomplete Democracy*. Chapel Hill: University of North Carolina Press.

Garretón, Manuel (1985). «Chile: en busca de la democracia perdida». *Desarrollo económico* 25 (99), pp. 381-397. Instituto de Desarrollo Económico y Social. Disponible en: <http://www.jstor.org/stable/3467021> [Consulta: 23 mayo 2018].

Gil Calvo, Enrique (2000). «Crítica de la transición». *Claves de la Razón Práctica* 107 (noviembre), pp. 9-15.

Ginsburg, Tom y Aziz Huq (2018). *How to Save Constitutional Democracy*. The University of Chicago Press.

Godoy, Óscar (1999). «Transición chilena a la democracia: Pactada». *Estudios Públicos* 74, pp. 80-106. Santiago de Chile: Centro de Estudios Públicos. Disponible en: <https://www.cepchile.cl/la-transicion-chilena-a-la-democracia-pactada/cep/2016-03-03/183720.html> [Consulta: 23 de mayo de 2018].

Godoy, Óscar (1990). «Algunas claves de la transición política en Chile». Santiago de Chile: Centro de Estudios Públicos. Disponible en: https://www.cepchile.cl/cep/site/docs/20160303/20160303183809/rev38_godoy.pdf [Consulta: 23 de mayo de 2018].

Haggard, Stephan y Robert Kaufman (2016). *Dictators and Democrats: Masses, Elites, and Regime Change*. Princeton University Press.

Hidalgo, Manuel, Benigno Alarcón y Ángel Álvarez (2016). «Latin America's New Turbulence: Can Democracy Win in Venezuela? » *Journal of Democracy* 27 (2), pp. 20-34.

Howe, Paul (2017). «Eroding Norms and Democratic Deconsolidation». *Journal of Democracy* 28 (4), pp. 15-29. Disponible en: <https://www.journalofdemocracy.org/articles/eroding-norms-and-democratic-deconsolidation/> [Consulta: 10 de noviembre de 2017].

Huneus, Carlos (2014). *La democracia semisoberana. Chile después de Pinochet*. Santiago de Chile: Taurus.

Huntington, Samuel (1993). *The Third Wave. Democratization in the Late Twentieth Century*. University of Oklahoma Press.

Iglesias, Pablo y Juan C. Monedero (2011). *¿Que no nos representan! El debate sobre el sistema electoral español*. Madrid: Editorial Popular.

- Informe de la Comisión Valech** (2005). «Informe de la Comisión Nacional sobre Prisión, Política y Tortura». Fundación Acción Pro Derechos Humanos. Disponible en: <http://www.derechoshumanos.net/paises/America/derechos-humanos-Chile/informes-comisiones/comision-nacional-prision-politica-y-tortura.htm> [Consulta: 20 de julio de 2019].
- Informe Rettig** (1991). «Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación». Fundación Acción Pro Derechos Humanos. Disponible en: <http://www.derechoshumanos.net/lesahumanidad/informes/informe-rettig.htm> [Consulta: 20 de julio de 2019].
- Instituto Nacional de Estadística** (INE): www.ine.cl [Consulta: 16 de enero de 2020]
- Jáuregui, Gurutz** (1997). «Transiciones políticas y consolidación democrática en América Latina», *Revista de la Facultad de Derecho y Ciencia Política* 98, pp.13-33.
- Karl, Terry L.** (1997). *The paradox of plenty. Oil booms and petro-states*. Berkeley Los Angeles: University of California Press.
- Karl, Terry L.** (1990). «Dilemmas of Democratization in Latin America». *Comparative Politics* 23, pp.1-21.
- Karl, Terry L.** (1987). «Petroleum and Political Pacts: The Transition to Democracy in Venezuela». *Latin American Research Review* 22 (1), pp. 63-94. The Latin American Studies Association. Disponible en: <http://www.jstor.org/stable/2503543> [Consulta: 11 de noviembre de 2019].
- Kornblith, Miriam** (2003). «Del puntofijismo a la Quinta República: elecciones y democracia en Venezuela». *Colombia Internacional* 58 (julio-diciembre), pp.160-194. Disponible en: <https://revistas.uniandes.edu.co/doi/abs/10.7440/colombiaint58.2003.06> [Consulta: 23 de enero de 2018].
- Lalander, Rickard** (2002). «¿El suicidio de los elefantes? La descentralización venezolana entre la partidocracia y el chavismo», en *La transición venezolana: Aproximación al fenómeno Chávez* (268-ff). Centro de Investigación de Política Comparada/CIPCOM, Universidad de Los Andes, Mérida, Venezuela. Disponible en: <http://urn.kb.se/resolve?urn=urn:nbn:se:su:diva-20185> [Consulta: 2 de mayo de 2019].
- Latinobarómetro** www.latinobarometro.com [Consulta: 16 de enero de 2020].
- Lauriño, Luis** (2008). «Pacto de Avenimiento Obrero-Patronal de 1958». *Revista sobre relaciones industriales y laborales* 44, pp.33-98.
- Levine, Daniel** (1973). *Conflict and Political Change in Venezuela*. Princeton University Press.
- Levitsky, Steven y Daniel Ziblatt** (2018). *Cómo mueren las democracias*. Bogotá, Colombia: Ariel.
- Linz, Juan** (1989). *La quiebra de las democracias*. Madrid: Alianza Editorial.
- Linz, Juan y José R. Montero** (1999). «The Party systems of Spain: old cleavages and new challenges. Working paper». Papel de trabajo disponible en: http://epub.sub.uni-hamburg.de/epub/volltexte/2008/1883/pdf/1999_138.pdf [Consulta: 16 de abril de 2019].
- Linz, Juan y Alfred Stepan** (1996). *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Lijphart, Arend** (1969). *Consociational Democracy*. Cambridge University Press.
- Llera, Francisco** (2015). «Sistema de Partidos Políticos español», en *España 2015. Situación actual*, editado por Cristóbal Torres. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS).
- Luna, Juan P.** (2016). «Delegative Democracy Revisited: Chile's Crisis of Representation». *Journal of Democracy* 27 (3), pp. 129-138. Johns Hopkins University Press. Disponible en: <https://muse.jhu.edu/article/623614> [Consulta: 8 de noviembre de 2019].

Mainwaring, Scott y Aníbal Pérez-Liñán (2013). *Democracies and Dictatorships in Latin America: Emerge, Survival, and Fall*. Cambridge University Press.

Martínez Cuadrado, Miguel (1983). «Bases, principios y criterios de la reforma electoral española: examen jurídico constitucional». *Revista Estudios Políticos* (Nueva Época) 34 (julio-agosto). Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/ejemplar/3248> [Consulta: 16 de octubre de 2019].

Ministerio del Interior del Gobierno de España: www.infoelectoral.mires [Consulta: 31 de octubre de 2019].

Monedero, Juan C. (2002). «La transición postfranquista a la monarquía parlamentaria», en *Sistema político español*, editado por Paloma Román Marugán. Madrid: S.A. MacGraw Hill / Interamericana de España, pp. 41-81.

Morgan, Jana (2011). *Bankrupt Representation and Party System Collapse*. The Pennsylvania State University Press.

Navia, Patricio (1999). «La transición democrática chilena, un juego entre actores racionales». Ponencia presentada en el V Congreso Nacional de Ciencia Política. Santiago de Chile. Disponible en: <http://patricionavia.com/papers/transiciondemocratica>. PDF [Consulta: 6 de noviembre de 2019].

Nogueira, Humberto (2008). «La evolución político-constitucional de Chile 1976-2005». *Estudios constitucionales* 6 (2), pp. 325-370. Santiago de Chile: Centro de Estudios Constitucionales de Chile. Disponible en: https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=50718-52002008000100011 [Consulta: 8 de diciembre de 2019].

Ottone, Ernesto (2014). «Cambio de ciclo político». *Estudios Públicos* 134, pp. 69-185. Santiago de Chile: Centro de Estudios Públicos. Disponible en: https://www.cepchile.cl/cep/site/artic/20160304/asocfile/20160304100704/rev134_EOttone.pdf [Consulta: 6 de octubre de 2019].

Peñalver, Thays (2015). *La conspiración de los doce golpes*. Caracas: Cyngular.

Preston, Paul (2013). *El zorro rojo: la vida de Santiago Carrillo*. Madrid: Debate.

Pacto de Puntofijo (1958). Disponible en: <http://servicio.bc.uc.edu.ve/derecho/revista/idc/22/22-10.pdf> y https://es.wikisource.org/wiki/Pacto_de_Puntofijo [Consulta: 6 de abril de 2019].

Programa Mínimo de Gobierno (1958). Disponible en: <http://constitucionweb.blogspot.com/2010/07/declaracion-de-principios-y-programa.html> [Consulta: 14 de noviembre de 2019].

Przeworski, Adam (2010). *Qué esperar de la democracia: Límites y posibilidades del autogobierno*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.

Rey, Juan C. (2009). «El sistema de partidos venezolano 1830-1999». *Temas de formación sociopolítica* pp. 16-36. Caracas: Centro Gumilla - UCAB.

Rey, Juan C. (1998). *Problemas sociopolíticos en América Latina*. Caracas: Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, Universidad Central de Venezuela [1980].

Román, Paloma (2002). «Los partidos y los sistemas de partidos», en *Sistema Político Español*, editado por Paloma Román Marugán. Madrid: S.A. MacGraw Hill / Interamericana de España, pp. 101-123.

Romero, Anibal (2010). *La miseria del populismo. Historia y política de Venezuela*. Caracas: Editorial Equinoccio. Universidad Simón Bolívar.

Rovira, Cristóbal (2007). «Chile: Transición pactada y débil autodeterminación colectiva de la sociedad». *Revista Mexicana de Sociología* 69 (2), pp. 343-372. Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Sociales.

Santamaría, Julián (2008). «La Transición democrática española revisitada», en España siglo XXI. *La política*, vol. 2, editado por Manuel Jiménez de Parga y Fernando Vallespín. Madrid: Biblioteca Nueva, pp. 497-518.

Sartori, Giovanni (1999). *Elementos de teoría política*. Madrid: Alianza Editorial.

Secretaría General Técnica de la Presidencia del Gobierno (1978). *Un nuevo horizonte para España: discursos del Presidente de Gobierno 1976-1987*. Madrid: Servicio Central de Publicaciones. Colección Informe.

Secretaría General Técnica Presidencia del Gobierno (1977). *Los pactos de la Moncloa: Texto completo del acuerdo económico y del acuerdo político. Madrid, 8-27 Octubre 1977*. Madrid: Servicio Central de Publicaciones. Colección Informe.

Secretaría General Técnica de la Presidencia del Gobierno (1976). *Reforma constitucional: Proyecto de Ley para la Reforma Política*. Madrid: Servicio Central de Publicaciones. Colección Informe.

Secretaría General Técnica de la Presidencia del Gobierno (1976). *El mensaje de la Corona*. Madrid: Servicio Central de Publicaciones. Colección Informe.

Servicio Electoral de Chile. <https://www.servel.cl/> [Consulta: 10 de enero de 2020].

Siavelis, Peter (2009). «Enclaves de la transición y democracia chilena». *Revista de Ciencia Política* 29 (1), pp. 3-21.

Tovar, Justo (1999). «La negociación de la transición democrática (1983-1989)». Versión resumida del trabajo de grado presentado para optar al título de Magister en Gestión y Políticas Públicas. Universidad de Chile. Disponible en: <http://www.dii.uchile.cl/mgpp/> [Consulta: 27 de agosto de 2019].

Villarroya, Joaquín (1979). «Proceso Constituyente y Nueva Constitución. Un análisis crítico». *Revista de Estudios Políticos* 10, pp. 59-85. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Disponible en: <http://www.cepc.gov.es/publicaciones/revistas/revistaselectronicas?IDR=3&IDN=170&IDA=15790> [Consulta: 11 de julio de 2019].

Perfilando al hereje: legislación y sacralización de la política en el Socialismo del siglo XXI*

Carmen Geraldine Arteaga Mora** 29-63

Resumen

El artículo parte de una investigación sobre narrativa política del Socialismo del siglo XXI. Se propone que apuntala una religión política, es decir un sistema político de rasgos totalitarios. Desde los Estudios Críticos del Discurso (ECD), se aborda la Ley Constitucional contra el Odio, por la Convivencia Pacífica y la Tolerancia, y se concluye que a pesar de que en su redacción enaltece valores democráticos y derechos individuales, en la práctica ha funcionado para reforzar un aparato judicial de represión e intimidación, construir simbólicamente al antagonista ontológico del chavismo (el hereje), y suprimir la libertad individual, al darle rango legal a la militancia obligatoria, que prescribe la promoción activa de los postulados ideológicos del régimen. Este proceso se realiza dentro de una metarrealidad, donde el Socialismo del siglo XXI genera una sacralización de la política y del espacio público.

Palabras clave

Narrativa política / Totalitarismo / Religión política / Leyes contra el odio / Metarrealidad

Abstract

This paper shows results from a research on 21st Century Socialism's political narrative. We propose that it endorses the development of a political religion, in other words, a totalitarian system. From the perspective of Critical Studies of Discourse (CSD), we approach the Constitutional Law against Hate, for Peaceful Coexistence and Tolerance. The preliminary conclusion is that despite the fact that this law formally endorses democratic values and human rights, in practice contributes to build repression and intimidation judicial mechanisms. It also helps to define the ontological antagonist of the regime (the heretic), and suppress individual freedom, by giving legal status to the mandatory promotion of the main ideological principles of Chavismo. This process is carried out within a meta-reality, where 21st Century Socialism produces political sacralization.

Key words

Political narrative / Totalitarianism / Political Religion / Hate Laws / Meta-reality

* Este artículo se deriva del trabajo de investigación de año sabático titulado «La construcción de una trascendencia immanente en la figura de Hugo Chávez», conducido por la autora los años 2019-2020.

** Profesora Asociada en el Departamento de Ciencias Sociales de la Universidad Simón Bolívar.
Correo: cartega@usb.ve.

Introducción

Nicolás Maduro: la fase postcarismática del chavismo

En 1998 Hugo Chávez ganó los comicios presidenciales en Venezuela, liderizando la llamada revolución bolivariana. En su mandato, impulsó el establecimiento de un sistema que durante su primer lustro calificó como democracia participativa y, luego de 2005, lo asumió abiertamente como socialista, bautizándolo como Socialismo del siglo XXI —expresión que en el presente artículo se considera sinónimo del más informal «chavismo»—. Su muerte significó la llegada de Nicolás Maduro al poder, en el año 2013, luego de un cuestionado proceso electoral.

A mediados de 2017, con la justificación de dar fin a meses de protestas callejeras, Maduro llamó a la formación de una Asamblea Nacional Constituyente (ANC). Aún cuando hubo denuncias sobre el carácter irrito de la convocatoria, esta instancia se instaló y adelantó funciones legislativas.

La ANC aprobó la Ley Constitucional contra el Odio, por la Convivencia Pacífica y la Tolerancia —conocida como «ley contra el odio» y que se aludirá así en el texto—, promulgada en la Gaceta Oficial 41.274 del 8 de noviembre de 2017.

Se propone en este artículo que esta ley se encuadra dentro de una dinámica de consolidación de un sistema de rasgos totalitarios. Esta ley facilitaría, en dicho contexto, la represión de expresiones públicas críticas al sistema instaurado y de figuras relevantes del mismo.

Se pretende ofrecer luz sobre esta perspectiva, abordando el discurso de una legislación que se sostiene sobre patrones ideológicos cónsonos con la sacralización de la política y que ofrece la base para perfilar al «hereje», esto es, el actor que disiente, se aleja o niega el dogma oficial y su disciplina. Asimismo, la ley impulsaría la creación de mecanismos institucionales orientados a traspasar los espacios privados, cristalizando la penetración de la persona por la maquinaria de poder del Estado. Lo anterior se refleja en la imposición por vía jurídica de un marco ideológico, doctrinario y ético a las personas y familias, prescrito como deber cívico militante en todos los aspectos de la vida pública y privada.

Se considera el contenido de la ley contra el odio desde el punto de vista discursivo, atendiendo especialmente cómo en los aspectos explícitos e implícitos de la misma se estructuran los basamentos para el establecimiento de un estado de censura y la criminalización de personas o colectividades por razones políticas.

El análisis se apoya metodológicamente en la perspectiva de los Estudios Críticos del Discurso (ECD), recurriendo específicamente al denominado «cuadrado ideológico» de van Dijk (1996; 2003b; 2005), el cual hace énfasis en la construcción discursiva del endogrupo («nosotros») y el exogrupo («ellos»). La premisa manejada desde el «cuadrado ideológico»

es que, en un escenario social de existencia de diversos grupos, cada cual se representa a sí mismo (endogrupo), magnificando sus rasgos positivos y minimizando o invisibilizando sus rasgos negativos, mientras que tiende a representar a los otros (exogrupo) con un criterio inverso al anterior, en un fenómeno que puede esquematizarse de la siguiente forma:

Figura 1

Cuadrado ideológico de van Dijk

Nosotros	Ellos
Magnificación rasgos positivos	Magnificación rasgos negativos
Minimización rasgos negativos	Minimización rasgos positivos

Se considera este esquema particularmente adecuado porque justamente se enfoca en el uso del discurso para «construir» tanto al semejante como al antagonista o adversario ontológico. En el discurso es previsible encontrar una autorrepresentación positiva del yo y una representación negativa del otro. Se entiende que la ley contra el odio forma parte de una trama intertextual, en la cual distintos discursos presentes en el espacio público se articulan para apuntalar una narrativa en la cual la revolución boivariana en el poder tendría potestad para impulsar procesos de discriminación sobre personas o entidades, sobre la base de su extrañamiento de los postulados ideológicos del régimen.

La ley contra el odio participa en la dinámica otorgando rango legal a dichos procesos, y favoreciendo la criminalización de quienes manifestasen su resistencia a la revolución, en un amplio espectro de acciones que podrían ir desde la oposición política abierta, hasta la protesta por déficits en la gestión gubernamental, la simple resistencia pasiva a acatar los mandatos doctrinarios previstos o la neutralidad manifiesta ante ellos.

Se asume en este marco la definición de discurso como un acontecimiento comunicativo, «...que incluye la interacción comunicacional, los textos escritos y también los gestos asociados... las imágenes y cualquier otra dimensión o significación semiótica o multimedia» (van Dijk: 2003: 146). Esta definición se complementa con la ofrecida por Link, citado por Jager (2003), donde se entiende que el discurso constituye un «concepto de habla que se encontrará institucionalmente consolidado en la medida en que determine y consolide la acción y, de ese modo, sirva ya para ejercer el poder» (*Ibidem*: 63).

El *corpus* analizado es el texto de la referida ley, tomado como un macroacto de habla, el cual es definido por van Dijk (1996: 72) como «un acto de habla que resulta de

la realización de una secuencia de actos de habla linealmente conectados». A propósito de esta definición, conviene recordar que el paradigma de los actos de habla, desarrollado inicialmente por Austin (1982) y posteriormente por Searle (1986 [1969]), establece la existencia de un universo de acciones, intenciones e implicaciones en la comunicación humana y verificada en el discurso, que de alguna manera se resume en cinco categorías que corresponden a actos de habla expresivos, declarativos, directivos, representativos y comisivos. En un macroacto de habla es posible encontrar manifestaciones de todas o varias de las categorías mencionadas.

Del *corpus* se derivan macroestructuras semánticas consistentes con los temas a analizar. Van Dijk (2005: 152) destaca que «los temas no pueden ser observados directamente como tales, sino que han de ser inferidos del discurso». Consecuentemente, se abordan aspectos semánticos, figuras retóricas, la agentividad y los hilos discursivos

El primer tema se refiere a la representación discursiva del emisor del discurso. En este caso, la agentividad se atribuye a la Asamblea Nacional Constituyente y al gobierno encabezado por Nicolás Maduro, y en un plano intertextual más amplio, al Socialismo del siglo XXI. Dentro de este tema se encuentran los tópicos referidos a su autorrepresentación como actor político.

El segundo macrotópico consiste en la construcción del exogrupo («ellos»), entendido como el antagonista o violador potencial de la ley. Dentro del cuadrado ideológico de van Dijk el esquema de representación de actores sociales establece que desde el endogrupo («nosotros») se acentuarán autorrepresentaciones positivas y se minimizarán los rasgos negativos, mientras que el proceso contrario ocurre para la representación del exogrupo, es decir, se minimizarán los rasgos positivos y se sobredimensionarán los rasgos negativos.

La pregunta que se plantea es cómo se instala un alineamiento ideológico entre el marco legal y las metas políticas de un proyecto de poder que en este caso es el Socialismo del siglo XXI, para construir el tópico del enemigo de la revolución, que permite criminalizar toda manifestación de oposición o crítica.

En la siguiente sección se ofrece una reseña general de conceptos clásicos sobre el totalitarismo, que pretenden servir como fundamento teórico.

Totalitarismo y espacio público

En el Tercer Informe sobre Venezuela (2017), elaborado por el secretario general de la Organización de Estados Americanos (OEA), Luis Almagro, se sostiene que para el año 2017, el gobierno de Nicolás Maduro no solo revelaba «...su intención de crear una dictadura, pero un estado totalitario, en el cual él y sus *coconspiradores* tienen control absoluto y total, sin dejar que exista ni una sola voz disidente» (*Ibidem*: 46). Asimismo, se dejaba asentado en dicho documento la utilización del poder judicial para entronizar tal

sistema, al expresar que «Los Magistrados del Tribunal Supremo se han dejado manipular y se han convertido en instrumentos esenciales del plan del Ejecutivo para crear un Estado totalitario» (*Ibídem*: 47).

Aparte de la importancia intrínseca de las acusaciones expresadas en el informe, el escrito también fue notable porque mostraba cómo, la naturaleza totalitaria del chavismo, dejó de ser un tema de especulación meramente académica para pasar a formar parte del lenguaje formal de instancias políticas y diplomáticas.

Más aún, explícitamente se exponía que las actuaciones legislativas *ad hoc* eran uno de los pilares de la concreción de tal sistema. Este insumo justifica suficientemente la pertinencia de desarrollar un trabajo que considere en primer lugar la deriva totalitaria del Socialismo del siglo XXI en Venezuela y, dentro de este marco, el uso de la ley para apuntalarlo.

En cuanto al origen y devenir del concepto de totalitarismo, autores como Traverso (2005: 100) consideran que desde su surgimiento ha involucrado tantas acepciones, que se ha tornado «maleable, polimorfo, elástico, y en el fondo ambiguo». Sobre su definición, se considera que esta tarea tiene las dificultades propias de un fenómeno sujeto a interpretaciones que conjugan su naturaleza con las del contexto histórico-político donde surge.

No existe un perfil unívoco ni monolítico, amén que su evolución como forma de ejercicio del poder desde el siglo XX en distintas sociedades lo dota de rasgos diversos, donde es complejo determinar lo propio del fenómeno frente a lo circunstancial y su definición termina siendo tautológica y vinculada a campos semánticos en permanente transformación (Segal, 2015; Blanco, 2018).

De acuerdo con Blanco (2018: 231), más allá de las circunstancias históricas que rodearon su emergencia en el siglo XX, el totalitarismo se interpreta sistémicamente como una dinámica que emerge de «...inestabilidades generadas por una sociedad funcionalmente diferenciada, y particularmente, por las dificultades derivadas de la diferenciación y clausura operativa del sistema político de la sociedad». Siguiendo a este autor, el totalitarismo en términos socioestructurales suele ser una consecuencia de «tendencias inflacionarias de los medios de comunicación del poder...» cuando en su lógica discursiva ofrece confianza (en su proyecto) sin base de sustentación, y se hace responsable «a sí mismo por la totalidad de la sociedad».

Martínez (2011) sostiene que el totalitarismo conforma:

... un conjunto de prácticas y modos de pensar que moldean a los hombres, y sus relaciones sociales a partir de ciertas ideas-fuerza, de determinadas formas de vida en sociedad y de las particularidades que implica el desarrollo industrial. El totalitarismo

es también, por consiguiente, una forma de generación de poder, caracterizada por una irrefrenable tendencia a la irracionalidad y por cierta «vocación de suicidio social», por así llamarla (Martínez, 2011: 46).

Concluye su reflexión planteando que en el siglo XXI existen condiciones políticas y socioculturales que podrían propiciar dinámicas totalitarias como, por ejemplo, el surgimiento de democracias iliberales —expresión que relaciona con la de democracias totalitarias elaborada por Talmon (1956)—, las cuales mantienen mecanismos plebiscitarios que las asemejan a la democracia, pero que en la práctica se alejan de este sistema, como serían los casos, de Irán y Venezuela. Otra condición sería la aparición del hombre-red, consecuencia de la revolución informática, tal como en el siglo XX el industrialismo y la consolidación de las sociedades capitalistas dieron lugar al hombre-masa.

De acuerdo con Todorov (2002), la Rusia revolucionaria bajo Lenin fue el primer Estado totalitario. No obstante, la palabra en términos históricos entró en el universo lingüístico de la política de la mano de Giovanni Amendola, quien en un artículo publicado el 12 de mayo de 1923 usó la expresión «sistema totalitario» para referirse al régimen fascista establecido por Benito Mussolini. Fue empleado inicialmente para calificar al fascismo y pronto también al nacionalsocialismo del III Reich de Adolf Hitler. Durante la primera mitad del siglo XX, no poseía la connotación absolutamente negativa que adquirió posteriormente y diversos movimientos políticos en Europa, e incluso en Asia (Japón), reclamaban para sí la cualidad totalitaria (Fuentes, 2006).

El comunismo soviético fue objeto de mayor debate, por diversas razones asociadas especialmente al papel de la URSS estalinista durante la Segunda Guerra Mundial, y a las simpatías de que gozaban el comunismo y el socialismo entre los intelectuales occidentales. En la segunda mitad del siglo XX, a medida que tomó forma la Guerra Fría, creció la aceptación de la naturaleza totalitaria del sistema soviético.

Conceptualmente, el totalitarismo se considera un fenómeno propio de la modernidad y de la sociedad de masas, y suele propugnar una ideología que involucra la creación de un Hombre Nuevo. Por una parte, los sistemas totalitarios han sido considerados como religiones seculares, o bien religiones políticas, por autores como Talmon (1956); Aron (1985), Voegelin (1994; 1997), Gentile (2001; 2007), entre otros, dado el grado de compromiso y fe mística que exigen a sus seguidores, por los atributos mesiánicos que suele atribuirse a los liderazgos que los impulsan, por el carácter utópico y trascendental de las propuestas que suelen enarbolarse y por el proceso de sacralización de la política, que apunta a clausurar el espacio público como lugar de libre debate de ideas.

Al respecto, Aron (1985:370), explica las religiones seculares como «...las doctrinas que ocupan en el alma de nuestros contemporáneos el lugar de la fe que se ha desvanecido

y sitúan aquí abajo, en el horizonte lejano del porvenir, bajo la forma de un orden social que hay que crear, la salvación de la humanidad».

Gentile (2001) sostiene que son religiones políticas porque el carácter sagrado que se reservaba a la religión tradicional se traspassa a la arena secularizada de la política. El historiador Paul Johnson (1988: 59), comparte el carácter religioso de las formas totalitarias y afirma que en las religiones seculares la idea de Dios (crecientemente defenestrada o desacreditada) mutó en «Voluntad de Poder».

Desde distintas posturas filosóficas y teóricas, autores como Popper (1945), Lefort (2004), Arendt (2008), Hayek (2009), entre otros, postulan que los sistemas totalitarios son la antítesis por excelencia de los principios liberales que sostienen el sentido de libertad individual sobre el que se basa la democracia occidental moderna, debido a la propensión colectivista que los caracteriza.

Estos autores destacan la aspiración de extender el dominio del Estado hasta la más profunda intimidad personal, tal como lo recreó Orwell (2014) en su obra «1984», así como también la vocación expansionista de dominio global que evidencian estos proyectos. Otro elemento distintivo del totalitarismo que estos autores trabajaron, es la manipulación del lenguaje y el papel de la propaganda para distorsionar la realidad y la razón, y generar la llamada verdad oficial. Este clima de imposición de escenarios ilusorios suele lograrse por la resignificación del habla cotidiana, como apunta Hayek (2009):

Pocos trazos de los regímenes totalitarios son a la vez tan perturbadores para el observador superficial, y tan característicos de todo un clima intelectual, como la perversión completa del lenguaje, el cambio de significado de las palabras con las que se expresan los ideales de los nuevos regímenes (p. 198).

Popper, en «La sociedad abierta y sus enemigos», plantea que las bases del pensamiento totalitario forman parte de la civilización occidental, como contracara de la democracia liberal, y pueden rastrearse hasta Platón. Afirma que el historicismo en general y el marxismo en particular son inherentemente totalitarios y liberticidas, por el determinismo que muestran como impronta para explicar el devenir de la Humanidad.

Por su parte, Talmon (1956) enraiza el totalitarismo en la obra de J.J. Rousseau e introduce el concepto de «democracia totalitaria», que de alguna manera actualiza la noción de tiranía de la mayoría, desarrollada por Tocqueville, y destaca que en la modernidad pueden tener éxito tiranías respaldadas por las masas, que avanzan hacia el aplastamiento del individuo por la vía de la perversión de la igualdad en homogeneización.

La asociación del totalitarismo con la cristalización de la sociedad de masas, la cual desplazó las sociedades estamentales tradicionales que proporcionaban al individuo la se-

guridad de la pertenencia a algún espacio o agregado social y que le garantizaba un lugar en el mundo, han sido bien estudiados por Lefort (2004) y Arendt (2008 [1951]). Así, los liderazgos totalitarios, frecuentemente mesiánicos, atraen a los individuos aterrados ante el vacío que supone la libertad moderna.

Arendt, en su obra, ubica el origen del totalitarismo en el imperialismo y el racismo, concretamente el antisemitismo, refiriéndose al nacionalsocialismo y al socialismo soviético, aun cuando ya en el prefacio de la edición de 1966 de «Los orígenes del totalitarismo» califica a la China como nación totalitaria, aunque en esta el antisemitismo no forme parte de su discurso.

Arendt analiza los mecanismos socio-psicológicos de dominación, para lograr la docilidad de los individuos. Para ella, el terror total es la forma de gobierno típicamente totalitaria y la barbarie y crueldad no son excepcionales sino condiciones sistémicas: «La propaganda... es un instrumento, y posiblemente el más importante, del totalitarismo en sus relaciones con el mundo no totalitario; el terror, al contrario, constituye la verdadera esencia de su forma de gobierno» (2008: 428).

Dicho terror no tiene lugar en un marco extrajudicial, sino que justamente la maquinaria de Estado funciona para desarrollar un aparato jurídico *ad hoc* al terror. En este aspecto coincide con Lefort (2004) quien señala que el tratamiento a la legalidad en estos sistemas se ajusta al desvanecimiento de criterios positivos de inocencia, culpabilidad o verdad o falsedad, ya que el objetivo supremo es la confirmación permanente del universo de sentido del movimiento totalitario:

En los Estados socialistas no son violados derechos individuales cuando se condena a los hombres por delito de opinión. Y no serían errores, ni faltas, ni ataques accidentales a la legalidad, lo que resultaría de un ejercicio defectuoso del poder. Estos acontecimientos dan testimonio de un modo de constitución de la sociedad, de la especificidad de su sistema político. La vocación del poder totalitario consiste efectivamente en atraer hacia su ámbito al pensamiento y a la palabra públicos; en clausurar el espacio público... para convertirlo en su espacio privado (Lefort, 2004: 195).

Vargas (2011), sostiene que estos sistemas construyen un aparato jurídico que les permite conculcar la libertad individual, instaurar un estado de terror y, al mismo tiempo, ofrecer una imagen de existencia de Estado de derecho.

La criminalización arbitraria es parte del ejercicio del poder totalitario, fundado en una moral revolucionaria, que se esfuerza en la liquidación de los ámbitos de libertad previstos en la modernidad, en función de un objetivo trascendente superior. El resultado suele ser la clausura del espacio público como ámbito de expresión y debate abierto en la sociedad, y la fusión del mundo de lo público con lo privado.

Un aporte central en términos de tipologización de los sistemas totalitarios fue el realizado por Carl Friedrich y Zbigniew Brzezinski (1956), quienes elaboraron una serie de características definitorias: a) la existencia de una ideología oficial, excluyente y base de un proyecto abarcante de carácter utópico; b) un partido único, encabezado por un líder mesiánico; c) terror policial como política de Estado; d) monopolio de los medios de comunicación masivos; e) monopolio del uso de la fuerza; f) centralización y fiscalización de la actividad económica; g) control del aparato judicial en función de sus metas ideológicas; y, h) el expansionismo sistemático, coincidiendo en esto con autores mencionados líneas arriba.

Estas características se complementan con las propuestas por Raymond Aron (1968), quien señala a su vez: a) el monopolio de la actividad política por un partido o movimiento; b) el proyecto o ideología del partido se convierte en la verdad oficial del Estado; c) el Estado se atribuye el monopolio de los medios de fuerza y persuasión; d) la mayor parte, si no toda, de la actividad económica y productiva de la nación queda sometida a dicha verdad oficial; y e) hay una criminalización de las «faltas» económicas, sociales o políticas, cuyos infractores son castigados por el terror ideológico y policial.

De acuerdo con Fuentes (2006), el totalitarismo como categoría de análisis político decayó a mediados de los años sesenta y experimentó un resurgir desde los ochenta, asociado al abordaje de los comunismos de Europa del este y de América Latina (casos Nicaragua y Cuba). En todo caso, se ha reivindicado su utilidad y vigencia como categoría de análisis político (Sartori, 2007; Martínez, 2011; Blanco, 2018).

Con respecto a la clasificación del Socialismo del siglo XXI en tanto sistema político, en las líneas siguientes se reúnen algunas visiones teóricas que lo han descrito, y que tienden a enmarcarlo como un autoritarismo.

Socialismo del siglo XXI ¿una autocracia totalitaria?

El Socialismo del siglo XXI ha inspirado cientos de páginas de análisis y discusión sobre su naturaleza política, y no existe un consenso al respecto. En algún momento ha sido considerado un régimen híbrido o un autoritarismo competitivo (Aponte y Gómez, 2009; Corrales y Penfold, 2011; Arias, 2012; Mainwaring, 2012; Corrales e Hidalgo, 2013; Puyosa y Chaguaceda, 2017).

Se acepta que maneja un discurso eminentemente populista (Post, 2007; Zúquete, 2008; Cannon, 2009; Arenas, 2010; Gómez y Arenas, 2013; Samet, 2013). En este sentido, Gómez y Arenas (2013) lo califican como un sistema populista autoritario electoral —es decir, un autoritarismo competitivo— en los términos definidos por Levitsky y Way (2004). Los mencionados autores (Gómez y Arenas), destacan que el régimen adoptó este carácter en virtud de no haber logrado consolidar un esquema totalitario, y haber derivado en

un «totalitarismo imperfecto» (Linz, 2000). Con respecto a sus fundamentos ideológicos, Gómez y Arenas (*ibidem*) afirman:

...el chavismo no posee una ideología elaborada, aunque es necesario tener en cuenta que luego de su abierto manifiesto en favor del socialismo, posterior a la elección presidencial de 2006, ha ido acercándose cada vez más hacia una justificación ideológica de su régimen en la perspectiva comunista. Así, en el año 2010 el presidente Chávez asumió por vez primera que su acción de gobierno estaba guiada por el marxismo. Pese a esto, es más bien una «mentalidad característica», el bolivarianismo, la que sirve de ideario a su ejercicio de gobierno (p. 23).

Aveledo Coll (2019) ubica al chavismo dentro de la tradición ideológica marxista revolucionaria venezolana, combinada con bolivarianismo, populismo y el personalismo carismático castrense como estilo de actuación, amén de lo que engloba como nacionalismo ideológico y que se refiere a las alusiones a Ezequiel Zamora y Simón Rodríguez (Robinson). De acuerdo con este autor, el chavismo ha progresado hacia su radicalización a lo largo de las décadas transcurridas desde su llegada al poder y se muestra irreconciliable con el proyecto policlasista del Pacto de Punto Fijo y con los partidos que lo representan e, igualmente, lo considera contradictorio con el pluralismo democrático.

Por su parte, Martínez y Vairbeg (2015) ofrecen una caracterización del chavismo como claramente revolucionario, que se ancla en un pasado mítico a través del bolivarianismo, pero que al mismo tiempo propone cambios profundos en clave iliberal y que luego de la muerte de Chávez habría superado la fase populista para entrar en el «momento institucionalizador», donde establecerían un nuevo orden «pretendidamente socialista». Coinciden así con Aveledo Coll en el planteamiento de profundización revolucionaria a medida que se consolidaba en el poder. Según Martínez y Vairbeg, el chavismo adelanta consistentemente acciones que configuran un régimen iliberal, es decir, de factura totalitaria. En este sentido, «tales disposiciones son a veces tan extremas que entran en conflicto con la Constitución que el mismo chavismo impulsó en 1999, llegando al punto de encarnar la aspiración (más típicamente revolucionaria y poco populista) de ser exportadas a toda la región» (Martínez y Vairbeg, 2015: 494).

Entre quienes comparten la interpretación del chavismo como un proyecto político de carácter totalitario, puede mencionarse también a Kohn y Rico, 2009; Mendoza Ángulo, 2009; Caballero, 2010; Pérez, 2011; Blanco, 2016, 2018; López Maya, 2016; Blanco Carrero, 2017; Caldera Ynfante, 2017; Arteaga, 2019. Se considera para los fines de este artículo que este concepto es más adecuado, ya que su potencia teórica permite la comprensión de las ficciones que se constituyen en la verdad oficial, bajo la cual se

legitiman, generan explicaciones de la realidad y categorizan a las personas. Igualmente, otro elemento definitorio de los totalitarismos es la desaparición de la división entre lo público y lo privado, y la aspiración a intervenir el campo afectivo y los sentimientos particulares.

La vertiente místico-religiosa del chavismo también ha sido objeto de análisis. Por ejemplo, Ana Teresa Torres (2013) plantea que, ya desde los tiempos de Chávez en la presidencia, la revolución bolivariana se encaminaba hacia un «totalitarismo a la venezolana» basado en un discurso muy emocional, que vinculaba a Chávez con las masas, y que mostraba dos vértices: por una parte, era un discurso «histórico -nacionalista-bolivariano», y por otra era «redentorista-cristiano-socialista» (Ana Teresa Torres, 2013:143). La retórica del entonces mandatario realizaba una suerte de sincretismo con elementos de las categorías mencionadas, sin ajustarse canónicamente a los conceptos que les serían propios, logrando resignificarlos para sus propios fines. Así, el tópico nacionalista bolivariano lo enlazaba a él mismo como heredero de un pasado heroico, que mezclaba con brochazos de socialismo y cristianismo, que le permitían proyectar una imagen de redentor de los oprimidos, seguidor y modelo de Cristo en la tierra. El resultado era un personaje mesiánico y conectado afectivamente con su electorado, constituyendo una suerte de «iglesia-patria», dirigida por el «padre-líder», quien repartía sus dones solamente a los fieles y dejaba por fuera a los infieles («apátridas», «escuálidos»).

Michelle Ascensio (2013) destaca que el estilo de Chávez poseía un fuerte contenido mesiánico (no necesariamente religioso) y que, al ser carismático y ofrecer la redención de las supuestas clases oprimidas, abonaba el terreno para ser precibido como sacro por la población.

Por su parte, Peraza (2013) explica que el elemento religioso fue explotado en la arena política por Chávez, quien apelando, con una interpretación libre y sincrética, a recursos simbólicos del catolicismo popular, de la tradición clásica de la Iglesia y de la teología de la liberación, se proyectaba como un Mesías davídico, portador de un proyecto de salvación de la Humanidad y redentor de las clases largamente oprimidas en Venezuela. Este autor advierte que un Mesías davídico, como sujeto visionario y predestinado, no es en modo alguno un personaje democrático.

Seguidamente se ofrece una breve reseña del surgimiento y evolución de las llamadas leyes contra el odio y, cómo, en el caso venezolano, esta legislación encaja dentro del planteamiento sacralizador de la política y liberticida propio de los totalitarismos.

Sobre las legislaciones contra los discursos de odio y el caso Venezuela

Los sistemas de corte totalitario no han sido ajenos a legislaciones aparentemente dirigidas a perseguir lo que definen como hostilidad u odio entre la población.

Por ejemplo, el historiador Paul Johnson (1988) narra cómo en la sección 29 de la Ley de Administración Nativa de 1927 de la república sudafricana, en plena vigencia del *apartheid*, se penalizaba «a todas las personas que pronuncian palabras o ejecutan otro acto cualquiera con el propósito de promover sentimientos de hostilidad entre los nativos y los europeos» (p. 526). El autor destaca que la experiencia de Sudáfrica no se trató de un caso aislado en el continente africano:

En Zambia... su dictador unipartidario, Kenneth Kaunda, denominó «humanismo» a la filosofía nacional. Según dijo, ella derivaba de la verdad de que todas las personas son «humanas bajo la piel». Pero sucedió que unas eran más humanas que otras. El «humanismo de Zambia», declaró, «trata de erradicar todas las tendencias perversas del hombre...de lograr la realización de la perfección humana», liberando a la sociedad de las «inclinaciones humanas negativas, por ejemplo, el egoísmo, la codicia, la hipocresía. El individualismo, la pereza, el racismo, el tribalismo, el provincialismo, el nacionalismo, el colonialismo, el neocolonialismo, el fascismo, la pobreza, las enfermedades, la ignorancia y la explotación del hombre por el hombre». Esta lista ofrecía al Estado infinitas posibilidades de acción autoritaria (p. 536).

Por su parte, la extinta Unión Soviética propuso incluir el «discurso de odio» (*hate speech*), durante las discusiones preliminares para la redacción de los términos de la Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio en 1948. El delegado soviético argumentó la necesidad de «prevenir», en lugar de «castigar» una posible incitación al genocidio (Viljoen, 2005).

La idea de construir una criminalización hacia los llamados discursos de odio fue avanzando en la segunda mitad del siglo XX, de manera que ya en el año 1979 fue incluida en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966). En el art. 20 del mencionado Pacto se estipula:

Artículo 20 1. Toda propaganda en favor de la guerra estará prohibida por la ley. 2. Toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituya incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia estará prohibida por la ley.

En la edición comentada de este Pacto, publicada por el gobierno de Guatemala, en el año 2011, se aclara que se deseaba colocar una frontera que protegiera la libertad de expresión, al especificar que se permitía a los Estados restringirla, única y exclusivamente ante llamados explícitos a la guerra y a las manifestaciones de superioridad racial, y solamente para evitar riesgos a la vida e integridad de las personas.

En cuanto a la legislación americana, se registra en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica), del año 1969, el parágrafo 5 del artículo 13, que indica lo siguiente:

Artículo 13. Libertad de Pensamiento y de Expresión.

5. Estará prohibida por la ley toda propaganda en favor de la guerra y toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituyan incitaciones a la violencia o cualquier otra acción ilegal similar contra cualquier persona o grupo de personas, por ningún motivo, inclusive los de raza, color, religión, idioma u origen nacional.

No obstante, las observaciones sobre la amenaza que implicaban para la libertad de expresión o la sospecha de su uso arbitrario por parte de regímenes que pretendieran criminalizar la oposición y la disidencia fueron suficientemente significativas para que estos puntos se debatieran en instancias internacionales.

De esta forma, el informe anual de 2004 de la Convención Americana de los Derechos Humanos de la OEA, indicó que «...las expresiones de odio o el discurso destinado a intimidar, oprimir o incitar al odio o la violencia contra una persona o grupo en base a su raza, religión, nacionalidad, género, orientación sexual, discapacidad u otra característica grupal, no conoce fronteras de tiempo ni espacio», y que a raíz del Holocausto alemán durante la Segunda Guerra Mundial (SGM) y otros genocidios (como por ejemplo, el de Ruanda en los noventa), se realizaron esfuerzos contra este tipo de discursos, que terminaron chocando «...naturalmente con el derecho a la libertad de expresión garantizado por numerosos tratados, constituciones nacionales y legislaciones internas» (parág. 1).

En consecuencia, en una Declaración conjunta del Relator Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la Organización de los Estados Americanos, con el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la Libertad de Opinión y Expresión, y el Representante sobre la Libertad de los Medios de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), anexa al informe de 2004, se señaló que para la defensa de la libertad de expresión y pensamiento, las legislaciones contra los discursos de odio debían orientarse por los siguientes parámetros:

- a) Nadie debe ser penado por decir la verdad;
- b) Nadie debe ser penado por divulgar expresiones de odio a menos que se demuestre que las divulga con la intención de incitar a la discriminación, la hostilidad o la violencia;
- c) Debe respetarse el derecho de los periodistas a decidir sobre la mejor forma de transmitir información y comunicar ideas al público, en particular cuando informan sobre racismo e intolerancia;
- d) Nadie debe ser sometido a censura previa, y
- e) Toda imposición de sanciones por la justicia debe estar en estricta conformidad con el principio de la proporcionalidad.

Quedaban claras, de este modo, las reservas sobre los efectos perversos que pudieren acarrear legislaciones de esta naturaleza sobre libertades individuales consagradas dentro del orden político democrático liberal.

La ley contra el odio en Venezuela

En este contexto, se abordan varios artículos de la referida Ley Constitucional contra el Odio, por la Convivencia Pacífica y la Tolerancia, pertinentes para el análisis de la construcción de representaciones de los actores. Debe decirse que un estudio discursivo exhaustivo, que agotara todas las posibilidades de sentido y facetas formales de la enunciación de un solo párrafo, excedería absolutamente los límites de extensión de un artículo académico y correría el riesgo de dispersar el foco analítico. Por tanto, en este trabajo se apunta específicamente a la elaboración de un macrotópico, concerniente a la definición del Nosotros/Ellos.

El primer tópico a analizar es la representación del emisor del discurso, es decir, del endogrupo. A través del hilo discursivo que recorre el contenido de la ley, el primer elemento a establecer es la agentividad:

Cuadro 1

Emisor del discurso

Segmentos discursivos
<p>La Asamblea Nacional Constituyente, en ejercicio de las facultades previstas en los artículos 347, 348 y 349 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela conforme al mandato otorgado el treinta de julio de dos mil diecisiete en elecciones democráticas, libres, universales, directas y secretas por el pueblo venezolano como depositario del poder originario.</p> <p style="text-align: center;">DECRETA</p> <p style="text-align: center;">LEY CONSTITUCIONAL CONTRA EL ODOIO, POR LA CONVIVENCIA PACÍFICA Y LA TOLERANCIA</p>

En el cuadro anterior, que presenta el preámbulo de la ley contra el odio, la agentividad es asumida por la Asamblea Nacional Constituyente (ANC), en un acto de habla declarativo, al decretar la vigencia de una ley (Austin, 1982), propio del discurso jurídico. En este segmento discursivo se aprecian varias proposiciones, que se entienden como un esfuerzo por dotar de legitimidad y legalidad a la actuación de la ANC.

A los fines de este trabajo se destaca, primeramente, como estrategia discursiva, el recurrir a la intertextualidad que involucra la vinculación que aspira establecerse con el orden constitucional legítimo, por medio de un acto de habla aseverativo, en el cual la ANC sostiene que procede de acuerdo con facultades que le otorgarían tres artículos (347, 348 y 349) de la Constitución de 1999.

En segundo lugar, asume la representación de la voluntad del sujeto colectivo que se define como «el pueblo venezolano», que se derivaría de un mecanismo electoral (las elecciones del 30 de julio de 2017). Esta proposición permite a la ANC, como sujeto discursivo, asumir la responsabilidad y legitimidad asociada a un colectivo («el pueblo venezolano»).

En tercer lugar, se registra el acto de habla declarativo en sí mismo, que constituye decretar la vigencia de la ley contra el odio, un acto de habla perlocucionario por el cual esta institución desplaza y ejerce las atribuciones de la Asamblea Nacional como órgano legislativo.

Si bien la agentividad explícita la asume la ANC, en el contexto sociopolítico se trata de un ente que funciona como el ejecutor de los fines de quien la convocó –Nicolás Maduro, al frente del Poder Ejecutivo– y en un sentido más amplio se deriva por implicatura que obedece al proyecto de la revolución bolivariana, aún cuando las referencias a este sujeto se encuentran omitidas en el texto de la ley.

El cuadro 2, que aborda el proyecto ontológico del agente discursivo, constituye el punto de partida para comprender las metas supralegales a las que se les otorga prerrogativa. Dicho de otro modo, los segmentos reflejan la perspectiva desde donde los autores de la ley fijan su mirada. De inmediato, el discurso ofrece los rasgos de la autorrepresentación positiva del agente discursivo, que se propone como el catalizador de procesos de transformación de la sociedad:

En el primer segmento se aprecia el enunciado del art. 1, el cual constituye un acto de habla ilocutivo que, en lo formal, refrenda el marco legal, al vincularse intertextualmente con la Carta Magna, pero que en el plano perlocutivo, relativo a las consecuencias de la enunciación del discurso, quebranta el orden de la Constitución de 1999, ya que el órgano del cual surge la ley contra el odio –la ANC– existe paralelamente con la Asamblea Nacional, en contradicción con las prescripciones constitucionales; la misma sanción de la ley contra el odio sería una extralimitación en sus funciones, ya que, en principio, la ANC habría sido creada para la redacción de una nueva Constitución y no para adelantar acciones legislativas.

Cuadro 2

Ethos del emisor

Segmentos discursivos
Artículo 1. La presente Ley Constitucional tiene por objeto contribuir a generar las condiciones necesarias para promover y garantizar el reconocimiento de la diversidad, la tolerancia y el respeto recíproco, así como para prevenir y erradicar toda forma de odio, desprecio, hostigamiento, discriminación y violencia , a los fines de asegurar la efectiva vigencia de los derechos humanos, favorecer el desarrollo individual y colectivo de la persona, preservar la paz y la tranquilidad pública y proteger a la Nación.
Artículo 2. La actuación del Estado y la sociedad dirigida a promover y garantizar la convivencia pacífica se regirá por los siguientes valores y principios: 1. Preeminencia de los derechos humanos. 2. Vida. 3. Paz. 4. Amor. 5. Democracia. 6. Convivencia. 7. Libertad. 8. Igualdad y no discriminación. 9. Fraternidad. 10. Justicia. 11. Igualdad y equidad de género. 12. Hermandad. 13. Diversidad. 14. Reconocimiento. 15. Respeto. 16. Tolerancia. 17. Solidaridad. 18. Pluralidad. 19. Corresponsabilidad.

Fuente: elaboración propia (negrillas nuestras)

Los dos primeros artículos de la ley, mostrados en el cuadro 1, ofrecen actos de habla declarativos, en los cuales se deriva por implicatura que el discurso de la ley contra el odio es un engranaje dentro de una estructura más amplia, donde la ANC sería una institución actuando en función de un actor (la revolución bolivariana) que, facultado para ejercer los poderes del Estado, aplica un proyecto de transformación radical de la sociedad. Esta idea de transformación de la sociedad constituye una constante en el discurso del chavismo (Romero *et al.*, 2009; Molero de Cabeza, 2010; Romero y Quiñones, 2011).

De acuerdo con el texto de los artículos, el proyecto maneja una propuesta utópica que involucra el «diseño» de una sociedad no solo moralmente superior, sino prácticamente compuesta por seres despojados de las debilidades como las pasiones, los defectos de carácter o los sentimientos bajos, tal como se observa en el artículo 1, que explicita, entre otros, el objetivo de erradicar «...toda forma de odio, desprecio... y violencia».

Del art. 2, tomado como acto de habla perlocucionario, se desprende que el agente implícito – la revolución bolivariana–, encarna prácticamente todo el paradigma ético civilizatorio judeocristiano. La enumeración de valores y principios en el artículo, como recurso retórico, funciona para la estrategia discursiva de homogeneización de fenómenos y conceptos de distinta naturaleza, de forma que se propone por implicatura que todos los conceptos enumerados son equivalentes y susceptibles de ser regulados

por el aparato insitucional del Estado. Por ejemplo, puede mencionarse la alusión a la Democracia, que es un sistema político, junto con Amor, sentimiento correspondiente al espacio de intimidad personal y Diversidad e Igualdad y Equidad de género, criterios de una perspectiva ideológica, que usualmente sostiene la agenda política de actores militantes en el feminismo o defensores de minorías sexuales.

Consecuentemente, el Estado tendría potestad para actuar sobre las infinitas facetas de la personalidad y de las relaciones interpersonales y sociales, en un espacio donde ninguno de los términos se ha definido, quedando sujetos a su arbitraria interpretación.

Ambos artículos denotan una voluntad política de transformación radical de la estructura psicológica individual, solo posible en un marco donde el Estado se ha fusionado con la sociedad (Segal, 2015). Se evidencia entonces la creencia subyacente de que la imposición de procesos políticos puede impulsar transformaciones en la naturaleza humana, es decir, esta ley se acoplaría con la práctica de la ingeniería social, acometida tradicionalmente por los regímenes totalitarios en su construcción del «Hombre Nuevo».

El agente (la ANC) se autorrepresenta como la fuente de los valores positivos y moralmente apreciables y, consistentemente, impone a la sociedad esta ética, tal como se muestra en los siguientes artículos:

Cuadro 3

Ideologización doctrinaria

Segmentos discursivos
Artículo 4. El Estado, las familias y la sociedad, tienen el deber y derecho de promover una cultura y valores de paz, diversidad, tolerancia, igualdad, respeto mutuo y convivencia solidaria para prevenir y erradicar toda forma de violencia política, odio, discriminación e intolerancias, a los fines de asegurar la efectiva vigencia de los derechos humanos. Los órganos, entes del Poder Público, las Misiones, los Consejos Comunales, las Comunas, las organizaciones políticas, culturales, deportivas, religiosas, de género, orientación sexual, identidad de género, expresión de género, afrodescendientes, indígenas, personas con discapacidad, adultas y adultos mayores, jóvenes y la sociedad en general, deberán realizar acciones educativas, culturales, sociales, deportivas, artísticas, recreativas y comunicacionales, dirigidas a la promoción de la cultura de paz, tolerancia, respeto, pluralismo y diversidad. Las obligaciones previstas en este artículo son aplicables a las empresas públicas y privadas, así como las unidades socioproductivas comunales. En el ejercicio de la responsabilidad de crianza, las madres, padres, representantes y responsables deben brindarles a los niños, niñas y adolescentes formación dirigida a promover una cultura de paz, el respeto a la diversidad y la vigencia de los derechos humanos.

Artículo 5. **Todas las personas tienen el derecho y el deber de participar de forma directa y protagónica** en la construcción de la paz y la convivencia solidaria, entre otras, en la formulación, ejecución y control de las políticas públicas en esta materia. Las organizaciones y movimientos sociales, especialmente del Poder Popular, tienen la responsabilidad de promover en sus comunidades y espacios territoriales una cultura y valores de paz, diversidad, tolerancia, igualdad, respeto mutuo y convivencia solidaria. Así mismo, deben contribuir a prevenir y erradicar toda forma de violencia política, odio, discriminación e intolerancias.

Fuente: elaboración propia

El cuadro 3 muestra la imposición del marco ideológico doctrinario en la sociedad a través de los actos de habla declarativos que expresan los artículos. El art.4 establece la obligatoriedad para las familias y la sociedad en general de promover los valores explicitados en la ley contra el odio. El enunciado de este artículo traspasa el espacio privado de la familia, al normar los términos del ejercicio del deber de crianza de los padres. La familia queda despojada de la potestad de decidir sobre los valores que considere válidos para la formación moral de los hijos, siendo ahora el Estado el órgano que asume la prerrogativa.

Complementariamente, en el art. 5 se explicita la meta de transformación radical de la sociedad, donde los ciudadanos sean promotores activos del ideal revolucionario. La imposición se realiza con el uso de verbos fuertemente modalizadores, como «deber», «promover», «erradicar», y nominalizaciones como «obligaciones», propios del discurso legal. Adicionalmente, la mayor parte de los valores enaltecidos en el texto tienen connotación positiva, como por ejemplo «paz», «tolerancia», «respeto», «pluralismo», entre otros, mientras que los fenómenos que se condenan se caracterizan por su connotación negativa, como «violencia», «discriminación» u «odio», lo cual contribuye en un plano intertextual a proyectar una imagen de bondad intrínseca de los objetivos de esta ley.

Llama la atención que, si bien en el art. 2 se enaltece el valor de la «libertad», este se omite en los artículos considerados en el cuadro 2, que abordan justamente la prescripción obligatoria del cumplimiento de los ideales explicitados. Por otra parte, en una constante que se reitera a lo largo del texto, no se define ninguno de los ideales prescritos, dejando espacio a la ambigüedad o potencial interpretación arbitraria. Perlocucionariamente, el Estado queda investido como el representante de los valores connotados positivamente en la sociedad.

Si bien se omite cualquier referencia al «socialismo», «Socialismo del siglo XXI», «revolución bolivariana» y tópicos asociados al universo semántico del chavismo, en el texto se aluden instancias como las Misiones, los Consejos Comunales, las Comunas, que sí pertenecen a dicho universo (Torres, 2013), atribuyéndoles cualidades de Poder Público, aun cuando constitucionalmente no pertenecen al marco institucional del Estado y fueron

creadas en el avance hacia lo que han denominado el Estado comunal, proyecto explícito de la revolución bolivariana. Se construye entonces un acto de habla perlocucionario donde su propuesta ideológica se entroniza jurídicamente, aunque su referencia se encuentre elidida en el discurso.

A continuación, el hilo discursivo desemboca en el endogrupo («nosotros»), es decir, en la representación institucional que ejecuta la propuesta ideológica enarbolada en la ley:

Cuadro 4

El endogrupo

Segmentos discursivos
Artículo 15. Se crea la Comisión para la Promoción y Garantía de la Convivencia Pacífica, como espacio interinstitucional encargado de diagnosticar, organizar y formular las directrices de la política pública destinada a promover y garantizar la dignidad humana, el reconocimiento de la diversidad, la tolerancia y el respeto recíproco, así como para prevenir y erradicar toda forma de violencia, odio e intolerancia política, social y de cualquier otro tipo
Artículo 18. La Comisión para la Promoción y Garantía de la Convivencia Pacífica estará compuesta por quince (15) integrantes designados y designadas por la Asamblea Nacional Constituyente, de conformidad con los siguientes criterios: 1. Tres integrantes de la Asamblea Nacional Constituyente. 2. La Ministra o Ministro del Poder Popular con competencia en materia de Educación. 3. La Ministra o Ministro del Poder Popular con competencia en materia de Educación Universitaria. 4. La Ministra o Ministro del Poder Popular con competencia en materia de relaciones interiores, justicia y paz. 5. La Ministra o Ministro del Poder Popular con competencia en materia de comunicación e información. 6. La Presidenta o Presidente del Tribunal Supremo de Justicia. 7. La o el Fiscal General de la República. 8. La Defensora o Defensor del Pueblo. 9. La Defensora Pública o Defensor Público General. 10. Una Rectora o Rector del Consejo Nacional Electoral. 11. Tres voceras o voceros de organizaciones sociales que tengan por objeto la promoción de la paz, la convivencia y la tolerancia.
Artículo 19. Todos los órganos y entes del Poder Público, personas jurídicas de naturaleza privada y la sociedad tienen el deber, responsabilidad y compromiso de colaborar activamente y cumplir con el propósito de asegurar el reconocimiento de la diversidad, la tolerancia y el respeto mutuo, así como prevenir y procurar la erradicación de toda forma de violencia política, odio e intolerancias, a los fines de asegurar la efectiva vigencia de los derechos humanos, evitar la impunidad, favorecer el desarrollo social, preservar la paz y la tranquilidad pública y proteger a la Nación

Fuente: elaboración propia

En el cuadro anterior se presentan tres de los artículos relativos a las instancias responsables de determinar la aplicación de la ley contra el odio. Por un acto de habla declarativo, se crea la denominada Comisión para la Promoción y Garantía de la Convivencia Pacífica (art. 15). De la denominación de esta Comisión se deriva un acto de

habla perlocuionario en el cual solamente con la intervención del Estado, puede alcanzarse la meta de lograr convivencia pacífica en la sociedad.

Un aspecto llamativo es la abundancia de órganos competentes al respecto: más de una docena (art. 18), conformada eminentemente por instituciones gubernamentales, así como la ANC. Es un recurso que transmite la impresión de una amplia representación de la sociedad. Sin embargo, en realidad se trata de una concentración en el poder del Estado. La figura retórica de la enumeración funciona en este caso colocando en situación de paridad a la ANC, ilegal, dados sus mecanismos de instalación, con el resto de los órganos del Estado. La sociedad civil estaría representada por los llamados voceros de «organizaciones sociales que tengan por objeto la promoción de la paz, la convivencia y la tolerancia». Por supuesto, aunque los objetivos expresados que tendrían tales «organizaciones sociales» no se enlazan explícitamente con las metas político-partidistas del movimiento en el poder, la consecuencia factual de la ley es que solo agrupaciones alineadas ideológicamente con la revolución bolivariana tendrían cabida, ya que son las instituciones del Estado las facultadas para interpretar el sentido de la «paz, la convivencia y la tolerancia».

Por su parte, en el art. 19 se aprecian estrategias discursivas compromisivas que instalan una identidad común entre el agente y la sociedad, mediante el uso de verbos modalizadores como «deber», «cumplir», «evitar», «favorecer», y nominalizaciones como «compromiso de colaborar», «propósito de asegurar», los cuales recaen sobre sujetos como «personas jurídicas de naturaleza privada» y «la sociedad». Se deriva entonces la naturaleza abarcante del proyecto.

En el aspecto semántico los objetivos a lograr se enuncian mediante una selección lexical de fuerte marca positiva como «desarrollo social», «la paz», «la tranquilidad pública», y «proteger a la Nación». Los términos no se definen, como ya se ha señalado, pero contribuyen a apuntalar un imaginario donde el agente emisor figura como la concreción absoluta de fines deseables y legítimos.

Considerando el aspecto de la pragmática, es decir, la interacción entre el discurso expresado en la ley y la sociedad, es paradójico su sentido formal, frente al contexto social del año 2017, caracterizado por la conflictividad social, descrita en Tercer Informe sobre Venezuela (OEA, 2017) de la siguiente manera:

Desde el 1 de abril, el pueblo venezolano se ha lanzado a las calles para ejercer sus derechos y libertades fundamentales y pronunciarse contra la corrupción y los abusos del régimen del presidente Nicolás Maduro. El Gobierno responde con violencia y terror... La audacia del Régimen y la ferocidad de las tácticas empleadas se acentúan. Cada día que pasa no cesa de aumentar el número de ciudadanos heridos o arrestados. Sigue creciendo el número de muertos... El Observatorio Venezolano de Conflictividad Social (OVCS) registra 2.675 manifestaciones desde el 1 de abril hasta el 19 de junio de 2017,

equivalente a 33 protestas diarias... En respuesta, el Gobierno de ese país ha ordenado al aparato de seguridad que haga frente a los manifestantes. En marzo, el Gobierno ya había anunciado que distribuiría más de medio millón de armas de guerra a las milicias civiles, incitándolas a enfrentarse a los manifestantes... En Venezuela, el Régimen incurre en violaciones sistemáticas contra cualquier forma de crítica o desacuerdo, y utiliza a sus diversos cuerpos gubernamentales, cuasi gubernamentales o civiles para atacar a civiles inocentes, y recurre a represión violenta, arrestos arbitrarios, detención, tortura y asesinatos selectivos. Al militarizar la respuesta a las manifestaciones, el Gobierno se ha convertido en una dictadura.

De acuerdo con el Observatorio Venezolano de la Conflictividad Social (OVCS), el plan Zamora, operación gubernamental mediante la cual el gobierno de Maduro habría combinado acciones de cuerpos de seguridad del Estado con grupos paramilitares afines, habría causado al menos 163 fallecidos en las protestas que tuvieron lugar en el país entre el 1ro de abril y el 15 de agosto de 2017 (OVCS, 2017).

En contraste con este diagnóstico, la ley contra el odio genera un acto de habla declarativo por medio del cual las instituciones gubernamentales se proyectan como los garantes justamente de la situación contraria, es decir, la actuación orientada por los principios de paz, amor y respeto a los derechos humanos. Efectivamente, el artículo 3 declara al territorio venezolano como un espacio de paz y ajeno a toda forma de violencia:

Cuadro n° 5

Venezuela: territorio de «paz»

Segmentos discursivos
Artículo 3. El pueblo venezolano tiene el derecho irrenunciable a la Paz, la convivencia pacífica y la tranquilidad pública. Se declara a la República Bolivariana de Venezuela como un territorio de paz, contrario a la guerra y la violencia en todas sus formas, expresiones y manifestaciones. Se consideran contrarios al derecho humano a la paz cualquier forma de violencia política, odio, discriminaciones e intolerancias.

El artículo 3 es de importancia nodal, porque refleja una construcción discursiva fuertemente ideológica, que cierra el círculo por el cual la revolución bolivariana, encarnada en los poderes del Estado, inicialmente se proyecta como la portadora de los valores enaltecidos en la convivencia pacífica y civilizada, y finalmente define físicamente el espacio en que dicha metarrealidad está vigente. Con el artículo 3 se apuntala el lugar donde se aspira al desplazamiento de lo real por la narrativa irreal de la revolución bolivariana. El hecho de que este acto se consagre por la vía jurídica, evidencia con más fuerza la relativización de la experiencia social y personal, mediante la clausura de la libertad de expresión en el espacio público.

En este orden, se presenta un escenario orwelliano donde la actuación de las instituciones del Estado en el territorio venezolano sería expresión de valores que suelen poseer connotación positiva, como «paz», «convivencia pacífica» y «tranquilidad pública». Esta construcción facilitaría la censura y la represión, al dejar al Estado la interpretación de los términos «violencia política», «odio», «discriminaciones» e «intolerancias». Al modo de la ciudad antigua, el espacio venezolano se convierte, por vía del artículo 3, en el templo donde el dogma de la revolución, reemplaza jurídicamente el sentido común y la realidad.

En este hilo discursivo, resta la representación del infiel, el adversario real o potencial, que corresponde a los artículos reseñados en el siguiente cuadro:

Cuadro 6

El exogrupo. Atributos del infiel

Segmentos discursivos
<p>Artículo 11. Los partidos políticos y organizaciones políticas cuyas declaraciones de principios, actas constitutivas, programas de acción política, estatutos o actividades se funden o promuevan el fascismo, la intolerancia o el odio nacional, racial, étnico, religioso, político, social, ideológico, de género, orientación sexual, identidad de género, expresión de género y de cualquier otra naturaleza que constituya incitación a la discriminación y la violencia no podrán ser inscritos o constituidos ante el Consejo Nacional Electoral. Así mismo, se revocará la inscripción de aquellos partidos políticos y organizaciones políticas que incumplan lo previsto en la presente disposición...</p>
<p>Artículo 13. Se prohíbe toda propaganda y mensajes a favor de la guerra y toda apología del odio nacional, racial, étnico, religioso, político, social, ideológico, de género, orientación sexual, identidad de género, expresión de género y de cualquier otra naturaleza que constituya incitación a la discriminación, la intolerancia o la violencia. El Estado garantizará de forma prioritaria el cumplimiento de esta disposición en los prestadores de servicio de radio, televisión, por suscripción y medios impresos, públicos, privados y comunitarios, así como en los medios electrónicos</p>
<p>Artículo 20. Quien públicamente o mediante cualquier medio apto para su difusión pública fomente, promueva o incite al odio, la discriminación o la violencia contra una persona o conjunto de personas, en razón de su pertenencia real o presunta a determinado grupo social, étnico, religioso, político, de orientación sexual, de identidad de género, de expresión de género o cualquier otro motivo discriminatorio será sancionado con prisión de diez a veinte años, sin perjuicio de la responsabilidad civil y disciplinaria por los daños causados.</p>

En el cuadro 6 figuran tres artículos de la ley contra el odio dirigidos a caracterizar a los infractores. En el art. 11 destaca la referencia a la prohibición del fascismo. La palabra «fascismo» constituye una unidad de significado con una fuerte marca política negativa, desde mediados del siglo XX. Inicialmente hacía referencia al régimen instaurado por Benito Mussolini en Italia, pero posteriormente fue adoptado en el discurso de la izquierda,

como un significante para referirse despectivamente a sus adversarios, y engloba en términos generales a partidos, personas o movimientos políticos, a los que se les atribuye un alineamiento ideológico de derecha. En el aspecto pragmático, funciona como recurso propagandístico, para deslegitimar propuestas antagónicas a las socialistas, ya que por connotación se asocia a movimientos radicales antidemocráticos conservadores.

La revolución bolivariana se enlaza intertextualmente con el discurso global de la izquierda y acostumbra usar la expresión «fascista» en el plano local para aludir a la oposición, independientemente de que el grueso de los partidos considerados opositores pertenezca al espectro centroizquierdista. En la arena política doméstica, no existe ningún liderazgo o iniciativa que se autoidentifique como fascista, de manera que el ser investido de esta característica quedaría sujeto a la interpretación del Estado.

En línea con el uso estigmatizante de la expresión «fascista», el discurso también refleja una vinculación intertextual con discursos extralocales, con la reivindicación en los tres artículos de la defensa de los individuos frente a supuestas agresiones en virtud de su «...orientación sexual, de identidad de género, de expresión de género». Se trata de expresiones propias del universo lingüístico de la denominada ideología de género, corriente controvertida, basada teóricamente en el estructuralismo nacido en la Escuela de Frankfurt y a la cual se le ha atribuido pretender llevar el clásico esquema marxista de la lucha de clases al terreno de las minorías sexuales, como estrategia de rescatar la vigencia de proyectos revolucionarios agotados luego de la caída de la URSS y del Muro de Berlín (Parra, *et al.*, 2017; Calvo, 2018; Latorre, 2019). Plantea que la sexualidad es una construcción social, ajena a realidades biológicas, y desde esta perspectiva toma distancia de la ciencia positiva como sustento de sus propuestas. En la ley contra el odio por medio de actos de habla compromisos, se impone la promoción doctrinaria de la ideología de género a la sociedad.

Finalmente, los artículos también hacen referencia a la prohibición de discriminación por razones étnicas, religiosas o políticas. Con la enumeración como figura retórica, se introducen variables (étnicas y religiosas) prácticamente inexistentes como causas de conflictividad doméstica venezolana, mientras que se relativiza y oscurece la variable política, al quedar dimensionada paritariamente con las otras. El resultado es la construcción de un escenario irreal, donde el factor político es minimizado como causa de disturbios o tensiones en la sociedad, cuando habría sido la causa fundamental de las protestas del año 2017 (y de otros años también), junto con la crisis humanitaria derivada de la actuación gubernamental. Contrariamente, la conflictividad generada por razones asociadas a lo salarial, laboral y humanitario (carencia de alimentos, salarios ínfimos o servicios básicos) queda totalmente invisibilizada, descartando entonces la responsabilidad del régimen de Maduro como fuente de descontento social.

Al fundamentar la penalización en argumentaciones fuertemente ideológicas, la ley contra el odio se convierte en un instrumento para la criminalización caprichosa. La ley posee explícitamente un carácter penal, con el uso de estrategias coercitivas, como la amenaza de «prisión de diez a veinte años, sin perjuicio de la responsabilidad civil y disciplinaria por los daños causados». Se trata de una condena severa, por un comportamiento asociado a la expresión del pensamiento, identificado con los verbos «fomente, promueva o incite...». La estrategia discursiva de coerción se combina con la la estrategia de ambigüación, resultante de enunciar sin definir los campos lexicales referidos a lo que la ley pretende defender o sancionar, para crear en lo pagmático un universo propicio para la censura y la autocensura.

La prensa ha registrado casos de imputaciones bajo la ley contra el odio que han abarcado desde representantes de la Iglesia Católica que han cuestionado al régimen en homilias y actos litúrgicos (El Nacional, 2018), personas involucradas en riñas con figuras asociadas con la revolución bolivariana (El Estímulo, 2017), funcionarios que hacían burla de la imagen de Nicolás Maduro (El Pitazo, 2018) o ciudadanos de a pie que protestaban por carencia de alimentos (El Impulso, 2018). El punto en común en casos tan diversos ha sido que evidenciaban un descarrío profano de los involucrados en cuanto a la incuestionabilidad (sacralidad) de la revolución bolivariana y su liderazgo. Estaría en marcha una sacralización de la política, que proscribía las manifestaciones heréticas, so pena de criminalización ante la revolución.

Como se ha planteado líneas arriba, entre los rasgos típicos de los sistemas totalitarios figura el establecimiento de un Estado policial y la activación de una dinámica de sacralización de la política, que convierte en intocables a los gobernantes (Gentile, 2001), constituyendo ambos elementos las dos caras de la misma moneda liberticida. El hilo discursivo de la representación del Nosotros/Ellos en la ley contra el odio lleva agua al molino de considerarla como un instrumento jurídico favorable a la ocurrencia de ambos fenómenos.

Estado policial y sacralización de la política

La relevancia de la ley contra el odio dentro de una situación de sacralización de la política se explica porque justamente la expresión «odio» se convierte en un significante que engloba semánticamente todo lo que se resiste u opone a los mandatos del movimiento en cuestión, que en este caso es la revolución bolivariana, independientemente del carácter de esa oposición.

En el discurso del Socialismo del siglo XXI destaca particularmente la alusión al «amor» como fuerza ética motriz de sus objetivos políticos y cuya fuente de emanación fundamental sería Hugo Chávez (Souroujon, 2017; Arteaga, 2019). Este tópico ha funcionado como base de su propaganda y, en la etapa postcarismática, Nicolás Maduro (2015) ofreció su propia definición de chavismo:

Si tuviéramos que sintetizar qué es el chavismo, qué es bolivarianismo del siglo XXI, tendríamos que decir que es la máxima expresión de amor que jamás se haya sentido y se haya practicado por nuestra Patria venezolana en toda su historia; ese es el chavismo: es amor, amor, amor y solo amor en todas sus expresiones y magnitudes (Nicolás Maduro, 2015:5).

La profesión de fe por parte de la grey militante debe pasar por la afirmación pública de su amor recíproco por el líder mesiánico, como, por ejemplo, la imagen que se ofrece a continuación, en la que se observa una gigantografía colgada en un edificio público, en la que aparece el fallecido Hugo Chávez con vestimenta castrense, en varias escenas de «baño de multitudes». Las complementa la leyenda «Aquí amamos a Chávez», como expresión de compromiso con el líder:

Imagen 1

Gigantografía propagandística en edificio público



Fuente: Fotografía inédita tomada por la autora. Caracas, Av. Baralt, junio 2018.

El lema «Aquí amamos a Chávez» fue anunciado inicialmente en la cuenta de *twitter* del Partido Socialista Unido de Venezuela (PSUV), el 1ro de marzo de 2017, para «conmemorar el espíritu eterno del Comandante» (@PartidoPSUV, 2017, marzo 1°), con motivo, de acuerdo con la publicación, de cumplirse cuatro años de la muerte de

Hugo Chávez. En esa ocasión, Nicolás Maduro declaró que se colocarían carteles en los espacios públicos del país, como «parte de la ratificación de la ruta chavista, bolivariana y revolucionaria» (PSUV, 2017, marzo 1°). La imagen oficial del icono de la campaña se reproduce a continuación:

Imagen 2

Representación de la consigna «Aquí amamos a Chávez» para conmemorar cuatro años de la muerte de Hugo Chávez



Fuente: Cuenta Twitter del Partido Socialista Unido de Venezuela @PartidoPSUV. Publicada el 1ro de marzo de 2017.

La ley contra el odio completa el paisaje simbólico de esta propuesta, porque el imaginario del perfil del creyente necesita la contrapartida del hereje. En el universo de sentido así construido, la bondad amorosa del líder no lo alcanza, porque sus dones están reservados exclusivamente para su grey. Esta representación de la política en torno a la figura de Hugo Chávez, como personaje mesiánico y enaltecido como el posibilitador de cambios sociales en la sociedad, ha sido registrada por autores como Chirinos y Molero (2007), Arenas (2010), Ascencio (2013), Peraza (2013), Torres (2013) Martínez y Vaisberg (2015) y Arteaga (2019).

Campbell (1982) explica cómo el monomito del héroe visionario se reitera en las distintas culturas y sociedades a lo largo de la historia de la humanidad y cómo, dentro de este esquema, se construye tanto al «fiel», como al «infiel» y cómo la persecución a este último es una manifestación de la cualidad piadosa de todo militante:

Un paraíso nuevo y más amplio queda así establecido. Pero este paraíso nuevo no incluye las tribus o razas enemigas tradicionales, contra quienes la agresión se proyecta todavía sistemáticamente... El resto del mundo mientras tanto (o sea, con mucho, la porción mayor de la humanidad) queda fuera de la esfera

de su simpatía y protección, porque está fuera de la esfera de protección de sus dios. Entonces toma lugar ese dramático divorcio de los dos principios del odio y el amor que las páginas de la historia ilustran abundantemente. *En vez de limpiar su propio corazón, el fanático trata de limpiar el mundo. Las leyes de la Ciudad de Dios se aplican solo a él y a su grupo (tribu, iglesia, nación, clase, o cualquier otra cosa); mientras tanto se aviva el fuego de una perpetua guerra religiosa (con buena conciencia y con el sentido de un servicio piadoso), contra aquella gente no circuncisa, pagana, bárbara, extraña, «nativa», que ocupa la posición de vecino. El mundo está lleno de los resultantes bandos mutuamente contendientes: los que rinden culto al tótem, a la bandera y al partido* (Campbell, 1982:145-146) (cursivas nuestras).

Dado el avance global de la jurisprudencia sobre los discursos de odio (*hate speech*), podría contra-argumentarse que el gobierno chavista de Maduro estaría tratando de buena fe de ajustarse a los parámetros del derecho internacional. No obstante, la totalidad de los procesos judiciales abiertos a partir de su puesta en ejercicio ha afectado exclusivamente a quienes evidenciaron en sus actuaciones alguna diferencia o crítica a la narrativa oficial.

En el ámbito político y diplomático se han emitido cuestionamientos. Por ejemplo, en su Informe Oral de Actualización sobre la Situación de Derechos Humanos en la República Bolivariana de Venezuela, del año 2019, la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Michelle Bachelet, manifestó su inquietud por el aumento de «...las restricciones a la libertad de expresión y de prensa en Venezuela y las alegaciones de que las autoridades han usado arbitrariamente la ley contra el odio, aprobada en noviembre de 2017, para imputar a periodistas, dirigentes de la oposición y a cualquiera que exprese opiniones disidentes, lo cual termina por generar autocensura».

En el capítulo correspondiente a Venezuela del Informe Mundial 2020, de Human Right Watch, se advierte que «En noviembre de 2017, la Asamblea Constituyente adoptó una «Ley contra el odio», que contiene definiciones imprecisas que socavan la libertad de expresión». Por su parte, en el Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos del año 2020, se reportan detenciones de periodistas que cubrían la crisis sanitaria que atraviesa el país o informaban sobre casos de Covid-19, acusados aplicando la ley contra el odio.

Según el informe del Instituto de Prensa y Sociedad (IPYS) de diciembre de 2020, la ley contra el odio habría tenido como consecuencia «...la imposición de la censura, la autocensura, la detención arbitraria y el procesamiento judicial de al menos... 153 ciudadanos, que han sido imputados por delitos de odio, luego de estar detenidos, desde

2018». En un reportaje de prensa (Voz de América, 2020), la ONG Espacio Público indicó que el año 2020 habría sido cuando se registraron más arrestos por esta ley desde su promulgación, a un promedio de tres o cuatro detenciones mensuales.

La consolidación del imaginario totalitario y la sacralización de la política

La lógica discursiva de la ley contra el odio, termina convirtiéndola en una plantilla que crea las condiciones para sacralizar la política, al establecer jurídicamente las condiciones para la clausura del espacio público y la interpretación ideológica como base de la actuación legal del Estado.

Su discurso se acompasa con la caracterización del Estado totalitario, en cuanto que su contenido expresa un objetivo supremo de transición a un estadio humano novedoso, cuyo logro está en manos del movimiento en el poder (el chavismo) y en función del cual debe movilizarse la sociedad.

Se configura entonces lo que Tismaneanu (2012) denomina «tiranía de la certeza», expresión descriptiva, según él, de los totalitarismos que, a diferencia de las tiranías clásicas, se abrogan para sí un proyecto grandilocuente de transformación de la Humanidad, como expresión palmaria de su arrogancia ideológica (*ideological hubris*). Así, para Tismaneanu «The ideological state became the supreme and absolute value within the framework of an eschatological doctrine of revolution» (Tismaneanu, 2012:6).

Asimismo, la ley contra el odio abriría un espectro amplio de «infractores» potenciales: aquellos quienes rehusaren ser militantes «revolucionarios» o no promovieren activamente los elementos establecidos por la ley (ejemplo, la ideología de género); quienes protestaren públicamente, ante la ambigüedad de la noción de «tranquilidad pública» o de «cultura de paz»; cualquiera susceptible de sentir emoción negativa hacia algún otro ser humano alguna vez; en fin, cualquiera cuya actuación impulse a personeros del Estado a interpretar que la pertinencia de la aplicación de la ley contra el odio es procedente.

Se plantea un escenario que remite a la «libertad de los antiguos», es decir, donde el espacio de actuación individual legítimo se verifica exclusivamente en el esfuerzo activo de cada ciudadano por lograr los fines del Estado. Daniel Moreno, en su estudio preliminar en la obra «*La ciudad antigua*», de Fustel de Coulanges (2003), se refiere a tal «absorción de la personalidad» por parte del Estado que «...solamente volvería a repetirse veinte siglos después, en el mundo totalitario» (Fustel de Coulanges, 2003: XXII).

Por el contrario, la «libertad de los modernos» (Constant, 1995 [1819]), vinculada al liberalismo y a la democracia representativa, aspira consagrar la dignidad del individuo como sujeto calificado y protegerlo contra la omnipotencia del Estado. Berlin (1996) justamente introduce el concepto de «libertad negativa», equivalente a la libertad individual moderna, que contrapone a la «libertad positiva» (la de los antiguos), y plantea la amenaza que

los totalitarismos significan para la libertad moderna, la cual considera el mayor logro filosófico de Occidente.

En este sentido, el Socialismo del siglo XXI, con la puesta en práctica de la ley contra el odio, parece apuntar al surgimiento de un ciudadano-militante, de un creyente en permanente acto de fe, y a la generación de un espacio donde los fines del Estado se funden con los fines del individuo. Por ello, el espacio público se desnaturaliza como lugar de expresión de las diferencias y pasa a ser una palestra donde solo se admite la afirmación de las metas revolucionarias. En otras palabras, se realiza la sacralización de la política.

Reflexiones conclusivas

El análisis del *corpus* permite identificar determinados rasgos distintivos que dan fuerza a la proposición de que los contenidos de la ley contra el odio acercan al régimen chavista a la dinámica propia de un régimen totalitario.

Para comenzar, la ley contra el odio refleja la articulación de la maquinaria del Estado con un proyecto utópico, en pos de un Hombre Nuevo. Desde este punto de vista, esta ley sería un dispositivo de ingeniería social.

Complementariamente, los vacíos y ambigüedades que registra, más que constituir un déficit del dispositivo, se prestan para la práctica de la moral revolucionaria, es decir, la interpretación arbitraria de los criterios éticos y legales, así como de culpabilidad e inocencia, según los fines e intereses del movimiento en el poder.

Tanto los aspectos explícitos de la ley, como los implícitos derivados del margen de interpretación que se atribuye a sí mismo el Estado, permiten construir el alineamiento ideológico con el Socialismo del siglo XXI, aunque las referencias a este sean elididas en el texto. El mecanismo es primeramente la manifestación de un ideal abarcante, propio de un movimiento revolucionario y luego la inclusión en el texto del entramado institucional (misiones, comunas, etc.) desarrollado por el régimen.

Con respecto a quién es el «hereje», es decir, el antagonista de la revolución, el análisis lleva a sostener que, por un lado, podría ser quien infrinja el articulado de la ley contra el odio, pero en realidad puede ser cualquier persona o instancia, ya que, estando la ley para servir los fines supremos del Estado, el principio de interpretación está abierto para la criminalización según las necesidades coyunturales del movimiento.

La ley contra el odio, tal como está planteada, es la constatación de la presencia de otro rasgo estudiado por los teóricos del totalitarismo: el uso y diseño del aparato judicial para la conculcación de las libertades individuales, en particular la libertad de expresión y pensamiento, y para la promoción de la censura que desnaturalice al espacio público como se entiende desde el orden democrático liberal. De esta forma, esta ley sería un indicador

del paso a la «fase de institucionalización» que proponen Martínez y Vaisberg (2015), en la profundización totalitaria de la revolución bolivariana.

Incluso el hecho de que las circunstancias institucionales de emergencia de esta ley contradigan la Constitución bolivariana de 1999, certificaría la tesis de que se está ante la mencionada profundización, al punto de que los planteamientos que apuntalaron la revolución bolivariana hace dos décadas, en la actualidad son, al menos, insuficientes para sus ambiciones.

La exigencia explícita de asumir una disposición militante frente a los elementos promovidos por la ley, representa la clausura de la libertad individual en el sentido moderno y la pretensión de absorber la voluntad personal por parte del Estado.

La defensa formal como política de Estado, de valores sublimes y sentimientos como el «amor», entre otros aspectos propios del mundo espiritual, es congruente con la tendencia de los totalitarismos a constituirse como religiones políticas y aspirar al dominio de los espacios íntimos personales. Queda claro el objetivo de fundir al individuo con el Estado, en el marco de un discurso que se vale de recursos místicos para validarse, como puede ser la meta —compartida por religiones como el cristianismo— de prácticamente eliminar el mal de la sociedad y sustituirlo por una suerte de edén terrenal, si se atiende a los artículos de la ley.

Se reivindica, finalmente, la vigencia del concepto de totalitarismo como herramienta de comprensión y análisis de sistemas contemporáneos, como es el caso del Socialismo del siglo XXI, más allá de los mecanismos electorales de corte plebiscitarios con los que ha reclamado para sí ser considerado un movimiento democrático.

Referencias bibliográficas

- Aponte, Carlos y Luis Gómez** (2009). *El régimen político en la Venezuela actual*. Caracas: Ildis-Convite.
- Arenas, Nelly** (2010). «La Venezuela de Hugo Chávez: rentismo, populismo y democracia», en *Nueva Sociedad*, n° 229, pp. 76-93, Buenos Aires.
- Arendt, Hannah** (2008 [1951]). *Los orígenes del totalitarismo*. Bogotá: Taurus.
- Arias García, Alejandra** (2012). «Hugo Chávez y la crisis de representación político-partidaria en Venezuela», en *Traspasando Fronteras*, n° 2, pp. 65-83, Cali.
- Aron, Raymond** (1985). *Histoire et politique. Textes et témoignages*. Paris: Julliard.
- Aron, Raymond** (1968). *Democracia y totalitarismo*. Barcelona: Seix Barral.
- Arteaga, Carmen** (2019). «Amor y chavismo: espacio público y propaganda en el Socialismo del siglo XXI», en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, vol. 64, n° 237, pp. 211-244. Ciudad de México. Disponible en: <http://www.revistas.unam.mx/index.php/rmcps/article/view/61888/62270>.
- Ascencio, Michelle** (2013). «El presidente no es un líder religioso», en Bisbal, Marcelino (ed.). *La política y sus tramas. Miradas desde la Venezuela del presente*. Caracas: Ediciones de la UCAB, pp. 147-150.

Austin, John (1982). *Cómo hacer cosas con las palabras*. Barcelona: Paidós.

ANC (2017). «Ley Constitucional contra el Odio, por la Convivencia Pacífica y la Tolerancia», en *Gaceta Oficial* 41.274 del 8 de noviembre de 2017 [en línea] Disponible en: https://albacidad.org/wp-content/uploads/2017/11/GO-41.274-_081117.pdf.

Aveledo Coll, Guillermo (2019). *Los fundamentos ideológicos del Sistema chavista*. Disponible en: https://www.academia.edu/31725052/Los_Fundamentos_Ideol%C3%B3gicos_del_Sistema_Pol%C3%ADtico_Chavista.

Berlin, Isaiah (1996). *Cuatro ensayos sobre la libertad*. Madrid: Alianza

Blanco, José (2016). «El poder totalitario: El caso de la revolución bolivariana», en *Revista Mad*, n° 34, pp. 65-105, Santiago de Chile.

Blanco, José (2018). *Repensando la teoría política del totalitarismo*. Caracas: Equinoccio.

Blanco Carrero, Edgar (2017). *La Tiranía en Venezuela y el Mal Radical Análisis Político desde la Perspectiva de Hannah Arendt*. Disponible en: <http://hdl.handle.net/123456789/16286>.

Caballero, Manuel (2010). *¿Por qué no soy bolivariano?* Caracas: Alfa.

Caldera Ynfante, Jesús (2017). «Totalitarismo del siglo XXI en Venezuela: La relación entre chavismo, nazismo y fascismo a partir de la aplicación de la distinción amigo-enemigo y el concepto de dictadura soberana o plebiscitaria de Carl Schmitt», en *Revista Democracia Actual*, n° 2, pp. 150-205, Bogotá.

Calvo, María (2018). *La ideología de género y su represión en el ser humano y la familia*. Disponible en: <http://geamurcia.org/contenido/ideologia-de-genero.pdf>.

Campbell, Joseph (1982). *El héroe de las mil caras. Psicoanálisis del mito*. México: Fondo de Cultura Económica.

Cannon, Barry (2009). *Hugo Chávez and the Bolivarian Revolution: Populism and democracy in a globalised age*. Manchester: Manchester University Press

Constant, Benjamin (1995) [1819]. «Discurso sobre la libertad de los antiguos comparada con la de los modernos», en *Revista de Estudios Públicos*, n° 59. Disponible en: https://www.cepchile.cl/cep/site/tax/port/all/taxport_71_167_280_1.html

Corrales, Javier y Manuel Hidalgo (2013). «El régimen híbrido de Hugo Chávez en transición (2009-2013)», en *Desafíos*, vol. 25, n° 1, pp. 47-86, Bogotá.

Corrales, Javier y Michael Penfold (2011). *Dragon in the Tropics: Hugo Chávez and the Political Economy of Revolution in Venezuela*. Disponible en: <http://www.jstor.org/stable/10.7864/j.ctt127w6g>.

Chirinos, Adiana y Lourdes Molero de Cabeza (2007). «La imagen del yo y del otro: construcción de identidades en los discursos de toma de posesión de los presidentes de Venezuela y Brasil», *Boletín de lingüística*, vol. 19, n° 27, pp. 70-93, Caracas.

El Estímulo (2017). *Cuatro detenidos por agredir a Carvajalino, conductor de VTV*. Disponible en: <https://elestimulo.com/cuatro-detenidos-por-agredir-a-carvajalino-conductor-de-vtv/>.

El Impulso (2018). *Primeros detenidos bajo la Ley contra el odio de la Constituyente*. Disponible en: <https://www.elimpulso.com/2018/01/10/primeros-detenidos-ley-odio-la-constituyente/>.

El Nacional (2018). *Maduro pidió a la Fiscalía investigar a los obispos López Castillo y Basabe*. Disponible en: https://www.elnacional.com/gobierno/maduro-pidio-fiscalia-investigar-los-obispos-lopez-castillo-basabe_218928/.

El Pitazo (2018). *Detenidos dos bomberos en Mérida por comparar a Maduro con un burro*. [Archivo de video]. Disponible: <https://www.youtube.com/watch?v=ghH-Aq-6frQ>.

Friedrich, Carl y Zbigniew Brzezinski (1956). *Totalitarianism, Dictatorship and Autocracy*. Cambridge: Harvard University Press.

Fuentes, Juan Francisco (2006). «Totalitarismo: origen y evolución de un concepto clave», en *Revista de Estudios Políticos*, n° 134, pp. 195-218, Madrid.

Fustel de Coulanges, Numa (2003). *La ciudad antigua*. México: Editorial Porrúa.

Gentile, Emilio (2001). *Politics as religion*. Nueva York: Princeton University Press.

Gentile, Emilio (2007). *El culto del Littorio*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.

Gobierno de la República de Guatemala. Comisión presidencial coordinadora de la política del Ejecutivo en materia de derechos humanos (Copredek) (2011). Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Versión Comentada. Disponible en: <http://www.aprodeh.org.pe/documentos/marco-normativo/legal/Pacto-Internacional-de-Derechos-Civiles-y-Politicos.pdf>.

Gómez, Luis y Nelly Arenas (2013). «El populismo chavista: autoritarismo electoral para amigos y enemigos», en *Cuadernos del Cendes*. n° 82, pp. 17-34, Caracas. Disponible: https://www.researchgate.net/publication/262786206_El_populismo_chavista_Autoritarismo_electoral_para_amigos_y_enemigos.

Hayek, Friedrich (2009). *Camino de servidumbre*. Madrid: Alianza Editorial.

Human Right Watch (2017). *Arremetida contra opositores Brutalidad, tortura y persecución política en Venezuela*. Disponible en: <https://www.hrw.org/es/report/2017/11/29/arremetida-contra-opositores/brutalidad-tortura-y-persecucion-politica-en-Venezuela>.

Human Right Watch (2020). *Informe Mundial 2020: Venezuela*. Disponible en: <https://www.hrw.org/es/world-report/2020/country-chapters/336670#>.

Instituto de Prensa y Sociedad (IPYS) (2020). *Reporte Especial IPYSve | Normativa contra el odio: la censura hecha ley*. Disponible en: <https://ipysvenezuela.org/2020/11/19/reportes-especial-ipysve-normativa-contra-el-odio-la-censura-hecha-ley/>.

Jager, Siegfried (2003). «Discurso y conocimiento: aspectos teóricos y metodológicos de la crítica del discurso y del análisis de dispositivos», en Wodak, Ruth y Meyer, Michael (comp.). *Métodos de análisis crítico del discurso*. Barcelona: Gedisa, pp. 61-100.

Johnson, Paul (1988). *Tiempos modernos. La historia del siglo XX desde 1917 hasta la década de los 80*. Buenos Aires: Javier Vergara Editor, S.A.

Kohn, Carlos y Rodolfo Rico (comp.) (2009). *El Totalitarismo del Siglo XXI. Una aproximación desde Hannah Arendt*. Caracas: Vicerrectorado Académico- UCV.

Latorre, Marino (2019). «Ideología de género», en *Revista Educa UMCH*, n°14. Disponible en: <https://revistas.umch.edu.pe/EducaUMCH/article/view/103>

Lefort, Claude (2004). *La incertidumbre democrática. Ensayos sobre lo político*. Barcelona; Ed. Anthropos.

Levitsky, Steven y Lucan Way (2004). «Elecciones sin democracia. El surgimiento del autoritarismo competitivo», en *Estudios Políticos*, n° 24, pp. 159-176, Antioquía.

Linz, Juan (2000). *Totalitarian and Authoritarian Regimes*. Boulder: Lynne Rienner.

López Maya, Margarita (2016). *Avance del Estado Totalitario en Venezuela*. Disponible en: <https://politikaucab.files.wordpress.com/2016/12/editado-mesa-de-anacc81lisis.pdf>

Maduro, Nicolás (2015). *Chavismo, amor y patria* [pdf]. Disponible en: <http://www.minci.gob.ve/wp-content/uploads/2015/03/Chavismo-amor-y-patria.pdf>.

Mainwaring, Scott (2012). «From Representative Democracy to Participatory Competitive Authoritarianism: Hugo Chávez and Venezuelan Politics», en *Perspectives on Politics*, vol. 10 , n° 4, pp. 955 – 967. Gainesville.

Martínez, Miguel (2011). Totalitarismo, ¿un concepto vigente? Disponible en: <http://www.scielo.org.ve/pdf/epi/v31n2/art03.pdf>.

Martínez, Miguel Ángel y Rebeca Vaisberg de Lustgarten (2015) «La narrativa revolucionario del chavismo», en *Revista PostData: Revista de Reflexión y Análisis Político*, vol. 19, n° 2, pp. 463-506, Buenos Aires.

Mendoza Angulo, José (2009). *Chávez, el «supremo»*. Disponible en: http://www.saber.ula.ve/bitstream/handle/123456789/28527/chavez_supremo.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

Molero de Cabeza, Lourdes (2010). «Crisis versus cambio en el discurso político venezolano de la primera década del siglo XXI: estrategias lingüístico-discursivas», *Revista ALED*, vol. 10, n° 1, pp. 111-133, Caracas.

Observatorio Venezolano de la Conflictividad Social (OVCS) (2017). «Venezuela: 6.729 protestas y 163 fallecidos desde el 1 de abril de 2017» Disponible en: <https://www.observatoriodeconflictos.org.ve/sin-categoria/venezuela-6-729-protestas-y-157-fallecidos-desde-el-1-de-abril-de-2017>.

Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (Acnudh) (1966). *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*. Disponible en: <https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CCPR.aspx>.

Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (Acnudh) (2019). *Informe oral de actualización sobre la situación de derechos humanos en la República Bolivariana de Venezuela. Declaración de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Michelle Bachelet*. Disponible en: <https://www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=24374&LangID=S>.

Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (Acnudh) (2020). *Resultados de la investigación de las denuncias de posibles violaciones de los derechos humanos a la vida, la libertad y la integridad física y moral en la República Bolivariana de Venezuela*. Disponible en: https://www.ohchr.org/Documents/Countries/VE/A_HRC_44_20_UnofficialVersion_SP.pdf

Organización de Estados Americanos (OEA) (1969). *Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica)*. Disponible en: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2001/0001.pdf>.

Organización de Estados Americanos (OEA) (2004). «Informe Anual de la Relatoría para la Libertad de Expresión». Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/informes/anales/Informe%20Anual%202004.pdf>.

Organización de Estados Americanos (OEA) (2017). *Tercer Informe del Secretario General sobre Venezuela*. Disponible en: <http://revistasic.gumilla.org/wp-content/uploads/2017/07/TERCER-INFORME-VENEZUELA-SPANISH-Final-signed.pdf>.

Orwell, George (2014). *1984*. Barcelona: Lumen.

Parra, Roger, Jesús Carrillo, Rafael Sanz y Mónica Ballon (2017). «Ideología de género». *Revista Salus*, vol. 21, n° 1, pp. 5-9 Disponible en: http://ve.scielo.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S13161382017000100002&lng=es&nrm=iso. ISSN 1316-7138.

Partido Socialista Unido de Venezuela (2017). «Nueva consigna Aquí Amamos a Chávez, para conmemorar el espíritu eterno del Comandante». [tuit]. Disponible: <https://twitter.com/partidopsuv/status/83707850377299968?lang=da>.

Peraza, Arturo (2013). «El discurso del Mesías davidico en Chávez», en Bisbal, Marcelino (ed.). *La política y sus tramas. Miradas desde la Venezuela del presente*. Caracas: Ediciones de la UCAB, pp. 163-166.

Pérez, Hugo (2011). «Vuelta a la noción de totalitarismo en Venezuela: Uso y abuso de un concepto». *Aposta. Revista de ciencias sociales*, n° 49. Móstoles, Disponible en: <http://www.apostadigital.com/revistav3/hemeroteca/hugoaph2.pdf>.

- Popper, Karl** (1945). *La sociedad abierta y sus enemigos*. Londres: Routledge.
- Post, Jerrold** (2007). «El fenómeno Chávez: Hugo Chávez of Venezuela. Modern Day Bolívar», en *The Counterproliferation Papers. Future Warfare Series*, n° 39, USAF Counterproliferation Center. Disponible en: <https://fas.org/irp/eprint/chavez.pdf>.
- Puyosa, Irya y Armando Chaguaceda** (2017). «Cinco regímenes políticos en Latinoamérica, libertad de internet y mecanismos de control», en *Retos, Revista de Ciencias de la Administración y Economía*, vol. 8, n° 14, pp. 11-37, Quito. Disponible en: <https://retos.ups.edu.ec/index.php/retos/article/view/14.2017.01>.
- Romero, Juan Eduardo, Yessica Quiñonez, Carlos Pinto y Eduvio Ferrer** (2009). «El discurso político en la Venezuela de Hugo Chávez: de la reforma constitucional a la enmienda (2007-2009)», en *Revista de Ciencias Sociales*, núm. 125, pp. 47-68, Mérida.
- Romero, Juan Eduardo, y Yessica Quiñonez** (2011). «El pensamiento socio-político de Chávez: discurso, poder e historia (1998-2009)», en *Espacio Abierto*, vol. 20, n° 3, pp. 519-536.
- Samet, Robert** (2013). «The photographer's body: Populism, polarization, and the uses of victimhood in Venezuela», en *American Ethnologist Review*, vol. 40, n° 3, pp. 419-603, Grinnell.
- Sartori, Giovanni** (2007). *¿Qué es la democracia?* Madrid: Taurus.
- Searle, John** (1969/1986). *Actos de habla. Ensayo de filosofía del lenguaje*. Madrid: Ediciones Cátedra, S.A.
- Segal Freilich, Ariel** (2015). «Totalitarismo, dictadura y autoritarismo: Definiciones y re-definiciones», en *Revista gobierno y gestión pública*. Disponible en: <https://revistagobiernoygestionpublica.usmp.edu.pe/index.php/RGGP/article/view/4>.
- Souroujon, Gastón** (2017). «Religión, política y muerte. La articulación de trascendencias immanentes en torno a Néstor Kirchner y Hugo Chávez Frías», en *Revista PostData: Revista de Reflexión y Análisis Político*. Buenos Aires. Disponible en: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=52251158006>> ISSN 1151.
- Talmon, Jacob** (1956). *Los orígenes de la democracia totalitaria*. Madrid: Aguilar.
- Tismaneanu, Vladimir** (2012). *Communism, Fascism, and Some Lessons of the Twentieth Century*. Los Angeles: University of California Press.
- Todorov, Tzvetan** (2002). *Memoria del mal, tentación del bien. Indagación sobre el siglo X*. Barcelona: Península.
- Torres, Ana Teresa** (2013). «Chávez y su poder simbólico», en Bisbal, Marcelino (ed.). *La política y sus tramas. Miradas desde la Venezuela del presente*. Caracas: Ediciones de la UCAB, pp. 142-146.
- Traverso, Enzo** (2005). «El totalitarismo. Usos y abusos de un concepto», en *Las escalas del pasado: IV Congreso de Historia Local de Aragón*, pp. 99-110. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=1215785>.
- van Dijk, Teun** (1996). *Estructuras y funciones del discurso. Una introducción interdisciplinaria a la lingüística del texto y a los estudios del discurso*. México: Siglo veintiuno editores.
- van Dijk, Teun** (2003). «La multidisciplinariedad del análisis crítico del discurso: un alegato en favor de la diversidad», en Wodak, Ruth & Meyer Michael (comp.). *Métodos de análisis crítico del discurso*. Barcelona: Gedisa.
- van Dijk, Teun** (2003b). «Las estructuras ideológicas del discurso», en *Ideología y discurso*. Barcelona: Ariel Lingüística.
- van Dijk, Teun** (2005). «El discurso como interacción en la sociedad», en Teun van Dijk comp., *El discurso como interacción social*. Barcelona: Gedisa.
- Vargas, Juan Carlos** (2011). «Los orígenes del totalitarismo de Hannah Arendt y la manipulación de la legalidad (el desafío totalitario de la ley)», en *Revista Boliviana de Derecho*, n° 11, pp. 114-131, La Paz.

Viljoen, Frans (2005). «Hate Speech in Rwanda as a Test Case for International Human Rights Law», en *The Comparative and International Law Journal of Southern Africa*, vol. 38, n° 1, pp. 1-14. Pretoria. Disponible en: <http://www.jstor.org/stable/23252193>.

Voegelin, Eric (1994). *Les Religions politiques*. París: Cerf.

Voegelin, Eric (1997). *Science, Politics and Gnosticism. Two Essays*. Washington D.C: Gateway Editions.

Voz de América (2020). *La Ley contra el Odio entra en fase «intensa» en Venezuela con 21 arrestos desde enero*. Disponible en: <https://www.vozdeamerica.com/venezuela/la-ley-contra-el-odio-entra-en-fase-intensa-en-venezuela>.

Zúquete, José (2008). «The Missionary Politics of Hugo Chávez», en *Latin American Politics and Society*, vol. 50, n° 1, pp. 91-121, Northfield.

Insolvencia empresarial en el sector salud colombiano

Nicolás Echeverri Rentería*

Armando Lenin Támara Ayús

65-82

Resumen

En este estudio se busca encontrar las variables que más impacto tienen sobre la insolvencia empresarial en las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud (IPS) en Colombia, utilizando para ello las relacionadas a la estructura organizacional, de calidad y las financieras. La base de datos se encuentra estructurada con dos mil empresas entre insolventes y solventes para el período 2010 al 2019, y la metodología utilizada son los árboles de clasificación Chaid (Chi-square automatic interaction detector). El estudio encontró que la principal variable clasificatoria es la razón corriente, seguida de la variable IPS habilitada, a la vez que se detectó una relación estrecha entre la liquidez y la calidad en el servicio frente a la insolvencia de las IPS.

Palabras clave

Sector salud / Insolvencia financiera / Árbol Chaid

Abstract

This study seeks to find the variables that have the most impact on business insolvency in Health Service Provider Institutions (IPS) in Colombia, using those related to the organizational, quality and financial structure. The database is structured with two thousand companies between insolvent and solvent for the period 2010 to 2019, and the methodology used is the Chaid (Chi-square automatic interaction detector) classification trees. The study found that the main classifying variable is the current ratio, followed by the enabled IPS variable, while at the same time a close relationship was detected between liquidity and quality of service in the face of IPS insolvency.

Key words

Health Sector / Financial Insolvency / Chaid Tree

* N. Echeverri Rentería. Economista; Magíster en Administración Financiera, Universidad Eafit, Medellín, Colombia.

Correo-e: necheverrr@eafit.edu.co

A.L.Támara Ayús. Economista; PhD. en Administración, Universidad Eafit, Medellín, Colombia.

Correo-e: atamaraa@eafit.edu.co.

Introducción

El tema de la insolvencia empresarial es una preocupación a nivel mundial si se tiene en cuenta la sostenibilidad de la economía de un país, sin embargo, a nivel general siempre se comenzó hablando de «fracaso» empresarial. Este término apareció por primera vez con el trabajo de Beaver (1966) y posteriormente se ha venido reemplazando por el término «quiebra» empresarial, aplicado en el estudio de Altman (1968). Los trabajos de Alaka *et al.* (2018) y Támara, Villegas y De Andrés (2019) han concluido que a los términos «fracaso» y «quiebra» empresarial se les ha sumado el término de «insolvencia» empresarial, explicado en gran medida porque no en todos los países existe una ley de Quiebra, como es el caso de Colombia, por lo que han optado por asumir la definición legislativa de cada país en estudio.

Colombia es uno de esos países donde no se habla de «quiebra» o «fracaso», sino más bien se utiliza el término «insolvencia» empresarial, dado que la legislación establece, con la Ley 1116 de 2006, el Régimen de Insolvencia Empresarial. Sin embargo, dicha Ley, en su artículo 3, hace referencia a las personas excluidas, más específicamente en su numeral 1, en donde dictamina que las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud (IPS) no están sujetas a esta Ley; es así como la Superintendencia Nacional de Salud (SNS) expide la Circular 001 de 2018 dirigida a las IPS tanto públicas como privadas. En dicha Circular se encuentran estipulados los diferentes lineamientos relacionados al régimen de autorización que permite realizar reformas estatutarias para empresas prestadoras de servicios de salud. Adicionalmente, se establecen los procedimientos para dar cumplimiento a los numerales 12 y 16 del artículo 7 del Decreto 2462 de 2013 y es en estos donde se desarrolla el proceso de liquidación voluntaria o cancelación mercantil. Sin embargo, para optar a este proceso, la empresa no debe estar bajo intervención de la Superintendencia de Sociedades (Supersociedades), con lo cual se podrá acoger a la Circular 001 de 2018. Por todo lo anteriormente expuesto, el objetivo de este estudio es realizar un análisis de las IPS en Colombia en torno a la insolvencia empresarial, utilizando para ello la técnica de árboles de decisión y tomando como referencia las variables relacionadas con la estructura organizacional, calidad e indicadores financieros.

Sector salud colombiano

En Colombia existe un Sistema General de Seguridad Social en Salud (Sgsss) que se creó con la Ley 100 de 1993 y que se fundamenta en seis pilares, los cuales se presentan con mayor claridad en el cuadro 1.

Cuadro 1

Pilares del Sistema General de Seguridad Social en Salud en Colombia

Pilar	Descripción
Eficiencia	Optimización social y económica de cada uno de los recursos técnicos, financieros y administrativos y así lograr una adecuada prestación del servicio.
Universalidad	Cubrimiento de toda la sociedad sin ningún tipo de discriminación.
Solidaridad	Colaboración entre todos los individuos de la sociedad.
Integralidad	Cobertura en relación a todos las contingencias que se puedan presentar en temas de salud.
Unidad	Compenetración de políticas, regímenes, prestaciones y procedimientos que tienen como meta la seguridad social.
Participación	El papel que juega la comunidad en la seguridad social.

Fuente: elaboración propia con base en la Ley 100 de 1993.

Con la Ley 100 de 1993 se crean las Empresas Promotoras de Salud (EPS) cuyo objeto es promover la afiliación de las IPS al Sgsss. Una vez el usuario esté afiliado a una EPS, esta le debe garantizar de manera directa o por tercerización una excelente prestación del servicio en los temas de salud establecidos dentro del Plan Obligatorio de Salud. Por otra parte, las EPS tienen la propiedad de actuar en el régimen contributivo, régimen subsidiado o en ambos; cabe anotar que aquellos usuarios inscritos en el régimen contributivo que se encuentran en este plan de salud deben realizar una cotización mensual individual o familiar. El régimen contributivo es aquel en el que sus afiliados no tienen la capacidad económica para realizar un pago y es, por tanto, deber del Estado garantizar el servicio de salud.

Las EPS funcionan como una empresa aseguradora que a su vez acude a las IPS para que estas le presten la atención médica necesaria al usuario. Las IPS pueden ser públicas o privadas, y básicamente son las que conforman la red de hospitales, clínicas, consultorios, entre otros. En línea con lo anterior, las IPS son las encargadas de prestar servicios médicos de consulta, hospitalarios y clínicos, como también los de cuidados intensivos.

De acuerdo al artículo 156 de la Ley 100 de 1993, el recaudo de los aportes de salud de los usuarios está a cargo del Sgsss y más concretamente del Fondo de Solidaridad y Garantía (Fosyga). No obstante, mediante el artículo 205 de la misma Ley, las EPS estarán delegadas por el Fosyga en temas de recaudación de las cotizaciones, a las que están

obligados los afiliados, y de esta manera restarán el valor de la Unidad de Pago por Capitación, establecida en el Plan Obligatorio de Salud y se hará un traslado al Fosyga de la diferencia durante el siguiente día hábil. En caso de que los ingresos por cotización del usuario sean inferiores a la Unidad de Pago por Capitación fijada, el Fosyga realizará el traslado el mismo día en que sea reportado por la EPS.

Asimismo, los ingresos de las EPS no estarán medidos en función de los ingresos base de cotización de los usuarios afiliados, sino por el número de usuarios afiliados por el valor de la Unidad de Pago por Capitación. Así entonces, las EPS estarán vinculando aquellos clientes que no tengan cobertura con el fin de ampliar la base de sus ingresos. Uno de los grandes problemas del modelo actual (2020) de salud en Colombia, es el plazo en el cual las EPS deben reportar las Unidades de Pago por Capitación, a las cuales tienen derecho por usuario, debido a que el plazo máximo de reporte será el diez (10) de cada mes, un solo día posterior a la fecha límite de pago por parte de los usuarios. Para cumplir la norma, las EPS realizan un reporte este día sin alcanzar a abarcar la totalidad de usuarios, lo que lleva a que después de esta fecha tengan que hacer numerosos reclamos que representan altos costos para el Sgsss.

De acuerdo a la Sentencia 760 de 2008 de la Corte Constitucional, las necesidades de salud del país deben ser cubiertas dentro de un plan Plan Obligatorio de Salud que cada vez cuenta con más prestaciones; es así como, básicamente, casi todos los requerimientos de la población deben ser cubiertos por el Sgsss. Las IPS encargadas de prestar la atención médica no siempre reciben de manera puntual los pagos por parte de las EPS; lo anterior ha ocasionado insolvencia por parte de las IPS, que en los últimos años han tenido cada vez más casos de liquidaciones.

Marco de referencia conceptual

El término insolvencia empresarial es relativamente nuevo si se compara con los términos fracaso y quiebra empresarial, aunque a la larga poseen un significado muy similar. Es en el trabajo de Beaver (1966) donde aparece por primera vez la palabra «fracaso», relacionándola con la incapacidad por parte de una empresa para saldar sus obligaciones financieras a lo largo del tiempo. Posteriormente, Altman (1968) implementa el término «quiebra» y lo vincula al ámbito legal, es decir, una empresa se cataloga en quiebra bajo la normatividad del país donde está inscrita comercialmente. Los estudios realizados por Alaka *et al.* (2016), Alaka *et al.* (2018) y Támara *et al.* (2019) han concluido que la mayoría de estudios hacen referencia a la quiebra empresarial, sin embargo, en aquellos países donde no existe una ley de quiebra, como es el caso de Colombia, han optado por hablar de insolvencia empresarial.

En este estudio no se utilizan las palabras «fracaso» ni «quiebra» empresarial; por el contrario, el término utilizado será «insolvencia» empresarial. Cabe anotar que en Colombia una empresa será considerada como insolvente si se acoge a cualquier proceso establecido dentro de la Ley 1116 de 2006 regulada por la Supersociedades; en este caso, hace referencia a la liquidación obligatoria, liquidación voluntaria, reorganización y validación, y concordato y reestructuración. Sin embargo, el artículo 3 deja claro que las IPS no están sujetas al régimen de insolvencia prevista en la Ley 1116 de 2006; es así como en Colombia la insolvencia para este tipo de empresas se encuentra bajo los lineamientos estipulados en la Circular Externa 001 de 2018 y que hace referencia a la liquidación.

Existen muchos estudios relacionados con la quiebra, el fracaso o la insolvencia empresarial; dentro de estos los más referenciados son los de Manzanique, Priego y Merino (2016), Jabeur (2017) y Lado y Vivel (2018) que implementan modelos de regresión y análisis discriminante para clasificar y pronosticar el evento. Otros trabajos, como los de Chung, Chen, Lin, Lin y Lin (2016) y Caro, Arias y Ortiz (2017), utilizan la inteligencia artificial para enfrentar su poder de clasificación del evento, frente a los modelos de regresión y análisis discriminante. En los casos de Li, Sun y Wu (2010), Gepp, Kumar y Bhattacharya (2010) y Caro, Guardiola y Ortiz (2018) que se basan en la técnica de árboles de decisión, buscaron segmentar la clasificación original del evento.

En este caso, el primer estudio que se desarrolla en el sector salud es el de Mullner y McNeil (1986) y hace referencia al cierre de hospitales en el período 1980 a 1985 en los Estados Unidos. Su investigación se basó en cómo la ubicación geográfica del hospital se relacionaba con la quiebra de este, llegando a la conclusión de que aquellos que se encontraban en la zona rural poseían mayor probabilidad de quiebra. Los trabajos de Langabeer (2006) y Kim (2010) buscaron explicar la quiebra en hospitales universitarios y sin fines de lucro utilizando para ello las variables financieras, encontrando que la quiebra está muy relacionada con la poca liquidez que poseían estos. En el caso de Kaufman et al. (2016) hallaron que no solo la baja liquidez lleva a la quiebra en los hospitales rurales en Estados Unidos, sino también la poca rentabilidad, la cual era producto de un volumen escaso de pacientes en la región en la cual se ubicaban.

Por otra parte, los últimos estudios realizados por Holmes, Kaufman y Pink (2017), y Lohmann y Ohliger (2017) analizaron la situación de los hospitales rurales y sin ánimo de lucro en Alemania, encontrando que una poca liquidez aumentaba la probabilidad de quiebra; sin embargo, notaron que la ubicación es un factor relevante a la hora de los incumplimientos en los pagos de las obligaciones, dado en mayor medida al reducido número de pacientes y a los pocos servicios habilitados en la prestación del servicio de salud.

Base de datos del estudio

La base de datos utilizada en el estudio se fundamenta en un total de dos mil IPS, las cuales cumplían con la información requerida en el estudio; posteriormente, los investigadores las clasifican con base en la Circular 001 de 2018 entre insolventes y solventes. Estas empresas se encuentran categorizadas como IPS. Tomando como referencia los trabajos de Alfaro, Gámez y García (2008), y Támara y Villegas (2021), que establecen que la muestra debe ser simétrica y no tener sesgo, se toma un 50 por ciento insolventes y un 50 por ciento solventes. Cabe resaltar, que lo primero que se hizo fue establecer la cantidad de IPS insolventes y de ahí perfilar las solventes.

Recolección de datos

En la elaboración de la base de datos se contó con la información de los estados financieros que tiene la Superintendencia Nacional de Salud de Colombia (Supersalud), la cual se encuentra amparada en la Ley 1314 de 2009, y la información de Supersociedades. Por otra parte, la selección de las empresas se fundamenta en el método mixto de García y Mures (2013), la cual se hizo para un período entre el 2010 y el 2019. La conformación de las empresas en cumplimiento de un 50 por ciento para el evento en estudio, se realiza mediante el muestreo estratificado aleatorio de Bell (1997), garantizando que las empresas estén dentro del rango de tamaño y año. Cabe anotar que la categorización del tamaño de la empresa es calculada con base en la Ley 905 de 2004 (no se aplica el Decreto 957 de 2019 porque este comenzó a regir desde diciembre del 2019). Todo lo anterior a partir de la información otorgada por el Registro Especial de Prestadores de Servicios de Salud (REPS).

VARIABLES DE ESTUDIO

Variable dependiente

Basado en los trabajos de Caro et al. (2018) y Alaka et al. (2018) se estipula que la variable dependiente es la insolvencia empresarial (1 en el caso de que la empresa esté clasificada como insolvente y 0 en caso contrario). En este trabajo se clasifica una empresa quebrada cuando se encuentra vinculada a cualquier proceso relacionado a la Circular Externa 001 de 2008, que estipula el inicio de un proceso de liquidación o reorganización empresarial para sociedades comerciales constituidas como IPS.

VARIABLES INDEPENDIENTES

Las variables explicativas de la insolvencia en las IPS se han tomado con base en los estudios que a la fecha se han realizado del sector salud; es así como, en primer orden, se enumeran las relacionadas a la estructura organizacional.

Tipo: hace referencia al tipo de empresa y al servicio que ofrece, categorizadas por la Supersalud así: centros de especialistas, cirugías plásticas, centros de estéticas y medicina integral (1); hospitales, centros médicos y clínicas (2); laboratorios clínicos, centros de rehabilitación y fundaciones (3), y distribución de medicamentos, primeros auxilios, ambulancias y otros (4).

Edad: se refiere a la cantidad de años que tiene la empresa desde su creación. Empresas menores o iguales a 10 años (1) y empresas mayores a 10 años (2).

Tamaño: la clasificación para esta variable se hace con base en la Ley 905 de 2004 y se fundamenta en el salario mínimo mensual legal vigente (SMMLV). Micro (1), pequeña (2), mediana (3) y grande (4).

En segundo orden, se encuentra una variable referente a la calidad del servicio, la cual está basada en la Ley 100 de 1993 y las Resoluciones 2182 de 2004 y 1043 de 2006, relacionadas al otorgamiento del certificado que habilita una IPS en servicios de salud.

Dicha variable es la IPSHab, que no solo mide la calidad del servicio, sino que va de la mano con el cumplimiento o no de todo el proceso para habilitar el servicio de salud. Una IPS no habilitada se categoriza con 1 y habilitada 0.

En tercer orden, aparecen las variables que tienen que ver con el entorno financiero y que están respaldadas por los trabajos de Kaufman *et al.* (2016), Holmes *et al.* (2017) y Lohmann y Ohliger (2017), y son:

RC: razón corriente, cuya relación está dada por el activo corriente/pasivo corriente.

NE: nivel de endeudamiento, cuya relación está dada por el total activo/total pasivo.

ROE: rendimiento del patrimonio, cuya relación está dada por la utilidad neta/patrimonio.

ROA: rendimiento del activo, cuya relación está dada por la utilidad neta/total activo.

Técnica estadística

El método seleccionado para llevar a cabo la investigación es el de árboles de decisión, una técnica gráfica que permite realizar un análisis a partir de una serie de eventos explicativos del fenómeno en estudio. Los árboles de decisión se basan en algoritmos de inducción de reglas, donde en cada caso o nodo de decisión se elige la mejor opción teniendo en cuenta los fundamentos probabilísticos, con lo cual se obtiene una mejor visión del problema.

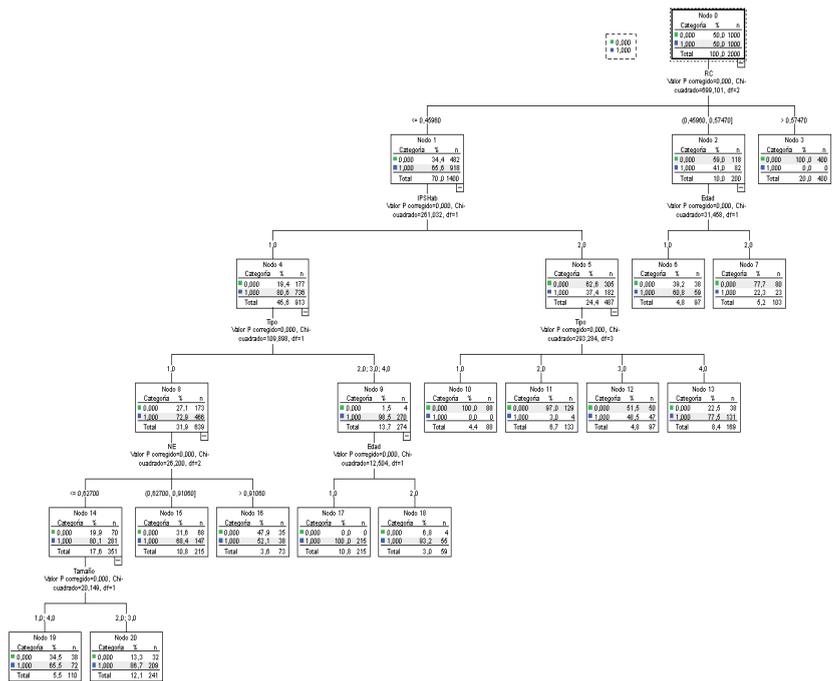
Dentro de la técnica de árboles de decisión se debe especificar que existen dos tipos de árboles: el primero surge cuando el objetivo es continuo, lo que implica un planteamiento que se basa en un árbol de regresión, y el segundo cuando el objetivo es categórico, que se plantea bajo la óptica de un árbol de clasificación. Dado que este último es el que se implementa dentro del estudio, cabe mencionar que al respecto se tiene el C&R (clasificación y regresión) utilizado en el trabajo de Zi ba, Tomczak y Tomczak (2016), el C5.0 implementado en el trabajo de Gavurová, Janke, Packová y Prídavok (2017), el Tree-

As y QUEST desarrollados en el estudio de Karas y Reznakova (2017), y el CHAID aplicado en el trabajo de Caro *et al.* (2018).

En este estudio se utilizan los árboles de decisión bajo la óptica CHAID, en primera medida porque permiten generar árboles no binarios, y en segunda porque da la opción de trabajar los campos de entrada y salida con variables categóricas o continuas, alternativas que no poseen los otros tipos de árboles. Por otra parte, se requiere distinguir los diferentes segmentos dentro del árbol y tener nodos que permitan dividir la muestra, logrando desarrollar las ramas que lo estructuran. Otro punto a favor del árbol CHAID es que la clasificación que realiza es mutuamente excluyente, es decir, no existe la posibilidad de repetir respuesta dentro del árbol, dado que la técnica se basa en probabilidades calculadas. Finalmente, los árboles de decisión CHAID se enfocan en la maximización de una variable asegurando que cada uno de los segmentos tengan significancia estadística, y esto lo hace basado en los test de bondad de ajuste de chi-cuadrado.

Gráfico 1

Árbol de decisión de la insolvencia empresarial de las IPS



Fuente: resultados obtenidos con el IBM SPSS Modeler

Resultados

De acuerdo al método de solución propuesto (árboles de decisión tipo CHAID) y con el fin de explicar de la manera más acertada la quiebra empresarial de las empresas del sector salud, en este caso las IPS, se encontró, desde el punto probabilístico, que la variable que de manera más acertada explica la quiebra empresarial de las IPS es la razón corriente, como lo muestra el gráfico 1.

Del total de la muestra de dos mil empresas, mil tienen una situación financiera solvente, mientras que las otras mil tienen una situación financiera de insolvencia. De acuerdo al resultado estadístico y gráfico que arroja el árbol de decisión, las IPS se caracterizan por tener una razón corriente baja. Es así como, el 70 por ciento de la muestra del análisis se ubica por debajo de una razón corriente de 0,4596 por ciento. En consonancia con lo anterior, de las mil empresas insolventes encontradas, 918 se ubican en este rango de razón corriente, es decir, el equivalente al 91,80 por ciento de estas empresas insolventes (cuadro 2).

Cuadro 2

Insolvencia de acuerdo a la razón corriente

Razón corriente	Solvencia	Insolvencia
$\leq 0,4596$	482	918
$(0,4596 - 0,57470]$	118	82
$> 0,5740$	400	0
	1.000	1.000

Fuente: resultados obtenidos con el IBM SPSS Modeler.

En este sentido, ninguna de las empresas que se ubicaron con una razón corriente superior a 0,5740 por ciento presentaron insolvencia. Inductivamente, podríamos decir que la variable más relevante para saber si una IPS está en un mayor riesgo de entrar en insolvencia es una razón corriente baja. Lo anterior es coherente con la teoría financiera y con los estudios referenciados, en donde se entiende que una mayor razón corriente es ideal para hacer frente a las obligaciones de corto plazo en situaciones de estrés.

En el rango de una razón corriente mayor de 0,4596 y menor o igual de 0,57470 se ubicaron el 10 por ciento de las empresas de la muestra. El 41 por ciento de estas empresas (82) presentaron una situación de insolvencia. Por otra parte, aquellas empresas con menos de 10 años desde su creación tuvieron un porcentaje de insolvencia empresarial igual al 60,8 por ciento, para un total de 59 empresas. Mientras que para las empresas con más de 10 años desde su creación se presentó un porcentaje de insolvencia de 22,3 por ciento, con un total de 23 empresas (cuadro 3). Lo anterior es consecuente con una solidez económica

adquirida en el tiempo por un mejor manejo de sus finanzas y un aprendizaje en eficiencias de su negocio que les permite tener la capacidad de sobrevivir frente a empresas más jóvenes en situaciones de estrés.

Cuadro 3

Solvencia de empresas con RC (0,4596 – 0,57470) de acuerdo a edad

Edad	Solvencia	Insolvencia
<= 10 años	38	59
> 10 años	80	23
	118	82

Fuente: resultados obtenidos con el IBM SPSS Modeler.

Cuadro 4

Insolvencia en empresas con una RC <0,4596

Variable	Tipo	Solven- cia	Insol- vencia
IPS no habilitada	Centros de especialistas, cirugías plásticas, centros de estéticas y medicina integral	173	466
	Hospitales, centros médicos y clínicas.	4	270
	Laboratorios clínicos, centros de rehabilitación y fundaciones.		
	Distribución de medicamentos, primeros auxilios, ambulancias y otros.		
	Subtotal	177	736
IPS habilitada	Centros de especialistas, cirugías plásticas, centros de estéticas y medicina integral	88	0
	Hospitales, centros médicos y clínicas.	129	4
	Laboratorios clínicos, centros de rehabilitación y fundaciones.	50	47
	Distribución de medicamentos, primeros auxilios, ambulancias y otros.	38	131
	Subtotal	305	182
	Total	482	918

Fuente: resultados obtenidos con IBM SPSS Modeler.

Para las empresas con una razón corriente inferior a 0,4596 por ciento, la variable independiente que describe mejor si la empresa es insolvente es si la IPS se encuentra habilitada o no. Una IPS habilitada es aquella empresa prestadora del servicio de salud que

realiza un proceso administrativo, ante el cual se aprueban unos estándares suficientes como el tecnológico o condiciones que facultan a la empresa bajo estándares de capacidad científica por parte del prestador. Esta acreditación es importante para certificar si la IPS se encuentra en condiciones óptimas de prestación del servicio y estará ligada de manera directa al tipo de servicio que la IPS desea brindar a los usuarios. El porcentaje de insolvencia de las IPS habilitadas fue de 37,4 por ciento, para un total de 182 empresas. Por otra parte, las IPS no habilitadas experimentaron un porcentaje de insolvencia mayor al 80,6 por ciento, para un total de 736 empresas. Como se observa anteriormente, las IPS no habilitadas cursaron un peor desempeño que las IPS habilitadas, de acuerdo a lo que se detalla a continuación en el cuadro 4.

Las IPS no habilitadas que se definen en las variables independientes con el número 2, 3 y 4, con los nombres correspondientes a: 1) hospitales, centros médicos y clínicas, 2) laboratorios clínicos, centros de rehabilitación y fundaciones, y 3) distribución de medicamentos, primeros auxilios, ambulancias y otros, presentaron un porcentaje de insolvencia empresarial de 98,5 por ciento, con un total de 270 empresas (cuadro 4).

Para las IPS no habilitadas pertenecientes a la categoría de centros de especialistas, cirugías plásticas, centros de estéticas y medicina integral el porcentaje de insolvencia empresarial es del 72,9 por ciento, con un total de 466 empresas.

De acuerdo a lo anterior, se encuentra una alta insolvencia del 98,5 por ciento; es necesario entender qué variable explica de manera más acertada este alto porcentaje de insolvencia empresarial; de esta forma se toma como referencia la edad de la entidad prestadora de salud. Como se observa en el cuadro 5, el 100 por ciento de las empresas pertenecientes a estas tres categorías menores de 10 años fueron declaradas insolventes, mientras que para las empresas mayores de 10 años el porcentaje de insolvencia también fue alto, pero menor, con un 93,2 por ciento.

Cuadro 5

Solvencia de IPS no habilitadas de acuerdo a la edad para los siguientes tipos: hospitales, centros médicos y clínicas, laboratorios clínicos, centros de rehabilitación y fundaciones

Edad	Solvencia	Insolvencia
<= 10 años	0	215
> 10 años	4	55
Total	4	270

Fuente: resultados obtenidos con IBM SPSS Modeler.

Para las IPS habilitadas se observó que quienes tuvieron un mayor índice de quiebra fueron los laboratorios clínicos, los centros de rehabilitación y las fundaciones, con un 60,8 por ciento, y distribución de medicamentos, primeros auxilios, ambulancias y otros con un 77,5 por ciento. En sentido opuesto, quienes presentaron menor situación de insolvencia fueron los centros de salud que se ubican en la categoría de centros de especialistas, cirugías plásticas, centros de estéticas y medicina integral, con un 0 por ciento, y los hospitales, los centros médicos y las clínicas con un 3 por ciento (ver cuadro 4).

Cuadro 6

Insolvencia de empresas por nivel de endeudamiento

Nivel de endeudamiento	Solvencia	Insolvencia
$\leq 0,6270$	70	281
$(0,6270 - 0,91080]$	68	147
$> 0,9106$	35	38
Total	173	466

Fuente: resultados obtenidos con IBM SPSS Modeler.

Como se observa en el cuadro 6, hay una concentración de 466 empresas de insolvencia, del total de la muestra, que reúnen de manera conjunta el tener una razón corriente inferior a 0,4596, ser una IPS no habilitada y estar en la categoría de centros de especialistas, cirugías plásticas, centros de estéticas y medicina integral.

Dada la concentración de empresas que reúnen las características mencionadas anteriormente, en condición de insolvencia, se hace necesario para este análisis observar el comportamiento de la variable independiente que explica el fenómeno de insolvencia de estas 466 empresas. Por consiguiente, se analiza el nivel de endeudamiento total de la empresa que se define dentro de las variables independientes como total activo/total pasivo. Dada esta relación, un índice de endeudamiento más alto significa que la empresa se encuentra con mejores condiciones financieras, mientras que un índice bajo implícitamente hará saber que los pasivos tienen una ponderación más importante.

Para compañías prestadoras del servicio de salud con un indicador de endeudamiento mayor de 0,9106 por ciento, el 52,1 por ciento de las empresas analizadas presentaron situación de insolvencia, lo cual es equivalente a 38 empresas. En la medida en que el indicador de endeudamiento comienza a ser más bajo, el porcentaje de empresas en insolvencia es mayor, consecuente con la menor capacidad de caja con la que cuentan al

tener que asumir un esfuerzo más grande para pagar sus pasivos. En el siguiente rango de nivel de endeudamiento que se encuentra para las empresas con nivel de endeudamiento mayor a 0,6270 por ciento y menor o igual a 0,91080 por ciento, el porcentaje de insolvencia fue de del 68,4 por ciento, equivalente a 147 empresas, y para el rango de menores o iguales a 0,6270 por ciento la insolvencia fue de 80,1 por ciento (cuadro 6).

En línea con los resultados anteriores, en donde la insolvencia para las empresas con un índice de endeudamiento es menor o igual a 0,6270, se observa, en el árbol de decisión, que la variable que sigue explicando esta insolvencia es el tamaño de las compañías. El índice de insolvencia de las empresas que se clasifican como micro y grandes fue de un 65,5 por ciento, mientras que el índice de insolvencia para las empresas clasificadas como pequeñas y medianas fue del 86,7 por ciento. De acuerdo a lo anterior, la solvencia en las compañías ubicadas por tamaño en los extremos, es decir micro y grande, presentaron mejores resultados que las empresas que por tamaño se encuentran en el medio del escalafón, es decir, las pequeñas y medianas (cuadro 7).

Cuadro 7

Solvencia de IPS no habilitadas pertenecientes a la categoría de centros de especialistas, cirugías plásticas, centros de estéticas y medicina integral, con un índice de endeudamiento menor o igual a 0,6270 según su tamaño

Edad	Solvencia	Insolvencia
Micro y grande	38	72
Pequeña y mediana	32	209
Total	70	281

Fuente: resultados obtenidos con IBM SPSS Modeler.

Empíricamente, con base en los resultados obtenidos, se puede saber cuáles valores deben tener en cuenta las variables independientes para que las empresas sean insolventes o solventes. Es importante resaltar que lo señalado anteriormente no es una condición necesaria y que tampoco supedita a ser o no solvente, sin embargo, se marca una propensión hacia una de las dos direcciones.

Cuadro 8

Propensión de solvencia o insolvencia según valor de la variable independiente

Variable	Valor de la variable	Propensión a solvencia	Propensión a insolvencia
Razón corriente	Razón corriente alta Razón corriente baja	x	x
IPS habilitada	Habilitada No habilitada	x	x
Tipo	Centros de especialistas, cirugías plásticas, centros de estéticas y medicina integral Hospitales, centros médicos y clínicas Laboratorios clínicos, centros de rehabilitación y fundaciones Distribución de medicamentos, primeros auxilios, ambulancias y otros		x x x x
Nivel de endeudamiento	Alto Bajo	x	x
Tamaño	Micro Pequeña Mediana Grande	x x	 x x
Edad	<= 10 años > 10 años	x	 x

Fuente: elaboración propia.

Pese a que en las variables independientes se definieron el ROA (rendimiento de patrimonio) y el ROA (rendimiento del activo), el árbol de decisión no las muestra como variables que expliquen la insolvencia de las dos mil empresas estudiadas en la muestra.

Lo anterior se explica porque no tienen poder de interpretación para la insolvencia de las empresas, es decir, no tienen poder de discriminación.

Este trabajo aporta evidencia en torno a que la habilitación de las IPS en gran medida determina la solvencia de la empresa, por tanto, el proceso de habilitación debería ser analizado en busca de tener un proceso más ágil y certero para las IPS. Por lo tanto, se hace evidente realizar una reforma a la Ley 100 de 1993 dirigida a impedir que IPS que no estén certificadas puedan ofrecer sus servicios.

Comparación de modelos

Para efectos del análisis de las variables se procedió a realizar el comparativo entre el modelo con solo variables financieras, en este caso razón corriente (RC), rentabilidad operativa del equity (ROE), rentabilidad operativa del activo y nivel de endeudamiento, y un modelo con todas las variables financieras más la variable de calidad (IPS habilitada) y estructura organizacional (edad, tipo de empresa y tamaño).

Los resultados que se muestran en el cuadro 9 indican que el modelo 2 es mejor que el modelo 1, lo que quiere decir que al incorporar las variables no financieras al modelo, estas logran reducir el costo de error; así, mientras que el modelo 1 posee un error tipo I del 16,60 por ciento, el modelo 2 arroja un error tipo I (empresas insolventes clasificadas como solventes) del 7,40 por ciento. Acerca del error tipo II (empresas solventes clasificadas como insolventes), el modelo 2 arroja el menor valor en cuanto a este tipo de error con un 25,30 por ciento.

Cuadro 9

Porcentaje de error en los modelos de árbol de decisión

Modelo	Población total		Entrenamiento* (70%)		Prueba* (30%)	
	Tipo I	Tipo II	Tipo I	Tipo II	Tipo I	Tipo II
1	16,60%	29,10%	21,80%	26,00%	17,30%	28,20%
2	7,40%	25,30%	2,30%	31,90%	5,40%	32,20%

*La conformación de la base de entrenamiento y prueba se hizo utilizando el método de validación cruzada de "n-folds".
Fuente: resultados obtenidos con IBM SPSS Modeler.

Conclusiones

La técnica árboles de decisiones resulta ser una herramienta útil para analizar y ver el papel que cumplen las variables a la hora de segmentar la población de IPS entre solventes e insolventes. Del estudio se concluye que las IPS se pueden vigilar mediante el indicador de razón corriente, de tal manera que aquellas IPS con una razón corriente por debajo

del 0,4596 serán las que entren en una zona de alta probabilidad de insolvencia. Así se deduce que el primer elemento para saber si una IPS se encuentra en peligro de insolvencia será la razón corriente, la cual pertenece al ámbito financiero. Por el contrario, el nivel de endeudamiento, a pesar de ser un indicador financiero, se encuentra en un cuarto nivel del árbol en relación al poder de discriminación entre solvente e insolvente.

La condición de que una IPS esté o no habilitada determina en segunda medida el cuidado que hay que tener con la empresa del sector salud, de tal manera que si una IPS no se encuentra habilitada tendrá una alta probabilidad de insolvencia. A la vez, el estudio resalta que hay que tener mucho cuidado con las IPS en sus primeros diez años de existencia, dado que es en este tiempo donde más se evidencia la insolvencia empresarial. Asimismo, las IPS catalogadas por su tamaño como pequeñas y medianas son más proclives a la insolvencia, lo que implica que se le debe hacer más seguimiento en relación a su comportamiento y sostenibilidad.

Finalmente, se llega a la conclusión que el modelo que incluye variables financieras, de estructura organizacional y de calidad, arroja un nivel mayor de desagregación en torno a la ramificación del árbol resultante. A la vez permite obtener un mejor modelo de pronosticación respecto al encontrado solo con variables financieras.

Referencias bibliográficas

- Alaka, H., L. Oyedele, H. Owolabi, S. Ajayi, M. Bilal y O. Akinade** (2016). «Methodological approach of construction business failure prediction studies: A review», en *Construction Management and Economics*, vol. 34, n°11, pp. 808-842. Londres. doi:10.1080/01446193.2016.1219037.
- Alaka, H., L. Oyedele, H. Owolabi, V. Kumar, S. Ajayi, O. Akinade y M. Bilal** (2018). «Systematic review of bankruptcy prediction models: Towards a framework for tool selection», en *Expert Systems with Applications*, vol. 94, pp. 164-184. Londres. doi:10.1016/j.eswa.2017.10.040.
- Alfaro, E., M. Gámez y N. García** (2008). «Linear discriminant analysis versus adaboost for failure forecasting», en *Revista Española de Financiación y Contabilidad*, vol. 37, n°137, pp. 13-32. Madrid.
- Altman, E.** (1968). «Financial ratios, discriminant analysis and the prediction of corporate bankruptcy», en *The Journal of Finance*, vol. 23, n°4, pp. 589-609. Londres. doi:10.2307/2978933.
- Beaver, W.** (1966). «Financial Ratios As Predictors of Failure», en *Journal of Accounting Research*, vol. 4, n°1, pp. 71-111. Chicago. doi:10.2307/2490171.
- Bell, T.** (1997). «Neural nets or the logit model? A comparison of each model's ability to predict commercial bank failures», en *Intelligent Systems in Accounting, Finance and Management*, vol. 6, n°3, pp. 249-264. California.
- Caro, N., V. Arias y P. Ortiz** (2017). «Prediction of failure in latin-american companies using the nearest-neighbor method to predict random effects in mixed models», en *Revista de Métodos Cuantitativos para la Economía y la Empresa*, vol. 24, pp. 5-24. Sevilla.

Caro, N., M. Guardiola y P. Ortiz (2018). «Árboles de clasificación como herramienta para predecir dificultades financieras en empresas latinoamericanas a través de sus razones contables», en *Contaduría y Administración*, vol. 63, n°1, pp. 1-14. México. doi:10.22201/fca.24488410e.2018.1148.

Congreso de la República de Colombia (2009). «Ley 1314. por la cual se regulan los principios y normas de contabilidad e información financiera y de aseguramiento de información aceptados en Colombia, se señalan las autoridades competentes, el procedimiento para su expedición y se determinan las entidades responsables de vigilar su cumplimiento», en *Diario Oficial* 47409. Bogotá. 1-5. Recuperado de <http://suin.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1677255>

Congreso de la República de Colombia (1993). «Ley 100. Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones», en *Diario Oficial*. Bogotá. 1-132. Recuperado de http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0100_1993.html

Congreso de la República de Colombia (2004). «Ley 905. Por medio de la cual se modifica la Ley 590 de 2000 sobre promoción del desarrollo de la micro, pequeña y mediana empresa colombiana y se dictan otras disposiciones», en *Diario Oficial* 45628. Bogotá. 1-4. Recuperado de http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_

Chung, C., Chen, L. Lin, Y. Lin y C. Lin (2016). «Bankruptcy prediction using cerebellar model neural networks», en *International Journal of Fuzzy Systems*, vol. 18, pp. 160-167. Taiwan. doi:10.1007/s40815-015-0121-5.

García, A. y M. Mures (2013). «The sample of firms in business failure prediction models: Influence on classification results», en *Revista de Métodos Cuantitativos para la Economía y la Empresa*, vol. 15, n°1, pp. 133-155. Sevilla.

Gavurová, B., F. Janke, M. Packová y M. Pridavok (2017). «Analysis of impact of using the trend variables on bankruptcy prediction models performance», en *Ekonomicky Casopis*, vol. 65, n°4, pp. 370-383. Bratislava.

Gepp, A., K. Kumar y S. Bhattacharya (2010). «Business failure prediction using decision trees», en *Journal of Forecasting*, vol. 29, n°6, pp. 536-555. Tirana.

Holmes, G., B. Kaufman y G. Pink (2017). «Predicting financial distress and closure in rural hospitals», en *The Journal of Rural Health*, vol. 33, n°3, pp. 239-249. Kentucky. doi:10.1111/jrh.12187.

Jabeur, S. (2017). «Bankruptcy prediction using Partial Least Squares Logistic Regression», en *Journal of Retailing and Consumer Services*, vol. 36, pp. 197-202. Eindhoven. doi:10.1016/j.jretconser.2017.02.005.

Karas, M. y M. Reznakova (2017). «Predicting the bankruptcy of construction companies: A CART-Based Model», en *Engineering Economics*, vol. 28, n°2, pp. 145-154. Kaunas. doi:10.5755/j01.ee.28.2.16353.

Kaufman, B., S. Thomas, R. Randolph, J. Perry, K. Thompson, G. Holmes y G. Pink (2016). «The rising rate of rural hospital closures», en *The Journal of Rural Health*, vol. 32, n°1, pp. 35-43. Kentucky. doi:10.1111/jrh.12128.

Kim, T. (2010). «Factors associated with financial distress of nonprofit hospitals», en *Health Care Manager*, vol. 29, n°1, pp. 52-62. New York.

Lado, R. y M. Vivel (2018). «Diagnosis of bankruptcy hospitality and tourist destination», en *Lurralde: Investigación y Espacio*, vol. 41, pp. 149-174. San Sebastian.

Langabeer, J. (2006). «Predicting financial distress in teaching hospitals», en *Journal Health Care Finance*, vol. 33, n°2, pp. 84-92. New York.

Li, H., Sun, J. y J. Wu (2010). «Predicting business failure using classification and regression tree: An empirical comparison with popular classical statistical methods and top classification mining methods», en *Expert Systems With Applications*, vol. 37, n°8, pp. 5895-5904. Londres. doi:10.1016/j.eswa.2010.02.016.

Lohmann, C. y T. Ohliger (2017). «Factors of payment defaults: An empirical analysis of German health care companies», en *Gesundheitsökonomie & Qualitätsmanagement*, vol.22, n°6, pp. 306-312. Munich. doi:10.1055/s-0043-109571.

Manzaneque, M., A. Priego y E. Merino (2016). «Corporate governance effect on financial distress likelihood: Evidence from Spain», en *Revista de Contabilidad*, vol.19, n°1, pp.111-121. Murcia. doi:10.1016/j.rcsar.2015.04.001.

Ministerio de Comercio, Industria y turismo (2019). «Decreto 957. Por el cual se adiciona el capítulo 13 al Título 1 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1074 de 2015, Decreto Único del Sector Comercio, Industria y Turismo y se reglamenta el artículo 2° de la Ley 590 de 2000, modificado por el artículo 43 de la Ley 1450 de 2011», en *Diario Oficial*. Bogotá. 1-7. Recuperado de <https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DE>

Ministerio de salud y protección social (2013). «Decreto 2462. Por medio del cual se modifica la estructura de la Superintendencia Nacional de Salud», en *Diario Oficial* 48967. Bogotá. 1-8. Recuperado de https://www.redjurista.com/Documents/decreto_2462_de_2013_ministerio_de_salud_y_proteccion_social.aspx#

Ministerio de la Protección Social (2004). «Resolución número 2182. Por la cual se definen las Condiciones de Habilitación para las instituciones que prestan servicios de salud bajo la modalidad de Telemedicina», en *Diario Oficial* 45611. Bogotá. Recuperado de <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=14314>

Ministerio de la Protección Social (2006). «Resolución número 1043. Por la cual se establecen las condiciones que deben cumplir los Prestadores de Servicios de Salud para habilitar sus servicios e implementar el componente de auditoría para el mejoramiento de la calidad de la atención y se dictan otras disposiciones», en *Diario Oficial* 46271. Bogotá. 1-5. Recuperado de <https://www.ins.gov.co/TyS/programas-de-edad/Documentos%20Programa%20EEDDCARIO/resolucion%201043%202006.pdf>

Mullner, R. y D. McNeil (1986). «Rural and urban hospital closures: A comparison», en *Health Affairs*, vol. 5, n°3, pp.131-141. Washington.

Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional (2008). «Sentencia 760», en *Diario Oficial*. Bogotá. 1-9. Recuperado de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2008/t-760-08.htm>

Superintendencia de Salud (2018). «Circular 001. Régimen de autorización previa de Reformas Estatutarias en Prestadores de Servicios de Salud», en *Diario Oficial*. Bogotá. 1-5. Recuperado de <https://actualisalud.com/images/stories/circular001de2018.pdf>

Támara, A., G. Villegas y J. De Andrés (2019). «Una revisión sistemática de la literatura en torno a la quiebra empresarial para el período 2012-2017», en *Espacios*, vol.40, n°4, pp.25. Caracas.

Támara, L. y G. Villegas (2021). «Influencia del entorno financiero, el entorno macroeconómico, la estructura organizacional y la transparencia en la quiebra empresarial», en *Contaduría y Administración*, vol.66, n°2, pp. 1-21. Mexico. doi:10.22201/fca.24488410e.2021.2618.

Zi ba, M., J. Tomczak y S. Tomczak (2016). «Ensemble boosted trees with synthetic features generation in application to bankruptcy prediction», en *Expert Systems with Applications: An International Journal*, vol.58, pp. 93-101. Londres. doi:10.1016/j.eswa.2016.04.001.

Motivadores para el uso de *Servicios de compartir vehículos bajo demanda* en Brasil

Fábio Luciano Violín* 83-110

Resumen

El propósito del estudio fue sondear los motivadores para su uso entre los que adoptan y los que no los medios de transporte bajo demanda en Brasil. Los procedimientos metodológicos incluyeron muestreo probabilístico y prueba preliminar para el diseño del instrumento de investigación y el análisis de los datos se utilizó el software IBM SPSS Statistics, haciendo uso del análisis de frecuencia factorial agregado por la correlación de Spearman y el Análisis Factorial Exploratorio. Los datos indicaron la existencia de catorce motivadores que involucran las dimensiones económica, social, ambiental y tecnológica, con énfasis en los elementos Tasa Reducida, Disponibilidad Tecnológica y Beneficios Esperados, que representan los principales motivadores de uso en la toma de decisiones del consumidor, corroborando con resultados de estudios internacionales. El estudio trajo avances en delinear los motivadores para el uso y categorizarlos en orden de importancia con especial atención al aspecto utilitarista de uso.

Palabras clave

Comportamiento del Consumidor / Economía Compartida / Tecnología

Abstract

The objective of the study was the survey of motivators for the use among those who adopt and those who do not adopt the means of transport on demand in Brazil. The methodological procedures included probabilistic sampling and preliminary testing for the design of the research instrument and the analysis of the data, the IBM SPSS Statistics software was used, making use of the factorial frequency analysis added by Spearman's correlation and Factorial Analysis. Exploratory. The data indicated the existence of fourteen motivators that involve the economic, social, environmental and technological dimensions, with emphasis on the elements Reduced Rate, Technological Availability and Expected Benefits, which represent the main motivators for use in consumer decision-making, corroborating with results of international studies. The study brought progress in delineating the motivators for use and categorizing them in order of importance with special attention to the utilitarian aspect of use.

Key words

Consumer Behavior / Sharing Economy / Technology

* Vicecoordinador ejecutivo y Tutor del Programa de Educación Tutorial del curso de Turismo y Profesor Asistente de la Universidad Estadual Paulista - UNESP. Área de investigación: Economía Compartida asociada a los modos de desplazamiento.
Correo-e: fabio.violin@unesp.br

Introducción

Los cambios en el comportamiento del consumidor, combinados con el conjunto de desarrollos tecnológicos y sus impactos en la vida cotidiana de las personas y organizaciones, así como las fluctuaciones y cambios en la situación económica individual, propiciaron la aparición del embrión que ahora se entiende como Servicios de Vehículos Compartidos bajo Demanda (de ahora en adelante SVCD), que se presenta como un modelo distintivo basado en la lógica del acceso a un activo distinto al de su propiedad, compuesto por cinco pilares estrictamente conectados: personas, tecnología, costo, ociosidad y temporalidad de uso, que lleva a los individuos, por ejemplo, a prestar o pedir prestado, con o sin dinero, en lugar de aspirar a poseer algo.

Con el conjunto de factores desencadenados en las relaciones entre empresas y personas, principalmente asociados a crisis, junto con los cambios en el comportamiento del consumidor en lo que se refiere a su poder adquisitivo, en la forma de entender la propiedad y disfrute de los productos, servicios, ideas, lugares, además de los avances tecnológicos y el desarrollo de plataformas conectivas que han tenido lugar, se observa el surgimiento, principalmente desde de la gran crisis mundial de 2008, de relaciones de intercambio persona a persona a través de los medios digitales, que puede entenderse como el embrión de la Economía compartida.

El volumen de aplicaciones que ofrecen desplazamientos urbanos e interurbanos relacionados con el uso compartido de vehículos bajo demanda ha crecido considerablemente en Brasil desde 2016 (Vaclavik *et al.*, 2020). El mercado brasileño se acomoda desde ofertas en segmentos tradicionales con énfasis en empresas como Uber y 99 Taxi, hasta la cobertura de nichos como *Lady Driver*, dirigido a mujeres, *Eu Vô*, que atiende a personas mayores, *Garupa*, dirigido a usuarios de ciudades pequeñas o medianas, ubicadas en barrios más allá de Jaubra, que atienden a la periferia, entre otros nichos (Microsoft Store, 2020).

Considerando el contexto de expansión y evolución de la oferta, fue necesario investigar los motivadores para el uso de medios de desplazamiento bajo demanda –caracterizados por el uso de un programa de aplicación para solicitar un vehículo para el desplazamiento urbano– a fin de entender el proceso de toma de decisiones del consumidor.

En este sentido, el primer punto a observar es la existencia de diferencias entre quienes se adhieren a los modos de desplazamiento vinculados a los SVCD y quienes no (usuarios esporádicos), en ausencia de estudios similares o de referencia. Se indica la siguiente hipótesis:

H1: *Los motivadores para el uso medios de desplazamiento asociados con los SVCD en Brasil difieren entre usuarios habituales (adherentes) y esporádicos (no adherentes).*

Estudios internacionales (Böckmann, 2013; Heinrichs, 2013; Dubois; Schor y Carfagna, 2014; Frenken y Schor, 2017; Böcker y Meelen, 2017; Casey y Galor, 2017; Yaraghi y Ravi, 2017; De Rivera; Gordo; Cassidy y Apesteuguía, 2017; Godelnik, 2017; Nijland y Meerkerk, 2017) indican que tanto el costo como la propiedad de un vehículo son elementos vitales para la adherencia a medios de desplazamiento asociados con los SVCD. Así, se señala como hipótesis:

H2: El costo y la no posesión son los principales elementos de los modales de viajes compartidos en Brasil.

Como último elemento de valoración, es necesario determinar cuáles son los principales motivadores de los SVCD, considerando estudios que indican que el costo reducido figura como elemento asociado al proceso de toma de decisiones del consumidor (Frenken y Schor, 2017; Böcker y Meelen, 2017; Godelnik, 2017) mientras que otros estudios (Botsman y Rogers, 2010; Böckmann, 2013; Schor, 2016; Alphabeta, 2017; Yaraghi y Ravi, 2017) señalan el elemento social o ambiental (Heinrichs, 2013; Dubois; Schor y Carfagna, 2014; Alphabeta, 2017; Casey y Galor, 2017; Nijland y Meerkerk, 2017) o tecnológico (Teubner y Flath, 2015; Matzler; Veider y Kathan, 2015; Telles JR, 2016) vinculado a los desplazamientos. En este sentido, surge la hipótesis indicando que:

H3: El conjunto de motivadores asociados a la Economía compartida en el contexto de los SVCD en Brasil figura en las dimensiones económica, ambiental, social y tecnológica.

El estudio se centró en la discusión de los motivadores para el uso de los modos de desplazamiento asociados a los SVCD en Brasil, con al menos una capital y una ciudad del interior como representantes de cada región del país. Para lograr este objetivo, la estructuración del público objetivo y los lugares de incidencia, se optó por métodos combinados de muestreo probabilístico, además de realizar prepruebas para ensamblar el instrumento de investigación, primero a partir de estudios internacionales y secuencialmente, con un cuestionario adaptado a la realidad brasileña.

Economía compartida

La economía colaborativa se ha definido habitualmente como cualquier actividad que implica obtener, ofrecer o incluso compartir el acceso a bienes o servicios, coordinada desde servicios comunitarios en un entorno virtual (Hamari; Sjöklint y Ukkonen, 2015), siendo etiquetada con diferentes nombres, como colaborativo economía de consumo, acceso o plataforma además de la economía del concierto, sin embargo, Slee (2016:14) indica que «extrañamente, considerando el lenguaje de altruismo y generosidad que se usa tan a menudo para describirlo, la Economía compartida está compuesta abrumadoramente por organizaciones comerciales en lugar de interacciones sin fines de lucro».

No es infrecuente que los consumidores compren bienes que se subutilizan. Partiendo de esta lógica en las últimas décadas, la propiedad ya no es la mayor expresión de los deseos del consumidor, se ha producido una proliferación de modelos de consumo en los que el acceso mediante el intercambio o la gestión de recursos, productos o servicios han sido redefinidos a partir de comunidades y personas conectadas por tecnología (Bardhi y Eckhardt, 2012; Belk, 2014; Netter, Gjerdrum Pedersen y Lüdeke-Freund, 2019).

Los bienes ociosos comenzaron a ser ampliamente compartidos (Choi, Cho, Lee; Hong, y Woo, 2014) a partir de 2010 (Alonso-Almeida, 2018) generando la proliferación de organizaciones cuya esencia está en el uso temporal de bienes (Puschmann y Alt, 2016).

Las organizaciones que surgieron en la era de la Economía compartida, constituyen un nuevo tipo de competencia en comparación con las organizaciones tradicionales y las redes persona a persona, y pueden amenazar a empresas ya establecidas (Cusumano, 2015). A diferencia de los modelos de mercado tradicionales basados en la propiedad, la Economía compartida se construye a partir del uso y el intercambio de productos y servicios entre personas, ya sea que impliquen o no valores financieros.

Botsman (2017) distingue entre diferentes formatos de acceso a bienes y servicios, a veces asociados erróneamente con la Economía compartida:

a) Economía colaborativa: sistema económico de redes y mercados descentralizados que proporciona activos infrautilizados, combinando necesidades y disponibilidad, evitando los intermediarios tradicionales.

b) Economía compartida: sistema económico basado en el intercambio de bienes / servicios infrautilizados que incluyen dinero o no y que se da directamente entre personas.

c) Consumo colaborativo: figura como la reinención de alquilar, prestar, intercambiar, compartir, dar, basado en la tecnología, posicionándose como un fenómeno de impacto tecnológico (Hamari; Sjöklint y Ukkonen, 2015).

d) Servicios bajo demanda: plataformas que se corresponden directamente con las necesidades de clientes y proveedores en la entrega inmediata de bienes y servicios —en la categoría objeto de este estudio están representadas por Uber, 99 Taxis y Ladydriver (Microsoft Store, 2020)—. Las principales empresas que prestan servicios de viajes bajo demanda gestionados desde plataformas, basados en modelos de negocio específicos, reorganizan el transporte local y los servicios públicos (Van Dijck, Poell y De Wall, 2018), que por un lado pueden, por ejemplo, aliviar el tráfico en una región determinada; en esa misma ubicación pueden llevar a una reducción en la oferta pública de viajes o incluso a un aumento en los costos operativos.

En este contexto y como una forma de establecer conceptualmente la comprensión sobre el nuevo modelo de negocio, se señala que la Economía compartida se presenta como un fenómeno de orden económico, social y ambiental, basado en el intercambio de productos, servicios, ideas, lugares y personas, que implican la no posesión, ancladas en la tecnología de acceso virtual y que pueden implicar o no valor económico de la oferta basada en la ociosidad de un bien. Sin embargo, la entrada de compañías que organizan servicios de viajes por la plataforma denigró la propuesta inicial de la Economía compartida (Bardhi y Eckhardt, 2012; Belk, 2014; Böcker y Meelen, 2017 y Frenken y Schor, 2017).

Han crecido notas como las de Becher y Rajwani (2016) que indican que las principales organizaciones se presentan como plataformas online que conectan a los trabajadores con los consumidores, sin entender, no obstante, a los conductores como trabajadores de la empresa (Leberstein y Smith, 2015), traspasando costos, riesgos laborales y responsabilidades para los conductores, lo que hace que su entorno laboral sea inestable y precario en varias dimensiones (Slee, 2016; Rosenblat y Stark, 2016; Calo y Rosenblat, 2017). Sin embargo, los costos para los usuarios se presentan como menores debido a esta coyuntura de factores, combinada con el estudio de los datos generados por el acceso y uso del consumidor.

Es posible observar la inserción de las dimensiones social, económica, ambiental y tecnológica en el proceso embrionario del surgimiento de la Economía compartida como campo de estudio, a partir de un conjunto de prerrogativas, como por ejemplo la preocupación del consumidor por la sustentabilidad y el anhelo de nuevas conexiones, la reducción de la producción y el consumismo, además de la virtualización de las relaciones entre otros aspectos, lo que permitió que el concepto emergiera si se fortalecía entre modelos de negocios innovadores (Botsman y Rogers, 2010; Dubois; Schor y Carfagna, 2014; Schor, 2016).

Sin embargo, las críticas dirigidas a la existencia de relaciones laborales precarias, un entorno de competitividad depredadora basada en valoraciones, unos pocos o nulos beneficios para la salud, relevan que la inestabilidad para el conductor puede hacer que el proceso de ofrecer servicios sea perjudicial, sin olvidar las cuestiones laborales y legales (Becker y Rajwani, 2016; Slee, 2016) que alejan la forma actual de oferta de la prerrogativa embrionaria del surgimiento de la Economía compartida, basada en la relación entre las personas y el conjunto de beneficios sociales, ambientales y económicos proclamados en su esencia.

Avances tecnológicos y comportamiento del consumidor

La planificación de los medios de desplazamiento, tanto por parte de organizaciones privadas como de organismos públicos, es fundamental en tiempos de mayor crecimiento de la población urbana. No se deben ignorar los impactos que los modos de desplazamiento tienen tanto positiva como negativamente en la calidad de vida de los residentes locales.

Las plataformas digitales, como intermediarias sociotécnicas y un importante acuerdo comercial generalizado (Langley y Leyshon 2017), figuran como una característica sorprendente de la forma actual de hacer negocios. En un pasado no tan lejano, las compañías eliminaron datos o seleccionaron lo que se almacenaría (Oracle y MIT Review Custom Technology, 2016). Actualmente, organizaciones, incluidas las que ofrecen por plataforma, hacen todo lo posible para recopilar y procesar datos, que pueden ser

considerados como uno de los activos más importantes en relación a los servicios al consumidor, creado en la última década (Sadowski, 2019).

A partir de la oferta de modelos de desplazamiento basados en la Economía compartida, se ha vuelto importante para los planificadores públicos y privados comprender la evolución de este modelo de negocio para poder evaluar los impactos potenciales en las ciudades y sus usuarios (Telles JR, 2016; Standing; Standing y Biermann, 2018).

Sadowski (2019) indica que los datos –y su acumulación– representan un componente central de la economía política en el siglo XXI, aunque dichos datos no representan lucro, comparten una lógica similar, indicando que empresas que participan en la economía digital, como organizaciones licitadoras de viajes a través de plataformas, su rentabilidad también proviene de la estructura de datos que recopilan (van Dijck, Poell y De Wall, 2018).

Google, Amazon, Netflix y Uber se dieron cuenta de que los datos son más que un registro de algo que sucedió. Son materia prima para crear nuevos tipos de valor, especialmente servicios digitales, y a menudo estos interrumpen a los operadores históricos y reorganizan todas las industrias (Sadowski, 2019).

La adopción a gran escala de teléfonos inteligentes y la reducción del costo de comunicación de los dispositivos móviles permitió la aparición de un nuevo modo de movilidad urbana, denominado Mobyly-On-Demand. Este es capaz de brindar a los usuarios un medio de transporte confiable, mejor acceso, virtual y físico, reduciendo el tiempo de espera y el estrés asociado al viaje (Alonso-Mora; Samaranyake; Wallar; Frazzoli y Rus, 2017), además de la conveniencia que permite la tecnología, que contrasta con la forma tradicional de desplazamiento del taxi asignado a un punto específico con horarios y formas de acceso limitados, por ejemplo.

A partir del intercambio digital de información, bienes y servicios, se desmaterializa la relación del consumidor con la posesión o propiedad de algo. Los bienes adquieren connotaciones de intangibilidad, cambiando los niveles de deseo de poseer algo, que migró al uso y, por tanto, la obsolescencia se acelera y la lógica anterior de adquirir definitivamente un activo pierde fuerza (Botsman y Rogers, 2010; Belk, 2014).

Sundararajan (2016) indica que la «infraestructura de confianza digital» que se genera a lo largo del sistema de suministro, vinculado a la multitud a lo largo de la cadena de intercambio, está respaldada por indicadores generadores de confianza –por ejemplo, la reputación del sistema en línea–, lo que aumenta nuestra capacidad de utilizar los servicios prestados por desconocidos, con base en la referencia a la percepción de dichos buenos indicadores (Tadelis, 2016).

Este hecho puede atribuir a los conductores la necesidad de modificar o adecuar su forma de actuar para mejorar su clasificación; sin embargo, cuando reciben calificaciones consideradas no razonables, el profesional puede sentirse presionado a actuar con el fin de

revertir esta situación, generando inestabilidad y efectos perjudiciales en la prestación de su servicio y posibles problemas de salud derivados de este tipo de presiones (Slee, 2016; Rosenblat y Stark, 2016).

La rentabilidad de las relaciones se evidencia a partir de este escenario, considerando la capacidad superior de las organizaciones basadas en plataformas para capturar y analizar los datos puestos a disposición a lo largo del proceso, lo que permite ajustar mayores niveles de compatibilidad entre los perfiles de usuarios y conductores (Pasquale, 2017); por ejemplo, cuanto más conoce la persona sobre alguien, más capaz es de ofrecer servicios que satisfagan y dicha acción tiende a generar su atención y preferencia (Calo y Rosenblat, 2017).

En gran parte, la Economía compartida ha crecido en todo el mundo gracias a muchas aplicaciones de la tecnología de la información (Baird y Parasnis, 2011; Chahal y Kumar, 2014), además de las formas de acceder y promover la adquisición, por parte de los consumidores, de dispositivos como portátiles y especialmente smartphones, lo que fomenta el uso de plataformas online para diversas formas de compartir (Eckhardt y Bardhi, 2015) que impliquen o no dinero. Desde la conectividad de la red, incluso personas desconocidas se interconectan e intercambian, comparten datos e información y cooperan entre sí, lo que en parte explica la expansión de la Economía compartida (Schor, 2016).

Las expresiones culturales y sociales instrumentadas por la virtualización de la realidad y las relaciones hacen que la convivencia y el consumo sean híbridos (Castells, 2013), permitiendo la transición de las relaciones entre lo virtual y lo real cada día, particularmente para las generaciones que han crecido con acceso a la conectividad, proporcionada por la disponibilidad de Internet. Ello ha amplificado las interacciones sociales (Greenberg y Weber, 2008) y los intercambios que generan el compartir, usar a expensas de la posesión y un sentido de pertenencia a grupos y causas, que es positivamente incorrecto en formas de consumo basadas en el acceso a bienes y experiencias, y que serían más fácilmente asimilables por los nativos digitales, considerando su familiaridad con los intercambios (Eckhardt y Bardhi, 2015).

Sin embargo, a medida que evoluciona el concepto de compartir, el comportamiento del consumidor comienza a disolver los límites interpersonales (Belk, 2014) y este conjunto de notas indica que los avances tecnológicos han proporcionado la difusión de las redes sociales y la reducción de costos de las transacciones persona a persona, conectando directamente a los consumidores con los productores y reduciendo los costos de intermediación (Botsman y Rogers, 2010). No obstante, es necesario criticar el bajo costo marginal de las operaciones, lo que ha sido blanco de críticas por parte de estudiosos como van Doorn y Badger (2020).

Los autores señalan que, en los casos judiciales, las organizaciones que ofrecen servicios basados en plataformas se colocan como una especie de intermediario entre el conductor y el usuario, lo que no los catalogaría como empleadores. Esta postura, combinada con la reducción de los ingresos de los profesionales, el aporte de trabajadores no remunerados, las exenciones de responsabilidad sobre el seguro y el mantenimiento del vehículo, entre otros aspectos, configuran el escenario permisivo de reducción de costos para el usuario (Slee, 2016; Tomassetti, 2016); sin mencionar el hecho de que la extracción de datos por parte de las organizaciones de plataforma abre espacio para nuevas fronteras de expansión de la lógica de la propiedad y para difuminar los límites entre los procesos de gobernanza y la dinámica de la valorización capitalista (Mezzadra y Neilson 2017).

Al contrario de lo que pueda señalar el sentido común, la popularización de organizaciones como Uber proviene más del detrás de cámaras del negocio, que de los avances tecnológicos permisivos en la oferta del servicio a través de plataformas digitales (Slee, 2016).

Procedimientos metodológicos

La composición de la muestra se determinó mediante tres métodos de muestreo probabilístico. La cuadrícula de muestreo se utilizó para satisfacer el supuesto de clara identificación de los miembros de la población de interés y la exclusión de elementos extraños (McBratney; Webster y Burgess, 1981). En este sentido, el enfoque para la aplicación de los cuestionarios fue seleccionar a individuos con postura de comportamiento indicativa del uso del servicio (celular en las manos, detenido en puntos de embarque seleccionados, observando a los automóviles que se acercaban al lugar, así como a los que desembarcaban en los mismos lugares).

Adicionalmente, se utilizaron los preceptos del muestreo sistemático con el fin de obtener la mayor cantidad posible de sujetos muestrales, con posibilidad de participación armónica (Nezer; Bar-David; Gueta y Carmel, 2016), determinando que, por cada dos usuarios observados, se abordaría el tercer elemento.

Dichos métodos se combinaron con el muestreo por conglomerados, como una forma de determinar los principales sitios de incidencia del conjunto muestral (Zhang, Shen; Xu, 2016) mapeados en las siguientes ubicaciones: São Paulo (SP), Presidente Prudente (SP), Campo Grande (MS), Dourados (MS), Curitiba (PR) y Maringá (PR), que se utilizaron para la aplicación de prueba previa, respetando la representatividad escalar. En este sentido, se determinaron a partir de la observación *in situ* e indicación de centros de uso de servicios autóctonos, que generaron el siguiente conjunto de localizaciones: aeropuertos, espectáculos, ferias, eventos, centros comerciales, universidades y colegios, carreteras, mercados públicos y hoteles.

La prueba preliminar contó con un cuestionario cuatridimensional, apoyado por encuestas en varios países, como se puede observar:

Cuadro 1

Factores y autores asociados con impulsores de uso

Autores	Factor
Böckmann, 2013; Frenken y Schor, 2017; Alphabeta, 2017; Böcker y Meelen, 2017; Yaraghi y Ravi, 2017; Godelnik, 2017.	<p>Económico</p> <p>Valor de tarifa reducida; productividad y eficiencia, ahorro económico.</p>
Botsman y Rogers, 2010; Teubner y Flath, 2015; Matzler; Veidery Kathan, 2015; Hamari, Sjöklint y Ukkonen, 2015.	<p>Tecnológico</p> <p>Fiabilidad digital e interpersonal; acceso a dispositivos electrónicos y medios de conexión.</p>
Böckmann, 2013; Heinrichs, 2013; Alphabeta, 2017; Casey y Galor, 2017; Nijland y Meerkerk, 2017.	<p>Ambiental</p> <p>Menor contaminación del aire y reducción de emisiones de carbono, menor degradación ambiental y consumo de combustible.</p>
Botsman y Rogers, 2010; Böckmann, 2013; Schor, 2016; Alphabeta, 2017; Yaraghi y Ravi, 2017.	<p>Social</p> <p>Confianza social; generación de relaciones sociales, percepción de compartir, ganas de compartir.</p>

Fuente: elaboración propia

La estructuración de las preguntas en cada factor para establecer la efectividad del instrumento de investigación se basó en la escala Likert de cinco puntos (Norman, 2010), en la que 1 significaba «irrelevante», 2 «poco relevante», 3 «importante», 4 «muy importantes» y 5 «indispensables».

Se aplicaron los primeros cuestionarios de la prueba preliminar, entre mediados de diciembre de 2018 y mediados de enero de 2019, por un período de una hora en cada punto de incidencia identificado para la validación del instrumento de investigación, hasta doce horas en cada municipio previamente nombrado, obteniendo doscientas cuarenta y seis muestras válidas. Surgieron dos puntos considerando el conjunto de acciones y procedimientos.

La primera de ellas es que la proporción de uso fue aproximadamente de 3 a 1 en las capitales, es decir, en el mismo lapso de tiempo se embarcaron tres usuarios en las capitales frente a uno en las ciudades menores, lo que llevó a la selección de 150 muestras para las capitales y 50 para las ciudades del interior con más de 100 mil habitantes, considerando el tiempo de recolección de datos en cada punto de incidencia.

El segundo punto, proveniente de las prepruebas, trata de las dimensiones consideradas relevantes para la elección de la modalidad perteneciente a la Economía compartida. El conjunto de ítems señalados de manera notable por los estudios internacionales no resultó ser totalmente adaltables al caso brasileño, lo que generó la necesidad de modelar el instrumento de investigación aplicado en una segunda prueba preliminar en las mismas localidades entre fines de enero y de febrero de 2019, a partir del conjunto de preguntas presentado en el cuadro 2.

La encuesta de datos se realizó entre mayo de 2019 y enero de 2020, obteniendo 2150 cuestionarios válidos –de personas mayores de 18 años que ya habían utilizado el servicio más de cinco veces– en nueve estados brasileños (Belo Horizonte, Campo Grande, Curitiba, Florianópolis, Manaus, Natal, Rio de Janeiro, Salvador, São Paulo) además del Distrito Federal y en catorce ciudades con más de 100 mil habitantes (Balneário Camboriú (SC), Bauru (SP), Campinas (SP), Campo Largo (PR), Cascavel (PR), Dourados (MS), Feira de Santana (BA), Foz do Iguaçu (PR), Maringá (PR), Mossoró (RN), Niterói (RJ), Presidente Prudente (SP), São José (SC) y Uberlândia (MG)). El conjunto de variables fue sometido a la prueba de consistencia interna utilizando el software IBM SPSS Statistics en el contexto del análisis de confiabilidad recomendado por el coeficiente Alfa de Cronbach, que generó el siguiente indicador:

Tabla 1

Nivel de consistencia interna

Estadísticas de confiabilidad	
Alfa de Cronbach basado en artículos estandarizados	N° ítems
,858	16

Fuente: datos de investigación (2020)

Este valor indica un alto nivel de consistencia interna de las variables (Landis, y Koch, 1977) y, como complemento a este resultado, indica que el conjunto de ítems presenta coherencia y cohesión entre sí, sin elementos discordantes, como se puede observar en la tabla 2.

Cuadro 2

Cuestionario adaptado al caso brasileño de las pruebas preliminares

Dimensión	Interrogación
Costo	
Tarifa reducida	Las tarifas de viaje son más baratas. Y considero que:
Eliminación de gastos	Puedo eliminar gastos de estacionamiento, combustible, seguro, mantenimiento cuando uso un vehículo bajo demanda. Y para mí esto es:
Conveniencia tecnológica	
Disponibilidad Tecnológica	Puedo hacer uso de este tipo de servicio debido a la oferta de plataformas de acceso que han facilitado mi forma de viajar. Y en mi opinión, esto es:
Seguridad de datos	Mis sistemas de protección de datos y el conocimiento de los datos del conductor me generan confianza de uso. Y considero que este es el caso:
Comodidad de uso	
Conveniencia de tiempo	Desde una plataforma tengo la comodidad de utilizar los servicios en cualquier momento sin tener que desplazarme ni llamar a una empresa de viajes. Y para mí esto es:
Seguridad de viaje	Sigo el viaje a través de mi teléfono inteligente, abordo en un lugar conveniente y confío en la empresa y el conductor, lo que me deja seguro en el camino. Y en mi opinión, esto es:
Comodidad de embarque	Puedo esperar el vehículo en un lugar seguro y también desembarcar en un lugar específico. Y considero esto:
Experiencia de uso	
Socialización	Tengo la posibilidad de hablar con el conductor, conocer algún lugar o información durante el viaje. Y eso es para mí:
Expectativa de uso	Puedo utilizar el servicio cuando quiera, salir de noche, ir a algún sitio sin preocuparme por la conducción, el aparcamiento o el horario, por ejemplo. Y, en mi opinión, es:
Ausencia de requisitos	Este tipo de servicio me permite viajar, incluso si tengo conocimientos de dirección, cognitivos, de ruta o documentales. Y considero esto:
Beneficios ambientales	
Reducción de vehículos	Al utilizar este servicio, tengo la conciencia y la satisfacción de comprender que hay un vehículo menos en circulación. Y para mí esto es:
Reducción de contaminantes	Tengo la percepción de que con este tipo de desplazamiento estoy contribuyendo a la reducción de la emisión de contaminantes. Y en mi opinión eso es:
Beneficios sociales	
Valorar al profesional	Al utilizar este tipo de desplazamiento, estoy favoreciendo al profesional individual sobre una empresa. Y considero esto:
Generación de ingreso	Cuando prefiero este tipo de desplazamiento, sé que estoy generando ingresos para una persona. Y para mí esto es:

Tabla 2

Relevancia de los indicadores de análisis

Estadísticas de artículos totales	
Dimensión	Alfa de Cronbach si el ítem está excluido
Compartir la adherencia a la economía	,856
Frecuencia de uso	,871
Tarifa reducida	,816
Eliminación de gastos	,846
Disponibilidad Tecnológica	,814
Seguridad de datos	,854
Conveniencia de horario	,844
Seguridad de viaje	,840
Comodidad de embarque	,837
Socialización	,837
Beneficios esperados	,833
Ausencia de requisitos	,818
Reducción de contaminantes	,814
Reducción de vehículos en circulación	,814
Valorar al profesional	,828
Generación de ingresos individuales	,808

Fuente: datos de investigación (2020)

El conjunto de ítems sometidos al análisis de confiabilidad, dado por el Alfa de Cronbach, presentó en todos los casos una carga factorial mayor a 0,60, sirviendo como parámetro satisfactorio de unidimensionalidad y adecuada consistencia interna. Secuencialmente, se presentan los siguientes elementos:

Tabla 3

Prueba de KMO y Bartlett

Medida de adecuación muestral de Kaiser-Meyer-Olkin.		,904
Prueba de esfericidad de Bartlett	Chi-cuadrado aprox.	18338,691
	df	91
	Sig.	,000

Fuente: datos de investigación (2020)

Tanto la medida de Kaiser-Meyer-Olkin por encima de 0,80 como la prueba de esfericidad de Bartlett tienen una significación adecuada (Kaiser; Rice, 1977; Hair; Anderson y Tatham, 1987).

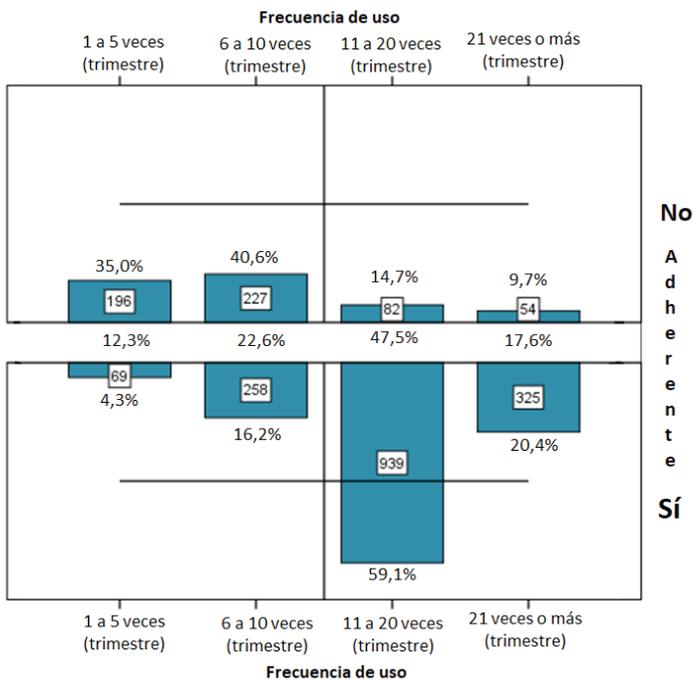
El análisis de datos se basó en el uso del software IBM SPSS Statistic, utilizando análisis de frecuencia factorial; correlación de Spearman y Análisis Factorial Exploratorio para determinar el orden de aparición de los motivadores, considerando las características cualitativas nominales de las variables independientes, más la variable dependiente nominal que se ocupa de la adherencia o no a los servicios de la Economía compartida y la variable dependiente escalar que trata de la frecuencia trimestral de uso de este tipo de servicio.

Análisis y discusión de datos

La primera hipótesis que fue contestada en el conjunto de datos está relacionada con la comprensión de la existencia de una diferencia entre los motivadores de uso entre usuarios regulares (considerados adherentes) y usuarios ocasionales (no adherentes) a los servicios de desplazamiento asociados a la Economía compartida. La figura 1 indica la frecuencia de uso, dentro de los rangos determinados, a partir de las pruebas previas realizadas y ayudará a categorizar los dos tipos de usuarios:

Figura 1

Frecuencia de uso entre tipos de usuarios modales de viajes



Fuente: datos de investigación (2020).

Tabla 4

Indicadores adherente y no adherente

Motivadores	Promedio (Likert)		Desviación estándar	Variación	Curtosis	Asimetría	Adherentes		No Adherentes		General	
	General	Error estándar	General	General	Estadística		Promedio *	Moda	Promedio *	Moda	Promedio *	Moda**
Disponibilidad Tecnológica	4,58	0,018	0,556	0,532	3,439	-1,772	88,62%	5	89,20%	5	88,91%	5
Tarifa reducida	4,48	0,017	0,609	0,454	3,433	-1,657	89,75%	5	93,38%	5	91,57%	5
Expectativa de beneficios	4,47	0,017	0,575	0,401	1,867	-1,346	88,62%	5	85,10%	5	86,86%	5
Conveniencia de tiempo	3,92	0,016	0,537	0,344	3,619	-1,397	78,63%	4	72,40%	4	75,52%	4
Seguridad de datos	3,83	0,016	0,539	0,346	0,311	-0,933	69,90%	4	69,41%	4	69,66%	4
Conveniencia de embarque	3,65	0,02	0,531	0,566	0,218	-0,826	66,06%	4	67,50%	4	66,78%	4
Seguridad de viaje	2,98	0,016	0,428	0,331	0,311	-0,001	19,20%	3	23,40%	3	21,30%	3
Eliminación de gastos	2,73	0,016	0,538	0,345	1,015	0,483	10,25%	3	10,20%	3	10,23%	3
Ausencia de requisitos	2,26	0,018	0,521	0,475	-480	-0,2	1,50%	3	1,10%	1	1,30%	2
Generación de ingresos individuales	1,93	0,02	0,539	0,582	1,347	0,244	1,00%	2	1,43%	2	1,22%	2
Socialización	1,71	0,012	0,449	0,302	6,552	0,946	1,01%	2	1,20%	2	1,11%	2
Reducción de contaminantes	1,47	0,013	0,485	0,342	4,689	1,301	0,70%	1	1,40%	2	1,05%	1
Valorar al profesional	1,61	0,012	0,454	0,307	3,389	0,666	0,69%	1	0,89%	1	0,79%	1
Reducción de vehículos circulantes	1,47	0,012	0,477	0,333	3,51	1,122	0,82%	1	0,70%	1	0,76%	1

* Suma de las categoría 4 (muy importante) y 5 (imprescindible) de la investigación

** Establecimiento de moda combinada

Fuente: datos de investigación (2020)

Los grupos de adoptantes y no adoptantes de SVCD (servicios de vehículos compartidos bajo demanda) presentan proporciones asimétricas inversamente proporcionales, expresadas por la indicación de que entre los no adherentes la concentración de consumo se encuentra en los rangos superiores de uso (11 o más veces en el trimestre) sentados en la banda del 24,4 por ciento y en las bandas inferiores (entre 5 y 10 veces en el trimestre) contemplando el 75,6 por ciento de los sujetos de la muestra.

Mientras que la categoría de declarantes adherentes a los SVCD suma en los rangos superiores el 79,5 por ciento de su audiencia. De estos promedios, como se expresa en la figura 1, resulta que entre el público objetivo adherente y no adherente, el conjunto de consumo total indica que la proporción de la banda inferior equivale al 34,9 por ciento del público objetivo frente al 65,1 por ciento de la banda superior combinada.

Este conjunto de datos indica la promoción de una relación de consumo entre los dos públicos, sin desconocer la relación causal entre los motivadores de uso y la notoriedad de preferencia, lo que lleva a la tabla 4, que establece las pautas de respuesta inicial a la primera hipótesis.

Se observa que existe un orden de preferencia para los motivadores, con base en indicadores de coherencia y normalidad de error y desviación estándar, además de varianza, curtosis y asimetría que indican la normalidad del conjunto de motivadores presentados. A la vista de los datos de la tabla, que muestran indicadores entre adherentes y no adherentes, existe un marcado orden en relación a los motivadores de uso, con una ligera diferencia entre adherentes y no adherentes, lo que lleva a la inferencia del emparejamiento de elementos de la distribución armónica de referencia.

Parece que la primera hipótesis, que señalaba una distinción entre los motivadores de uso entre adherente y no adherente a los medios de desplazamiento, no está confirmada. Esto se apoya en las dos pruebas previas realizadas, además de en los datos expresados en la tabla, al tratar los indicadores relacionados con adherentes y no adherentes, que enumeran el orden de importancia de los motivadores de uso, así como los datos que respaldan la nota de porcentaje discreto y diferencia modal, que no interfieren en la construcción del signo de proximidad de elementos. No se encontraron estudios similares que permitan comparar entre adherentes y no adherentes a los SVCD.

Los elementos aquí señalados se corroboran parcialmente con estudios que apuntan a los conductores categóricos que determinan el comportamiento de consumo (Lambertony Rose, 2012; Schor, 2016; Koopman; Mitchell y Thierer, 2014; Feeney, 2015; Möhlmann, 2015; Kim; Yoon y Zo, 2015; Greenwoody Wattal, 2015; Tussyadiah, 2016; Davieiro y Vaughan, 2016; Deloitte, 2016; Botsman, 2017; Netter; Gjerdrum Pedersen y

Lüdeke- Freund, 2019). Igualmente, en las dimensiones ambiental, social, económica o tecnológica, el estudio brasileño apunta a impulsores de la toma de decisiones establecidos en niveles asociados con el costo, la tecnología y los beneficios deseados más allá del desplazamiento.

Como forma de ampliar el análisis y permitir la contextualización de la segunda hipótesis, se llama la atención sobre los datos de la correlación de Spearman, los cuales asociados a la tabla 5 ayudarán en la valoración del indicador de decisión central del consumidor sustentado en el costo y no en la propiedad del vehículo, siguiendo el ejemplo de estudios internacionales ya resaltados, que figuran como elementos distintivos para el uso de modelos de desplazamiento vinculados a la Economía compartida en Brasil.

Se observa que las correlaciones entre las variables son mayoritariamente positivas y, por tanto, vinculadas entre sí, aunque de forma discreta, a excepción de los motivadores asociados a la cooperación y la sostenibilidad. («Socialización»; «Ausencia de requerimientos»; «Reducción de Contaminantes»; «Reducción de vehículos circulantes»; «Valorización del profesional»; «Generación de ingresos individuales») que se encuentran entre los elementos con menor volumen de indicaciones robustas de uso, a excepción de la «Expectativa de Beneficios».

Considerando que la «Tarifa Reducida» se encuentra entre los motivadores más importantes, como se presenta en la tabla 4, la «Eliminación de Gastos» (perteneciente a la misma categoría) no ha demostrado ser un elemento robusto en el proceso de toma de decisiones, lo que indica que el costo asociado al servicio figura como un elemento importante, pero que comparte espacio con otros motivadores, además de que el 77,06 por ciento no considera la posibilidad de disponer o no comprar un vehículo para uso familiar o incluso trabajo, lo que invalida la segunda hipótesis, es decir, la no posesión y el costo no representan los mayores motivadores para el uso de SVCD dentro de la muestra, a diferencia de los estudios internacionales que indican la preferencia del acceso sobre la posesión (Botsman y Rogers, 2010; Bardhi y Eckhardt, 2012; Belk, 2014).

Tabla 5

**Correlación de Spearman entre los servicios de uso compartido
de vehículos a pedido de los conductores**

Motivadores	Tarifa reducida	Disponibilidad tecnológica	Beneficios esperados	Conveniencia de tiempo	Seguridad de datos	Conveniencia de embarque	Desplazamiento de seguridad	Eliminación de gastos	Ausencia de requisitos	Generación de ingresos individuales	Socialización	Reducción de contaminantes	Valorar al profesional	Reducción de vehículos circulantes
Disponibilidad Tecnológica	1,0	,107	,878	,263	,605	,500	,557	,166	,768	,415	,538	,554	,321	,459
Tarifa reducida	,107	1,0	,112	-,528	-,222	-,083	-,106	,241	,540	,386	,430	,409	,123	,567
Expectativa de beneficios	,878	,112	1,0	,313	,681	,671	,678	,186	,824	,518	,596	,632	,390*	,553
Conveniencia de tiempo	,263	-,528	,313	1,0	,372	,166	,453	-,196	-,354	-,039	-,017	,008	,079	-,005
Seguridad de datos	,605	-,222	,681	,372	1,0	,613	,630	,225	,637	-,080	,100	,142	,151	-,013
Conveniencia de embarque	,500	-,083	,671	,166	,613	1,0	,728	-,089	,631	,054	,272	,288	-,085	,052
Seguridad de viaje	,557	-,106	,678	,453	,630	,728	1,0	-,280	,641	,190	,312	,358	-,094	,261
Eliminación de gastos	,166	,241	,186	-,196	,225	-,089	-,280	1,0	,708	,535	,557	,548	,731	,421
Ausencia de requisitos	,768	,540	,824	-,354	,637	,631	,641	,708	1,0	,642	,716	,716	,497	,656
Generación de ingresos individuales	,415	,386	,51	-,039	-,080	,054	,190	,535	,642*	1,0	,878*	,867	,767	,835
Socialización	,538	,430	,596	-,017	,100	,272	,312	,557	,716	,878	1,0	,924	,728	,860
Reducción de contaminante	,554	,409	,632	,008	,142	,288	,358	,548	,716	,867	,924	1,0	,697	,889
Valorar al profesional	,321	,123	,390	,079	,151	-,085	-,094	,731	,497*	,767	,728	,697	1,0	,599
Reducción de vehículos circulantes	,459	,567	,553	-,005	-,013	,052	,261	,421	,656	,835	,860	,889	,599	1,0

* La correlación es significativa al nivel 0.05 (2 extremos).

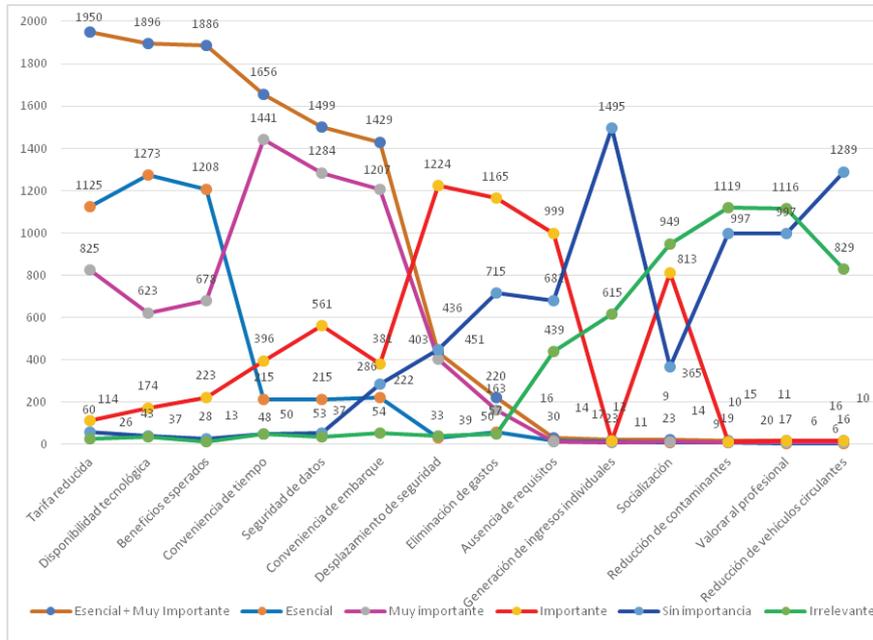
** La correlación es significativa al nivel 0.01 (2 extremos).

Fuente: datos de investigación (2020).

Así, el costo es relevante, pero asociado al momento de uso, expresado por la Expectativa de Beneficios (que trata del objetivo final con el desplazamiento y no con la satisfacción del desplazamiento en sí) y en base a la «Disponibilidad Tecnológica» (que figura como una herramienta permisiva para el uso de tecnología a favor del desplazamiento). Se llama la atención sobre la figura 2:

Figura 2

Controladores de frecuencia de uso distributivos



Fuente: datos de investigación (2020)

De ello se desprende que la línea que indica la suma de los ítems 4 (muy importante) y 5 (esencial) de la escala Likert describe el orden de importancia e impacto de cada variable. Y para responder a la tercera hipótesis, que cuestiona la existencia de motivadores de uso asociados a las dimensiones económicas, ambientales, sociales y tecnológicas, vinculando las tres tablas anteriores, se observa la existencia de indicadores de preferencia, en la composición de motivadores de uso por parte de los consumidores, que presentan la jerarquía de los promedios, moda y frecuencia de citas de preferencia.

Lo que se puede inferir de los motivadores «Tarifa reducida» (que encuentra apoyo en estudios como los de Botsman y Rogers 2010; Lambertony Rose 2012; Möhlmann, 2015), «Disponibilidad tecnológica» (que tiene una relación parcial con las notas de Schor, 2016;

Koopman; Mitchelly Thierer, 2014; Netter; Gjerdrum-Pedersen y Lüdeke-Freund, 2019) y la «Expectativa de Beneficios» (con eco, al menos parcial, en las indicaciones de Bellotti; Ambard; Turner; Gossmann Demkova, 2015; Möhlmann, 2015 y Tussyadiah, 2016) es el sentido utilitario prioritario del usuario brasileño.

A su vez, los motivadores «Conveniencia del tiempo»; la «Seguridad de los datos» y la «Conveniencia de embarque» presentan promedios combinados y escala modal menores, y aparecen como elementos de referencia debido a la disponibilidad de condiciones tecnológicas que facilitan el uso de plataformas o aplicaciones, sin las cuales no estarían presentes a tal nivel de importancia.

Tabla 6

Variación total explicada

Componente	Autovalores iniciales			Sumas de extracción de cargas cuadradas			Sumas rotativas de carga al cuadrado
	Total	% variación	% acumulativo	Total	% variación	% acumulativo	Total
1	5,182	37,013	37,013	5,182	37,013	37,013	4,947
2	2,512	17,945	54,958	2,512	17,945	54,958	2,604
3	1,384	9,889	64,847	1,384	9,889	64,847	2,032
4	1,105	7,893	72,74	1,105	7,893	72,74	1,472
5	0,756	5,4	78,14				
6	0,662	4,727	82,867				
7	0,582	4,159	87,025				
8	0,454	3,245	90,27				
9	0,416	2,974	93,244				
10	0,296	2,114	95,358				
11	0,207	1,482	96,84				
12	0,184	1,316	98,156				
13	0,163	1,164	99,32				
14	0,095	0,68	100				

Método de extracción: análisis del componente principal.

Fuente: datos de investigación (2020).

De esta manera, representan motivadores secundarios, en comparación con el primer conjunto. Tales motivadores encuentran rasgos de similitud, aunque sean pequeños, en los estudios (Deloitte, 2016, Shaheen, 2016; Chany Gaynor, 2016) sobre la influencia de la tecnología en el comportamiento del consumidor.

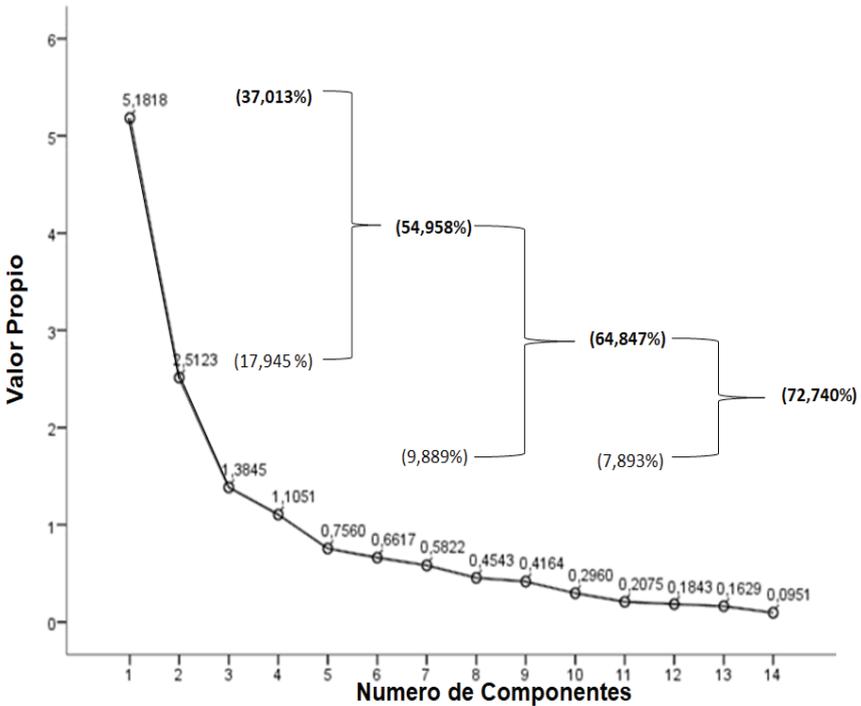
Los otros motivadores, a pesar de ser categóricamente importantes, es decir, conceptualmente relevantes para el sector, en la práctica no se presentaron como elementos decisivos en la toma de decisiones de consumo.

Considerando los datos generados por el Análisis Factorial Exploratorio, surgen de este conjunto datos indicativos capaces de explicar satisfactoriamente las razones para utilizar los servicios de desplazamiento bajo demanda, que ahora están contextualizados.

Se observa que el conjunto total de aforo, con las sumas de extracción y sumas rotativas de carga al cuadrado con varianza explicativa del 72,74 por ciento, presenta la siguiente distribución visual:

Figura 3

Gráfica de pantalla con variación total explicada a partir del análisis factorial exploratorio



^a Método de extracción: análisis del componente principal.

Fuente: datos de investigación (2020).

La proyección de los componentes y su distribución a lo largo de la curva trazada por el proceso de rotación de las variables vinculadas a los impulsores de uso, presenta un punto de inflexión a partir del cuarto componente, con énfasis en los dos primeros puntos de la curva, los cuales, consideran -del conjunto de otros datos, ahora indica los elementos

más relevantes en cuanto a la toma de decisiones del consumidor. Estos elementos se contextualizarán en un momento posterior.

Tabla 7

Comunalidades, matriz de componentes y asignación de factores

Indicadores	Tarifa reducida	Disponibilidad tecnológica	Beneficios esperados	Conveniencia de tiempo	Seguridad de datos	Conveniencia de embarque	Desplazamiento de seguridad	Eliminación de gastos	Ausencia de requisitos	Generación de ingresos individuales	Socialización	Reducción de contaminantes	Valorar al profesional	Reducción de vehículos circulantes
Comunalidades ^a	0,823	0,794	0,758	0,602	0,669	0,738	0,685	0,635	0,618	0,632	0,555	0,725	0,623	0,608
Matriz de componentes ^b	0,886	0,864	0,853	0,749	0,754	0,841	0,665	0,592	0,585	0,684	0,672	0,851	0,551	0,568
Factor ^c	1	1	1	2	2	2	3	3	3	3	4	4	4	4

^a Valores generados a partir del análisis factorial exploratorio que indica la proporción de variabilidad de cada variable explicada por los factores.

^b Método de extracción: análisis de componentes principales. Método de rotación: Oblim con estandarización de Kaiser.

^c indica el rango del componente en el que se inserta el motivador, complementado por el gráfico de pantalla.

Fuente: datos de investigación (2020).

Todos los valores expresados en las comunalidades están por encima de 0.500 indicando idoneidad de las variables, así como el orden de las capas o factores, además de los indicadores de idoneidad de la matriz de componentes.

Los factores expresados en la última línea de la tabla indican el orden de los factores, expresados en la figura Scree Plot, y transmitidos en este formato como una forma de observar la disposición de los factores explicativos de las razones para utilizar modos de desplazamiento bajo demanda, que se contextualizan en la secuencia.

En el conjunto consustanciado de las correlaciones entre ítems, se puede inferir que, si bien son significativos, seis motivadores en particular figuran entre los que impulsan la preferencia del consumidor, con énfasis en «Tarifa Reducida»; «Beneficios esperados» y «Disponibilidad tecnológica» como los ítems de mayor impacto y con indicadores cercanos a la relevancia. Estas notas son parcialmente compartidas por estudios como los de Belk, 2014; Matzler; Veider y Kathan, 2015; Deloitte, 2016; Böcker y Meelen, 2017 y Botsman, 2017.

Los tres motivadores posteriores: «Conveniencia de tiempo»; «Seguridad de datos» y «Conveniencia de embarque», a pesar de tener promedios cercanos a los tres mejor clasificados y nombrados arriba, representan elementos secundarios en el proceso de toma de decisiones, considerando sus correlaciones e inserción modal, además de los indicadores categóricos de frecuencia. Estos indicadores subyacen al aspecto permisivo de la tecnología, que aparece como un promotor de la existencia de tales motivadores. Esta nota se repite en estudios como los de Telles JR, 2016; Frenken y Schor, 2017; Nijland y van Meerkerk, 2017 y Standing; Standing y Biermann, 2018.

El conjunto de otros ítems, a pesar de aparecer como motivadores en el caso brasileño, representan indicadores de discreta importancia, que no los califican como elementos robustos de la toma de decisiones en primera instancia, sino como complementarios y de bajo impacto. Este indicador está respaldado por estudios que presentan los impulsores del consumo especialmente asociados con los aspectos ambientales y sociales del consumo, parcialmente respaldados por estudios como Möhlmann, 2015; Feeney, 2015; Eckhardt y Bardhi, 2015; Kim; Yoon y Zo, 2015; Daveiro y Vaughan, 2016; Frenken y Schor, 2017 y Yaraghi y Ravi, 2017.

Por otro lado, los elementos económicos, especialmente la «Tarifa Reducida» y la «Eliminación de Gastos», se encuentran en diferentes posiciones en términos de importancia en la percepción del consumidor. El primer ítem se refiere al motivador que figura como un elemento robusto en el contexto del uso de los modales de desplazamiento; el siguiente elemento se presenta como una variable de valor relativamente bajo en términos de adherencia al uso de modalidades de desplazamiento, lo que indica la presencia de elementos de dimensión económica. Estudios como los de Hamari, Sjöklint y Ukkonen, 2015; Schor, 2016; Alphabet, 2017; Böcker y Meelen, 2017 y Godelnik, 2017, presentan la relevancia del aspecto económico, entre otros, asociado a los medios de transporte bajo demanda.

Ambos ítems ambientales —«Reducción de contaminantes»; «Reducción de vehículos en circulación»— y de carácter social —«Ausencia de requisitos»; «Generación de ingresos individuales»; «Socialización» y «Apreciación profesional»— están presentes en el conjunto de motivadores de uso por parte del consumidor; sin embargo, ninguno de ellos figura como elemento primario en el proceso de toma de decisiones, sino como elementos de apoyo de mayor relevancia. Tales motivadores aparecen directa o indirectamente en estudios como los de Böckmann, 2013; Casey y Galor, 2017; Nijland y Meerkerk, 2017; Alonso-Mora; Samaranayake; Wallar; Frazzoli y Rus, 2017; y Netter; Gjerdrum Pedersen y Lüdeke-Freund, 2019, al presentar discusiones y contextualizaciones sobre elementos asociados al consumo dentro de la dimensión colaborativa.

En respuesta a la tercera hipótesis, el estudio indica la existencia de factores económicos (De Rivera; Gordo; Cassidy y Apesteguía, 2017; Godelnik, 2017), ambientales (Casey y Galor, 2017; Nijland y Meerkerk, 2017), sociales (Alphabeta, 2017; Yaraghi y Ravi, 2017) soportado por el facilitador tecnológico, destacando la inserción de plataformas y aplicaciones apoyadas por la popularización de internet (Teubner y Flath, 2015; Hamari; Sjöklint y Ukkonen, 2015), sin embargo, con diferentes pesos con respecto a su relevancia e impacto en la toma de decisiones del consumidor.

Conclusiones

En el contexto de los elementos medidos, se observa la existencia de proximidad en relación a los motivadores de uso entre los adherentes y no adherentes a los modales de desplazamiento asociados a los servicios de vehículos compartidos bajo demanda, con un indicio de similitud entre dichos elementos dentro de los dos grupos.

El conjunto de motivadores de uso que surgen de las pruebas previas y también de la propia investigación de campo muestran al menos dos puntos importantes de contextualización.

El primero de ellos se refiere a altas tasas de consumo de medios de desplazamiento, incluso entre aquellos no adherentes a los SVCD, sin que, sin embargo, se hayan cambiado los motivadores de uso; es decir, ambos grupos tienen una alta frecuencia de uso y se basan en el mismo conjunto de motivadores, lo que indica la coherencia del conjunto de elementos presentados y con base en el mismo conjunto de motivadores, lo que indica la coherencia del conjunto de elementos presentados.

En segundo lugar, se observa que, a pesar de variaciones discretas en el orden de los ítems, las correlaciones son positivas y consistentes, lo que lleva a la indicación de que los motivadores de uso pueden combinarse o representar por separado los motivos de elección en el proceso de toma de decisiones del consumidor. En este sentido, los tres motivadores con mayor frecuencia modal e indicadores de alta correlación son, al mismo tiempo, independientes, pero en cierta medida relacionados.

Esta afirmación surge de la conjetura que apunta a la «Tarifa Reducida» como denominador del costo asociado a la elección, la «Disponibilidad Tecnológica» como motor y facilitador de la oferta, y la «Expectativa de Beneficios» como generadora de experiencia. Todas las variables se presentan como elementos suficientemente cohesivos para actuar en el centro de la percepción del valor del consumidor como grupo interrelacionado o disociado, que puede interconectarse con los demás motivadores de uso de forma constante o según la instancia de interés, y el momento en que los consumidores lo usan.

Lo que significa que si bien el usuario identifica variables de consumo con mayores niveles de influencia en su proceso de toma de decisiones (adecuación de la idea), otros motivadores pueden insertarse como asistentes en el sistema de convicción interna del uso

de medios de desplazamiento en el contexto de los servicios de vehículos compartidos bajo demanda.

Los motivadores de uso en el caso brasileño presentaron ítems relacionados con dimensiones económicas, sociales, ambientales y tecnológicas resaltadas en estudios internacionales asociados con la adherencia a los SVCD en términos de modales de desplazamiento, sin embargo, su orden y grado de importancia fueron diferentes.

Así, si bien las cuatro dimensiones son representativas, su orden de importancia indica distinciones, las cuales difieren, incluso las más relevantes, de estudios internacionales previos en su totalidad, destacando la adherencia en el aspecto económico, pero principalmente en lo que se refiere a los momentos de uso y habilitando tecnologías.

Cabe destacar que este estudio trajo como elementos distintivos e innovadores, la indicación de que tanto los adoptantes como los no adoptantes de medios de transporte asociados a los SVCD tienen los mismos motivadores de uso y que, a pesar de la presencia de las reglas de las cuatro dimensiones —lo económico, social, ambiental y tecnológico— solo tres de ellos: «Disponibilidad Tecnológica»; «Expectativa de experiencia» y «Tarifa reducida» demostraron ser centrales, solos o en combinación, en el contexto de los motivadores de uso.

La ampliación del alcance del estudio viene indicada por la correlación entre las razones para utilizar este tipo de servicio versus aspectos relacionados con la gestión de las ciudades, incluyendo las condiciones laborales y los potenciales beneficios y cuellos de botella que genera esta relación de uso.

El aspecto utilitario y el individualismo se expresan a partir de los motivadores que figuran en la primera y segunda capas de importancia. En este sentido, se entiende que la tecnología, al acercar al consumidor a un conjunto de instalaciones, le priva de preocupaciones sobre su entorno.

Esta inferencia se basa en el uso de motivadores que aparecen en el tercer y cuarto factor de importancia, los cuales figuraron como inexpresivos en el proceso de adopción de usuarios.

El estudio presenta avances para el campo teórico a partir del conjunto de indicios que corroboran con una parte consistente de estudios, particularmente internacionales, que demuestran el fortalecimiento del comportamiento del consumidor, no pocas veces asociado a algunos motivadores de uso como inductores de la percepción de valor y referencia para la decisión de uso y reutilización con un marcado carácter utilitario.

De esta observación se desprende que los motivadores son incapaces de planificar o carecen de jerarquía sin considerar diferencias sustanciales en el valor otorgado por los consumidores, y la indiferencia en cuanto a la posición de estos motivadores entre adherentes y no adherentes a los modos de viaje bajo demanda.

El estudio también presenta avances teóricos y prácticos, notablemente en términos de comportamiento de consumo utilitario, en detrimento de aspectos de beneficios sociales y ambientales, lo que implica establecer la percepción de individualidad basada en la reducción del costo y la satisfacción asociada al objeto final del viaje y no con respecto al uso de medios de viaje y sus facilitadores, además de la determinación de capas o factores asociados a grados de relevancia de los motivadores de uso, lo que representa un elemento innovador tanto para la teoría como para la práctica asociada a los modos de desplazamiento bajo demanda estableciendo un marco perceptual para su construcción junto con el proceso de toma de decisiones del consumidor.

Este conjunto de información plantea la necesidad de ampliar el alcance del estudio asociado a las inferencias realizadas frente a las formas tradicionales de ofrecer modos de viaje bajo demanda.

Futuras investigaciones que involucren a conductores, gerentes públicos y organizaciones que administran las plataformas, pueden presentar un amplio expediente sobre los cuellos de botella y el potencial de este tipo de servicio en Brasil, ya que esta investigación se limitó a analizar los usuarios de los servicios de viajes bajo demanda.

Referencias bibliográficas

- Alonso-Almeida, M. del M., J. Perramon y L. Bagur-Femenías** (2018). «Shedding light on sharing Economy and new materialist consumption: An empirical approach». *Journal of Retailing and Consumer Services*, vol. 52. Amsterdam.
- Alonso-Mora, J., S.Samaranayake, A.Wallar, E. Frazzoli y D. Rus** (2017). «On-demand high-capacity ride-sharing via dynamic trip-vehicle assignment». *Proceedings of the National Academy of Sciences*, vol.114, n° 3, pp. 462–467, Washington, D.C.
- Alphabeta** (2017). Rethinking Urban Mobility in Indonesia: The Role of Shared Mobility Services. Disponible en «http://www.alphabeta.com/wp-content/uploads/2017/05/FA-UberReport-Indonesia_English.pdf» y consultado el 18/septiembre/2020.
- Baird, C. y G. Parasnis** (2013). «From social media to social customer relationship management». *IEEE Engineering Management Review*, vol. 41, n° 3, pp. 48–55, Nueva York.
- Bardhi, F. y G. M. Eckhardt** (2012). «Access-Based Consumption: The Case of Car Sharing: Table 1». *Journal of Consumer Research*, vol. 39, n° 4, pp. 881–898, Chicago.
- Becker, T., y A. Rajwani** (2016). «The Sharing Economy and the Future of Work». Post Conference Report. Toronto: Centre for Labour Management Relations.
- Belk, R.** (2014). «You are what you can access: Sharing and collaborative consumption online». *Journal of Business Research*, vol. 67, n° 8, pp. 1595–1600, Amsterdam.
- Bellotti, V.A., Ambard, D. Turner, C. Gossmann, K. Demkova y J. M. Carroll** (2015). «A Muddle of Models of Motivation for Using Peer-to-Peer Economy Systems». *Proceedings of the 33rd Annual ACM Conference on Human Factors in Computing Systems - CHI '15*, Seoul.
- Böcker, L. y T. Meelen** (2017). «Sharing for people, planet or profit? Analyzing motivations for intended sharing economy participation». *Environmental Innovation and Societal Transitions*, vol.23, pp.28–39, Amsterdam.

- Böckmann, M.** (2013). «The Shared Economy: It Is Time to Start Caring about Sharing; Value Creating Factors in the Shared Economy». In *Proceedings of the 1st IBA Bachelor Thesis Conference*, Enschede, The Netherlands, 27 June 2013; University of Twente, Faculty of Management and Governance: Enschede, The Netherlands.
- Botsman, R.** (2017). *Who Can You Trust?* London: Random Penguin House UK.
- Botsman, R. y R. Rogers** (2010). *What's Mine Is Yours: The Rise of the Collaborative Consumption*. New York: Harper Business.
- Calo, R., A. Rosenblat** (2017). «The Taking Economy: Uber, Information, and Power». *Columbia Law Review*, vol.117, pp.1623-1690, New York.
- Casey, G. y O. Galor** (2017). «Is faster economic growth compatible with reductions in carbon emissions? The role of diminished population growth». *Environmental Research Letters*, vol.12, n° 1, 014003, Bristol.
- Castells, M.** (2013). *A sociedade em rede* (16a ed.). São Paulo: Paz e Terra.
- Chahal, N. y M. Kumar** (2014). «The impact of information communication technology and it's Application's usage in Lodging Industry: An exploratory study». *International Journal of Techno-Management Research*, vol.2, n° 1, pp. 1-17, Haryana.
- Choi, H.R., M.J.Cho, K.L. Lee, G. Hong y C.R. Woo** (2014). «The business model for the sharing economy between SMEsc». *Wseas Transactions on Business and Economics*, vol.11, n° 1, pp.625–634, Bucharest.
- Cusumano, M.A.** (2015). «How traditional firms must compete in the sharing economy». *Communications of the ACM*. vol.58, n° 1, pp.32–34, New York.
- Daveiro, R. y R. Vaughan** (2016). *Assessing the Size and Presence of the Collaborative Economy in Europe*, Brussels: European Commission, Luxembourg.
- De Rivera, J., Á. Gordo, P. Cassidy y A. Apesteguian** (2017). «A netnographic study of P2P collaborative consumption platforms' user interface and design». *Environmental Innovation and Societal Transitions*, vol. 23, pp.11–27, Amsterdam.
- Deloitte** (2016). «Economic effects of ridesharing in Australia». Disponible en «<https://www2.deloitte.com/au/en/pages/economics/articles/economic-effects-ridesharing-austral-ia-uber.htm>» y consultado el 20/septiembre/2020.
- Dubois, E. A., J. B. Schor y L. B. Carfagna** (2014). «New cultures of connection in a Boston Time Bank». In J. Schor (Ed.), *Sustainable lifestyles and the quest for plentitude: Case studies of the new economy*, pp. 95–124. New Haven, CT: Yale University Press.
- Eckhardt, G. M. y F. Bardhi** (2015). «The sharing economy isn't about sharing at all». *Harvard Business Review*, 28. January. Disponible en «<https://hbr.org/2015/01/the-sharing-economy-isnt-about-sharing-at-all>», consultado el 17 de septiembre 2020.
- Feeney, M.** (2015). «Is Ridesharing Safe?». *Cato Institute Policy Analysis*. 767. Disponible en «<https://ssrn.com/abstract=2700891>», consultado el 13 de septiembre de 2020.
- Frenken, K. y J. Schor** (2017). «Putting the sharing economy into perspective». *Environmental Innovation and Societal Transitions*, vol.23, pp. 3–10, Amsterdam.
- Godelnik, R.** (2017). «Millennials and the sharing economy: Lessons from a 'buy nothing new, share everything month' project». *Environmental Innovation and Societal Transitions*, vol.23, pp. 40–52, Amsterdam.
- Greenberg, E.H. y K. Weber** (2008). *Generation We: How millennial youth are taking over America and changing our world forever*. Emeryville, CA: Pachatusan.
- Greenwood, B. N. y S. Wattal** (2015). «Show Me the Way to Go Home: An Empirical Investigation of Ride Sharing and Alcohol Related Motor Vehicle Homicide». *SSRN Electronic Journal*, New York.
- Hair, J.F., R.E. Anderson y Tatham R.L.** (1987). *Multivariate data analysis*. New York: Macmillan.

- Hamari, J., M. Sjöklint y A. Ukkonen** (2015). «The sharing economy: Why people participate in collaborative consumption». *Journal of the Association for Information Science and Technology*, vol.67, n° 9, pp. 2047–2059, New Jersey.
- Heinrichs, H.** (2013). «Sharing Economy: A Potential New Pathway to Sustainability». *GAIA - Ecological Perspectives for Science and Society*, vol.22, n° 4, pp. 228–231, Lüneburg. doi:10.14512/gaia.22.4.5
- Kaiser, H. F., y J. Rice** (1977). «Little Jiffy, mark IV». *Educational and Psychological Measurement*, vol.34, pp.111-117, New York.
- Kim, J., Y. Yoon y H. Zo** (2015). «Why People Participate in the Sharing Economy: A Social Exchange Perspective». PACIS 2015 Proceedings. 76. Disponible en «<https://aisel.aisnet.org/pacis2015/76>» consultado el 10 de octubre de 2020.
- Koopman, C., M. D. Mitchell y A. D. Thierer** (2014). «The Sharing Economy and Consumer Protection Regulation: The Case for Policy Change», *SSRN Electronic Journal*, vol. 8, n° 4, New York
- Lamberton, C. P. y R. L. Rose** (2012). «When Is Ours Better Than Mine? A Framework for Understanding and Altering Participation in Commercial Sharing Systems». *Journal of Marketing*, vol.76, n° 4, pp.109–125, New York.
- Landis, J. R., y G. G. Koch** (1977). «The Measurement of Observer Agreement for Categorical Data». *Biometrics*, vol.33, n° 1, pp.159-174, New York.
- Langley, P. y A. Leyshon** (2017) «Platform capitalism: The intermediation and capitalization of digital economic circulation». *Finance and Society*, vol.3, n° 1, pp.11–31, London.
- Leberstein, S. y R. Smith** (2015). «Rights on Demand: Ensuring Workplace Standards and Worker Security in the On- Demand Economy». *National Employment Law Project*, New York.
- Matzler, K., V. Veider y W. Kathan** (2015). «Adapting to the Sharing Economy». *Sloan Review*. Disponible en «<http://sloanreview.mit.edu/article/adapting-to-the-sharing-economy/>», consultado el 3 de octubre de 2020.
- McBratney, A. B., R. Webster y T. M. Burgess** (1981). «The design of optimal sampling schemes for local estimation and mapping of regionalized variables». *Computers & Geosciences*, vol. 7, n° 4, pp. 331–334, Amsterdam.
- Mezzadra, S. y B. Neilson** (2017). «On the multiple frontiers of extraction: excavating contemporary capitalism». *Cultural Studies*, vol.31, n° 2-3, pp.185–204, London.
- Microsoft Store** (2020). *Sharing Economy*. Disponible en «<https://www.microsoft.com/pt-br/search?q=>», consultado el 1 de octubre de 2020.
- Möhlmann, M.** (2015) «Collaborative consumption: determinants of satisfaction and the likelihood of using a sharing economy option again». *Journal of Consumer Behavior*, vol. 14, n° 3, pp.193–207, New Jersey.
- Netter, S., E. R. Gjerdrum Pedersen y F. Lüdeke-Freund** (2019). «Sharing Economy Revisited: Towards a New Framework for Understanding Sharing Models». *Journal of Cleaner Production*, vol. 221, pp. 224-233, Amsterdam.
- Nezer, O., S. Bar-David, T. Gueta e Y. Carmel** (2016). «High-resolution species-distribution model based on systematic sampling and indirect observations». *Biodiversity and Conservation*, vol. 26, n° 2, pp. 421–437, California.
- Nijland, H., y J. van Meerkerk** (2017). «Mobility and environmental impacts of car sharing in the Netherlands». *Environmental Innovation and Societal Transitions*, vol.23, pp.84–91, Amsterdam.
- Norman, G.** (2010). «Likert scales, levels of measurement and the 'laws' of statistics». *Advances in Health Sciences Education*, vol. 15, n° 5, pp. 625–632, Amsterdam.
- Oracle and MIT Technology Review Custom** (2016). «The rise of data capital». Disponible en «http://files.technologyreview.com/whitepapers/MIT_Oracle+Report-he_Rise_of_Data_Capital.pdf», consultado el 12 de septiembre de 2020.
- Pasquale, F.** (2016). «Two Narratives of Platform Capitalism». *Yale Law and Policy Review*, vol. 35, n° 1, p. 309-319, New Haven.

- Puschmann, T. y R. Alt** (2016). «'Sharing economy'». *Business and Information Systems Engineering*, vol. 58, pp. 93–99, New York.
- Rosenblat, A. y L. Stark** (2016). «Algorithmic Labor and Information Asymmetries: A Case Study of Uber's Drivers». *International Journal of Communication*, vol. 10, pp. 3758–3784, Los Angeles.
- Sadowski, J.** (2019) «When data is capital: Datafication, accumulation, and extraction». *Big Data y Society*. January 2019, New York.
- Schor, J.** (2016). «Debating the Sharing Economy». *Journal of Self-Governance and Management Economics*. vol.4, n° 3, pp.7–22, New York.
- Shaheen, S. A., N. D. Chan y T. Gaynor** (2016). «Casual carpooling in the San Francisco Bay Area: Understanding user characteristics, behaviors and motivations». *Transport Policy*, vol. 51, pp.165–173, Amsterdam.
- Slee, T.** (2016). *What's Yours is Mine: Against the Sharing Economy*. Toronto: Between the Lines.
- Standing, C., S. Standing y S. Biermann** (2018). «The implications of the sharing economy for transport». *Transport Reviews*, pp.1–17, London.
- Sundararajan, A.** (2016). *The Sharing Economy: The End of Employment and the Rise of Crowd-Based Capitalism*. Cambridge, Massachusetts: The MIT Press.
- Tadelis, S.** (2016). «Reputation and Feedback Systems in Online Platform Markets». *Annual Review of Economics*, vol.8, pp.321–340, Washington.
- Telles JR, R.** (2016). «Digital Matching Firms: A New Definition in the 'Sharing Economy' Space». Disponible en « <https://www.commerce.gov/sites/default/files/migrated/reports/digital-matching-firms-new-definition-sharing-economy-space.pdf> », consultado el 20 de septiembre de 2020.
- Teubner, T. y C. M. Flath** (2015). «The Economics of Multi-Hop Ride Sharing». *Business y Information Systems Engineering*, vol. 57, n° 5, pp. 311–324, New York.
- Tomassetti, J.** (2016). «Does Uber Redefine the Firm? The Postindustrial Corporation and Advanced Information Technology». *Hofstra Labor y Employment Law Journal*, vol. 34, n° 1, New York.
- Tussyadiah, I. P.** (2016). «Factors of satisfaction and intention to use peer-to-peer accommodation». *International Journal of Hospitality Management*, vol. 55, pp. 70–80, Amsterdam.
- Vaclavik, M.C., J. Macke y D.F. Silva** (2020). «'Do not talk to strangers': A study on trust in Brazilian ridesharing apps. *Technology in Society*, vol. 63, november, Amsterdam.
- van Dijck, J., T. Poell y M. de Waal** (2018). *The Platform Society: Public Values in a Connective Worlds*. New York, NY: Oxford University Press.
- van Doorn, N., y A. Badger** (2020). «Platform Capitalism's Hidden Abode: Producing Data Assets in the Gig Economy». *Antipode*, vol. 0, n° 0, pp. 1-21, New York.
- Yaraghi, N. y S. Ravi** (2017). «The Current and Future State of the Sharing Economy». *SSRN Electronic Journal*, pp. 1-38, New Delhi.
- Zhang, Y., H. Shen y S. Xu** (2016). «Cluster Sampling for the demand side management of power Big Data». *International Journal of New Computer Architectures and their Applications (IJNCAA)*, vol. 6, n° 4, pp. 114-121, Hong Kong City.

¿Atrapados y sin querer salir? Los subsidios económicos a los servicios públicos en Argentina, 2002-2019*

Verónica Pérez**
Esteban Serrani

pp. 111-136

Resumen

Los subsidios económicos son un tema de amplio debate en los estudios de políticas públicas. En contextos de crisis se revitalizan posiciones ortodoxas que los conciben como distorsiones de mercado, mantenidas por los gobiernos por temor a perder legitimidad social. A partir de un estudio de carácter diacrónico y sincrónico de la política de subsidios a los servicios públicos de autotransporte de pasajeros y gas natural residencial en Argentina entre 2002 y 2019, se concluye que las políticas estatales son un terreno de disputa en el que los actores presentan asimetrías de poder relativas, que las decisiones gubernamentales no se circunscriben a un cálculo instrumental orientado por una meta invariante (la búsqueda de votos) y que los conflictos y las consecuencias no buscadas de la acción constituyen elementos que afectan su rumbo.

Palabras clave

Subsidios / Transporte / Gas natural / Capacidades estatales / Argentina

Abstract

Economic subsidies are a subject of wide debate in public policy studies. In crisis contexts, orthodox positions that conceive them as market distortions that are held by governments for fear of losing social legitimacy are revitalized. Based on a study of a diachronic and synchronous nature of the policy of subsidies for public passenger transportation services and residential natural gas in Argentina between 2002 and 2019, it is concluded that state policies are a field of dispute in which the actors present relative power asymmetries, that government decisions are not limited to an instrumental calculation oriented by an invariable goal (the search for votes) and that conflicts and the unintended consequences of the action constitute elements that affect its course.

Key words

Subsidies / Transport / Natural Gas / State Capacity / Argentina

* Este artículo fue desarrollado en el marco de la articulación de dos proyectos de investigación, financiados por la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica y radicados en la Escuela Idae de la Unsam. PICT 2019-02608 Aproximaciones a las relaciones entre los modelos energéticos y la política industrial en Argentina, 2002- 2019, dirigido por Esteban Serrani y PICT-2016-4803 Estado y empresas en la Argentina de la posconvertibilidad. El caso del transporte colectivo de pasajeros del Área Metropolitana de Buenos Aires, dirigido por Verónica Pérez.

** V. Pérez. Doctora en Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Argentina. Investigadora del Conicet en la Escuela Interdisciplinaria de Altos Estudios Sociales de la Universidad Nacional de San Martín, Argentina y profesora de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires.

Correo-e: veronikaperez@gmail.com

E. Serrani. Doctor en Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Argentina. Investigador del Conicet y profesor de la Escuela Interdisciplinaria de Altos Estudios Sociales de la Universidad Nacional de San Martín.

Correo-e: eserrani@gmail.com

Introducción

Un tema controvertido en el campo del estudio de las políticas económicas es el de los subsidios, en particular cuando estos asumen la forma de transferencias directas de fondos estatales a proveedores de bienes o servicios, con el objeto de cobrar tarifas a los usuarios finales por debajo de su costo marginal. Las discusiones siempre latentes en torno a su eficiencia cobran mayor relevancia en contextos de crisis económicas, donde los Estados encuentran mayores dificultades para responder a demandas emergentes de diversos grupos de interés. En dichos contextos, se fortalecen posiciones ortodoxas que esquemáticamente los conciben como una herramienta que provoca distorsiones en el mercado, afecta seriamente la solvencia fiscal y es mantenida por los gobiernos por miedo a perder legitimidad social.

En este artículo nos interesa problematizar esta última afirmación a partir de los aportes de un conjunto de investigadores nucleados en lo que se conoce como la sociología del desarrollo. En particular, utilizamos los conceptos de autonomía relativa y capacidades estatales, para discutir la idea de que no existe una única racionalidad instrumental como fundamento invariante del diseño y la ejecución de las políticas estatales. Para llevar adelante este estudio y desarrollar la problematización señalada, se realiza un análisis de carácter diacrónico y sincrónico de la política de subsidios a dos servicios públicos en Argentina, entre los años 2002 y 2019: el servicio de gas natural residencial y el de autotransporte público de pasajeros. La mirada diacrónica nos permite observar cambios y continuidades de la política a lo largo del tiempo (su historia), mientras que el estudio sincrónico nos posibilita identificar los principales factores intervinientes en la configuración de la política, así como, también, el modo como se articulan para darle forma en cada etapa (su equilibrio).¹ Para la construcción de los casos se utilizaron fuentes primarias y secundarias. Entre las primeras se incluyen entrevistas a informantes clave. Las segundas contienen un relevamiento de las principales normas (leyes, decretos y resoluciones) que impactaron en el derrotero de los servicios, así como el análisis de noticias periodísticas y estadísticas de los sectores elegidos. El análisis se complementa con estudios específicos sobre la temática.

A partir de este andamiaje teórico-metodológico, sostenemos que las políticas estatales son un terreno de disputa en el que los actores intervinientes² presentan asimetrías

¹ Al respecto de la perspectiva diacrónica y sincrónica se puede consultar Piaget (1986).

² Sin buscar ser exhaustivos en la enumeración, y sólo a los fines de ejemplificar, entre los múltiples actores intervinientes se pueden nombrar a las grandes empresas que generalmente son identificadas como la cúpula empresaria, sus organizaciones empresarias y las cámaras de representación de intereses corporativos y/o sectoriales, pero también a las pequeñas y medianas empresas (Pymes), a las cooperativas de trabajo, y las asociaciones de comercio. Asimismo, son un factor de poder las organizaciones gremiales de primer, segundo y tercer orden (sobre todo en relación al nivel de sindicalización que tienen por rama de actividad de la economía); las asociaciones de consumidores y las organizaciones sociales que organizan las demandas de los sectores vulnerables o postergados de la sociedad. Pero también, actores como asociaciones de abogados o jueces, organizaciones religiosas y hasta los mismos partidos políticos que, muchas veces en coaliciones de gobierno, cada uno puja por intereses diferentes en la constitución y ejecución de una determinada política pública.

de poder relativas, que las decisiones gubernamentales no se circunscriben necesariamente a un cálculo instrumental orientado por una meta invariante (la búsqueda de votos), que no siempre existen condiciones objetivas para llevar a cabo las decisiones mentadas y que los conflictos emergentes y las consecuencias no buscadas de la acción constituyen elementos inexorables que afectan el rumbo de las mismas.

El artículo se estructura en seis apartados. En el primero se expone la perspectiva teórica conceptual que fundamenta los argumentos esgrimidos en el trabajo. Las secciones segunda hasta la quinta, se organizan en función de los períodos presidenciales. En la segunda, se analizan los elementos principales que cimentaron la implementación de la política de subsidios económicos a las empresas de servicios públicos, así como sus características y desarrollo en los sectores analizados. En los apartados tercero al quinto, se pone el foco en los intentos de readecuación de la política y los conflictos que suscitaron, atendiendo tanto a los constreñimientos gubernamentales como a las capacidades disponibles para llevar a cabo las decisiones. Finalmente, en las conclusiones se realiza un análisis de los emergentes principales de los períodos, problematizando los elementos que afectan las decisiones de gobierno. Durante todo el trabajo se atiende al contexto político y económico en el que tienen lugar las políticas estatales, entendiendo al mismo como un factor insoslayable para comprender tanto las decisiones gubernamentales como la eficacia de las medidas llevadas adelante.

Discusión conceptual

Algunos autores han sostenido la idea de que ciertas orientaciones de política centradas en subsidios económicos aplicados a las tarifas de los servicios públicos, como la que discutimos en este artículo, se convierten en un *policy trap*:

[Se trata de] políticas públicas de costo fiscal inicialmente bajo, que crecen y se arraizan con rapidez y por lo tanto reducen de manera significativa el margen de maniobra de los gobiernos (...) los gobiernos que se encuentran en situaciones de incertidumbre política, preocupados por posibles reveses electorales futuros o por el descontento popular en las calles, tienen fuertes incentivos para mantener en pie este tipo de políticas públicas. Esto es así aun cuando su peso fiscal crezca significativamente y aun cuando la población no sepa acerca del tamaño de los subsidios que está recibiendo. Con el paso del tiempo, los rápidos cambios en los precios y la preocupación por eludir ser culpabilizados por eliminar un programa que beneficia a la mayoría de la población son dos factores que pueden reforzarse mutuamente y por ende conducir a un fuerte crecimiento del gasto público en subsidios (Bril;Post, 2014:172).

La idea de que los gobiernos se encuentran «atrapados» en una política debido al temor a perder apoyo electoral sugiere que el Estado es un actor que orienta sus decisiones con base en un modelo de racionalidad instrumental, donde valores, capacidades, recursos

y conflictos (entre otras variables intervinientes) parecen no asumir una incidencia significativa. Esta noción ha sido ampliamente discutida, incluso entre aquellos que plantean las decisiones de política como derivadas de un cálculo instrumental, y se acuerda que los hacedores de política pueden tener motivaciones de política «buenas», es decir, pueden actuar porque piensan que una acción vale la pena, incluso si no tiene recompensa política (Waver, 1986:372). Como sugieren Oszlak y O'Donnell (1995), las políticas estatales se insertan en una «estructura de arenas» que debemos conocer mejor para entender por qué se plantean y cómo se resuelven cuestiones en unas u otras. En esta dirección, su estudio permite una visión del Estado «en acción», desagregado y descongelado como estructura global y «puesto» en un proceso social en el que se entrecruza complejamente con otras fuerzas sociales (Oszlak y O'Donnell, 1995:104).

Al analizar la racionalidad de la intervención estatal en la economía, un conjunto de dimensiones emergen como insoslayables para comprender las decisiones de política pública, sus posibilidades de implementación y sus resultados. En nuestro estudio identificamos dos dimensiones sustantivas para comprender el desarrollo de la política: la autonomía relativa del Estado y las capacidades estatales. Ambas, además de encontrarse interrelacionadas, afectan sobremanera tanto el derrotero de las políticas como la calidad de la intervención estatal.

De raigambre neomarxista y retomado como clave explicativa por la vertiente neoinstitucionalista, el concepto de autonomía relativa refiere a la capacidad que tienen los Estados de formular objetivos que no son el simple reflejo de las demandas o los intereses de grupos o clases sociales de la sociedad (Scokpol, 1985). Refiere a una dimensión externa del Estado en tanto su relación con diferentes grupos sociales y permite observar en cada etapa histórica los constreñimientos existentes y, como contracara, los grados de libertad de los decisores públicos. Siguiendo a Scokpol, nos interesa enfatizar la idea de que la autonomía no refiere a un rasgo estructural fijo de algún sistema de gobierno, sino que puede fortalecerse o debilitarse según cambien los actores que asumen el poder del Estado, tanto internamente en su funcionamiento como en su relación con otros grupos.

Este atributo se presenta como una condición para la toma de decisiones, ya que da cuenta del poder de decisión autónomo con que cuentan los funcionarios de las diversas dependencias e instituciones del aparato estatal respecto a las presiones de los heterogéneos intereses sectoriales. Este poder es entendido tanto respecto al diseño, ejecución, seguimiento y control de las políticas económicas, como a la capacidad para imponer sanciones a los empresarios ante su incumplimiento. Este último sentido, y atendiendo al caso que nos ocupa, involucra la posibilidad de llevar adelante políticas de subsidios económicos y lograr elevados niveles de cumplimiento de los objetivos proyectados, lo que implica la capacidad de disciplinamiento del comportamiento de los

agentes económicos. La autonomía estatal da cuenta de una lógica relacional, ya que ese poder de decisión autónomo, como la constitución de capacidades estatales, son el resultado de relaciones de fuerza entre el Estado y los distintos intereses de la sociedad civil (Chibber, 2003; Castellani, 2009).

Las capacidades estatales ponen el foco en la dimensión interna del Estado. De matriz weberiana, esta dimensión involucra tanto la presencia (o no) de recursos económicos, técnicos, administrativos y organizacionales. Desde la vertiente denominada nueva sociología del desarrollo,³ se entiende por capacidades estatales tanto al conjunto de recursos administrativos, técnico-burocráticos, humanos, simbólicos y financieros con los cuales se formulan, implementan y monitorean las políticas públicas, como a la estabilidad de los planteles y organigramas de las agencias, y los procedimientos para gestionar las políticas económicas. Las capacidades de los Estados dependen a su vez de la coherencia intra e interburocrática, la cual asume una importancia crítica para la eficacia de las políticas (Evans, 1995; Weiss, 1998; Castellani, 2009). En definitiva, las capacidades remiten a los procedimientos estatales internos, a partir de los cuales se confeccionan las decisiones de políticas públicas.

Lejos de organizar bajo un paradigma de racionalidad instrumental la lógica de análisis de las formas en que el Estado diseña e implementa sus políticas públicas, el poder de decisión autónomo del Estado es intensamente afectado por las presiones de los diferentes sectores empresariales, al mismo tiempo que esas presiones son (de alguna manera) condicionadas por las estrategias de acumulación que el Estado delinea a partir de sus políticas económicas. En efecto, la suerte de las capacidades estatales como de las políticas públicas son tributarias y producto de la recurrente resolución de estas relaciones sociales de fuerza entre los funcionarios públicos y los distintos intereses sociales organizados, que configuran el grado de autonomía estatal frente a los poderes de mercado, corporativos y demás actores de la sociedad civil.

Para dejar de lado la racionalidad instrumental fundada en una visión de *policy trap* que explique la toma de decisiones y la dinámica de las políticas públicas, resulta necesario retomar el análisis empírico de las formas de implementación de las políticas públicas. Y para ello, se sugiere entenderlas y tratarlas como efectos derivados tanto de contextos como de relaciones sociales cambiantes, que permiten reconstruir el carácter histórico de sus marchas y contramarchas que, muchas veces, surgen como resultado de esas mismas relaciones (y no de una decisión planificada *ex ante* de los funcionarios públicos).

³ Véase Serrani (2012)

Crisis sistémica y congelamiento tarifario con subsidios (2002-2007)

La entrada al siglo XXI en Argentina se produjo en el marco de una crisis de carácter inédito en la historia del país. El modelo económico inaugurado en 1976 y basado en la utopía de los mercados autorregulados (Polanyi, [1944] 2001) mostraba sus peores signos de agotamiento (Basualdo, 2006). Gran parte de los marcos ordenadores de la vida en sociedad (institucionales, políticos, económicos) estaban resquebrajados. En este contexto, con una pobreza e indigencia que alcanzó al 53,1 por ciento y 24,8 por ciento de la población en mayo de 2002 respectivamente (INDEC, 2002), el gobierno del entonces presidente provisional, Eduardo Duhalde (enero de 2002 a mayo de 2003), congeló las tarifas de servicios públicos (Ley n° 25.561 de Emergencia Pública y Reforma del Régimen Cambiario) y estableció una política de subsidios de distinta clase para compensar a los operadores privados.

La medida, además de orientarse a contener el poder adquisitivo del peso argentino en el contexto de una profunda devaluación del tipo de cambio real en enero de 2002 (Basualdo y Manzanelli, 2016:13), se insertaba en un marco general de crítica y revisión de los resultados del proceso de privatización de empresas de bienes y servicios públicos, implementado durante el primer quinquenio de la década de 1990. En aquel período, la creación de marcos normativos y entes de regulación y control posteriores a las privatizaciones, los fuertes incrementos tarifarios previos a las transferencias de los servicios al capital privado, la dolarización de las tarifas y la implementación de indexaciones flexibles asociadas a tasas o índices de variación de precios de los Estados Unidos⁴ garantizaron a los nuevos prestatarios privados tarifas reales crecientes y la prolongación temporal de la apropiación de rentas monopólicas. La contracara fue la construcción de una profunda indefensión de los usuarios, basada en una transformación de la relación de prestación-usuario, tradicionalmente definida por el predominio de derechos de ciudadanía, a otra de carácter mercantil (Bonnafè *et al.*, 2004:1).

En el caso del gas natural, con la sanción de la Ley n° 24.076 y la privatización de Gas del Estado en 1992 (empresa que ejercía el monopolio del servicio público), la industria quedó organizada en tres segmentos diferenciados: extracción de gas natural—cuya actividad fue desregulada—, transporte y distribución. Estos dos últimos siguieron siendo considerados como servicios públicos, prestados por monopolios naturales de empresas privadas (dos de transporte y nueve de distribución) y su regulación quedó a cargo de un organismo público autárquico creado para tal fin: el Ente Nacional Regulador de Gas (Enargas). El otro sector que abordamos en este trabajo, el autotransporte público de pasajeros (APP), se encontraba plenamente en manos de un conjunto de empresarios

⁴ Además de que dicha disposición se encontraba en contra de lo dispuesto por la Ley de Convertibilidad, el índice de precios de los Estados Unidos creció, al tiempo que en el plano local hubo deflación de precios y salarios.

nacionales desde los años 60, de modo que la ola privatizadora que se desplegó durante los años 90 en la Argentina no lo afectó. Aunque sí fue objeto de nuevas regulaciones que transformaron su configuración original, acelerando el proceso de concentración que se venía desarrollando desde hacía años.

Durante la década del 90, las tarifas de los servicios públicos fueron objeto de incrementos que no acompañaron el aumento del resto de los precios de la economía, sino que iniciaron un ciclo de despegue que favoreció a los prestadores en detrimento de los usuarios en general, de los residenciales en particular y de los de menores ingresos en singular. Entre marzo de 1991 y junio de 2001, la tarifa promedio de gas natural aumentó 49,2 por ciento, alcanzando para los usuarios residenciales un 127,0 por ciento (Azpiazu; Basualdo, 2004:13). En el caso del APP, en el sector hubo recurrentes incrementos tarifarios desacoplados de los costos de prestación del servicio: en el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA) y según las distintas opciones de viaje, el costo mensual de los viajes al trabajo pasó de representar de 4,5 por ciento a 9,1 por ciento del salario mínimo en los viajes directos, mientras que en los inter-jurisdiccionales con dos trasbordos pasó de 17,5 por ciento a 29,0 por ciento⁵ (Kralich; Pérez, 2017).

Los factores intervinientes en la decisión de congelar tarifas y compensar a los operadores a partir de 2002 fueron varios y no estuvieron exentos de conflictos. La decisión del gobierno de eliminar las cláusulas de indexación tarifaria y renegociar los contratos con las empresas de servicios públicos privatizadas, teniendo en cuenta el impacto de las tarifas en la competitividad de la economía y en la distribución de los ingresos (Ley n° 25.561, artículos 8 y 9), llevó a que muchas empresas amenazaran con abandonar el país y declararse en *default*, despedir personal y hasta presentarse en tribunales internacionales como el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (Ciadi).⁶ Esta opción fue habilitada por los Tratados Bilaterales de Promoción y Protección de Inversiones Extranjeras (TBI).⁷

En este contexto, con la economía en *default* y una alta conflictividad social, el gobierno implementó una estrategia dual y dilatoria. En algunas empresas se implementaron medidas funcionales al proceso de acumulación y reproducción de capital,

⁵ En la RMBA quienes realizan los viajes más largos y con mayor cantidad de trasbordos son los sectores sociales peor ubicados en la estructura social, los que por procesos que trascienden el objetivo de este trabajo, han seguido un patrón residencial alejado de los centros urbanos y localizado en zonas periféricas de la región con deficiente acceso a los servicios públicos, y de transporte público de pasajeros en particular.

⁶ De las 33 demandas generadas contra la Argentina hasta diciembre de 2004, 26 habían sido realizadas por consorcios de empresas públicas privatizadas y la mayoría de ellas tuvieron por motivo la falta de ajuste de tarifas en servicios públicos tras la salida de la convertibilidad (Azpiazu, 2005)

⁷ Se trata de acuerdos entre Estados por los cuales los inversores extranjeros pueden recurrir a tribunales internacionales para la resolución de sus controversias o diferendos con el Estado receptor de sus capitales. Mediante estos el inversor adquiere igual status jurídico que el Estado. Durante la gestión del Presidente Carlos Menem (1989-1999) fueron firmados 56 TBI (Azpiazu, 2005).

como la dolarización de tarifas o tasas.⁸ En cambio, en aquellos servicios donde la cuestión tarifaria asumía una mayor sensibilidad social —agua y saneamiento, transporte ferroviario, servicio básico telefónico y transporte y distribución de gas natural y energía eléctrica— se tendió a dilatar la renegociación integral de los contratos (Azpiazu, 2005: 16-17).

Producido el cambio de gobierno en mayo de 2003, el presidente Néstor Kirchner prorrogó el plazo para realizar las revisiones contractuales hasta finales del año 2004 (Ley n° 25.790). Al inicio de esta gestión (2003-2007), la relación con las privatizadas estuvo signada por los limitantes externos referidos, la necesidad de ganar autonomía relativa frente al poder de las grandes empresas y los acreedores externos, así como también legitimidad social, ya que se trataba de un gobierno que había asumido con solo el 22 por ciento de los votos en primera vuelta. Sin duda, una de las principales medidas que se orientó en esta última dirección fue la de desplegar una política redistributiva que tuvo al congelamiento de tarifas como eje principal, al tiempo de fomentar los subsidios en forma de compensaciones tarifarias a las empresas.

En el contexto de crisis, el sector de APP comenzó a recibir compensaciones tarifarias por primera vez en su historia (Decreto n° 652/02). Para ello se estableció un régimen denominado Sistema Integrado de Transporte Automotor (Sistau), mediante el cual se cubría la diferencia entre la tarifa técnica (surgida de las metodologías de estimación de los costos de producción) y la tarifa cobrada a los pasajeros (cuyo valor se determinó por debajo de la primera). También se estableció un precio diferencial del gasoil para las empresas prestadoras en todas las jurisdicciones. La distribución de los fondos del Sistau se realizó teniendo en cuenta la cantidad de pasajeros, los kilómetros recorridos y la recaudación de cada línea de colectivos. Este criterio duró hasta el año 2012.

El mecanismo de cobro de los subsidios se hizo operativo mediante declaraciones juradas presentadas por las empresas a la Secretaría de Transporte de la Nación. Si bien este procedimiento fue objeto de diversas críticas basadas en presuntos abultamientos de las variables implicadas en el cálculo del monto de compensaciones a percibir por las empresas,⁹ una consecuencia colateral de la medida fue robustecer al sector público a partir de dotarlo de un piso de conocimiento sobre la dinámica microeconómica de un sector que, durante años, funcionó con relativa independencia de la regulación estatal (Pérez y Sánchez, 2020). En definitiva, se iniciaba lo que terminaría siendo un largo proceso de constitución de capacidades estatales en el sector, ya que al mismo tiempo de intentar

⁸ Dolarización de las tarifas internacionales de peaje en vías fluviales; dolarización de tasas aeroportuarias internacionales, incrementos en todos los servicios no regulados en correo postal, dolarización de tarifas, tasas y servicios en terminales del puerto de Buenos Aires.

⁹ Como rasgo general no se trató de un comportamiento generalizado, sino que implicó a un número menor de empresas. Al respecto se puede consultar Pérez, 2019.

conocer la estructura de costos de las empresas se buscaba generar los mecanismos para la regulación de los subsidios que se les transfería. En 2006, se creó el Régimen de Compensaciones Complementarias (RCC) al Sistau (Decreto n° 678/06), con el objeto de compensar el incremento de costos de las empresas, priorizándose los costos de personal y de renovación del parque móvil afectado al servicio. En el marco del congelamiento tarifario sostenido, el RCC, que era cubierto con aportes del Tesoro Nacional, fue la fuente que más creció en los años posteriores.

En el caso del gas, con la ley de emergencia pública del año 2002, se dejaron sin efecto las cláusulas de ajuste en dólares, los precios de extracción y las tarifas del servicio público quedaron establecidas en moneda local (*pesificación*) y las tarifas de los segmentos regulados fueron congeladas hasta tanto no se renegociaran las licencias del servicio con las empresas privadas. En este primer período se gestaron un conjunto de políticas y diseños institucionales de normalización regulatoria, a partir de los cuales se instrumentarían los subsidios.¹⁰

En el segmento de la extracción, se sancionó el Decreto n° 181/04 que inició una progresiva desregulación para la «normalización» del esquema de fijación del precio del gas natural en el punto de ingreso al sistema (PIST),¹¹ habilitando la realización de acuerdos de abastecimiento entre productores e industrias con un sendero incremental de precios (Kozulj, 2005). En este período, sobre el precio PIST que recibían las gasíferas no se implementaron compensaciones en forma de subsidios,¹² sino que los mismos fueron destinados a cubrir la diferencia entre el precio de importación de gas natural desde Bolivia y el precio interno de abastecimiento (PIST).¹³

En el segmento de transporte de gas, con el Decreto n° 180/04, se creó un Fondo Fiduciario financiado por un cargo extra tarifario para costear obras de mantenimiento de la infraestructura de transporte y de la red urbana de distribución (asumiendo de hecho que la ley de emergencia pública había alterado la rentabilidad empresarial del sector). Se afirmaba expresamente en el artículo 2 que el Estado Nacional no aportaría fondos al Fideicomiso, sino que estos se obtendrían de un cargo por parte de los usuarios del servicio.

¹⁰ Subsidio al consumo residencial de gas natural por redes en la Patagonia y subsidios sobre el costo de la garrafa de gas licuado de petróleo (GLP).

¹¹ El precio PIST es el precio que las empresas distribuidoras le pagan a las empresas productoras. También existe el precio de gas en boca de pozo, que es el precio promedio ponderado de extracción, con el cual se calculan las regalías que las empresas le pagan a los Estados federales.

¹² Los subsidios a la producción de gas natural se van a implementar a partir de 2012 con los denominados Plan Gas I y II. Hasta entonces, el ingreso de las empresas productoras de gas es la resultante del precio PIST que obtienen por su venta a distribuidoras, industrias, comercios, estaciones de GNC y centrales térmicas de generación eléctrica (Serrani, 2019).

¹³ Este esquema fue implementado a través de la empresa estatal ENARSA, creada en 2004, la cual firmó con su par boliviana YPFB un contrato de abastecimiento de largo plazo que se apoyaba en una fórmula polinómica que tomaba variables energéticas del mercado internacional para la determinación del precio.

Finalmente en distribución, con la Ley n° 25.561 se sancionó el Fondo Fiduciario para Consumos Residenciales de Gas (artículo 75), con el objeto de financiar el consumo residencial en la Patagonia a través de la creación de otro cargo extra-tarifario de 0,004 pesos por cada metro cúbico de gas consumido, que todos los usuarios no patagónicos abonaban en sus facturas (Serrani, 2019). Lo recaudado a través de ese cargo por las distribuidoras de todo el país es depositado en el fideicomiso, que sirve para cubrir la brecha de recaudación entre la tarifa plena (con la cual se calculan los ingresos de la distribuidora) y la tarifa diferencial (que pagan los usuarios finales de dicha región y que es significativamente más barata que la del resto del país). En este sentido, puede observarse cómo, un mismo mecanismo (tarifa plena para estimar la rentabilidad empresarial y una tarifa diferencial que abonan los usuarios) tuvo dos formas de implementación distintas: mientras en gas lo pagaban los usuarios con un subsidio cruzado implementado a través de un cargo extra-tarifario, en APP se cubría con el Sistau y los aportes que el Tesoro le giraba al RCC. No obstante, a partir de 2010, el Tesoro Nacional comenzó a inyectar fondos para cubrir la brecha entre las dos tarifas en el mercado del gas natural.

En esta dirección, el congelamiento de tarifas energéticas significó una política de transferencia de ingresos desde las empresas del sector a los usuarios finales y en ambos casos (patagónicos y no patagónicos), los usuarios se vieron beneficiados por el desacople de las tarifas respecto de los demás precios de la economía, que iban en sentido contrario al de la década anterior. En sus inicios, la fijación tarifaria en el sector no arrastró un incremento de los subsidios estatales: para 2006, solo significaban 0,5 por ciento del PIB. Recién en 2007, los subsidios energéticos se duplicarían respecto al año anterior, a causa del reinicio de la importación de gas desde Bolivia. Ese año pasaron a duplicar los recibidos por todo el sector transporte (cuadro 1).¹⁴

¹⁴ Nota metodológica: Ante la falta de información consolidada sobre la ejecución de subsidios energéticos y en transporte a lo largo del período tomado para el análisis, la información volcada en el cuadro refiere a la ejecución presupuestaria informada a diciembre de cada año. Esto puede implicar que la información de lo efectivamente ejecutado durante cada año fiscal puede haber sido corregido *ex post*. Sin embargo, ninguna de esas posibles correcciones ha de alterar las tendencias generales de la evolución de los subsidios, como tampoco su participación relativa respecto de la evolución del PIB.

Cuadro 1

**Evolución de los subsidios económicos, energéticos y al transporte en Argentina y evolución del PIB
Años seleccionados entre 2006 y 2018, en millones de dólares y porcentajes**

Conceptos	2006	2008	2010	2011	2012	2014	2015	2016	2018
Subsidios Económicos	2.862	9.797	12.721	18.036	21.844	21.992	21.690	19.675	10.392
Subsidios Energéticos	1.270	5.149	6.880	10.162	12.093	15.759	14.894	14.291	6.627
Subsidios Transporte	610	2.765	3.514	5.324	7.032	5.161	5.513	4.215	3.392
Otros subsidios	981	1.883	2.327	2.550	2.720	1.071	1.283	1.169	374
PIB (precios corrientes)	232.848	363.495	424.682	527.542	579.441	563.839	642.473	556.640	519.549
PIB Industrial (precios corrientes)	41.628	60.116	67.290	83.619	88.172	83.295	91.113	75.080	65.936
Subs. Económicos / PIB	1,2%	2,7%	3,0%	3,4%	3,8%	3,9%	3,4%	3,5%	2,0%
Subs. Energéticos / PIB	0,5%	1,4%	1,6%	1,9%	2,1%	2,8%	2,3%	2,6%	1,3%
Subs. Transporte / PIB	0,3%	0,8%	0,8%	1,0%	1,2%	0,9%	0,9%	0,8%	0,7%
Subsidios a distribución de gas natural	103	887	1.403	2.544	4.219	6.374	4.212	3.861	2.528
Subsidios al APP	151	1.480	1.527	2.548	4.406	3.068	3.169	2.397	2.105

Fuente: elaboración propia con base en ASAP, Ejecución Presupuestaria APN, varios números.

Las tarifas de APP permanecieron congeladas hasta el año 2008,¹⁵ perfilándose un ciclo ascendente en el monto de las erogaciones estatales. Aunque todo el sector transporte mostró un sostenido incremento de las transferencias estatales (el sector pasó de representar 28,3 por ciento de los subsidios totales en el año 2005, a 32,4 por ciento en 2008), el APP fue el que más creció: mientras en 2006 explicaba 35,7 por ciento de los subsidios al sector, en 2008 pasó a representar 57,8 por ciento. La creciente dependencia de las compensaciones tarifarias en el marco del congelamiento tarifario, implicó una reconfiguración de la relación subsidios y tarifas en los ingresos de las empresas. Entre los años 2003 y 2013, la recaudación por tarifas pasó de explicar el 80 por ciento de los ingresos de las empresas prestatarias al 24 por ciento¹⁶ (ASAP, 2014). Por su parte, la tarifa promedio del transporte automotor acumuló, en términos reales, una reducción de 48 por ciento según datos del informe citado, en adecuación con la orientación principal de la política, cuyo principal objetivo fue proteger el poder adquisitivo de los usuarios.

En efecto, el congelamiento tarifario asociado al incremento de subsidios en forma de compensaciones significó la utilización de los fondos públicos para compensar los efectos negativos que tuvo tanto la crisis de la convertibilidad como la devaluación de 2002 en los ingresos de los asalariados y los sectores sociales más vulnerables. Por primera vez en muchos años, el Estado nacional mostró ciertos rasgos de autonomía frente al sector empresario para sostener una política que impactara en sus ingresos, en el sector del gas natural más marcadamente que en APP. Sin embargo, la postergada salida del congelamiento tarifario, asociado a la nueva dinámica que los subsidios adquirirían en las etapas siguientes, pondría de relieve las escasas capacidades estatales acumuladas para conocer y controlar tanto la cadena de valor como su estructura de costos en ambos sectores, evidenciando la profunda penetración que las reformas neoliberales tuvieron sobre los márgenes de acción para la nueva orientación de la intervención estatal en la economía.

La política de sintonía fina en el contexto de crisis internacional y local (2008-2011)

En el inicio del segundo período presidencial del Frente para la Victoria se conjugaron dos episodios de relevancia estructural para la economía nacional.

En el ámbito internacional, el apalancamiento entre las innovaciones financieras y el comportamiento tipo burbujas especulativas de los activos inmobiliarios en las economías

¹⁵ Cuando se produjo un primer aumento en el marco del ciclo denominado de «sintonía fina», el cual será abordado en el siguiente apartado.

¹⁶ Como se señala en el artículo referido, estos niveles de dependencia de los subsidios en los ingresos de empresas de transporte automotor también existen en países como Estados Unidos y Reino Unido.

desarrolladas desató una oleada especulativa en los mercados de derivados de recursos naturales, que exhibieron una desmedida alza durante el período 2002-2008. La misma se vio interrumpida con la crisis de las hipotecas *subprime* y el contagio desde los Estados Unidos a las economías más financiarizadas de la Eurozona, como Portugal, Irlanda, Grecia y España (Ffrench-Davis, 2009; Ugarteche, 2012). Este hecho puso un freno temporario a la dinámica del comercio internacional de materias primas, impactando negativamente en el desenvolvimiento de la economía argentina: el PIB industrial cayó 7,3 por ciento en 2009.

En el plano local, en 2008 el Ministerio de Economía dictó la Resolución n° 125/08 que proponía un esquema de derechos de exportación fijando retenciones móviles para un conjunto de cultivos. La medida inició un período de fuerte conflictividad que enfrentó al gobierno, no solo con los grandes terratenientes pampeanos, sino también con los grupos económicos locales. En un contexto de polarización política, se produjo una radicalización de las estrategias del gobierno en distintas áreas¹⁷ y una intensificación del tutelaje estatal sobre los sectores populares, a partir de la implementación de medidas que buscaron incrementar la participación de los asalariados en la distribución del ingreso (Basualdo y Manzanelli, 2016:12). En este marco se esbozaron las primeras ideas de la llamada «sintonía fina», en situación del discurso presidencial de apertura de las sesiones legislativas:

Le pedimos a aquellos que han tenido la inmensa suerte, pero no porque no la hayan merecido, sino porque además hemos contribuido para que así sea con este modelo de producción de tipo de cambio competitivo, de crecimiento, de subsidio en materia de generación, por ejemplo, de energía, el país en el año 2008 gastó más de 9 mil millones de pesos en subsidio a la generación eléctrica que abarca a hogares, alumbrado público, a comerciantes -pequeños, medianos y grandes- y pequeña y mediana industria (...). En realidad, la eliminación de una parte de los subsidios que se hizo durante el año pasado que fue de 807 millones, simplemente tuvo como objetivo, no solamente comenzar a eliminar los subsidios, sino también en aquellos sectores de mayor y alto consumo lograr una conciencia de mayor ahorro para tener una mejor administración de los recursos. Hay un formidable esfuerzo de todos, subsidios al gasoil para que la producción también pueda tener mayor competitividad, cosas que todos ustedes saben. Creo que es entonces necesario que esos sectores que por diversos motivos que tienen que ver con este modelo económico han podido tener una rentabilidad más que buena, en algunos casos extraordinaria, tengan la solidaridad no por cuestiones de ética, sino por cuestiones de inteligencia y sustentabilidad del propio modelo para seguir creciendo y avanzando (Cristina Fernández. Discurso a la Asamblea Legislativa 2009).¹⁸

¹⁷ Reestatización del sistema jubilatorio (la medida permitió financiar políticas de largo plazo como la asignación universal por hijo), reforma de la Carta Orgánica del Banco Central, etc.

¹⁸ Disponible en: <https://www.cfkargentina.com/mensaje-de-cristina-a-la-asamblea-legislativa-2009/>. Último acceso: 26 de febrero de 2020.

La «sintonía fina» fue la estrategia de comunicación pública utilizada por el Estado nacional para comenzar a discutir el redireccionamiento de los incentivos económicos a la producción y, en este marco más general, intentar reducir el peso de los subsidios sobre las cuentas públicas.

En el sector gasífero, en un contexto de caída de la extracción local de gas natural a partir de 2004 y de ampliación de la demanda global del sistema, esta brecha fue cubierta con importaciones de gas natural, las cuales irían creciendo en los siguientes años (Serrani y Barrera, 2018). Para atender el pago de las importaciones provenientes desde Bolivia, el Estado nacional creó un Fondo Fiduciario (Decreto n° 2.067/08) que estaría financiado por un nuevo cargo variable aplicado a todos los usuarios de gas natural del país, conocido como «cargo por gas importado». Más allá de los errores de concepción y diseño que tuvo desde un comienzo,¹⁹ emergente de las débiles capacidades estatales construidas en los años anteriores en el sector energético en su conjunto, la medida fue judicializada por organizaciones de usuarios a través de recursos de amparo. Estas buscaron que la Corte Suprema de Justicia afirmara la inconstitucionalidad de la norma entendiendo que se trataba de un impuesto y no de un componente de la tarifa del servicio público, razón por la cual debía ser sancionada por el Poder Legislativo. En definitiva, la implementación del cargo no tuvo resultados positivos en términos recaudatorios ya que no logró reducir los subsidios a la importación energética y significó un notorio incremento para los usuarios de mayor consumo,²⁰ sin que eso significara una recomposición de los ingresos para las empresas distribuidoras. Es decir que, en el momento de mayor tensión con el sector empresarial producto de la resolución 125, y en medio de la crisis financiera internacional, el Estado nacional no sólo no mejoró la rentabilidad de las empresas al descongelar las tarifas (lo que hubiese significado una mejora en sus ingresos) sino que incorporó un nuevo cargo a los usuarios de mayores consumos. Con posterioridad a la crisis internacional de 2008, los precios de los *commodities* crecieron vertiginosamente al mismo tiempo que la necesidad de incrementar las importaciones de gas natural para cubrir la brecha entre la oferta local y la demanda total del sistema, en un contexto de congelamiento tarifario. Es que mientras el precio local promedio entre 2006-2011 fue de 2,7 dólares por millón de BTU, el precio de importación fue 157 por ciento mayor, en un promedio de 6,9 dólares (y llegando a 9,3 dólares en 2011). En esta etapa también se agregó la importación de gas

¹⁹ Ya que el cargo en pesos cubría solo una pequeña parte de las erogaciones del Tesoro Nacional orientadas a reducir la brecha entre el precio de importación y el precio residencial local.

²⁰ Luego de varias disputas judiciales el cargo solo sería aplicado a los usuarios de los segmentos de mayor consumo que, por el diseño tarifario elaborado con posterioridad a 2002, ya pagaban tarifas más caras que los usuarios de menor consumo, volviéndolo un diseño tarifario progresivo (a diferencia del de la década anterior, donde todos los usuarios residenciales de una misma región pagaban la misma tarifa).

natural licuado transportado por barco (GNL), cuyo valor promedio para 2011 rondaba los 10,5 dólares.²¹

En efecto, si bien el Estado tuvo ciertos grados de autonomía para tomar decisiones e intervenir el mercado gasífero, tuvo escaso poder de disciplinamiento sobre las empresas del sector, lo que se vio reflejado en una caída constante de la oferta local desde 2004. Es decir, en el contexto de caída de la oferta interna de gas natural (-12,7 por ciento entre 2004 y 2011), de crisis de la balanza comercial energética (-3.315 millones de dólares en 2011) y de congelamiento tarifario de los servicios públicos, solamente los subsidios al gas natural importado alcanzaron los 2.357 millones de dólares en 2011, representando un 0,5 por ciento del PIB (Serrani y Barrera, 2018).²² En este marco, se avanzó en una medida coherente con la búsqueda de la llamada «sintonía fina» en los subsidios energéticos. Al inicio del segundo mandato de Cristina Fernández se quitó una parte de los subsidios al aumentar el cargo por gas importado, lo que incrementó las tarifas a sectores privilegiados de la sociedad, como casinos, bancos, aeropuertos, empresas petroleras y mineras, etc. A continuación, la sintonía fina alcanzó a las empresas, a los usuarios residenciales de las torres de lujo y a los barrios más ricos de la Ciudad de Buenos Aires (Puerto Madero, barrios privados, Belgrano, Recoleta, etc.), que pasaron a pagar una tarifa mayor. Sin embargo, el repudio mediático y de la oposición política no se hizo esperar, tildándolo de «tarifazo» desmedido y volviendo a judicializar la medida.

El caso del sector APP fue menos conflictivo que el energético. Este período puede ser caracterizado como uno de incipientes ajustes en la política hacia el sector en tanto, luego de años de congelamiento, la tarifa de colectivos urbanos tuvo incrementos moderados, 20 por ciento en 2008 y 23,3 por ciento en 2009. Por otro lado, se inicia una senda de progresivo fortalecimiento de las capacidades estatales. A partir de ese año se implementó mediante el Decreto n° 84/09, el Sistema Único de Boleto Integrado (SUBE) para el cobro de pasajes, aunque coexistiendo por un tiempo con el viejo sistema. El SUBE consistió en la instalación de máquinas en las unidades que permitían el reemplazo del pago del boleto con dinero en efectivo, por una tarjeta magnética que los usuarios podrían recargar en distintos puntos establecidos para tal fin. La disposición se realizó en el marco de la escasez de monedas, de la que emergió un mercado ilegal para su venta con valores que llegaron a superar el 20 por ciento. La utilización del SUBE permitió al Estado contar con información estadística sobre la movilidad de los usuarios del sistema, lo que fue sentando las bases para una reorientación paulatina del esquema de compensaciones vigente, que lentamente fue complementado con compensaciones fijadas por criterios de demanda. En

²¹ En 2008 alcanzó los 15,4 dólares, durante el pico del precio del barril de petróleo, según información de Enarsa.

²² Los subsidios energéticos totales alcanzaron el 1,9 por ciento del PIB cuando en 2006 solo fueron 0,5 por ciento (cuadro 1).

paralelo, en el año 2009 se aprobó la metodología de cálculo de costos de explotación del transporte urbano y suburbano de pasajeros, con base en un estudio de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires. Por primera vez en toda la historia del APP se publicaron las metodologías de cálculo de costos de explotación de las líneas de jurisdicción nacional. Los incrementos tarifarios y la progresiva implementación del SUBE, tuvo resultantes positivas en las arcas fiscales. Los subsidios al sector iniciaron una tendencia decreciente en términos reales a partir de 2011 (cuadro 1).

Este período combinó los inicios de una leve puesta en marcha de quita de subsidios en energía con una fuerte respuesta social a la misma, que obligó a dar marcha atrás con las medidas adoptadas; mientras en transporte, los incrementos tarifarios no derivaron en la organización de acciones colectivas en su contra. En este sentido, mientras las resistencias al acotado inicio de la sintonía fina se consolidaban en el servicio de gas natural al tiempo que crecían exponencialmente los subsidios para mantener las tarifas congeladas, en el área transporte la implementación de la SUBE implicó un reforzamiento de las capacidades estatales a partir de tener un conocimiento más profundo de la dinámica de las empresas, lo que permitiría disponer de mayores grados de autonomía estatal para la posterior reorganización de las compensaciones en el sector. Ambos procesos son de suma relevancia para comprender el derrotero de los próximos años.

Segunda «sintonía fina» con subsidios e incremento de capacidades estatales (2012-2015)

Luego de los acontecimientos políticos con alcance económico que se fueron sucediendo en el período anterior, como las disputas en el marco de la resolución 125, los efectos de la crisis financiera internacional y los precios aun elevados de los *commodities* y que el partido de gobierno perdiera las elecciones legislativas en 2009 a manos de la oposición, el Frente para la Victoria logró ganar en primera vuelta las elecciones presidenciales de 2011 con el 54 por ciento de los votos. Con una contundente legitimidad de origen, el resultado se enmarcaba en un conjunto de indicadores económicos que significarían alertas a la gestión estatal durante 2012, primer año del segundo mandato de Cristina Fernández de Kirchner. Ese año el PIB cayó 1 por ciento y el PIB industrial del sector manufacturero lo hizo en 2,9 por ciento, mientras que se produjo un ralentizamiento de la creación de puestos de trabajo formales.²³ Asimismo, las importaciones energéticas, que fueron de 9.267 millones de dólares, representaron 13,5 por ciento del total de las importaciones del país y arrojaron

²³ En 2012 la creación de puestos de trabajo creció 1,3 por ciento y 1,5 por ciento respectivamente, mientras el promedio de crecimiento del empleo formal durante todo el segundo mandato de Fernández de Kirchner fue de 4,1 por ciento para toda la economía y de 3,4 por ciento para la industria.

un saldo comercial energético negativo de 2.384 millones de dólares. Estructuralmente, ese año el resultado financiero fiscal fue negativo en 2,1 por ciento del PIB, al tiempo que los subsidios energéticos totales llegaron a 2,1 puntos del PIB, guarismo en igual orden de magnitud (cuadro 1).

En esta coyuntura, sucedió un hecho de gran impacto político que significó un punto de inflexión para los sectores económicos abordados en este trabajo. En febrero de 2012, un trágico evento en la estación terminal de trenes de una de las líneas ferroviarias del AMBA²⁴ produjo la muerte de 52 pasajeros y cientos de heridos. La investigación de las causales del episodio puso al descubierto un estado de simbiosis colusiva (Pérez, 2015) entre altos funcionarios del área de transporte y empresarios del sector ferroviario, condición que permitió el desvío de fondos públicos destinados a subsidiar el sistema hacia negocios privados de las empresas prestatarias. La causa afectó fuertemente al Ministro de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, Julio de Vido (2003-2015), de quien dependía tanto el sector transporte como el energético. Así, la cuestión de los subsidios se ubicó en el centro de la escena política, abonando la idea de su ineficacia para atender el bienestar de los usuarios. Una fuerte crítica a dicha política, con eje tanto en sus efectos sobre el comportamiento empresario como en las finanzas públicas, emergió desde un amplio abanico de sectores sociales y políticos, lo que coadyuvó a la reorientación de la política estatal quedando plasmada en una batería de resoluciones.

A nivel institucional se llevaron a cabo fuertes reestructuraciones. En el sector APP, la Secretaría de Transporte, que hasta entonces dependía del Ministerio de Planificación, se transfirió al Ministerio del Interior el cual pasó a llamarse Ministerio de Interior y Transporte. Mientras que en energía, se produjo *de hecho* un cambio en la conducción de la política: extirpada de la órbita del Ministro de Planificación pasó a manos del flamante Ministro de Economía, Axel Kicillof (2012-2015).²⁵

A nivel de las políticas implementadas, en agosto 2012 se dispuso un nuevo incremento de tarifas en transporte, que además de avanzar hacia medidas que permitieran reducir el peso de los subsidios sobre las cuentas públicas, se focalizó en incentivar el uso de la tarjeta SUBE como mecanismo para el pago del servicio²⁶ (Resolución n° 66/12). En el mismo año se implementó una tarifa diferenciada para los sectores más vulnerables de

²⁴ El 22 de febrero de 2012, un tren de la línea Sarmiento, una de las siete que integran el sistema de transporte ferroviario del AMBA, chocó contra el paragolpes de la estación terminal de Once.

²⁵ Si bien la Secretaría de Energía permaneció bajo la órbita de Planificación, en 2012 se creó la Comisión Nacional de Hidrocarburos en el ámbito del Ministerio de Economía. Luego en 2014, el Ministro Kicillof logró nombrar a una Secretaria de Energía de su confianza, la ingeniera Mariana Matranga, quien reemplazó al Secretario Daniel Cameron que había ejercido ese cargo desde 2003.

²⁶ La tarifa media para quienes abonaran con tarjeta SUBE aumentó de \$1,24 a \$1,46 (incremento de 17,7 por ciento) mientras quienes lo hicieran en efectivo pasó de \$1,24 a \$2,80 (aumento de 125,8 por ciento) (Di Ciano, 2016)

la población que abonaran su boleto con SUBE.²⁷ Para tener mayores controles sobre las erogaciones estatales en forma de compensaciones, en septiembre de 2012 se estableció la imposibilidad de incrementar el parque automotor en circulación (Resolución n° 422/12) y se dio un plazo de 60 días a la jurisdicción provincial y las municipales para presentar sus estimaciones de costos. Asimismo, por primera vez desde su vigencia en el año 2002, se modificó la ecuación del cálculo para la distribución de los subsidios. En diciembre del mismo año, el gobierno fijó una asignación extraordinaria para las empresas que tuvieran una relación en la cantidad de personal superior a los tres agentes por coche, con el objeto de preservar las fuentes de empleo y se incorporaron nuevos parámetros de demanda como complemento de las compensaciones a la oferta, reconociendo diferencias en la relación tarifa/kilómetros recorridos, para los diferentes tipos de servicios que se prestan en la región. También se modificaron los porcentuales aplicados a los rubros componentes del cálculo de las compensaciones.

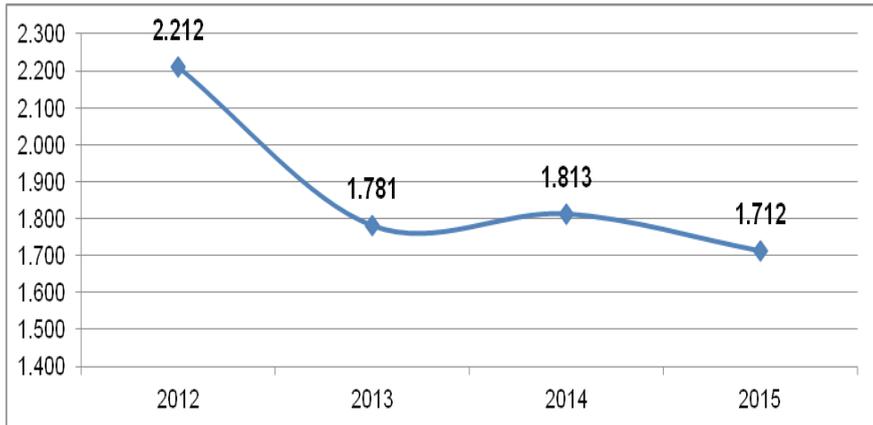
En 2013, se amplió la cantidad de grupos tarifarios reconociendo las diferencias de prestación de servicios en el AMBA, aplicando la metodología de costos aprobada en el año 2009 (5 grupos). En el 2014 el sistema SUBE ya había sido completado para todos los modos de transporte, concluyéndose también la instalación de los sistemas de navegación y localización mediante satélites (GPS) en todas las unidades, lo cual permitió que por primera vez el sector público tuviera control sobre los recorridos y las frecuencias de todo el sistema de APP en el AMBA. En 2015, en virtud la Resolución n° 1.904/15, se desagregarían en dos los grupos de tarificación de las líneas de jurisdicción municipal, alcanzando a siete el total de los segmentos de tarificación. La implementación completa del SUBE fue un *hito* en el fortalecimiento de las capacidades estatales y permitió una política de segmentación de los subsidios nunca antes visto en la historia reciente. Es que, no sólo permitió contar con un mayor conocimiento sobre las condiciones reales de funcionamiento del sector (recorridos, cantidad de pasajeros transportados, velocidad comercial, cantidad de vehículos en circulación, etcétera), sino que la información disponible permitió ajustar la política de subsidios teniendo en cuenta las condiciones reales de operación de las líneas²⁸ y disminuir el peso relativo de los subsidios en las arcas fiscales.

²⁷ Por Resolución n° 975/12 se dispuso un 40 por ciento de descuento en la tarifa para los usuarios que comportaran algún de estos atributos sociales: a) jubilados y pensionados, b) beneficiarios de la asignación universal por hijo, c) beneficiarios de la asignación por embarazo, d) beneficiarios del programa Jefes de Hogar, e) personal de trabajo doméstico, f) veteranos de guerra de la Guerra de Malvinas.

²⁸ En esta dirección del ajuste de la política, puede interpretarse la profusa producción de normas referidas a los criterios del cálculo y asignación de compensaciones tarifarias (34 entre 2012 y 2017, según Pérez y Sánchez, 2020).

Gráfico 1

**Evolución de los subsidios al autotransporte colectivo de pasajeros, en millones de dólares
AMBA (2012-2015)**



Fuente: elaboración propia con base en datos del Ministerio de Transporte de la Nación, 2018.

Con el sector energético bajo la gestión del Ministro de Economía, se avanzó en el diseño de políticas públicas para redireccionar el uso de los subsidios. En el marco de su creciente peso sobre las finanzas públicas, tres medidas estructurales fueron tomadas para reducir las erogaciones de divisas en la balanza comercial.

En primer lugar, a los pocos meses de revalidarse en las elecciones generales, en abril de 2012 el gobierno nacional decidió expropiar el 51 por ciento de las acciones de Repsol-YPF, la empresa productora de hidrocarburos más grande del país, que desde el gobierno se identificaba como la principal responsable de la necesidad de incrementar las importaciones energéticas. Entre 1999 y 2011 sus reservas de hidrocarburos cayeron 70 por ciento la producción de petróleo lo hizo en un 43 por ciento y la producción de gas disminuyó 31 por ciento, cuando en el mismo período la utilidad operativa se multiplicó por 2,6 veces (Informe Mosconi, 2012). Sin embargo, el problema era estructural, según información de la Secretaría de Energía, desde 2004 la oferta interna de gas natural había caído 12,7 por ciento, las reservas 38,6 por ciento y los subsidios energéticos alcanzaron 2,1 por ciento del PIB en 2012.

En segundo lugar, con la petrolera más grande del país bajo conducción nacional, se diseñaron el Programa de Estímulo a la Inyección de Excedente de Gas Natural y otros planes destinados a las empresas de inyección reducida, conocidos como Plan Gas I y Plan Gas II, los cuales incluían más del 90 por ciento de la oferta interna. Estos programas garantizaban precios finales de 7,5 dólares por millón de BTU, aportando subsidios para

cubrir la brecha entre el precio reconocido por los Planes y el precio PIST abonado por las distribuidoras a las gasíferas. Si bien estos reconocían un precio final en dólares, los subsidios eran abonados en pesos al tipo de cambio vigente. Esta situación buscaba aumentar la producción local para reducir la demanda de dólares en importaciones y trasladar el peso de los subsidios al Tesoro Nacional, medida que significaba una mayor presión sobre el déficit fiscal (Serrani y Barrera, 2018: 136).

Finalmente, con posterioridad a la derrota en las elecciones legislativas de octubre de 2013 y en un contexto de estancamiento económico, y desgaste de la gestión estatal frente a las demandas del empresariado nacional y de las principales centrales sindicales, el partido de gobierno en marzo de 2014 incrementó los precios del gas natural pagados por las distribuidoras en un promedio de 550 por ciento (Resolución n° 226/14) y las tarifas de gas natural (salvo en la Región Patagónica). Una vez más, la medida fue presentada como una política de *sintonía fina* que buscaba re-direccionar los subsidios estatales del sector energético hacia la política social, ya que el ahorro en subsidios por el incremento del precio PIST sería destinado a reforzar las asignaciones universales por hijo²⁹ y el plan de becas para que jóvenes de entre 18 a 24 años de bajos recursos pudieran completar sus estudios o acceder a cursos de formación profesional (Diario La Nación, 28 de marzo de 2014). Sin embargo, como había sucedido en 2008, las presiones sectoriales sobre el Estado se volvían a instrumentar por la vía judicial al aceptar varios recursos que lograron suspender la plena aplicación de los cuadros tarifarios en 7 de 14 provincias: Mendoza, San Luis, Córdoba, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Entre Ríos, Santa Fe y gran parte de la provincia de Buenos Aires.³⁰ Esto impidió a las distribuidoras aplicar los nuevos incrementos, situación que paradójicamente fue remediada con un incremento de los subsidios, implementado a través de una erogación con carácter de asistencia económica transitoria por 279 millones de dólares para que las nueve distribuidoras pudieran cerrar sus balances en positivo (Resolución n° 263/15).

Desregulación económica, «sinceramiento» de precios y quita de subsidios (2016-2019)

El diciembre de 2015 se produce en Argentina una nueva alternancia en el gobierno. Luego de tres mandatos consecutivos del Frente para la Victoria asume la conducción política un gobierno con características antagónicas al anterior. De un modelo que había tenido a la

²⁹ En noviembre de 2009, el gobierno creó la Asignación Universal por Hijo, que en su origen brindaba un subsidio cercano a 100 dólares en promedio a familias cuyos jefes de hogar fueran desocupados, trabajadores informales o empleadas domésticas. En años posteriores, tal subsidio se ampliaría en monto y cobertura, y alcanzaría, por ejemplo, a mujeres embarazadas (Porta *et.al.*, 2012).

³⁰ En las seis provincias patagónicas no se incrementaron las tarifas y cuatro provincias no se encuentran conectadas al servicio: Chaco, Misiones, Corrientes y Formosa.

agenda redistributiva como una de sus prioridades, se pasó a uno de orientación centro-derecha con tonalidades refundacionales, sustentada en una visión de modernización gerencial de la política y el Estado y de desregulación económica controlada (Vommaro y Gené, 2017).

La nueva coalición de gobierno estableció un programa económico neoliberal, en el que uno de sus pilares fue la cuestión de los subsidios. A partir de una fuerte crítica respecto de sus resultantes en distintos niveles (económicos, comportamentales, etc.),³¹ se buscó «sincerar» los precios con una quita escalonada de los mismos. En 2015, los subsidios representaban 3,4 por ciento del PIB, siendo los destinados a energía los más relevantes con un 2,3 por ciento, cuando los de transporte representaban 0,9 por ciento, en línea con el promedio de los tres años anteriores (cuadro 1).

En el sector energético, la Alianza Cambiemos buscó reducir los subsidios y mejorar los ingresos de las empresas transportistas y distribuidoras, trasladando el costo de los incrementos tarifarios a los consumidores. De este modo, se avanzó en un esquema de dolarización del precio del gas y de incrementos que serían trasladados a las tarifas finales, afectando el poder adquisitivo de los usuarios finales. En marzo de 2016, se dictaron nuevos cuadros tarifarios de transición para transporte y distribución en el marco del proceso de renegociación de los contratos de servicios públicos,³² con incrementos tarifarios programados de más de 1.500 por ciento para los primeros tres años de aplicación. Sin embargo, ante la improvisación inicial en la sanción de las tarifas (y al igual que lo sucedido en 2014 durante el gobierno del Frente para la Victoria) recursos de amparos judiciales llevaron a que la Corte Suprema de Justicia de la Nación dictaminara un fallo que implicaba llamar a audiencias públicas para conocer el costo de los componentes del cargo variable de la tarifa final de distribución. En dicha ocasión, el Ministerio de Energía y Minería (Minem), presentó una propuesta con un sendero de incrementos del precio del gas en el PIST, que llevaría el mismo de 1,29 en diciembre de 2015 a 6,80 dólares por millón de BTU en 2019 (427,0 por ciento de incremento).³³ Luego de tres días de presentaciones por parte de múltiples grupos de interés, la propuesta presentada por el gobierno no tuvo modificaciones (Serrani, 2020). No obstante, como respuesta al impedimento de poner en funcionamiento los nuevos cuadros tarifarios, el Minem dispuso una nueva asistencia

³¹ En este sentido se atribuye a los subsidios coadyuvar a la consolidación de un comportamiento empresario que se encuentra en las antípodas del modelo schumpeteriano, así como un comportamiento en los usuarios, de derroche de los recursos públicos debido a su bajo precio.

³² Luego de que fueran interrumpidos en 2002 y que se haya abierto un largo período de renegociación entre el Estado y las empresas privadas, la RTI se inició en 2016 y se firmó en 2017.

³³ El precio fue estimado como similar al de la paridad de importación en aquel momento en 2016, derivada del precio de importación del GNL.

económica transitoria a distribuidoras por 233 millones de dólares, similar a la de 2015. En resumen, la combinación entre la política de quita de subsidios y el sendero ascendente en dólares del precio PIST, implicó que todo ese incremento fuera trasladado uniformemente a la tarifa final, generando impactos regresivos sobre los usuarios finales y en particular sobre los de menores ingresos: tomando promedios del país, para los usuarios de alto consumo la tarifa final se incrementó 50,7 por ciento mientras que para los de bajo consumo fue de 196,7 por ciento (Serrani, 2019).

Luego de haber sostenido públicamente la necesidad de sincerar las tarifas, en junio de 2018, el Presidente de la Nación le pidió la renuncia al Ministro de Energía y Minería, Juan José Aranguren, en medio de la corrida cambiaria más profunda, regresiva y sostenida de las últimas décadas.³⁴ Es que su esquema que conjugaba dolarización e incrementos hasta igualar la paridad de importación se volvió inviable en el marco de una devaluación que alcanzó el 49,9 por ciento del tipo de cambio entre diciembre de 2017 y junio de 2018 (y que llegaría al 114,1 por ciento en diciembre de 2018 respecto al mismo mes del año anterior). El cargo fue ocupado por Javier Iguacel, quien interrumpió el sendero de precios diseñado por su antecesor e implementó subastas de gas natural interrumpible entre productoras y distribuidoras a través del Mercado Electrónico del Gas (Megsa) para el período estival, buscando contener el incremento en dólares de las tarifas.

Durante el segundo semestre de 2018 el tipo de cambio siguió su ritmo devaluatorio, aportando un 42,8 por ciento adicional entre junio y diciembre (de 26,53 hasta 37,89 pesos por dólar). La presión de las empresas gasíferas por mantener los precios internos de las tarifas en pesos, pero ajustados por la variación del tipo de cambio (lo que es una forma de mantenerlos dolarizados), llevó a que el Secretario de Energía propusiera que los usuarios finales pagaran la variación del tipo de cambio entre la fijación de las tarifas de abril y octubre de 2018, en 24 cuotas.³⁵ El monto ascendía, según estimaciones periodísticas, a un total de 569 millones de dólares. Pero ante la presión social de esta medida, expresada en un fuerte descontento de los usuarios reflejada en los medios de comunicación y en diversos referentes del peronismo, principal partido de oposición, la Secretaría de Energía resolvió que el Estado nacional emitiría deuda para compensar a las empresas en 24 cuotas a partir de 2019. Evidentemente, la autonomía estatal estaba ampliamente erosionada no solo por la inconsistencia de mediano plazo del diseño de la

³⁴ Por otra parte Aranguren fue un Ministro muy cuestionado por presentar «conflictos de intereses». Poseía acciones de la firma Shell; fue acusado de dirigir sociedades *off shore*, una de las cuales se habría beneficiado durante su gestión como ministro responsable del área con contratos de venta de gasoil al Estado argentino por 150 millones de dólares (Diario Perfil, 7 de noviembre de 2017), y poco antes de su salida del Ministerio declaró a los medios «sigo teniendo mi dinero afuera, a medida que recuperemos la confianza en la Argentina regresaremos el dinero».

³⁵ Estos montos se adicionarían al incremento de las tarifas en pesos, anclados a la variación del índice de precios interno.

política tarifaria sino por la penetración en el Estado tanto de los intereses de las empresas del sector como de las demandas de los usuarios finales. Sin embargo, un día antes de renunciar a su cargo en diciembre de 2018, Iguacel anunció el incremento de 35,2 por ciento la tarifa de gas natural en todo el país para el 2019. Luego de esta *suba* y en año electoral, el gobierno decidiría congelar las tarifas, fugando hacia el próximo gobierno la resolución de los problemas estructurales generados en el sector.

En el sector de APP, al igual que en energía, las medidas implementadas se dirigieron al objetivo de eliminar progresivamente los subsidios a la oferta traspasándolos completamente a la demanda, que se estimaba para el año 2019. El avance en este sendero se realizó a partir de distintas herramientas. Por un lado, se dispusieron incrementos tarifarios que alcanzaron el 300 por ciento entre marzo de 2015 y mismo mes de 2019, en tanto el coeficiente de variación salarial fue del 192 por ciento en igual período (Indec, 2019). Otra medida fue el perfeccionamiento de los grupos de tarificación, que pasaron de 7 a 20 (Resolución n° 1.144/18), reflejando con mayor precisión la heterogeneidad de las condiciones de prestación en el AMBA y permitiendo un mejoramiento en la distribución de las compensaciones. El nuevo esquema fue posible por el proceso anterior de acumulación de capacidades estatales a partir de la implementación de la SUBE, y siguiendo las recomendaciones realizadas por la Auditoría General de la Nación³⁶ se procedió a un redireccionamiento de los subsidios asignando progresivamente mayor peso a los orientados a la demanda en detrimento de los dirigidos a la oferta. Esta tendencia ya se venía desarrollando desde el año 2012 cuando se introdujeron factores de demanda para el cálculo de las compensaciones (Resolución n° 962/12), los que se recalcularon en esa dirección en el año 2014 (Resolución n° 1.482/14).

El criterio para la distribución de los subsidios incluyó: complemento tarifario por atributo social, compensaciones por boletos escolares y estudiantiles y boleto integrado,³⁷ compensaciones por tarifa técnica, una suma por redistribución de ingresos y un nuevo factor de corrección para los kilómetros computables para las compensaciones tarifarias (Resolución n° 1.144/18). Asimismo, se dispuso una migración gradual en la forma de compensar desde el viejo al nuevo método, donde el primero quedaría totalmente erradicado hacia mayo de 2019. No obstante, los reajustes en la ecuación subsidios y tarifas, estos últimos implicaban 1.592 millones de dólares según datos de la ejecución presupuestaria anualizada a junio de 2019, de los cuales el 43,3 por ciento correspondían al AMBA. En un contexto de recesión económica y ajuste fiscal, agravado en el marco del

³⁶ Informe n° 767/13, aprobado por Resolución n° 89 del mismo organismo en junio de 2017.

³⁷ El boleto integrado aplica descuentos escalonados para viajes realizados en el lapso de 120 minutos en distintos modos de transporte del AMBA, hasta un máximo de 5 trasbordos (50% para el segundo viaje y 75 por ciento en los sucesivos).

acuerdo que el gobierno obtuvo con el Fondo Monetario Internacional,³⁸ se tomó la decisión de transferir a las provincias la responsabilidad fiscal de subsidiar al sector, iniciando con la descentralización un proceso de descomposición de las capacidades estatales para la regulación del sector. La medida implicó la configuración de una heterogeneidad de situaciones ya que se creó un fondo de compensaciones que regiría hasta fines de 2019 para aquellas ciudades que hubieran implementado el sistema SUBE y tuvieran tarifa social (Ley de Presupuesto, art.125). La decisión provocó que varias provincias y ciudades declararan la emergencia del transporte público (Santa Rosa en La Pampa, Villa Mercedes en San Luis, Puerto Madryn en Chubut, entre otras) por no poder afrontar las compensaciones tarifarias. Otras, llevaron adelante importantes aumentos en las tarifas, transfiriendo a los usuarios los costos de la decisión. En el caso específico del AMBA, el contexto económico y social, y el impacto de los incrementos tarifarios, implicaron una fuerte caída en la cantidad de operaciones (viajes) del sistema, del orden del 20 por ciento entre los años 2016 y 2018, para todas las jurisdicciones (nacional, provincial y municipal).

Cuadro 2

**Cantidad de operaciones en la Región Metropolitana de Buenos Aires, según jurisdicción
 Años 2016, 2017 y 2018 y diferencias interanuales**

Jurisdicción	2016	2017	2018	Diferencia 2016 -2017	Diferencia 2017-2018	Diferencia 2016-2018
Nacional	1.590.594.647	1.564.275.855	1.267.984.825	-1,65	-18,94	-20,28
Provincial	1.087.903.677	1.054.699.506	862.822.590	-3,05	-18,19	-20,69
Municipal	711.802.972	687.012.657	572.740.989	-3,48	-16,63	-19,54
TOTAL	3.390.301.296	3.305.988.018	2.703.548.404	-2,49	-18,22	-20,26

Fuente: elaboración propia con base a datos S.U.B.E., www.argentina.gob.ar

La caída de la demanda, sumada al incremento en el uso de tarjetas con atributo social (las cuales implican mayores compensaciones), hizo que la medida no significara para el erario público una merma en el monto de los subsidios transferidos. De hecho, entre enero de 2016 y noviembre de 2018 las compensaciones para cubrir la diferencia entre tarifa técnica y comercial, se incrementaron en un 46,6 por ciento (Sánchez, 2018).

³⁸ A mediados del año 2018 el gobierno argentino firmó un acuerdo con el organismo internacional de crédito por un préstamo por 50.000 millones de dólares a 36 meses. Como contrapartida y conforme a las reglas que rigen dichos acuerdos, el gobierno se comprometió a implementar un programa de reducción del gasto con el fin de lograr el equilibrio fiscal y alcanzar metas de inflación del 17 por ciento para fines de 2019, entre otros puntos.

Conclusiones

El derrotero de la política de subsidios en Argentina durante el período de análisis deja en evidencia la dificultad de subsumir las decisiones de gobierno a una única variable explicativa. Las confrontaciones desatadas al calor de ajustes de precios basados en la necesidad de disminuir la presión fiscal sobre las arcas del Estado y hacer sustentables los sistemas, ponen de manifiesto constreñimientos derivados de cambiantes relaciones de fuerza entre sectores económicos, políticos y sociales.

El problema de la autonomía relativa emerge con fuerza en los distintos períodos analizados y con variantes de interés. Durante los primeros tres lustros del siglo XXI, observamos distintos momentos en los que el Estado incrementa sus grados de autonomía relativa frente a los intereses del sector empresario en lo que respecta fundamentalmente a la formulación de políticas que afectan su rentabilidad. Sin embargo, este proceso ha colisionado con la escasa capacidad por parte del Estado nacional de lograr disciplinar de los agentes económicos, mostrando los límites en la implementación de sus políticas. A partir de 2016, el Estado en su estructura interna, y en particular en el sector energético, fue cooptado por los intereses de las principales empresas del sector y sus decisiones de política se orientaron a recuperar ingresos para las empresas, trasladando su costo a los usuarios; en esa misma dirección, emerge como hipótesis la idea del pasaje de un «Estado empresario a un Estado de los empresarios».

Sin embargo, la incidencia del contexto macroeconómico hace evidente que más allá del tipo de orientación de la política, ya sea esta la equidad distributiva o la eficiencia económica (Serrani, 2020), la coherencia interna del Estado en la toma de decisiones constituye un prerequisite para el logro de los objetivos enunciados. En esta dirección, los períodos analizados permiten observar que decisiones de política que se toman sectorialmente sin atender al contexto general, rara vez alcanzan la meta buscada. Las capacidades estatales refieren también a este componente de coherencia interna, que muchas veces se encuentra desatendido ante premuras sectoriales coyunturales o posicionamientos ideológicos acerca del rol que debe asumir el Estado en los procesos de acumulación.

Finalmente, el estudio desarrollado también nos muestra la importancia del fortalecimiento de las capacidades estatales en términos de conocimiento. El autotransporte de pasajeros es un caso emblemático en este sentido. A lo largo de todo el período se observa cómo las mismas se robustecen con base a un acopio de información basado en el uso de nuevas tecnologías, nunca antes visto del lado del sector estatal, lo cual constituye otro prerequisite para la elaboración de políticas. No obstante, el riesgo es reificar el poder de las tecnologías en su potencial para brindar respuestas a necesidades sociales. Como hemos visto, el potencial de su uso para controlar al sector privado y mejorar tanto

la eficiencia como la equidad del sistema se encuentra subsumido a la orientación de la intervención estatal.

Referencias bibliográficas

- ASAP, Asociación Argentina de Presupuesto** (2014). «Subsidios y compensaciones tarifarias en transporte». Disponible en «<http://7mocielo.com.ar/images/Subsidios%20al%20transporte%20ASAP.pdf>» y consultado el 5/4/2020
- Azpiazu, Daniel** (2005). *Las privatizadas I y II. Ayer, hoy y mañana*. Buenos Aires: Capital Intelectual.
- Azpiazu, Daniel y Eduardo Basualdo** (2004). *Las privatizaciones en la Argentina. Génesis, desarrollo y principales impactos estructurales*. Buenos Aires: FLACSO-Argentina.
- Basualdo, Eduardo** (2006). *Ensayos de historia económica argentina. Deuda externa y sectores dominantes desde mediados del siglo XX a la actualidad*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Basualdo, Eduardo y Pablo Manzanelli** (2016). «Régimen de acumulación durante el ciclo de gobiernos kirchneristas» en *Realidad Económica*, n° 304, pp. 6-40, Buenos Aires.
- Bonnafé, Juliette, Natalia Gitelman y Pedro Pérez** (2004). «Privatizaciones de los servicios urbanos y sus consecuencias políticas. Los casos de la electricidad y el gas en Buenos Aires» en *Mundo Urbano*, n° 12, Universidad Nacional de Quilmes.
- Bril, Tomás y Alison Post** (2014). «Policy Traps and subsidios al consumo: la política de tarifas de servicios públicos en Argentina, 2002-2014» en *Desarrollo Económico*, vol. 54, n° 213, pp. 171-202, Buenos Aires.
- Castellani, Ana** (2009). *Estado, empresas y empresarios. La conformación de ámbitos privilegiados de acumulación entre 1966 y 1989*. Buenos Aires: Editorial Prometeo.
- Chibber, Vivek** (2003). *Locked in Place. State-Building and Late Industrialization in India*. Princeton: Princeton University Press.
- Di Ciano, Marcelo** (2016). «Evolución del precio del colectivo desde 1990 a 2015». Disponible en «<https://aduba.org.ar/wp-content/uploads/2016/07/EVOLUCION-DE-LA-TARIFA-DEL-BOLETO-DE-COLETIVO-1.pdf>» y consultado el 15/07/2020
- Evans, Peter** (1995). *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*. Princeton: Princeton University Press.
- French-Davis, Ricardo** (2009). «Crisis global, flujos especulativos y financiación innovadora para el desarrollo» en *Revista Cepal*, n° 97, abril de 2009, pp. 57-75, Santiago de Chile.
- Informe Mosconi** (2012). Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Disponible en «<http://cdi.mecon.gov.ar/bases/docelec/fc1307.pdf>» y consultado el 20/07/2020
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos** (2002). «Incidencia de la pobreza y de la indigencia en los aglomerados urbanos». Mayo de 2002. Disponible en «https://www.indec.gov.ar/ftp/nuevaweb/cuadros/74/pobtot_may02.pdf»
- Kozulj, Roberto** (2005). *Crisis de la industria del gas natural en Argentina*. Santiago de Chile: Cepal-Eclac.
- Kralich, Susana y Verónica Pérez** (2017). «La evolución del transporte alternativo en la Región Metropolitana de Buenos Aires: un indicador de procesos de estratificación de la movilidad» en *Ciudades, Comunidades e Territorios*, 35, pp. 147-161, Lisboa.
- Oszlak, Oscar y Guillermo O'Donnell** (1995). «Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación» en *Redes*, 2(4), pp. 99-128, Quilmes.
- Pérez, Verónica** (2019). «Políticas públicas y acciones empresarias en el mercado de autotransporte público de pasajeros» en *Realidad Económica*, n° 325, pp. 9-34, Buenos Aires.

Pérez, Verónica (2015). «Los senderos de la transición» en *Revista Transporte y Territorio*. Instituto de Geografía. Facultad de Filosofía y Letras, pp. 253-256, Buenos Aires.

Pérez Verónica y Jorge Sánchez (2020). «La relación Estado mercado en la configuración del autotransporte público colectivo de pasajeros en la Región Metropolitana de Buenos Aires (1928-2018)» en *Revista Perspectivas de políticas públicas* (en prensa).

Piaget, Jean (1986). *Estudios sociológicos. La explicación en sociología*. Barcelona: Planeta-Agostini.

Polanyi, Karl ([1944] 2001). *La gran transformación*. Madrid: Ediciones La Piqueta.

Porta, Fernando, Juan Santarcángelo y Daniel Scheingart (2012). «Un proyecto político con objetivos económicos. Los límites de la estrategia kirchnerista» en A. Pucciarelli y A. Castellani, coord. *Los años del kirchnerismo. La disputa hegemónica tras la salida de la crisis del orden neoliberal*. Buenos Aires: Siglo XXI editores.

Sánchez, Eladio (2018). «Presentación» *Subsidios al autotransporte público de pasajeros*. Instituto de Transporte, Universidad Nacional de San Martín, 7 de noviembre.

Serrani, Esteban (2012). «El desarrollo económico y los estudios sobre el Estado y los empresarios. Un constante desafío para las Ciencias Sociales» en *Papeles de Trabajo*, año 6, n° 9, pp. 137-151, Buenos Aires.

Serrani, Esteban (2019). «Regulación tarifaria del gas natural en la posconvertibilidad. Análisis de sus efectos sobre los ingresos y el desempeño de las empresas» en *Cuadernos de Economía Crítica*, año 5, n° 10, pp. 123-148, Buenos Aires.

Serrani, Esteban (2020). «Modelos de regulación de servicios públicos de gas natural en Argentina, 1967-2017» en *América Latina en la Historia Económica*, 27(2), Ciudad de México.

Serrani, Esteban y Mariano Barrera (2018). «Efectos estructurales de la política energética en la economía argentina, 1989-2014» en *Sociedad y Economía*, 34, pp. 122-142, Bogotá.

Ugarteche, Oscar (2012). «México: tan lejos de Dios, tan cerca de la crisis. Mecanismos de contagio económico en América del Norte» en *Nueva Sociedad*, n° 237, pp. 65-87, Buenos Aires.

Vommaro, Gabriel y Mariana Gene (2017). «El año de Cambiemos» en *Revista de Ciencia Política*, vol. 37, n° 2, pp. 231-253, Santiago de Chile.

Weaver, R. Kent (1986). «The politics of blame avoidance» en *Journal of Public Policy*, vol.6, n° 4, pp. 371-389, Cambridge.

Weiss, Linda (1998). *The Myth of the Powerless State*. Ithaca: Cornell University Press.

Mauricio Iranzo: El desarrollo humano, sustentable e inclusivo *

por COROMOTO RENAUD**

pp. 137-146

Coromoto Renaud: *He visto en tu trayectoria profesional, que el tema del Desarrollo ha predominado en tus actividades como investigador y docente. Cuéntanos cómo surgió ese interés por el tema y las distintas dimensiones que has abordado.*

Mauricio Iranzo: primero que nada, debo agradecerte Coromoto, muy especialmente, la oportunidad que me das con esta entrevista de poner en orden mis ideas sobre el proceso que he vivido, pensando y repensando el tema del Desarrollo, que espero contribuya a profundizar su tratamiento.

Mi vinculación con el sector público estuvo al principio asociada a la ejecución de políticas y programas sociales, que se podría decir que respondían a una concepción del desarrollo. Mis primeras experiencias fueron en Caracas, a partir de 1969, con el equipo de promoción, capacitación y organización campesina del Instituto Agrario Nacional y después, con el programa de Módulos de Servicios del Decreto 332 en Fundacomún, pero fue en la Fundación para el Desarrollo de la Región Centroccidental, Fudeco, en Barquisimeto, desde 1980, donde empecé a plantearme lo que significaba la planificación del desarrollo. Se podría decir que esto fue desde una reflexión que arranca de las experiencias concretas, lo que tuvo mucho que ver con la constatación de cómo los planes de desarrollo para el momento y en el marco de la política de sustitución de importaciones, no estaban dando respuestas suficientes a las necesidades sociales (los porcentajes dedicados al sector eran ínfimos en comparación con otros países). La gran mayoría de los que trabajábamos en el sector social teníamos una formación en disciplinas de las Ciencias Sociales, pero

* Profesor de la Universidad Centrooccidental Lisandro Alvarado (UCLA), fundador de la Licenciatura en Desarrollo Humano y profesor invitado del Doctorado en Estudios del Desarrollo del Centro de Estudios del Desarrollo, Cendes, desde los años noventa.

Correo-e: mauriranzo@yahoo.com

** Profesora-investigadora del Área de Teoría y Método de la Planificación en el Centro de Estudios del Desarrollo, Cendes-UCV y Coordinadora de la Maestría en Planificación de la misma institución.

Correo-e: cororenaud@gmail.com

concebidas de forma aislada, influidas por criterios asistencialistas y sin una formación adecuada para lograr su articulación con la política económica.

Una de las experiencias que marcó la búsqueda de esa relación fue en Fudeco, cuando elaboramos un mapa con las zonas de pobreza crítica en la región Centroccidental, con resultados impactantes: comprobamos grandes desigualdades en zonas que supuestamente podrían resultar beneficiadas posteriormente con las medidas de descentralización y ordenamiento en proceso, que estarían acompañadas con el reforzamiento de los programas de salud y educación.

Aunque obviamente lo social era la vía para la redistribución de parte de los ingresos fiscales obtenidos gracias a la renta petrolera, la orientación de su trato estaba sesgada por el clientelismo político, para favorecer a los afectos al partido de gobierno. Sin embargo, a nivel macro, respondía al criterio sostenido por Cordiplan en la aplicación del modelo Keynesiano de dinamización de la demanda, la cual habría de contribuir al crecimiento económico que permitiría el «derrame» de la riqueza obtenida hacia los sectores empobrecidos.

Por otra parte, en aquel momento, comenzaba a aparecer la dimensión espacial a través de la relevancia dada a lo local y regional, pero era apreciable la distancia entre las realizaciones concretas y el discurso del mejoramiento de las condiciones de vida de la población. Por ello, comencé a plantearme que la opción de la descentralización y el ordenamiento tendría que ser ubicada desde un modelo de desarrollo diferente y con esa idea propuse en Fudeco (que tenía una política de respaldo a la formación de sus miembros digna de reconocimiento), que al hacer mis estudios de posgrado en esa área, podría dar una contribución efectiva en ese campo.

Inicialmente la idea era hacerlos en el Cendes, pero, en virtud del programa de Fundayacucho y de contar con los contactos necesarios con la Universidad de París, terminé haciéndolos en Francia, culminándolos con una tesis doctoral sobre la Descentralización y el Ordenamiento en Venezuela y en Francia.

Hacer el Doctorado en el área de la Planificación del Desarrollo Regional fue el resultado de la reflexión sobre la experiencia en la ejecución de políticas sociales, pero también del análisis crítico sobre los modelos aplicados. Ya para esa época se cuestionaban, en vista de las políticas de ajuste implementadas por la crisis de la deuda en América Latina, que había dado lugar a la década perdida con sus repercusiones en nuestro país, como lo mostró el Caracazo de febrero de 1989.

Cuando me incorporo como Viceministro de la Familia por designación de Marisela Padrón (quien había sido mi profesora en la UCV y a quien aprecio especialmente en lo personal y profesional), en la aplicación del Plan de Enfrentamiento a la Pobreza, pude constatar lo que significaban los programas compensatorios, pero también la importancia de actuar en lo social más allá de los servicios básicos. Por tal razón, empezamos a diseñar

tanto programas de Participación como de Economía Popular, en los cuales se incluía una alianza con la sociedad civil; el de Economía popular, para el otorgamiento de créditos a las microempresas, fue de los primeros de este tipo en el país.

Pero, no hay duda que jugó para mí un papel significativo en el encuentro sistemático con el tema del Desarrollo, la oportunidad de dictar el Seminario de Modelos y Teorías del Desarrollo en el Doctorado del Cendes. Tuve como estudiantes a profesionales de primera línea, que nutrieron prolíficamente los intercambios y que propiciaron una elaboración cada vez más acabada sobre esta problemática. Obviamente, disertar sobre los modelos y las teorías, daba lugar a profundizar sobre las alternativas, tomando forma, sentido y estructura, la opción del desarrollo humano.

A partir de estas experiencias, abordar, discutir, fomentar y divulgar la problemática del desarrollo, se convirtió en mi preocupación fundamental, plasmada posteriormente en la promoción y respaldo a la propuesta del desarrollo humano.

Por otra parte, mi incorporación a la UCLA (Universidad Centroccidental Lisandro Alvarado), aunque anteriormente había trabajado en varias universidades a tiempo convencional (UCV, UCAB, UC, LUZ), fue el resultado de una vocación tardía, se puede decir, ya que cuando gané un concurso de oposición en el año 1998, como profesor de postgrado en las cátedras de Planificación Estratégica, tenía 51 años. Cuando me jubilé, después de haber sido Director-Fundador de la Licenciatura en Desarrollo Humano en 2007 y Decano de Humanidades y Artes desde 2013, contabilizaba 47 años de desempeño en el sector público.

CR: *¿Con cuál interpretación del desarrollo compartes tu manera de distinguirlo?*

MI: Plantearse el desarrollo es considerar la intervención del Estado para lograrlo, por lo que por definición no creo en una economía libre de mercado como concepción predominante, donde el Estado se limite a ser el garante de la ley y el orden. El punto más álgido de discusión es, entonces, de qué tipo de intervención estamos hablando. Surgen distintas maneras de concebirlo, sea como promotor, regulador, corporativo o social de derecho y justicia, aunque quizás la frase resumen más contundente que conozco para definir el debido modelo sería que hay que instaurar tanto mercado como sea posible y tanto Estado como sea necesario. Esto último, de ser un marco de referencia, requiere de la formulación de políticas públicas que no solo consideren la corresponsabilidad Estado-Sociedad a todos los niveles (local, regional, nacional), sino también que involucre acuerdos de los actores sociopolíticos y socioeconómicos alrededor de un concepto amplio y convocante, como es el de desarrollo humano, por todo lo que implica. Dicho concepto quedó como precepto constitucional en Venezuela en la Constitución de 1999, a través de los artículos que así lo contemplan, como el 112, al considerar las limitaciones a la actividad

económica «... y las que establezcan las leyes por razones de desarrollo humano» y el 229, al establecer los principios en que se fundamenta el régimen socioeconómico «... a los fines de asegurar el desarrollo humano integral»; este artículo, por cierto, culmina con la frase «para garantizar una justa distribución de la riqueza mediante una planificación estratégica democrática participativa y de consulta abierta». Soy por tanto de los que piensa que nuestra actual Constitución contiene los postulados fundamentales con los que sería posible trazar lo que algunos denominan la senda del desarrollo.

Sin embargo, es preciso mencionar que el marco más amplio en el que tendrá cabida la plenitud del desarrollo humano es aquel en el que las personas puedan tener las capacidades para decidir y aprovechar libremente sus oportunidades para vivir la vida que desean. Para ello, hay que proceder a implementar, con los componentes que posibilitan la construcción del desarrollo humano, políticas de descentralización y ordenamiento a todos los niveles y en todas sus manifestaciones, transfiriendo realmente competencias para el desarrollo local y regional; todo ello dentro de una concepción de desarrollo sustentable concertado, que incluya, de manera irreversible, programas de producción orgánica y de reciclaje, pero también de economía circular, instrumentados a través de acuerdos entre los actores económicos y políticos.

CR: *Nos mencionaste la experiencia que tu lideraste, que me parece excepcional: la creación de una licenciatura en desarrollo humano en la UCLA. Háblanos de ella, ¿cómo surge y cuáles consideras sus logros? ¿Ha logrado mantenerse?*

MI: Cuando en 1990 se dio a conocer el Índice de desarrollo humano del PNUD, tuve la oportunidad de participar en su promoción y difusión a través del Ministerio de la Familia, donde estábamos coordinando un Plan de Enfrentamiento a la Pobreza, como parte crucial de la Política Social instrumentada en ese momento, en vista de las medidas de ajuste en proceso. En Venezuela ya había ocurrido el Caracazo, sorpresivo para muchos, pero posible para quienes analizábamos el efecto que se venía produciendo en la población, como consecuencia del abandono en el que se encontraban los sectores populares, dada la contracción del gasto social en los últimos años. Por mi parte, había investigado sobre las condiciones socioeconómicas y laborales de la población ocupada en el sector informal, donde la constitución de microempresas es una opción de la economía de subsistencia para sobreponerse a la merma de los ingresos, y aunque mediante la precarización del trabajo, al fomentarse las contrataciones *outsourcing*, aprovechando capacidades desde alternativas de economía popular.

También, al salir del Ministerio (por lo visto dada mi postura contra el clientelismo), continué mis investigaciones sobre economía popular, pero también comencé a indagar sobre el capital social, tema en el que la asociatividad y la confianza posibilitan capacidades insospechadas en la población para superar situaciones críticas, hoy en día

también identificadas como resiliencia, en las que las relaciones muestran un sustrato que es posible asociar a la búsqueda de equidad y sustentabilidad.

Estos elementos, por colocar los más resaltantes, me mostraron aspectos que hemos abordado aisladamente unos de otros, desde siempre, por ser formados parcelando los conocimientos, sin tener profesionales preparados para plantear opciones de articulación, tanto desde un punto de vista teórico como práctico, que tengan como fundamento conceptual, una propuesta de conjunto definida considerando una visión integral del desarrollo, contemplada en la definición del desarrollo humano.

Nuestros profesionales al más alto nivel, muchos de ellos formados en Estados Unidos y Europa, accedían a la reflexión e investigación del desarrollo, desde disciplinas marcadas por las ciencias experimentales, aun proviniendo de las ciencias sociales, asumiendo que es a partir de las políticas macroeconómicas para recuperar los índices de crecimiento, que las políticas públicas deben actuar, en las que el ser humano no es el centro. Sin juzgar a los actores que las proponen e implementan, aspirar al desarrollo por la vía casi exclusiva del crecimiento económico, para después invertir en el gasto social, era lo que estábamos observando como proyecto por parte de los definidores de políticas, bien intencionados, pero con una notable insensibilidad sobre los problemas de equidad, participación y sustentabilidad, los cuales deberían marcar la diferencia; fueron invisibilizados al considerar el desarrollo social subsidiario del desarrollo económico.

Como un elemento previo que también tuvo influencia en la decisión de crear la licenciatura, fue mi participación, generalmente como trabajo voluntario, en Cesap (Centro al Servicio de la Acción Popular) desde sus orígenes, el cual, siendo una ONG promotora de la organización popular, ejecutaba proyectos de participación y liderazgo y también de microcréditos, formalizando alianzas con los sectores público y privado, pero que adolecía de personal expresamente formado para esta finalidad.

La creación de una licenciatura, no fue, claro está, una idea que surgió de un día para otro, porque no será sino hasta el año 1998, al incorporarme en el Postgrado del Decanato de Administración y Contaduría de la UCLA, cuando la idea empezó a tomar forma, acompañado con la promoción del Vicerrector Académico, profesor Leonardo Montilva, de la creación de nuevas carreras. En ese sentido, como suele suceder, el apoyo de una autoridad como el profesor Montilva fue definitivo, porque en casi todos los escenarios donde presenté el proyecto, la crítica se centraba en que más bien debía ser un Postgrado. Sin embargo, como la gran mayoría de los profesores que se fueron incorporando a la comisión para elaborar el proyecto habían sido estudiantes de Planificación Estratégica y de los Seminarios de Metodología que dicté en diferentes postgrados donde se reflexionaba sobre el asunto, estaban ganados a la idea y se identificaron con la propuesta, respaldándola plenamente como un programa de pregrado, el cual fue aprobado por el CNU en el mes de julio de 2006.

En los orígenes de la idea estuvo presente el problema que desde las discusiones sobre Paulo Freire se plantearon, en cuanto a que los conocimientos parcelados que nos inculcan a través de todos los niveles del sistema educativo provocan una desarticulación con graves consecuencias en la ejecución de las políticas públicas. Pero, fue el acercamiento a las ideas de Edgar Morin y el pensamiento complejo, los que provocaron que el intercambio sobre los contenidos curriculares fomentara la importancia del abordaje del contexto, la complementariedad del conocimiento y la multidimensionalidad como criterios básicos del conocer.

Por esa razón, la organización de los contenidos curriculares debía lograr una distribución articulada entre sí y al momento de impartirlos, para lo que era necesario contar con profesionales de todas las disciplinas, lo que en gran medida se logró (en la carrera han trabajado antropólogos, sociólogos, psicólogos, economistas, politólogos, comunicadores sociales, pedagogos, administradores, historiadores, ecólogos, abogados, médicos, ingenieros agrónomos, geógrafos, arquitectos, ambientalistas, médicos veterinarios). Gracias a ello, se definieron unidades curriculares novedosas, distribuidas en semestres con opción a ser manejadas de forma conjunta y contemplando áreas de conocimiento que le dieran soporte a un determinado perfil del egresado: en correspondencia con la necesidad de obtener herramientas suficientes para que este profesional investigue, planifique y gestione políticas, programas y proyectos conducentes a la construcción del desarrollo humano.

De esta manera, el currículo procura unos ejes curriculares que enfatizan en: lo investigativo en Antropología Filosófica, Investigación en DH, Economía y sociedad, Sistemas de información y Metodología (aunque también se trata el enfoque cuantitativo, el énfasis se hace en el cualitativo); la planificación a través de Enfoques de planificación, Planificación y gerencia estratégica, Modelos y teorías del desarrollo, y Territorio, ordenamiento y desarrollo; y la Gestión mediante desarrollo personal, Metodologías y Técnicas de participación, Formulación y evaluación de proyectos socioeconómicos y Trabajo comunitario. Transversalmente, en cuanto a la distribución de su ubicación en los semestres, se aborda lo socioambiental a través del Ecodesarrollo, la Educación ambiental, la Ecología social y la Evaluación de impacto ambiental y lo sociopolítico mediante Fundamentos legales, Estado y gestión pública, y Geopolítica y geoestrategia. Como dije antes, no están todas las unidades curriculares, pero las que faltan están vinculadas a alguno de los ejes expuestos, ya que es una carrera de diez semestres.

La licenciatura quedó definida, y así lo declara su propósito, como una formación que permitirá a quien se gradúe facilitar procesos para la construcción del desarrollo humano, basado en la equidad, la participación y la sustentabilidad, con el apoyo y el respaldo de la investigación, la planificación y la gestión. Su apertura se realizó el 7 de marzo de

2007, con una clase magistral del Dr. Mauricio Phélan C. y hoy en día tiene ya más de 200 egresados.

Me resulta complicado referir aquí a todos los profesores que, por encima de las actuales circunstancias, mantienen el programa funcionando, pero al menos tengo que mencionar a su actual director, el profesor Carlos Meléndez y los profesores Francisco (Larry) Camacho, Yelena Salazar, Carmen Julia Viloria, Hildebrando Arangú y Ghada Richani, por nombrar a algunos, quienes realizan una labor encomiable, acompañados por un cuerpo docente que está firme en el objetivo de tener la universidad abierta.

El profesional de desarrollo humano, no detenta un modelo que difunde y aplica, sino que coadyuva, promueve y, en definitiva, facilita que quienes optan por el desarrollo humano lo definan, construyan y apliquen de acuerdo a lo que consideran necesario para la generación de capacidades; el objetivo es que las personas puedan tomar decisiones adecuadas en el aprovechamiento de las oportunidades que les permitan vivir la vida que valoran. En definitiva, son los actores involucrados quienes deciden el modelo que quieren implantar, mediante un proceso que privilegia lo participativo, equitativo y sustentable, en el que deben estar presentes los componentes que definen el desarrollo humano, a lo que el licenciado como facilitador contribuye.

CR: *A tu juicio, ¿cómo debería enfocarse en la Venezuela actual la investigación y docencia sobre desarrollo humano?*

MI: Asumir el desarrollo humano como visión o modelo de desarrollo implica comprometer, en el campo de la Educación superior, la formación profesional considerando esa perspectiva. Al respecto, escribí un ensayo en 2004 intitulado «Universidad y desarrollo humano», que la Asociación de egresados de la UCV, gracias a las gestiones del Dr. Ángel Hernández, publicó como parte de un folleto denominado *El desarrollo como problema ¿Igualdad de qué?*, donde se incluyeron también los resultados de un encuentro sobre la significación y el papel del desarrollo humano en la interpretación del quehacer de la educación para lograrlo.

En aquel momento planteé que toda la universidad, desde una perspectiva integradora, debiera asumir el desarrollo humano como razón de ser, siendo un componente esencial del proceso de enseñanza-aprendizaje, para así egresar profesionales comprometidos con procesos donde se cuente con su capacidad de acompañar el procesamiento de conflictos y de orientar la búsqueda de soluciones con la mayor productividad y eficiencia, fomentando la solidaridad y el apoyo mutuo, en cualquiera de los campos del conocimiento donde se desenvuelva. Esta concepción fue vertida, después, en 2007, como propósito de la Licenciatura.

Hoy en día, el concepto ha sido enriquecido hasta tal punto, que podríamos decir que engloba concepciones, modelos o propuestas parciales que han intentado superar, desde mediados del siglo pasado, la visión desarrollista de la posguerra, pero al ser adelantados

en el marco de la relación centro-periferia, se insertan como parte del proceso globalizador, que no genera la ruptura con los modelos auspiciados, fracasados para superar la pobreza y generar bienestar en la mayoría de la población, al formularse articulados con los intereses del capitalismo global y sometidos a la visión cortoplacista de los sectores dominantes, como es el caso de la descentralización productiva, administrativa y política, el ordenamiento del territorio o el desarrollo sustentable, por mencionar tres políticas emblemáticas que deben ser reinterpretadas en sus formas y mecanismos de aplicación al ubicarse desde la perspectiva del desarrollo humano.

Esto quiere decir que se han planteado modelos y políticas que pueden tener validez en cuanto a los problemas que pretender resolver, pero que su formulación, circunscrita y limitada a diagnósticos aislados, puesta en práctica con una dependencia de planes de inversión desfasados y manejados cada uno como solución generalizable, deben reinterpretarse. Se requiere darle prioridad a la consulta de los actores y sectores involucrados, identificando los procesos y mecanismos necesarios para establecer mediante la participación, su incidencia e impacto en la equidad y la sustentabilidad, por mencionar dos elementos fundamentales, y por tanto en las condiciones de vida y bienestar.

Estos dos elementos, ubicados como componentes del desarrollo humano, implican la formulación de modelos propios, enraizados desde lo local en su tránsito a lo regional y nacional, y que se pueden ubicar en la economía de mercado, según el sentido de su aplicación en lo que el país esté en capacidad de definir de acuerdo a sus intereses, pero teniendo cabida la construcción de consensos y la definición de la sociedad en la que se quiere vivir.

La complejidad del tema me impide extenderme, pero hoy en día —pensando en lo que se podrá y deberá hacer cuando se produzca un cambio en el sistema político— han surgido planes con soluciones para el mediano y largo plazo a través de consultas selectivas, pero parecieran responder más a las aspiraciones de quienes las promueven, por lo que un proceso como el descrito será sumamente necesario.

Por lo tanto, la investigación y docencia sobre desarrollo humano, debe enfocarse en indagar, escudriñar y escrutar, por utilizar tres verbos tajantes, las vocaciones locales y regionales, en términos de los actores y los recursos que las representan, para construir opciones signadas por la equidad, la participación y la sustentabilidad. Las personas involucradas deben construir mecanismos de concertación basados en sus capacidades y en la posibilidad de elegir libremente aquello que valoran y quieren ser y hacer, procesos en los que los licenciados en desarrollo humano han adquirido habilidades y destrezas para fomentarlos y facilitarlos.

En documentos del PNUD, esto lo han definido como «desarrollo humano sostenible local», lo que se refleja en los trabajos de grado, donde los estudiantes han hecho

investigaciones en localidades, comunidades, sectores, organizaciones o municipios de la región, sobre: cooperativismo, equidad de género, discapacidad, capital social, participación, tratamiento de desechos sólidos, reubicaciones habitacionales, responsabilidad social empresarial, microempresas, ferias de consumo, ONG y sus programas y proyectos, orientación sexual, misiones a nivel estatal y municipal, transporte urbano, servicios sociales, desarrollo social y comunitario, ambiente, educación especial y muchos otros que sería muy extenso colocar aquí.

CR: *¿Cuáles serían tus recomendaciones, en general, que podríamos hacer como ciudadanos para contribuir a un cambio positivo en el país?*

MI: Está claro que llegó la hora de recapitular, integrar, darle sentido a ideas aisladas que hemos manejado sobre el desarrollo, ya que todo indica que no puede ser enunciado sin apellido, sin direccionalidad. Y esto desde el mismo momento en que, como concepto, se agota en lo que implica como crecimiento económico, siempre insuficiente, cuando en realidad somos seres multidimensionales y nos desenvolvemos dándole significados a lo sociocultural, lo sociopolítico y lo socioambiental, por lo que pronunciarnos por el desarrollo humano significa querer construir un todo a partir de sus relaciones.

Sin embargo, pareciera que el distanciamiento provocado por las medidas contra la pandemia ha endurecido y enfriado las relaciones humanas; por ende, hay una convocatoria, indispensable en estos momentos, a recuperar la convivencia y la presencialidad en actividades como la educación, en la que uno percibe pérdida de la calidad en los procesos de enseñanza- aprendizaje, donde el diálogo está desaparecido y la crítica es un artículo de lujo o innecesario, porque las limitaciones en la conexión virtual no te lo permiten.

El deterioro a todos los niveles que vivimos, no solo le da enorme vigencia al hecho de hablar de desarrollo humano, sino que nos impulsa inmediatamente a pensar en un futuro mejor para las personas y los seres vivos en general, además que nos facilita la comprensión de opciones que estén basadas en valores de los que observamos carencias todos los días.

En ese sentido, el problema no solo está en el poder político, sino en todo aquello que hizo posible lo que estamos padeciendo por una forma de ejercerlo, basada en la retaliación y el resentimiento; es la solidaridad lo que puede marcar la diferencia. Respetar al otro, consensuar, fomentar el intercambio, indagando sobre los valores que nos pueden dar soporte a un bienestar compartido, donde el lucro y la ganancia desmedida no sean el norte; esos parecieran planteamientos fundamentales para recuperar consistentemente nuestra condición de creyentes en un ser humano capaz de tomar libremente sus decisiones.

Desde hace ya casi tres años, aunque en el último año por la pandemia la comunicación ha sido virtual con pocas visitas de campo, vengo trabajando en un proyecto denominado *Aves y Café* con Provita, una ONG ambientalista, en una zona aledaña a la Colonia Tovar,

donde estamos acompañando a los productores a nivel técnico y organizacional (ya constituyeron una organización de productores agroforestales, Acaflo), en la producción de café orgánico y de sombra. Se trata de apoyarlos en la mejora de sus niveles de ingreso, pero también en la disminución de la contaminación ambiental causada por el uso de insumos químicos, al substituirlos con insumos orgánicos, así como en la reforestación para recuperar los bosques y el hábitat de las aves nativas y migratorias, y la biodiversidad en general. En definitiva, se ha promovido un modelo de desarrollo local participativo y sustentable, que ha podido contar con las redes y la solidaridad preexistente en la zona, donde lo socioeconómico juega un papel fundamental.

Traigo esto a colación porque no se trata solamente de recomendar el qué hacer a otros, sino de procurar incidir en situaciones que cambien las condiciones actuales—más allá de las circunstancias políticas o económicas personales— y que puedan tener repercusión en temas de mayor alcance, como es el caso de lo ambiental, en donde las políticas han sido nefastas y las conductas particulares pueden incidir, así sea localmente. En ese sentido, por ejemplo, la crisis del coronavirus ha dado lugar a gestos de solidaridad en vista de las deficiencias del sistema de salud pública y la crisis de la gasolina ha incrementado el uso de la bicicleta, lo que no solamente se traduce en mejor estado físico de quien la utiliza, sino en menor contaminación ambiental. No se trata de tomar simplemente la frase de convertir la crisis en oportunidad, sino de potenciar posibilidades existentes para construir desde la condición de ciudadanos el país que queremos, en el entendido que el empresario, el dirigente comunal, el educador, el productor agrícola, el vecino, todos tenemos que asumir nuestra responsabilidad.

Ciudadanía y derecho a la salud: actores, garantías y oportunidades

Andy Delgado Blanco*

pp. 147-161

Este documento constituye la Memoria de Investigación que la Profesora Andy Delgado, miembro del Área de Desarrollo y Salud del Cendes, presentó para ascender a la categoría de Asociado.

A manera de introito

La carrera académica supone recorrer un largo camino para alcanzar el más alto escalafón. De acuerdo con lo previsto en la Ley de Universidades, el docente o investigador asciende en las universidades autónomas conforme a sus credenciales o méritos científicos y sus años de servicio. Corresponde a cada casa de estudios regular la obligación que tienen sus miembros de presentar, ante un jurado designado al efecto, un trabajo original como credencial de mérito.

La Universidad Central de Venezuela, a través del Reglamento del personal docente y de investigación, establece que los aspirantes a ascender al escalafón de Asociado pueden acogerse a la modalidad de presentar «cuando menos cuatro» artículos publicados en revistas arbitradas, los cuales deberán estar precedidos de «una Memoria que destaque e integre la línea de investigación, en la cual se enmarcan los artículos consignados» (artículo 89).

En las líneas que siguen se hace un resumen de la memoria que fue presentada y defendida en octubre de 2020 para ascender a la categoría de profesor Asociado, en la cual se recoge la labor de investigación de quien suscribe, como integrante del Área de Desarrollo y Salud.

En la primera sección se desarrollan los propósitos y sentidos de la línea de investigación. En la segunda, los temas a los que se les dio prioridad, como intereses académicos para, finalmente, presentar algunos hallazgos derivados de las investigaciones desarrolladas y que se recogen en los cinco artículos que acompañaron dicha memoria.

* Abogada, Doctora en Estudios del Desarrollo y Magister en Planificación del Desarrollo del Centro de Estudios del Desarrollo (Cendes) de la Universidad Central de Venezuela (UCV). Profesora Investigadora del Área de Desarrollo y Salud, Cendes-UCV. Miembro del Comité Editor de la Revista *Cuadernos del Cendes*. Correo-e: andydelgadob@gmail.com

La línea de investigación que la sustenta es *Ciudadanía social y derecho a la salud: actores, garantías y oportunidades*, la cual tiene como objetivo central realizar estudios en Venezuela sobre la ciudadanía social, desde el derecho a la salud, para contribuir a la construcción de un marco analítico y referencial sobre los problemas derivados de la garantía y ejercicio de tal derecho.

Los alcances de esta línea han permitido una aproximación a dos campos de estudio: la ciudadanía social y el derecho a la salud. Con ello se abrió la posibilidad de enfrentar desafíos académicos en espacios en los que, hasta donde se ha podido comprobar, han sido pioneros, de una u otra manera, investigadores de la Universidad Central de Venezuela y la Universidad del Zulia (Feo, 2000; Gómez Calcaño, 1997; Gómez, 1988; Martínez, 2000; Maingón, 2001; Méndez Cegarra, 1992; Sáez González, 2015, entre otros).

La ciudadanía, en tanto constructo y campo de estudio, primer campo de interés académico, alrededor del cual gira esta línea de investigación, se ha venido asumiendo desde los posicionamientos *arendtiano* y *marshalliano*. El primero parte «del derecho a tener derechos», conforme a lo cual, la única posibilidad de que los derechos sean garantizados es que los ciudadanos se encuentren cobijados bajo el marco legal que ofrece un Estado-nación. Conviene recordar que para Hanna Arendt los derechos humanos pierden efectividad cuando no hay un Estado que pueda garantizarles un mínimo y protegerles, como bien se había demostrado con lo sucedido a los judíos, en la Segunda Guerra Mundial (Marshall y Botomore, 1998; Arendt, 2013).

El enfoque marshalliano, de la ciudadanía social, es una perspectiva o deriva intelectual que sirvió de abono para dar respuestas a inquietudes ligadas al campo de lo social, más allá de ese reconocimiento estatal a tener derechos y trascender la idea de igualdad mínima de derechos. Thomas H. Marshall ofrece un abanico de posibilidades de estudio, desde las habilitaciones de esta ciudadanía, al detenerse en las demandas y oportunidades para la procura existencial en el derecho a participar de un «módico bienestar» y de la «herencia social», por el hecho de ser parte de una comunidad.

El derecho a la salud, segundo campo de estudio de esta línea de investigación, constituye una de las habilitaciones o dimensiones de la ciudadanía social. De allí que en los últimos años se haya hecho énfasis en el análisis de los contenidos generales y abstractos del derecho y en su concreción real. Este derecho tiene una relación de sincronía con propiedades vinculadas a la integración social, la solidaridad, el consumo, la inserción laboral y la organización del trabajo como tal.

El derecho a la salud está entroncado con el bienestar y la vida, como ningún otro derecho social, lo que le dota de un valor significativo para los estudios del desarrollo, en los términos definidos por Amartya Sen (2000), quien entiende este como un proceso de expansión de las libertades reales de las que disfrutaban las personas para realizar sus

proyectos de vida, por lo cual es indispensable crear oportunidades sociales como, por ejemplo, servicios educativos y de sanidad pública.

En términos senianos la salud es un objetivo que tiene valor por sí mismo, entre otras razones, porque es esencial para el bienestar de las personas: «No podemos hacer muchas cosas si estamos discapacitados o incesantemente abrumados por la enfermedad y son muy pocas cosas las que podemos hacer si no estamos vivos» (Sen, 2002). Al mismo tiempo, la salud opera como un medio para el logro del desarrollo, debido al impacto que puede llegar a generar en la situación económica de la población, en su capital humano y en la productividad económica de un país; las libertades y posibilidades que somos capaces de ejercer dependen de nuestros logros en salud.

El binomio salud y desarrollo ha sido fuente histórica de investigaciones y propuestas metodológicas desde los inicios del Cendes. Uno de sus aportes más conspicuos —que no único— ha sido la formulación de una metodología para la planificación sanitaria, en los países de América Latina, conocido como el método Cendes o método OPS/Cendes y denominado *Programación de la Salud: Problemas Conceptuales y Metodológicos*. (OPS-Cendes, 1963). Esta metodología propone un medio práctico para abordar directamente los problemas relacionados con el mejoramiento de la asistencia sanitaria. Con el transcurso de los años esta tradición de investigación se ha mantenido, hasta llegar al año 2011 cuando se creó el Área de Desarrollo y Salud, a la cual está adscrita la autora de estas líneas.

El estudio del derecho a la salud es el segundo eje de esta línea de investigación por razones que van desde lo académico, pasando por lo jurídico, social, económico, hasta llegar a lo ético. Su pertinencia académica nace de la necesidad de tender puentes de compromiso entre la universidad y la realidad del país; la complejidad del estudio del derecho a la salud pasa por la resignificación de la salud y el derecho que la garantiza, con la mirada puesta en el ser humano como portador de derechos; en colocar el respeto a su dignidad, como medida cualitativa de análisis y evaluación, desde una rama autónoma del derecho que convoca al diálogo, con una perspectiva interdisciplinaria.

La sustentación jurídica nace tanto desde el derecho internacional como del interno. En lo internacional, porque permite evaluar el respeto y cumplimiento de los pactos, normas, mecanismos e instrumentos jurídicos, nacionales e internacionales que rigen la materia, incluida su exigibilidad y judicialización. Cabe recordar que el tema de la salud como derecho inherente a la condición del ser humano se impuso en las agendas de los organismos internacionales, hacia finales de la primera mitad del siglo pasado, cuando fue reconocido primero por la Organización Mundial de la Salud y luego, en la Declaración Universal de Derechos Humanos.

En el derecho interno, porque con matices en su concepción, el derecho a la salud se ha mantenido en las constituciones venezolanas desde 1947 hasta el presente— con la sola excepción de la de 1953— reservándose al Estado un papel primordial en su procura y garantía. La Constitución de 1999 preserva el sentido de garantía a sus ciudadanos, por parte del Estado democrático y social de Derecho y de Justicia, con innovaciones sobre la corresponsabilidad ciudadana en la promoción y defensa del derecho.

La preeminencia de esta línea en lo social se explica en que, los grados de satisfacción de la población con la realización efectiva del derecho a la salud, además de dar indicios sobre el nivel de vida de las personas, en términos colectivos e individuales, son indicativos de justicia social y por ende, de la consecución de la ciudadanía. En lo económico, su conveniencia de estudio viene dada por las repercusiones que tiene relacionar el modelo de salud, con el uso de los recursos y, porque además, la salud es un indicador de los desequilibrios económicos de una sociedad.

Su pertinencia en lo ético se sustenta en la exigencia de debatir sobre la incidencia de las desigualdades sociales en la construcción de ciudadanía; sobre la forma en que los ciudadanos se relacionan con su sistema de derechos y, para decirlo en términos senianos, en sus posibilidades de elegir libremente la vida que les gustaría llevar, ya que son pocas las cosas que pueden hacerse cuando no se tiene salud.

El estudio del derecho a la salud que fundamenta la línea de investigación que se comenta, se hace a través de tres dimensiones o unidades de análisis: *actores*, *garantías* y *oportunidades*. Se entiende por *actores* a los sujetos de derecho o ciudadanos y, al Estado, ente que reconoce, otorga la ciudadanía y garantiza los derechos. Por *garantías*, a los mandatos jurídicos, compromisos y responsabilidades del Estado para hacer efectivo el derecho. Y, por *oportunidades*, a las respuestas institucionales para satisfacer las expectativas ciudadanas y cumplir los derechos.

Todo proceso lógico da lugar a una reflexión posterior. Es por ello que, una vez definida la línea de investigación, sus dos campos de estudio y las dimensiones de análisis, se dedicara un tiempo para establecer los temas prioritarios a abordar, a la luz de algunos criterios de orden práctico como: escasez de recursos de la universidad, finitud del tiempo y precisión metodológica.

En primer lugar, se estableció un horizonte temporal en los cuales debían desarrollarse esos temas, que no debía superar los cuatro años reglamentarios. Posteriormente se priorizaron tres temas como objeto de estudio: vinculación entre ciudadanía y derecho a la salud; concepción institucional del derecho y, contexto institucional u oportunidades reales para su disfrute.

Este proceso de maduración de inquietudes y preocupaciones intelectuales en torno a los temas señalados, no fue en modo alguno lineal ni espontáneo, sino que estuvo lleno

de marchas y contramarchas, reflexiones, lecturas, incertidumbres y consultas; lo que se ha expresado en los artículos que alimentan y vitalizan la línea de investigación aquí descrita.

La memoria presentada estuvo acompañada de cinco artículos, que luego de su arbitraje fueron publicados en revistas nacionales e internacionales, entre 2017 y 2019, en el orden que se indica de seguidas:

1. «Ciudadanía y derecho a la salud», publicado en la Revista *Cuestiones Políticas del Instituto de Estudios Políticos y Derecho Público* «Dr. Humberto J. La Roche» de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad del Zulia, vol. 33, n° 58, enero-junio de 2017, pp. 107-124. Disponible en <http://produccioncientificaluz.org/index.php/cuestiones/issue/view/2615/showToc>. Se examinan en él, los vínculos entre la ciudadanía y ciudadanía social, para luego revisar la relación existente entre la ciudadanía social, los derechos sociales, la salud, el derecho que la garantiza y los postulados de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.
2. «El derecho a la salud como dimensión de la ciudadanía social en América Latina y Venezuela», publicado en la Revista *Universitas* n° 137, durante el período julio-diciembre de 2018, Facultad de Ciencias Jurídicas, Pontificia Universidad Javeriana. Disponible en <https://revistas.javeriana.edu.co/index.php/vnijuri>. Su objetivo estuvo centrado en revisar el proceso de construcción de la ciudadanía social en América Latina y Venezuela, con especial énfasis en una de sus habilitaciones: el derecho a la salud.
3. «Concepción institucional del derecho a la salud en Venezuela», publicado en la Revista *Latinoamericana de Derecho Social*. Universidad Autónoma de México, n° 26, enero-junio 2018, pp. 89-116. Disponible en <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-social/article/view/11860>. Su propósito es examinar la concepción del derecho a la salud subyacente en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y su posterior desarrollo a través de algunas estructuras y mecanismos institucionales; para lo cual se tomaron dos aspectos básicos, por una parte, las propuestas y debates suscitados en el seno de la Asamblea Nacional Constituyente de 1999, que influyeron en la cristalización de las normas constitucionales que garantizan el derecho a la salud; y, por la otra, los mecanismos y estructuras institucionales a través de los cuales se ha venido desarrollando el derecho.
4. «La salud como derecho fundamental en Venezuela», realizado a solicitud de la Revista de la Facultad de Derecho de México, vol 69, n° 273-1,

publicado en 2019. pp.207-230. Universidad Nacional Autónoma de México. Disponible en <http://www.revistas.unam.mx/index.php/rfdm/article/view/68607>. Su objetivo es examinar el derecho a la salud en Venezuela de cara a la Doctrina de los derechos fundamentales. En esa revisión exhaustiva se exploran los instrumentos internacionales que regulan los derechos humanos y las disposiciones establecidas en la Constitución vigente.

5. «El derecho a la salud en Venezuela. Una mirada desde el Enfoque de los Derechos Humanos», elaborado a petición del Comité editor de la *Revista Especializada en Investigación Jurídica*. Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, publicado en el período enero-junio 2019, pp.116-136. Disponible en <http://erevistas.uacj.mx/ojs/index.php/reij/article/view/2782>.

El propósito de este último artículo es reflexionar sobre la realización efectiva del derecho a la salud en la Venezuela del siglo XXI, tomando como marco conceptual el Enfoque de los derechos humanos. El análisis se focalizó en los cuatro criterios utilizados, por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, para examinar el cumplimiento de los derechos sociales: disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y calidad.

Estos cinco artículos se enmarcan en los dos campos de estudio que orientan la línea de investigación y respetan las dimensiones de análisis pre-establecidas. Siguen una metodología común para el abordaje de los problemas; en cada uno de ellos, hay un acercamiento teórico conceptual para hacer comprensible el problema: los postulados, marshallianos, el Enfoque seniano, la Teoría de los derechos fundamentales, el Enfoque de los derechos humanos, según sea el caso. Para seguidamente, contrastar la norma con realidad en la que interactúan los actores.

A continuación, se discuten los temas prioritarios que, a manera de eslabones, han servido para vincular los artículos presentados con su tronco analítico común, vale decir, con la línea de investigación: *Ciudadanía y derecho a la salud: actores, garantías y oportunidades*.

Temas prioritarios de investigación

Disecionar el derecho a la salud a los efectos de su estudio muestra una gama de posibilidades que van: desde el origen, expresión y sentido del derecho a la salud, dimensiones, enfoques y características; pasando por los factores, estructuras, mecanismos, dinámicas institucionales y causas que inciden en las oportunidades reales para el goce efectivo del derecho; hasta llegar incluso, a los grados de satisfacción ciudadana derivados

de la efectividad, exigibilidad y justiciabilidad del derecho y las relaciones ciudadanas que se construyen en la lucha por el derecho. Frente a ese abanico de posibilidades de reflexión se dio preeminencia a tres de esos temas, a saber:

Vinculación ciudadanía social y derecho a la salud

La mejor tradición del Cendes aconseja partir de un cuerpo de ideas para sustentar una investigación; en razón de esta premisa se dio prelación al estudio de las relaciones ciudadanía y derecho a la salud. De allí que tres de los artículos presentados se inscriben dentro de este eje temático prioritario y se nutren de las influencias del pensamiento de T. H. Marshall y Amartya Sen.

Las ideas de Marshall fueron útiles al reconstruir conceptual e históricamente la ciudadanía social, en Inglaterra, en los siglos XVIII, XIX y XX y, por ende, en analizar su influencia, a partir de la postguerra, en el examen de los derechos sociales. Las de Sen, por sus aportes sobre la ciudadanía como un ejercicio de la libertad que requiere de condiciones necesarias para la creación de oportunidades sociales.

En los artículos «Ciudadanía y derecho a la salud» y «El derecho a la salud como dimensión de la ciudadanía social en América Latina y Venezuela» se discute como la concepción marshalliana postula que la sociedad ha de garantizar las condiciones básicas de la supervivencia y asegurar el ejercicio de las libertades civiles y políticas. Se expone como una persona que no tenga satisfechas esas necesidades, difícilmente podrá acceder a determinadas ventajas del mercado, expresadas en bienes y servicios o al ejercicio de sus derechos políticos y civiles.

Aunque el artículo «La salud como derecho fundamental en Venezuela» coloca la mirada en el campo de lo jurídico y menos en las derivaciones socio políticas y socio históricas de la ciudadanía, el análisis de la teoría de los derechos fundamentales requirió que, como punto previo, revisara la estrecha relación de la salud con el sistema de derechos que conforma la ciudadanía, así como su tutela y garantía por parte del Estado.

La perspectiva seniana fue utilizada de manera transversal por su utilidad para garantizar, a la línea y a sus estudios asociados, una mirada referencial más comprensiva. Para reflexionar sobre el sentido que tiene la justicia compensatoria en ofrecer respuestas plurales, a las complejas formas de ciudadanía y al ejercicio de los derechos, como su forma explícita de expresión para llevar una vida decorosa.

La línea de investigación en general gira en torno a la ciudadanía en tanto espacio institucional para el ejercicio y práctica de los derechos humanos y así se traslada a las investigaciones llevadas a cabo, como se evidencia en, al menos dos de esos artículos, «El derecho a la salud en Venezuela. Una mirada desde el Enfoque de los Derechos Humanos»

y en «La salud como derecho fundamental en Venezuela», los cuales expresan una perspectiva comprometida con la dignidad del ser humano.

Los derechos humanos son una herramienta analítica de largo alcance para adentrarse en la realidad social y política de las sociedades, que trasciende las limitaciones territoriales de la ciudadanía (Estevez, 2016) y permite desnudar contextos y percepciones. Los ciudadanos son la expresión de la ciudadanía, sus agentes, y como tal están vinculados a una comunidad política específica; sin embargo, el centro de los derechos humanos es el ser humano, independientemente de la adscripción territorial o identidad política que este tenga.

La Declaración Universal de los Derechos Humanos está impregnada de una visión de ciudadanía ligada a la libertad y la igualdad (Hernández, 2000) en la que el principio de igualdad genera ciudadanos y el de libertad promueve el ejercicio de la ciudadanía. No puede haber ciudadanía sin derechos humanos, estos preservan la construcción de la ciudadanía, al habilitar a la persona humana en, al menos, dos sentidos; por una parte, le permiten disfrutar de los bienes y libertades necesarios (Jusidman, 2015) para alcanzar una vida verdaderamente humana y, por la otra, le sirven de instrumento para frenar la arbitrariedad estatal.

Los artículos «El derecho a la salud en Venezuela. Una mirada desde el Enfoque de los Derechos Humanos» y «La salud como derecho fundamental en Venezuela» dan cuenta de la utilidad del Enfoque que se viene mencionando, como marco conceptual, categoría de análisis y referente, para abordar las capacidades ciudadanas en el ejercicio de los derechos de los que se es titular, de las oportunidades en términos de libertad; de la necesidad de un Estado que ofrezca un marco institucional para garantizar su ejercicio, a través de estructuras, mecanismos y recursos.

Ambos trabajos se detienen en la contribución de los derechos humanos a la ampliación de la concepción de la ciudadanía, al colocar como destinatario a la persona humana, y no solo a los ciudadanos; recogen la especial significación que tienen los derechos sociales dentro del Enfoque y, en las implicaciones que tiene la concreción del derecho a la salud en la vida de las personas; en sus efectos en la ampliación de su capacidad política o civil, en sus posibilidades de contratar o votar. No dejan duda sobre la forma en que comprometen a la comunidad internacional y, fijan el umbral o mínimo de derechos sobre el que se asienta la ciudadanía, para garantizar una existencia digna a los seres humanos

La dimensión social de la ciudadanía es un elemento que muestra las barreras y obstáculos que impiden, limitan o condicionan el ejercicio de la libertad e igualdad. Educación, salud, seguridad social, trabajo, entre otras, son habilitaciones que nos dan una visión de la igualdad básica existente en un país y su realización efectiva se constituye en

un mecanismo modificador del modelo de desigualdad social, al centrarse en la realización efectiva de los derechos ciudadanos, más allá de los aspectos formales.

En los artículos «Ciudadanía y derecho a la salud» y «El derecho a la salud como dimensión de la ciudadanía social en América Latina y Venezuela» se quiso dejar constancia del avance progresivo en el reconocimiento de los derechos de ciudadanía, a partir del primer tercio del siglo XX, en países como México y Alemania, con las constituciones de Querétaro y Weimar. En Venezuela, la garantía constitucional de los derechos sociales se da, por primera vez, con la Constitución de 1947, de breve vigencia, y se retoma y preserva casi quince años más tarde, en la Constitución de 1961, hasta llegar a la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

En los dos artículos mencionados en el párrafo anterior se examinó la forma en que la Constitución de 1999 abrió un abanico significativo de cambios institucionales,¹ con la formalización de una promesa hecha por la sociedad como un todo, y del Estado en particular, de garantía a los derechos humanos, con especial énfasis en los sociales.

Ambos artículos examinan la concepción –implícita y explícita– de ciudadanía de iguales en derecho que está presente en la Constitución vigente. Cada persona ha de ser tratada como miembro pleno de una sociedad de iguales, con derechos cargados de notable contenido social. A partir de esa hoja de ruta que dibuja la Carta magna, en los primeros años, luego de su promulgación, el país fue testigo –en lo discursivo e instrumental– del diseño de lineamientos políticos, jurídicos, sociales y organizacionales para construir un nuevo proyecto nacional.

El artículo «Concepción institucional del derecho a la salud en Venezuela» recoge la aspiración fundacional de que la sociedad venezolana habría de regirse por un ideario de justicia social y dignidad humana. Se cita la promesa expresada en las primeras políticas públicas diseñadas, al amparo de la Constitución, de regirse por los tratados internacionales en la materia, de orientar esos esfuerzos hacia la persona humana y el ciudadano y a revalorizar lo social, a través de la incorporación de la noción de capital humano y social, en las políticas y programas (D'elía, 2002). Todo lo cual, habría de coadyuvar a la creación de un nuevo imaginario ciudadano, en el colectivo, el que estos derechos: «son exigibles al tener el estatus de derechos humanos» (Hernández, 2011).

La construcción de las referencias teórico-conceptuales aludidas en los párrafos precedentes sirvió de guía para analizar la incidencia que han tenido los actores y contextos tanto en la construcción del significado de la ciudadanía y el derecho a la salud en Venezuela, como en su posterior desarrollo; fueron igualmente útiles para hacer una

¹ Este término se utilizó siguiendo los criterios esbozados por Douglass North (1993 y 1996), para quien las instituciones son las reglas de juego, formales e informales, que rigen en una sociedad; mientras que las organizaciones, en cambio, deben entenderse como aquellas agrupaciones de personas con un fin común. Véase: North, Douglass. 1996. y, 1993.

aproximación a los sentidos y vías utilizadas para satisfacer las demandas ciudadanas y mejorar las condiciones de vida de las personas, para entender cómo y cuándo las necesidades se convirtieron en derechos.

Es precisamente sobre el sentido del derecho a la salud como posibilidad existencial para el ejercicio ciudadano, segunda prioridad de estudio de la línea de investigación desarrollada, que se discutirá en la sección siguiente.

Concepción institucional del derecho a la salud

Debido al rol principalísimo que la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela otorga al Estado en la cristalización del Estado social, se tomó como segunda prioridad discursiva de la línea de investigación y, por ende, de los estudios realizados bajo su cobijo, la expresión y significado que tiene el derecho que la garantiza en el entramado socio jurídico venezolano.

Las reflexiones hechas van más allá de una definición del derecho y giran en dos direcciones, por una parte, está lo formal, lo normativo; constituido por el contenido y garantía del derecho y, por otra, lo material, lo instrumental, como elemento clave para su realización efectiva. Las interrogantes formuladas para indagar en este objeto de estudio, van desde saber cuáles son las prestaciones mínimas del derecho a la salud, pasando por las responsabilidades y obligaciones estatales hasta llegar a las estructuras y mecanismos institucionales diseñados y puestos en marcha para dar cumplimiento a los principios constitucionales.

La Constitución define a Venezuela como un Estado Democrático y Social de Derecho y de Justicia, al cual se le asigna de manera expresa la responsabilidad en el logro del bienestar de sus ciudadanos, la creación de las condiciones necesarias para su desarrollo y la procura en la igualdad de oportunidades. Sobre la base de estas consideraciones, se exploraron los principios, valores y mecanismos, formales y materiales, en los que se sustenta tanto el compromiso estatal del respeto a la vida y la salud, como las intervenciones estatales que habilitan a las personas en el ejercicio de la ciudadanía social y, del derecho a la salud, en particular.

En el artículo la «Concepción institucional del derecho a la salud en Venezuela» el interés estuvo dirigido a identificar el peso específico de los diferentes actores sociales y políticos, en tanto referentes institucionales, en el desarrollo de las normas que forman parte del contrato social que rige a la sociedad venezolana desde 1999, muy especialmente en la formulación de la concepción de ese derecho. Se recogió en ese texto la forma en que el amplio y espontáneo proceso participativo, que alimentó las comisiones de trabajo, constituidas para tal fin en la Asamblea Nacional Constituyente de 1999, tuvo incidencia en la definición de los principios medulares que dan sentido y contenido al derecho, a tenor de

los ecos que multiplicaban el sentimiento de lo que se discutía en los foros internacionales, en materia de derechos humanos.

En esos planteamientos, como si de una matriz se tratara, se dibuja la figura del Estado en dos planos equidistantes que oscilan entre lo deseado y lo no deseado. De un lado, se le otorga a este un doble rol, responsable principalísimo de la gestión y rectoría del sistema de salud y, garante del derecho; visión que se cristalizaría en los artículos 83, 84 y 85 de la Constitución; y, por el otro, se expresa la inquietud por la eventual actuación y fortalecimiento de un Estado omnímodo, capaz de restringir las libertades ciudadanas y limitar la participación ciudadana en el acompañamiento de los programas en salud.

En el artículo «Concepción institucional del derecho a la salud en Venezuela», se recoge el temor que subyacía en las discusiones de la Asamblea Nacional Constituyente y sus comisiones, de repetir experiencias pasadas. El Estado se había convertido en un ente hipertrofiado e incapaz de hacer frente a la responsabilidad de garantizar unos umbrales mínimos en salud. Las diferentes posiciones y opiniones expresadas, en las discusiones, apuntaban a definir un derecho que sirviera de paradigma al andamiaje institucional de la República, en términos de su respeto, garantía y cumplimiento.

En «La salud como derecho fundamental en Venezuela» el foco estuvo en la formalización y cristalización del derecho. Se describe como la Constitución de 1999 consagra, de manera explícita, el derecho a la salud con el rango de fundamental, tanto en su adscripción y enunciación, como por su contenido, lo que no sucede con ningún otro de la Constitución. Se destacan tres elementos claves sobre la concepción constitucional del derecho a la salud: a) La salud como uno de los derechos sociales y parte integrante del derecho a la vida; b) el Estado como garante y promotor de políticas orientadas a elevar la calidad de vida, el bienestar colectivo y el acceso a los servicios; c) la activa participación de los ciudadanos en su promoción y defensa. Igualmente se indicó como el Constituyente marcó al Poder Ejecutivo, el camino a seguir para hacer realizable el derecho; debía ser a través de políticas que promoviesen el acceso universal a los servicios públicos de salud y crearan oportunidades y circunstancias favorables, para mejorar las condiciones de vida.

En el próximo acápite se presenta el tercer elemento priorizado dentro de la línea para concretar su objetivo central, se resumen allí los análisis hechos sobre las vías institucionales para hacer efectivo el derecho, sus principios orientadores y efectividad en términos reales.

Contexto institucional para la realización del derecho a la salud

Una de las tensiones más elocuentes en materia de derechos sociales, y que despierta notable interés académico para estudiar los problemas derivados de la garantía y ejercicio

de los derechos sociales, se da entre la cristalización de la norma y su realización efectiva. De allí que, se priorizara el estudio sobre las intervenciones estatales en pro de la habilitación de las personas, en el ejercicio de la ciudadanía, a través del derecho a la salud; lo que contribuye a describir el grado de cumplimiento de la garantía del derecho, más allá de los discursos e intenciones.

El tránsito por esos caminos buscaba dar respuestas a interrogantes como: ¿cuáles son las oportunidades reales que tienen los ciudadanos de hacer realizable el derecho a la salud, en Venezuela?, ¿qué oportunidades ofrece el Estado venezolano a sus ciudadanos, en materia de salud?, ¿satisface la arquitectura institucional del país los compromisos y deberes internacionales en materia de derechos humanos?

Para revisar el compromiso del Estado venezolano en la procura de bienestar de las personas y en el cumplimiento del derecho a la salud, fue capital analizar los factores, estructuras, mecanismos y dinámicas institucionales. Es por ello que en los artículos «La salud como derecho fundamental en Venezuela» y «El derecho a la salud en Venezuela. Una mirada desde el Enfoque de los Derechos Humanos» se utilizó como parámetros analíticos cuatro variables aceptadas en los instrumentos internacionales que regulan esta materia: disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y calidad de los servicios públicos en salud (OG14).

En un primer momento se describieron las prescripciones sobre el contenido y alcances del derecho para luego, aproximarse el grado de cumplimiento de la garantía y satisfacción del derecho. Se examinaron tanto los tratados, pactos y convenciones, derivados de la firma de los acuerdos e instrumentos internacionales en materia de derechos humanos y, muy particularmente los relativos al derecho a la salud, suscritos y ratificados por la República; como los sustentos principistas contenidos en la Exposición de Motivos de la Constitución de 1999 y en su extenso cuerpo normativo.

En un segundo momento el énfasis estuvo en examinar algunas políticas y planes de acción destinados a facilitar el acceso a la atención de salud, de manera oportuna; y, al de los indicadores que evidencian del estado de la infraestructura sanitaria y los equipos médico-quirúrgicos, las condiciones de trabajo del personal, el funcionamiento de los servicios públicos de salud; el tipo, calidad y oportunidad de los tratamientos y la dispensa de los medicamentos, entre otros factores.

Los artículos «La salud como derecho fundamental en Venezuela» y «El derecho a la salud en Venezuela. Una mirada desde el Enfoque de los Derechos Humanos», recogen las dos maneras que tienen los Estados firmantes de los compromisos internacionales, para cumplir con sus obligaciones –básicas y prioritarias– en la materia. La primera de esas obligaciones es promover o realizar acciones específicas como el diseño y ejecución de

políticas públicas de salud, que atiendan a la sociedad; y la segunda, abstenerse de dañar a las personas o limitar el disfrute de su derecho. Las obligaciones básicas están orientadas a satisfacer los niveles esenciales del derecho a la salud, desde la atención primaria en salud; en tanto que las prioritarias les exigen atender la salud genésica, materna e infantil; lo que incluye la inmunización contra las principales enfermedades infecciosas.

En los artículos: «Concepción institucional del derecho a la salud en Venezuela» y «La salud como derecho fundamental en Venezuela» se examinó el marco institucional en el que se asienta el compromiso de garantizar el derecho a la salud; luego vendría el análisis de la instrumentalización del derecho como elemento clave para la realización efectiva del derecho. Se contrastó lo declarativo con lo real para evidenciar que frente a un discurso de amplitud de los derechos, inicialmente basado en el diseño de políticas sociales inclusivas que generaran capital social,² no se crearon condiciones para hacerlos efectivos. Con ello, las desigualdades en las oportunidades de acceso a los servicios de salud se fueron profundizando de manera progresiva.

Los artículos «El derecho a la salud como dimensión de la ciudadanía social en América Latina y Venezuela» y «El derecho a la salud en Venezuela. Una mirada desde el Enfoque de los Derechos Humanos» dan cuenta de las limitaciones más visibles en materia de provisión y asistencia de servicios de salud, en Venezuela; en la reducción de la capacidad de respuesta a la demanda. El segundo de estos trabajos detalla algunos de los más significativos impedimentos –incluso imposibilidad– a los que se enfrentan las personas para acceder a servicios públicos de salud, a bienes, tratamientos y medicamentos; también los casos en que cuando ese acceso se produce, no pueden ser atendidas porque esos centros carecen de recursos humanos capacitados, insumos, tratamientos y medicamentos; o aun cuando los hay, carecen de la calidad y aceptabilidad debido al deterioro y obsolescencia de la infraestructura sanitaria y de los equipos médico-quirúrgicos. Carencias que, entre otras razones, han incidido en: a) un aumento de la morbilidad, mortalidad materna e infantil, y de las muertes prevenibles; b) resurgimiento de enfermedades que se creían desaparecidas; c) insuficiencia de recursos humanos en el área; d) precariedad en las condiciones de trabajo del personal de salud; e) éxodo interno y externo de profesionales con alguna especialidad en salud.

A manera de cierre

El propósito central de la línea de investigación *Ciudadanía y derecho a la salud: actores, garantías y oportunidades* es realizar estudios sobre la ciudadanía social, desde el derecho

² Durante los primeros años del gobierno del presidente Chávez las políticas sociales incorporaron a su diseño nociones de capital humano y social; se declaraba una intención de garantizar salud, trabajo, educación, seguridad social y vivienda.

a la salud, en Venezuela, para contribuir a la construcción de un marco analítico y referencial sobre los problemas derivados de la garantía y ejercicio de ese derecho.

El camino para cumplir ese propósito ha sido largo y nada fácil, en modo alguno lineal ni idílico. La realidad nacional y académica impuso frenos y limitaciones. Las dificultades para acceder a financiamiento, la obsolescencia de equipos, el deterioro de la infraestructura, entre otros factores, obligaron a revisar las metas y buscar cumplir con los objetivos de una manera modesta y precisa. El investigar es una tarea en la que el conocimiento no es suficiente y se requiere dedicación, paciencia e incluso, cierto espíritu de lucha para perseverar en los esfuerzos; la investigación requiere de una práctica en gerundio: a investigar se aprende investigando.

Los artículos que acompañan esta Memoria examinan, de manera expresa e implícita, la contribución de la salud a la construcción de la ciudadanía. Esta se da de forma directamente proporcional a la posibilidad de acceso a prestaciones, bienes y servicios de salud. A mayor deterioro de las condiciones de salud aumenta la exclusión social y disminuyen las posibilidades de integración social y calidad de vida. Cuando la garantía al derecho es parcial o insuficiente se viola el derecho a la vida y se transgrede la idea misma de ciudadanía y derechos humanos, de allí que el análisis de la protección del derecho a la salud —desde los artículos presentados— también se ha abordado como un alerta ante la desigualdad social.

En términos específicos, aunque no suficientes, se trató de responder a interrogantes sobre las expectativas creadas y las oportunidades reales que tienen las personas en Venezuela para hacer efectivo el derecho a la salud, de acuerdo a lo que ofrece el Estado a sus ciudadanos. Las respuestas encontradas no fueron definitivas ni exhaustivas, muestran líneas de encuentro y desencuentro, de discursos llenos de promesas no cumplidas y, sobre todo, de la necesidad de profundizar sobre esta materia.

Los resultados de los trabajos mencionados sirven de referencia sobre: a) el devenir socio político y socio histórico de la ciudadanía social y el derecho a la salud en Venezuela; b) el reconocimiento jurídico del derecho y sus implicaciones, para lo cual se destacó su contenido, significado e importancia frente al resto de los demás derechos humanos; c) las prescripciones nacionales e internacionales en la materia; d) el estado del *desiderátum* prescriptivo de disfrutar de facilidades, bienes, servicios y condiciones necesarias para alcanzar el más alto nivel posible de salud, frente a la formulación e instrumentación de políticas públicas, programas y servicios públicos de salud; e) algunas tareas que deberían ejecutarse para evitar la sistemática denegación del derecho.

Referencias bibliográficas

- Arendt, Hanna** (2013). *Los orígenes del totalitarismo*. Madrid: Alianza Editorial.
- D'Elia, Yolanda** (2002). «Cambiando la orientación de las políticas públicas hacia el impacto en la calidad de vida desde una perspectiva de derechos y equidad», en *Informe Social*, n° 7, pp. 10-14. Caracas: Ildis-Fundación Friedrich Ebert.
- Estévez, Ariadna** (2016). «¿Derechos humanos o ciudadanía universal? Aproximación al debate de derechos en la migración», en *Revista Mexicana de Sociología* 78, n° 1 (enero-marzo, 2016) pp. 61-87. México: Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Sociales. Disponible en: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S0188-25032016000100061&lng=pt&nrm=iso.
- Feo, Oscar** (2000). «La salud en la nueva Constitución», en Thais Mangón, coord., *La Cuestión Social en la Constitución Bolivariana de Venezuela* (Serie temas de Docencia), pp. 29-46. Caracas: Cendes-UCV.
- Gómez Calcaño, Luis** (1997). «Ciudadanía, Política Social y Sociedad Civil en América Latina», en *Cuadernos del Cendes*, n° 36, pp. 11-34. Caracas, septiembre-diciembre.
- Gómez, Emeterio** (1988). «El costo económico de los derechos sociales». Ponencia presentada ante el I Congreso Latinoamericano de Derechos Humanos, organizado por la Fundación Pro derechos Humanos para Venezuela y América Latina Rómulo Gallegos.
- Hernández Cortez, Noé** (2011). *El discurso ideológico de la política social en Venezuela. 1989-2010: un enfoque post estructuralista*, 196. (Tesis doctoral) Facultad Latinoamericana de Ciencias sociales (Flacso). Sede académica México.
- Hernández Avendaño, Juan Luis** (2000). «La visión de ciudadanía en la Declaración Universal de los Derechos Humanos», en Vicente Arredondo Ramírez, coord., *Ciudadanía en movimiento*, pp. 245-264. México: Universidad Iberoamericana.
- Jusidman, Clara** (2015). «Derechos humanos y ciudadanía». Ponencia presentada en el seminario *Cultura mexicana y congreso del Estado*, realizado en Tlaxcala, México, 21-22 de julio de 2015. Disponible en: <http://clarajusidman.com.mx/derechos-humanos/derechos-humanos-y-ciudadania/>
- Maingón, Thais** (2001). «Ciudadanía, derechos y salud», en Jorge Díaz Polanco, coord., *La reforma de salud en Venezuela: Aspectos políticos e institucionales de la descentralización de la salud en Venezuela*, pp. 73-91 Caracas: Cendes/CIID/IESA.
- Marshall, T. H. y Tom Botonare** (1998). *Ciudadanía y Clase Social*. Madrid: Alianza Editorial.
- Martínez, Agustina Yadira** (2000). «Justicia Constitucional de los derechos sociales en Venezuela», en *Cuestiones Políticas*, 24. pp. 117-136. Instituto de Estudios Políticos y Derecho Público. Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas. Universidad del Zulia.
- Méndez Cegarra, Absalón** (1992). *Estado, Política Social y Trabajo Social en la Venezuela Actual*. Caracas: Universidad Central de Venezuela. Facultad de Ciencias Económicas y Sociales. Unidad de Publicaciones.
- Organización de las Naciones Unidas. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales** (2000). Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Observación general n° 14).
- North, Douglass** (1996). «Estructurando Instituciones para el Desarrollo Económico», en *Revista BCV*, n° X, pp. 11-32. Conferencia Dictada el 3 de agosto de 1995 en el Banco Central de Venezuela, Caracas, bajo el patrocinio del Fondo de Inversiones de Venezuela.
- North, Douglass** (1993). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Organización de los Estados Americanos** (2014). *Desigualdad e inclusión social en las Américas 14 ensayos*. Washington. EEUU. Disponible en: www.oas.org/docs/desigualdad. Consultado el 29 de abril de 2016.

OPS-CENDES (1963). *Problemas conceptuales y metodológicos de la Programación de la salud*. Caracas: OPS-Cendes.

Sáez González, Raquel (2015). «Participación social en salud. Un análisis político y normativo», en *Revista Cuestiones políticas*. vol. 31, n° 55. Universidad del Zulia.

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

Sen, Amartya (2002). «¿Por qué la equidad en salud?», en: *Revista Panamericana de Salud Pública*, vol.11, n° 5-6, mayo-junio, pp. 302-309. Washington. Disponible en: <http://www.scielosp.org/pdf/> Consultado el 19 de abril 2008.

Universidad Central de Venezuela (2011). Reglamento del personal docente y de investigación Gaceta Universitaria. Edición especial de la Secretaría de la UCV, Caracas, 19 de octubre de 2011.

Las Indicaciones Geográficas: entre la innovación y la tradición

ZULAY POGGI*

pp. 163-169

Cuando degustamos un chocolate venezolano, además de disfrutar una serie de sabores y aromas de frutos secos y madera, nos viene a la memoria la calidad y reputación a nivel internacional de nuestro cacao, el cual ha sido cultivado y tratado con técnicas tradicionales y ancestrales por productores de diferentes partes del país.

De igual forma, cuando saboreamos el ron de Venezuela y apreciamos el olor y sabor a madera y vainilla, y probablemente a caramelo y cacao, recordamos la reputación que tiene este producto a nivel nacional y ahora también internacional; todo esto debido a la combinación de factores geográficos y humanos. La calidad de la materia prima para la elaboración del ron (caña de azúcar, cultivada en el país desde la época colonial), así como los procesos de producción del ron, la experiencia de los maestros *roneros*, combinado con las condiciones geográficas, particularmente la baja latitud (350 metros sobre el nivel del mar), alta presión atmosférica y los elementos físicos y químicos, crean las condiciones especiales para crear un producto vinculado al territorio y a su gente.

Estos ejemplos de productos venezolanos, que tienen unas características particulares que se deben, como se mencionó anteriormente, a las condiciones geográficas y humanas, y que involucran, además, prácticas y conocimientos tradicionales, pueden ser protegidos legalmente mediante dos de las figuras de la propiedad intelectual, como son: las Indicaciones Geográficas (IG) y las Denominaciones de Origen (DO).

Según el acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de la Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio de la Organización Mundial del Comercio, las Indicaciones Geográficas «Son signos distintivos que identifican un producto como originario del territorio de un país, una región o localidad de ese territorio, cuando determinada calidad, reputación, u otra característica del producto sea imputable fundamentalmente a su origen geográfico» (art. 22). En esta definición, se destacan dos aspectos fundamentales: la

* Doctora en Estudios del Desarrollo, Cendes-UCV. Profesora-Investigadora del Área de Ciencia, Tecnología e Innovación y Coordinadora de Estudios del Centro de Estudios del Desarrollo, Cendes, de la Universidad Central de Venezuela.
Correo-e: zulay.poggi@gmail.com

calidad y la reputación, requisitos indispensables que deben estar presentes en el producto y necesariamente están vinculados a la zona geográfica donde se produce. Así mismo, una Denominación de origen, según el Arreglo de Lisboa,¹ «es una denominación geográfica de un país, de una región o de una localidad que sirva para designar un producto originario del mismo y cuya calidad o características se deben exclusiva o esencialmente al medio geográfico, comprendidos los factores naturales y los factores humanos» (art. 2). En esta definición se destaca la calidad o características del medio geográfico, sin referirse a la reputación, pero realza el tema de los factores humanos.

En Europa existen claras diferencias entre las DO e IG. Las dos se refieren a signos distintivos originarios de un lugar determinado, una región o, excepcionalmente, un país, pero se diferencian en que en la DO, la calidad o características se deben fundamental o exclusivamente a un medio geográfico particular, con los factores naturales y humanos inherentes a él, cuyas fases de producción tengan lugar en su totalidad en la zona geográfica definida, mientras que la IG posee una cualidad determinada, una reputación u otra característica que pueda esencialmente atribuirse a su origen geográfico y cuyas fases de producción, una al menos, tenga lugar en la zona geográfica definida.²

El contar con una IG o DO, desde el punto de vista legal, permite excluir a terceros del uso del nombre de esta zona geográfica, para evitar engaños a los consumidores.

En estas figuras de la propiedad intelectual puede existir una sinergia entre los conocimientos tradicionales, en algunos casos ancestrales, con la innovación, particularmente en el diseño de procesos innovadores que pueden aplicarse para mejorar los procesos de producción y la calidad de los productos. Así mismo, una sinergia con el tema ambiental, en especial el desarrollo de prácticas ambientalmente compatibles, de manera que apunten al desarrollo sostenible.

Una IG o DO, pueden ir de la mano de otras figuras de la propiedad intelectual como, por ejemplo, las marcas comerciales, los diseños industriales y los modelos de utilidad, e incluso las patentes, con el objeto de darle un valor agregado a los productos.

Importancia de las IG y DO

Las IG y DO tienen gran importancia desde el punto de vista económico y social; incluso algunos autores, consideran que constituyen una figura de respeto a la cultura y tecnología desarrollada por los productores de las diferentes regiones del planeta (Astudillo, 2017).

¹ Arreglo de Lisboa relativo a la Protección de las Denominaciones de Origen y su Registro Internacional (modificado el 28 de septiembre de 1979).

² Reglamento (Ue) N O 1151/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo de 21 de noviembre de 2012 sobre los regímenes de calidad de los productos agrícolas y alimenticios.

En nuestra opinión, las IG y DI también son importantes como resguardo y preservación de los conocimientos tradicionales de comunidades locales e indígenas, porque permite divulgarlos y asociarlos con determinado tipo de productos.

Tanto la Propiedad Industrial, a través de las IG y DO, como el comercio justo, pueden considerarse como mecanismos que promueven el desarrollo del sector rural, porque incluyen a los pequeños productores agrícolas en el sistema internacional de comercio (Montenegro *et al*, 2018), otorgando beneficios directos a los productores, debido a que son instrumentos eficientes para promover el mismo (Barham, 2011).

En Europa, el valor de venta de un producto con denominación protegida es entre el medio y el doble que el de productos similares sin ningún tipo de certificación. Un estudio de la Unión Europea del año 2017, basado en las 3.322 denominaciones de productos protegidas hasta ese año, en los 28 Estados miembros, concluye que hay un claro beneficio para los productores en cuanto a comercialización e incremento de las ventas gracias a la gran calidad de estos productos. Consideran que, debido a su reputación, los consumidores están dispuestos a pagar más por adquirir el producto auténtico. En ese año las ventas de este tipo de productos alcanzaron el 7 por ciento del valor total de las ventas del sector europeo de la alimentación y las bebidas, con un valor estimado de ventas de 77.150 millones de euros, lo cual indica el retorno económico de estos productos (Montenegro, 2018) y representa una cifra bastante alta.

Ciencia, tecnología e innovación

Por otra parte, algunos autores consideran que la ciencia y la tecnología pueden brindar un gran aporte a las IG y DO, porque, a pesar de que no guardan relación directa con los conocimientos y técnicas ancestrales, pueden servir como base para determinar los atributos de un producto y para la realización de pruebas de calidad relacionadas con el mismo (Lozano, 2011).

Podemos citar como ejemplo los estudios genéticos que pueden determinar el origen y las características de algunas especies o productos agrícolas, los estudios físico-químicos, que permiten identificar el vínculo de la zona geográfica, particularmente con los elementos del suelo, que se relacionan con el sabor, olor o características particulares del producto.

En el caso del vino «Urbezo» que se produce en la Comunidad Autónoma de Aragón, provincia de Zaragoza, la argumentación presentada por los productores en el documento técnico para la obtención de la DO Urbezzo señala que, en ese paraje, hay unos elementos químicos y oligoelementos en el suelo, que lo diferencian de su entorno, que le otorgan a estos vinos unas propiedades diferentes: el mayor contenido en *hierro* aporta el color intenso a los vinos tintos, el *magnesio* regula la acidez de los vinos y su equilibrio, la *arcilla*

da cuerpo y tanino al vino y el *silicio* potencia sus aromas. En este caso la ciencia y la tecnología contribuye de alguna manera a especificar el aporte de cada elemento de la zona geográfica con la calidad del producto.³

El tema de la innovación es otro elemento importante en la implementación de las IG y DO y algunos autores sugieren que las prácticas tradicionales pueden nutrirse con innovación para fomentar un producto sustentable (Bowen y Zapata, 2009). En tal sentido, si consideramos las características de la definición de innovación de Shumpeter, podemos decir que los productores titulares de indicaciones geográficas o denominaciones de origen pueden incorporar algunas mejoras en los procesos, uso de nuevas herramientas, incluso nuevas formas organizativas innovadoras que les permitan mejorar su interrelación y vinculación con terceros, todo esto sin que interfieran en la esencia del proceso y el producto, manteniendo las técnicas tradicionales de base.

Los desarrollos científicos también contribuyen a identificar los factores que explican la diferencia entre bienes producidos en una localidad con técnicas de elaboración específicas de otros que no comparten estas mismas cualidades. En esta medida, también pueden ser de gran utilidad para ayudar a proteger productos que cuentan con una IG de aquellos que tratan de asemejarseles.

Las Denominaciones de Origen (DO) y las Indicaciones Geográficas (IG) en Venezuela

En Venezuela existe cierta experiencia en la protección de Denominaciones de Origen. Mientras el país formaba parte de la CAN, hasta su salida en el año 2008, se otorgaron tres denominaciones de origen bajo la Decisión 486, que es el Régimen Común sobre Propiedad Industrial de la Comunidad Andina de Naciones, particularmente Cacao de Chuao, Ron de Venezuela y Cocuy Pecayero, que han sido renovadas. Posterior a la salida de Venezuela de la CAN, se volvió a aplicar la Ley de Propiedad Industrial del año 1955, la cual no contempla la protección de las indicaciones geográficas en general.

Las DO otorgadas por el Servicio Autónomo de la Propiedad Intelectual (SAPI), tienen un alto componente de conocimiento local y tradicional, principalmente el Cocuy de Pecaya, que originalmente era preparado por pueblos indígenas Caquetías, Jirajara y Ayamanes, en Falcón y Lara, y el cacao de Chuao que tiene más de cuatrocientos años cultivándose en el país. Por tanto, sería interesante determinar hasta que punto se han mantenido estas prácticas ancestrales y hasta que punto se han introducido elementos innovadores en este proceso.

³ Pliego de condiciones de la denominación de Origen Urvezzo, S.f. disponible en https://www.mapa.gob.es/es/alimentacion/temas/calidad-diferenciada/CARI%C3%91ENA_tcm30-209904.pdf. Consultado el día 01/06/2021.

A partir de octubre 2020, SAPI, mediante el aviso oficial SAPI-RPI-AO n° 19, de fecha 18 de Diciembre 2020, está aceptando solicitudes de Indicaciones Geográficas, aplicando directamente al Adpic, debido a que forma parte de nuestro ordenamiento jurídico interno.⁴

En marzo 2021, el Servicio Autónomo de la Propiedad Intelectual, ha publicado en el boletín de la propiedad Industrial n° 607, de fecha 12 de Marzo 2021, tres solicitudes nuevas de IG: cocuy larense, cacao carenero y cacao Caripito.

Podemos observar igualmente que estas solicitudes de IG, como, por ejemplo, el cocuy larense, son producto de técnicas ancestrales, combinadas con la experticia de maestros cocuyeros, quienes le han dado un aporte importante en el proceso y los dos tipos de cacao como Carenero y Caripito, que, son muy reconocidos en el país, tienen un componente elevado de prácticas y conocimientos tradicionales. Es importante determinar hasta que punto se han mantenido estas prácticas o se han incluido otros elementos innovadores.

Sobre el proyecto *Las Indicaciones Geográficas: entre la innovación y la tradición*

El proyecto que aquí describimos, surge como resultado de trabajos previos por parte de la autora con base en el interés de estudiar el tema de la preservación y protección de los conocimientos tradicionales de pueblos indígenas y locales. Luego de realizar un análisis sobre las diferentes formas de protección de estos conocimientos en países de América Latina y otros megadiversos, hemos considerado relevante explorar sobre las bondades de las indicaciones geográficas y su aporte como herramientas para la preservación de estos conocimientos tradicionales e incluso ancestrales.

Adicionalmente nos ha llamado la atención indagar cual ha sido el papel que tiene la innovación en estos procesos; es decir, determinar hasta que punto se han mantenido estas prácticas tradicionales o se han desarrollado algunos procesos y tecnologías para apoyar el desarrollo de estos productos. En conversación con productores de Caripito, que son apoyados por la Fundación Nuestra Tierra, observamos que han desarrollado un plan de acompañamiento a los productores de cacao de esa zona para mejorar las prácticas en lo que se refiere a los procesos de fermentación y secado, a través de asistencia técnica y suministro de cajas de fermentación. Estos elementos, que no formaban parte de sus tradiciones en esta fase de postcosecha, han incrementado la calidad de sus productos, por lo que es interesante observar como la introducción de una nueva herramienta, en este caso las cajas de fermentación, pueden constituirse en un aporte para estos procesos.

Se pretende incorporar al proyecto, a estudiantes de la especialización de Política y Gestión de la Innovación Tecnológica del Cendes, así como estudiantes de las

⁴ El Adpic fue aprobado por la Asamblea Nacional de Venezuela, el año 1994, mediante Gaceta Oficial 4.829.

especializaciones de Propiedad Intelectual de la Universidad Monte Avila, que actualmente están realizando sus trabajos de grado en esa área y de la Universidad de los Andes, con quien el Cendes hizo un convenio en 2016 para dictar dos cohortes en Caracas.

Objetivos del proyecto

El presente proyecto de investigación tiene por objeto analizar la relación existente entre el conocimiento tradicional, la innovación y el desarrollo sostenible, de cuatro casos de IG y DO en Venezuela.

Los objetivos específicos son:

- Analizar el proceso de elaboración del producto (materia prima, fases del proceso, envasado, marketing, comercialización) tomando en consideración las practicas tradicionales.
- Identificar la existencia de uso de tecnologías innovadoras (maquinaria, herramientas) nuevos procesos, formas de organización, vinculación, relacionadas con la elaboración del producto.
- Analizar el uso de practicas ambientalmente compatibles en el proceso, que apunten al desarrollo sostenible.
- Analizar el impacto de las vinculaciones de los productores con universidades, centros de investigación, instituciones del Estado, empresas, organizaciones no gubernamentales, asociaciones y Cámaras de productores, a nivel nacional e internacional para asistencia técnica, mantenimiento de la calidad, marketing, comercialización y exportación.

Por otra parte, hemos considerado una herramienta de análisis de las IG que han desarrollado investigadores del Max Planck de Innovación y competitividad, que se denomina en ingles *Giseti*, que combina tres conceptos de emprendimiento, el modelo de Innovación y tradición, y el modelo de Tradición de Emprendimiento Sostenible (Gocci et al., 2020).

En tal sentido, aplicaremos entrevistas, visitas de campo y revisión documental de las decisiones de otorgamiento de las DO e IG en los boletines de la Propiedad Industrial.

Algunas entrevistas preliminares a productores de cacao indican que ellos mantienen las prácticas tradicionales, que van de generación en generación, y que además toman en consideración el tema ambiental, como elemento importante para los procesos de fermentación y secado. En estos casos existe una tendencia a la agricultura orgánica, que implica la no utilización de productos químicos.

La utilización de este modelo de análisis es importante, ya que permitirá comparar casos en América Latina y Europa para analizar cómo se comportan estos tres elementos en diferentes países y su rol para promover el uso de las IG.

Referencias bibliográficas

- Astudillo, Francisco** (2017) «Obtención de Derechos de Propiedad Industrial sobre Indicaciones geográficas en Venezuela» *Tribuna del investigador*, vol 18, n° 1 2017, disponible en http://saber.ucv.ve/ojs/index.php/rev_ti/article/view/14225.
- Bowen, S., y A. Valenzuela Zapata** (2009). «Geographical indications, terroir, and socioeconomic and ecological sustainability: The case of tequila». *Journal of Rural Studies*, 25(1), 108-119. <https://doi.org/10.1016/j.jrurstud.2008.07.003>
- Gocci, A, G. Luetge, Christoph Luetge y Hristos Vakoufaris** (2020) «Between Tradition and Sustainable Innovation: Empirical Evidence for the Role of Geographical Indications» en *International Business Research*, vol. 13, n° 9. Canadá.
- Lozano, A., L. Samper y J. García** (2011) «Las Indicaciones Geográficas - IG y la ciencia como instrumento de competitividad: el caso del café de Colombia» en Simposio mundial sobre indicaciones geográficas, OMPI. Disponible en: https://www.wipo.int/edocs/mdocs/geoind/es/wipo_geo_lim_11/wipo_geo_lim_11_compilation.pdf.
- Montenegro, Yamile Andrea, Cabrera Peña e Isabel Karen** (2018). «El mercado de los productos con denominación de origen a través del comercio justo. Perspectivas y retos». *Boletín mexicano de derecho comparado*, 51(152), 655-677. Epub 30 de abril de 2020. <https://dx.doi.org/10.22201/ijj.24484873e.2018.152.12921>.
- Pliego de condiciones de la denominación de Origen Urvezzo** (s/f). disponible en https://www.mapa.gob.es/es/alimentacion/temas/calidad-diferenciada/CAR1%C3%91ENA_tcm30-209904.pdf.
- Quintela, I.** (2020) «Desde Bruselas: el gran valor económico de las indicaciones geográficas». Disponible en <https://www.revistaalimentaria.es/vernoticia.php?volver=¬icia=desde-bruselas-el-gran-valor-economico-de-las-indicaciones-geograficas>.

Leer la mente El cerebro y el arte de la ficción

JORGE VOLPI
Penguin Random House Grupo Editorial, México, 2007

por Ileana Iribarren* pp. 171-175

Jorge Volpi es un escritor mexicano, miembro de la denominada *generación del crack* y actualmente coordinador de Difusión Cultural de la UNAM. En 2018 obtuvo el Premio Alfaguara por su obra *Una novela criminal*. Había leído su novela *En busca de Klingsor*, publicada por Seis Barral en 1999 y no mucho más. No sé cómo di a parar con el ensayo que ahora comento, pero fue una de esas casualidades prodigiosas. Era lo que necesitaba leer en ese momento.

Como lectora —y a veces escritora— de ficción, se me han planteado múltiples interrogantes sobre el significado de la ficción en nuestras vidas. El aspecto lúdico del consumo de ficción me parece incuestionable: leemos para divertirnos, para pasar el rato. También leemos para instruirnos, para aprender. Pero, ¿es solo eso?, ¿qué nos aporta la ficción?, ¿cuánto influye en nuestras vidas?, ¿qué hacemos con todas esas emociones que sentimos al leer una buena novela?, ¿de qué manera los personajes y los paisajes ficticios forman parte de nuestra memoria?, ¿será posible que, como Alonso Quijano, confundamos la ficción y la realidad a tal punto que nos cueste diferenciarlas?

Volpi nos introduce en su ensayo, *Leer la mente*, cuestionando la opinión de algunos escritores que aseguran que la literatura —o el arte— «no sirve para nada», en el sentido de que no tiene una aplicación práctica, de que es prescindible. Dice el autor: «Se equivocan: en su calidad de herramienta evolutiva, el arte no puede sino perseguir una meta más ambiciosa. ¿Cuál? La obvia: ayudarnos a sobrevivir y, más aún, hacernos auténticamente humanos».

Entonces nos adentramos en un esquema evolutivo, de cómo la humanidad, desde sus inicios, utilizó la ficción para representar la realidad. La noción de *representación de la realidad* es la idea fundamental de toda ciencia, pero también del arte. Ya lo decía

* Matemática, Especialista en Probabilidades y Estadística, y Doctora en Matemáticas por la Universidad Central de Venezuela. Profesora titular jubilada de la Facultad de Ciencias de la misma universidad.
Correo-e: ileanairi@gmail.com

Aristóteles en su Poética, cuando describe el arte como *imitación de la realidad*. Este juego aparente, que es más antiguo de lo que pensamos, es la herramienta de la que disponemos para percibir y comprender la realidad. A través de las ciencias y del arte, el hombre construye modelos imitando los fenómenos naturales y los comportamientos humanos, y desde allí —simplificándolos o exagerándolos— intenta comprender su mecanismo. ¿Para qué? Para predecir el futuro, para protegerse del porvenir, para salvaguardar nuestra integridad como individuos y como especie.

Dice Volpi:

«Desde esta perspectiva, la ficción cumple una tarea indispensable para nuestra supervivencia: no solo nos ayuda a predecir nuestras reacciones en situaciones hipotéticas, sino que nos obliga a representarlas en nuestra mente —a repetirlas y reconstruirlas— y, a partir de allí, a entrever qué sentiríamos si las experimentáramos de verdad».

El arte, y en especial el arte de la ficción, nos ayuda a comprender el comportamiento humano, no de la misma manera a como lo haría un psicólogo, sino a través de la confrontación con una gran cantidad de situaciones y personajes, inventados por un autor, que se parecen a las reales. La información que recibimos a través de la ficción es procesada en nuestra mente como si fueran reales:

«Porque los mecanismos cerebrales por medio de los cuales nos acercamos a la realidad son básicamente idénticos a los que empleamos a la hora de crear o apreciar una ficción. Su suma nos ha convertido en lo que somos: organismos autoconscientes, bucles animados».

De todas maneras, lo que percibimos de la realidad conlleva nuestra interpretación de ella y necesariamente nuestra imaginación la moldea, la recrea y la hace a nuestra medida. No tenemos opción, es lo único que podemos hacer para acceder a ella. Lo que conocemos de las personas que nos rodean no es mucho más de lo que conocemos de un personaje de ficción. Por lo tanto, podemos decir que Volpi no exagera cuando dice:

«El como si que nos permite tolerar el universo imaginario de una novela es idéntico, pues, al como si que nos lleva a asumir que la realidad es tan sólida y vigorosa como la presenciamos. Si la ficción se parece a la vida cotidiana es porque la vida cotidiana también es —ya lo suponíamos— una ficción. Una ficción *sui generis*, matizada por una ficción secundaria —la idea de que la Realidad es real—, pero una ficción al fin y al cabo».

Entonces vivimos tanto de la realidad, de lo experimentado, como de la ficción, lo imaginado. Pero, lo imaginado, cuando lo percibimos a través de la ficción creada por otros, entra a formar parte de las imágenes que constituyen nuestra memoria. La memoria

propia y la memoria prestada. Con la ficción construimos situaciones imaginarias que nos preparan en el caso de que nos hallemos confrontados a situaciones similares reales.

«Cuando no descansa en un dogma, la ficción nos permite, por el contrario, ensanchar nuestra idea de lo humano. Con ella no solo conocemos otras voces y otras experiencias, sino que las sentimos tan vivas como si nos pertenecieran»

Volpi nos hace un somero recorrido por los estudios recientes de las neurociencias. De cómo las emociones, reales o ficticias, juegan un papel fundamental en el proceso de la construcción del yo. De cómo la invención de la ficción fue un paso fundamental en la evolución humana que, de alguna manera, contribuyó a la configuración de la consciencia: la propia y la colectiva. Esa consciencia le dio a la humanidad una cierta supremacía sobre otras especies. De cómo la memoria crea patrones de comportamiento y nos inducen a actuar de acuerdo a ellos. Mientras más complejos sean esos patrones, mejores serán nuestras respuestas. Cito de nuevo al autor:

«No quiero exagerar: leer cuentos y novelas no nos hace por fuerza mejores personas, pero estoy convencido de que quien no lee cuentos y novelas —y quien no persigue las distintas variedades de la ficción— tiene menos posibilidades de comprender el mundo, de comprender a los demás y de comprenderse a sí mismo. Leer ficciones complejas, habitadas por personajes profundos y contradictorios, como tú y como yo, como cada uno de nosotros, impregnadas de emoción y desconcierto, imprevisibles y desafiantes, se convierte en una de las mejores formas de aprender a ser humano.»

El autor resume en su prólogo la intención de su ensayo con estas palabras:

«Mi hipótesis central: si la ficción es una herramienta tan poderosa para explorar la naturaleza —y en especial la naturaleza humana—, es porque la ficción también es la realidad. Una vez que las percepciones arriban al cerebro, este órgano húmedo y tenebroso codifica, procesa y a la postre reinventa el mundo tal como un escritor concibe una novela o un lector la descifra. Aun si en la mayor parte de los casos somos capaces de diferenciar lo cierto de lo inventado, su sustancia se mantiene idéntica. A causa de ello, la ficción resulta capital para nuestra especie. La literatura no sirve para entretenernos ni para embelesarnos. La literatura nos hace humanos.»

En el capítulo *La última función del Teatro Cartesiano y los rizos de Hofstadter*, Volpi, quien ha tenido la suerte de conocer personalmente a Hofstadter, hace referencia a las ideas del autor del famoso libro, *Gödel, Escher y Bach: un eterno y grácil bucle*, publicado en 1979, (y que tuve la suerte de leer algunos años después, en su traducción al francés) para mostrarnos cuán compleja es la creación artística, desde diversos puntos de vista. Las innovadoras observaciones de Hofstadter sobre el comportamiento de la mente siguen tan vigentes como lo fueron en el momento de la publicación de su obra.

En *La máquina de Joyce y el robot psicoanalista*, el ensayo de Volpi nos pasea, siguiendo al filósofo Daniel Dennett, por el funcionamiento de las computadoras, desde Alan Turing y von-Neuman hasta los recientes avances en inteligencia artificial. Sin duda, las computadoras son el resultado del estudio del comportamiento de la inteligencia humana, de nuestro análisis sobre nuestra propia manera de pensar. A su vez, las computadoras nos han enseñado sobre nuestro propio funcionamiento cognitivo. La imitación del razonamiento humano, intentado mejorarlo, nos ha llevado a grandes logros tecnológicos, pero desde sus inicios nos hemos preguntado si las máquinas «pensantes» lograrán superarnos. Es el tema de muchas extraordinarias obras de ficción.

En el capítulo *La memoria de Leonardo DiCaprio y el olvido de Jim Carrey*, Volpi discute las intrincadas trayectorias de la memoria: la memoria falsa o inventada; la memoria personal o la histórica; los mecanismos, aún no bien entendidos, de cómo funciona y de las terribles consecuencias que puede tener para nuestra consciencia el perderla. La memoria es el ingrediente detonador de cualquier ficción. El escritor evoca su memoria para crear su obra y el lector evoca la propia para interpretar la lectura. Finalmente, la empatía es el tema del capítulo *Lectores camaleón y novelas espejo*. Muchas veces se ha dicho que el arte de crear ficción es el arte de la empatía. Solo poniéndonos en el lugar de otro podemos crear personajes, inventarnos sus posibles caracteres y jugar con sus reacciones en el mundo de los posibles. Pero, ¿cómo sucede esto en nuestra mente?, ¿qué son esas neuronas llamadas «espejo»? ¿para qué sirven? Entramos en las emociones y en los trabajos de Antonio Damasio, neurocientífico portugués, quien ha estudiado arduamente el papel que juegan las emociones en la construcción de nuestra estructura mental. Pero si bien, la ficción es una maquinilla de generar emociones, también nos provee de nuevas estructuras de razonamiento, de herramientas para analizar la vida y confrontarnos con nuestra realidad.

Jorge Volpi conoce bien los caminos del creador de ficción: las herramientas y artilugios que utiliza el escritor para inventar una buena historia y para producir el efecto emocional que quiere en el lector. En este sentido, el libro tiene un valor agregado para todo aquel que se interese por escribir ficción. Su propio ensayo está narrado con estas herramientas, lo que hace de su lectura, además de esclarecedora, sumamente placentera. Nos muestra desde su actividad de creador de ficción sus propios conflictos a la hora de crear y de inventar historias.

Hay algunos libros que cuando te caen en las manos y comienzas a leer las primeras líneas no lo puedes soltar. Esto puede suceder por muchas razones, pero hay una especial, la que me ocurrió con el libro de Volpi, que es: «Esto se parece mucho a lo que yo he estado pensando, este es el libro que me hubiese gustado escribir». Guardando las distancias con el autor, que además de ser un escritor de ficción con una amplia trayectoria y poseedor de un conocimiento vasto en temas científicos, los temas que trata en este ensayo han sido de mis recientes obsesiones.

El enigma de la razón

HUGO MERCIER y DAN SPERBER
Cambridge, MA, Harvard University Press, 2017

por Jesús López* pp. 175-179

Hugo Mercier y Dan Sperber, investigadores del Instituto Jean Nicod de París, en su libro *El enigma de la Razón*, plantean un cambio de mirada en los enfoques sobre la razón. Los autores argumentan que pensamos que la razón existe para cumplir una función y en realidad es para otra. Algo similar a lo que sucede cuando se observa la imagen de un reclinatorio y se analiza en correspondencia con las funciones de una silla y, a partir de este razonamiento, llegamos a la conclusión de que está mal diseñada. No obstante, si nos damos cuenta que es un reclinatorio podemos establecer que está bien diseñada para cumplir con la función de rezo.

El desarrollo del hilo conductor del libro está marcado por dos enigmas respecto de la razón:

1. ¿Por qué solo los seres humanos están dotados con este mecanismo mental que no es ordinario? ¿Por qué tal capacidad no ha evolucionado en otros organismos?
2. ¿A qué obedece la falta de «encaje» entre la razón y la realidad, cuando se observa en la experiencia y muestra en los experimentos, que es imperfecta, sesgada y susceptible de cometer errores?

El libro consta de cinco partes o secciones y de dieciocho capítulos. La sección I está dedicada a una comprensión de *lo qué es la razón* y a cuestionar lo que los autores denominan «el Dogma» sobre la razón. En las secciones II y III se establecen nuevas hipótesis de *para qué es la razón*, haciendo énfasis en los temas de inferencia, intuiciones y meta-representaciones, y las secciones IV y V, están referidas a lo que la razón puede y *no puede hacer*, colocando el énfasis en los sesgos de razonamiento y en la función social de la razón.

Entre las afirmaciones centrales del texto, se encuentran dos que resultan de interés resaltar:

- «La razón, argumentamos, es un mecanismo de inferencias intuitivas sobre razones en las que la lógica juega en el mejor de los casos un papel marginal»

* Profesor-Investigador del Área de Teoría y Método de la Planificación del Centro de Estudios del Desarrollo, Cendes-UCV.
Correo-e: camiseba@gmail.com

(p.124). La razón, en este caso, es considerada por los autores, como un mecanismo de inferencias intuitivas meta-representacionales que se soporta sobre un tipo de representaciones: las razones.

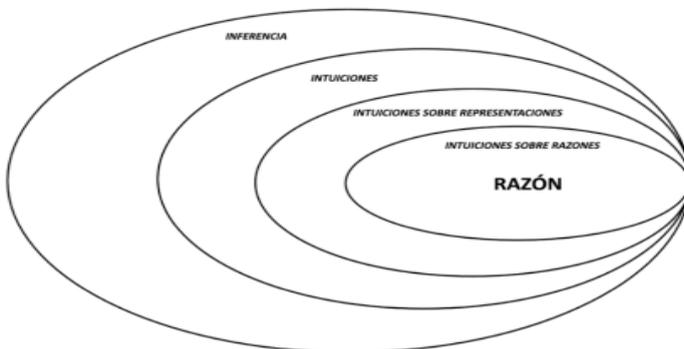
- «La función de la razón es producir y evaluar justificaciones y argumentos en diálogo con otros» (p.222). En especial, en los roles del ser humano de comunicación y cooperación. «La argumentación es una forma de comunicación y, por lo general, se lleva a cabo de manera cooperativa» (p.232).

En lo que respecta a los argumentos que fundamentan a las afirmaciones centrales, entre otros, podemos señalar:

- «Representaciones de representaciones, también conocidas como representaciones de orden superior o como meta-representaciones, desempeñan un papel único en la cognición humana y la vida social» (p.109).
- «La razón ha evolucionado como una adaptación al nicho hipersocial que los seres humanos han construido para sí mismos» (p.326). «...la razón evolucionó como una adaptación a un nicho ecológico especial, un nicho que los humanos construyeron y mantienen para sí mismos con sus intensas relaciones sociales, poderosos lenguajes y rica cultura» (p.126).
- La razón no funciona sola, sino como parte de una compleja combinación de mecanismos inferenciales especializados en ayudarnos a resolver problemas distintos. En la figura 1 se puede observar como la razón está inserta en varias categorías de inferencia, siendo los círculos los que representan estas categorías en correspondencia con una taxonomía de los mecanismos cognitivos.

Figura 1 (*ídem* en el *Enigma de la razón*)

Categoría de los mecanismos mentales



Este texto aporta un enfoque novedoso y sistemático sobre el tema de la racionalidad y las argumentaciones humanas, para lo cual los autores logran hilvanar planteamientos de la psicología evolutiva y experimental, la filosofía y la antropología cognitiva para fundamentar sus afirmaciones centrales. La Teoría Argumentativa de la Razón es de suma relevancia para los que estamos dedicados a las investigaciones sobre cómo propiciar un liderazgo democrático para un cambio transformador y sobre cómo diseñar modos de planificar acuerdos con ambientes sociales democráticos y complejos.

El Tercero Oculto

BASARAB NICOLESCU

Quantum Prose Inc. New York, 2016

por Jesús López

El Tercero Oculto es una compilación de mil veintidós «teoremas poéticos», escritos por el físico teórico rumano Basarab Nicolescu, pionero de la metodología transdisciplinaria y fundador del Centro Internacional de Investigaciones y Estudios Transdisciplinarios (Ciret), con sede en París.

Los teoremas poéticos se agrupan en trece secciones, a saber:

- 1) Niveles de realidad
- 2) Razón
- 3) Ciencia y tradición
- 4) Sentido
- 5) Transdisciplinarietà
- 6) La poética cuántica
- 7) Cosmodernidad
- 8) Estupidez
- 9) Naturaleza
- 10) El tercero oculto
- 11) Dios
- 12) Vida / Muerte, y
- 13) Yo

Es un texto de difícil lectura si no se conoce el enfoque conceptual y la obra del autor. Ello es debido a que introduce al lector de manera directa a los teoremas poéticos y esto se

convierte en un obstáculo a la comprensión de cada teorema en el contexto de determinada sección y en su sentido integral. A tales fines, resumo algunos de los planteamientos de Nicolescu extraídos del desarrollo de sus investigaciones, con el propósito de proporcionar un marco referencial que facilite el comprender los teoremas poéticos del autor.

- La realidad es lo que se resiste a nuestras experiencias, representaciones, descripciones, imágenes; siendo lo real «lo que es» y está velado para siempre. Además, existe una discontinuidad real entre los límites disciplinarios.
- La trascendencia, inherente a la transdisciplinariedad, es la trascendencia del sujeto, y el imperativo es la unidad del conocimiento. Esta última, no es ni exterior ni interior: es a la vez exterior e interior.
- La metodología de la transdisciplinariedad planteada por Nicolescu, parte de tres axiomas:

Axioma 1: Niveles de la realidad (*lo ontológico*), referido a una realidad multi-dimensional y multireferencial, con diferentes niveles en el sujeto y en el objeto;

Axioma 2: La lógica del tercero incluido (*lo lógico*), relativo al paso de un nivel de la Realidad a otro. En el sentido de que el estado T, presente a un cierto nivel, está unido a un par de contradictorios (A no-A) del nivel inmediatamente adyacente; y

Axioma 3: Complejidad (*lo epistemológico*), entendida como una emergencia de la pluralidad niveles de la Realidad en una totalidad y la cual es una unidad «abierta» en el sentido gödeliano.

- El Tercero Oculto es asumido por el autor como la zona de no resistencia o de mediación entre sujeto y objeto. Las disciplinas eliminan de manera arbitraria la interacción entre sujeto y objeto. Cuando en realidad, para el autor, la persona humana aparece como un interfaz entre el tercer oculto y el mundo. Establece que la discontinuidad entre los diferentes niveles de realidad en el objeto y en el sujeto, se compensan con la continuidad de la información contenida en el tercer oculto.

Teniendo en consideración esta breve síntesis, ahora revisemos algunos de los teoremas poéticos.

«La palabra viva: relámpago cruzando en un solo instante todos los niveles de Realidad». Este teorema aparece en la sección: niveles de realidad y está relacionado con el axioma 1.

«La imaginación cuántica es la circulación de energía entre dos o más niveles de la Realidad ligada por la discontinuidad». Este teorema aparece en la sección: la poética cuántica, pero se inscribe en el axioma 1 y se asume que en un cambio de nivel las leyes y los conceptos son diferentes.

«Lo único que realmente vale la pena ser buscado en este mundo es el tercero incluido en secreto». *Este teorema está referido de manera directa al tercero oculto y a su papel en la interacción entre sujeto y objeto.*

Bajo esta perspectiva, considero que se facilita la lectura de los teoremas poéticos del profesor Basarab Nicolescu y se puede captar la profundidad de su pensamiento.

«Hay tantos niveles de percepción como niveles de realidad».

«El conocimiento surge de la unidad entre el observador y lo que se observa.

El pensamiento que se limita al observador o a lo que es observado no es pensamiento científico».

Esta selección de teoremas, si se quiere arbitraria, solo busca hacer ver el cómo los teoremas poéticos adquieren sentido cuando se considera el marco de referencia de su autor. Quizás estemos, como señala Nicolescu, en el umbral de un nuevo Renacimiento que exige una conciencia cosmoderna.

«La única revolución real de este siglo: el encuentro contemporáneo entre ciencia y sentido».

«Un mundo civilizado es un mundo tanto cuántico como poético».

«El encuentro entre la poética y lo cuántico engendra el sentido».

«La materia poética es la energía de la unidad cósmica».

Autores

Paola Bautista de Alemán

Doctora en Ciencia Política por la Universidad de Rostock (2019). Su disertación, dirigida por el Prof. Nikolaus Werz, se tituló «Auge y crisis de las democracias pactadas: Venezuela, España y Chile». Periodista por la Universidad Católica Andrés Bello y Magister en Ciencia Política por la Universidad Simón Bolívar. Actualmente es presidenta de la Fundación Juan Germán Roscio y de la Asociación Civil Forma, y miembro de la Junta de Dirección Nacional de Primero Justicia. Autora del libro *A callar que llegó la revolución*; editora del libro *Autocracias del S.XXI: caso Venezuela*; Directora de la Revista *Democratización* y Columnista de *Diálogo Político*.

Correo-e: pdealeman@gmail.com

Miguel Ángel Martínez Meucci

Doctor en Conflicto Político y Procesos de Pacificación por la Universidad Complutense de Madrid (2010). Licenciado y Magister en Ciencias Políticas por las Universidades Central de Venezuela y Simón Bolívar, respectivamente. Profesor Auxiliar (III) en la Universidad Austral de Chile. Ha sido profesor asociado en la Universidad Simón Bolívar (donde fue Coordinador de Postgrados en Ciencia Política, 2012-2015) y profesor contratado en las Universidades Metropolitana y Católica Andrés Bello, Caracas. Alrededor de 40 publicaciones académicas (libros, capítulos de libros, artículos arbitrados y policy papers) y más de 100 divulgativas. Actualmente es miembro del Comité Ejecutivo de la Sección Venezolana de LASA, de la directiva del Observatorio Hannah Arendt y del Comité Académico de Cedice.

Correo-e: martinez.meucci@gmail.com y miguel.martinez@uach.cl

Carmen Geraldine Arteaga Mora

Doctora en Ciencia Política, Universidad Simón Bolívar; Magíster Scientiarum en Ciencia Política, Universidad Simón Bolívar; Licenciada en Sociología, Universidad Católica Andrés Bello. Profesora Asociada, a tiempo integral, Departamento de Ciencias Sociales de la Universidad Simón Bolívar. Profesora Asociada, a tiempo convencional, Escuela de Comunicación Social de la Universidad Católica Andrés Bello. Líneas de investigación:

Sociología Política, narrativas políticas y estudios del discurso, representaciones discursivas en textos escolares, memoria colectiva, imaginario colectivo, opinión pública.

Correo-e: carteaga@usb.ve / carmenarteaga2008@gmail.com

Nicolás Echeverri Rentería

Economista de la Universidad Pontificia Javeriana, Cali-Colombia. Especialista en Finanzas y Magister en Administración Financiera de la Universidad Eafit. Investigador Universidad Eafit. Trader División de Tesorería Mesa de dinero Banco Itaú, Trader División de Tesorería Mesa de dinero Banco de Occidente. Investiga temas relacionados con la quiebra empresarial.

Correo-e: necheverrr@eafit.edu.co

Armando Lenin Támara Ayús

Economista de la Universidad de Antioquia, Medellín-Colombia; Especialista en Gerencia y Evaluación de Proyectos de la Universidad del Norte, Barranquilla-Colombia. Magister en Ciencias de las Finanzas de la Universidad Eafit, Medellín-Colombia y Ph.D en Administración de la Universidad de Medellín, Colombia. Tesis doctoral *Cum Lauden* Distinguida. Profesor Titular de la Universidad Eafit. Investigador Asociado Colciencias. Ha trabajado como profesor de pregrado y postgrado en Universidad Nacional de Colombia, Universidad de Antioquia, Universidad de Medellín y Universidad Pontificia Bolivariana de Medellín y Montería. Investiga temas relacionados con el riesgo de crédito y la quiebra empresarial.

Correo-e: atamaraa@eafit.edu.co

Fabio Luciano Violín

Doctor en Medio Ambiente y Desarrollo Regional (Uniderp) y Máster en Estrategias y Organizaciones (UFPR). Profesor adjunto y Vicerrector ejecutivo del campus de Rosana -SP vinculado al curso de Turismo de la Universidad Estadual de São Paulo (Unesp). Responsable del Programa de Educación Tutorial (PetTurismo). Línea de investigación asociada a la Economía Compartida y los servicios de transporte compartido.

Correo-e: fabio.violin@unesp.br

Verónica Pérez

Doctora en Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Argentina. Investigadora del Conicet en la Escuela Interdisciplinaria de Altos Estudios Sociales de la Universidad Nacional de San Martín, Argentina y profesora de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires.

Correo-e: veronikaperez@gmail.com

Esteban Serrani

Doctor en Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Argentina. Investigador del Conicet y Profesor de la Escuela Interdisciplinaria de Altos Estudios Sociales de la Universidad Nacional de San Martín.

Correo-e: eserrani@gmail.com

Normas para autores

Los manuscritos enviados a la *Revista Cuadernos del Cendes* son sometidos, en primer lugar, a la revisión del Comité Editor para garantizar que cumplan con los requisitos mínimos de calidad, propios de una revista académica, y que sean procedentes dentro de la temática del desarrollo. Si el veredicto del Comité es favorable, el texto se remite a expertos de reconocida trayectoria en el tema en cuestión para su arbitraje, bajo el sistema doble ciego. Las sugerencias de los árbitros, cuando las hubiere, serán dadas a conocer, con la confidencialidad del caso, a cada autor.

Los artículos científicos a ser considerados para su publicación por el Comité Editor de la *Revista Cuadernos del Cendes* deben cumplir los siguientes requerimientos:

- **Propuesta de artículo**

El artículo deben ser enviado al correo electrónico del Departamento de Publicaciones del Cendes: cupublicaciones@gmail.com dirigido al Comité Editor de la *Revista Cuadernos del Cendes* acompañado con una correspondencia de Certificación de Originalidad del artículo propuesto, haciendo constar que el mismo no ha sido presentado ni publicado en otras revistas científicas, nacionales o internacionales, ni en ningún portal electrónico de acceso abierto y que, por tanto, puede ser sometido a evaluación de acuerdo a las normas del Comité Editor de la Revista Cuadernos del Cendes.

- **Las propuestas deben incluir**

- Título del artículo en español e inglés (máximo 15 palabras)
- Nombre del autor o autores con su correspondiente mini sinopsis curricular de 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), (colocar coma) 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.