

CUADERNOS DEL CENDES
AÑO 41, N° 116
TERCERA ÉPOCA
MAYO-AGOSTO 2024
VERSIÓN DIGITAL
ISSN: 2443-468X
VERSIÓN IMPRESA
ISSN: 1012-2508
CARACAS-VENEZUELA

CUA DER NOS DEL CEN DES

116



**CEN
DES**

Centro de Estudios del Desarrollo
Universidad Central de Venezuela

CUADERNOS DEL CENDES
AÑO 41. N° 116
TERCERA ÉPOCA
MAYO-AGOSTO 2024
VERSIÓN DIGITAL
ISSN: 2443-468X
VERSIÓN IMPRESA
ISSN: 1012-2508
CARACAS-VENEZUELA

CUA DER NOS DEL CEN DES

116

Revista Cuadernos del Cendes. 1983 -

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

Cuatrimestral

ISSN: 1012-2508

Revista Cuadernos del Cendes

Año 41, N° 116

Mayo-agosto 2024

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

© Cendes, UCV 2024

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 Analiétt 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
Jesús López

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

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

Energía: disrupciones tecnológicas
 sin avances en la transición ecológica
 Energy: Technological Disruptions
 No Progress in the Ecological Transition
 Karenia Córdova
 Alexis Mercado

39

Más sombras que luces
 Revisión sistemática de los obstáculos
 de la integración latinoamericana
 More shadows than lights.
 Systematic review of the obstacles
 to Latin American integration
 Carlos Hernán González P.
 Lina María Flórez G.
 Catalina María Uribe R.
 Laura Catalina Vásquez Y.

61

Las Naciones Unidas
 y la cooperación internacional
 sobre inteligencia artificial
 The united nations
 and international cooperation
 on artificial intelligence
 Carlos David Zavarce V.
 Carlos Eduardo Zavarce C.

81

Auge y caída del programa estadounidense
 de Transferencias Condicionadas
Family Rewards
 The Rise and Fall of U.S.
 Conditional Cash Transfer
 Family Rewards
 Augusto de Venanzi

107

La estructura ocupacional de los
 sectores económicos asociados
 a la economía popular
 en Argentina
 The occupation structure of the
 Associated economic sectors
 to the popular economy
 in Argentina
 Lucila D'Urso
 Pablo Wahren

135

La gerencia positiva
 Jesús Velasco C.

167

**Políticas públicas y coaliciones de cambio:
rediseño de regulaciones ambientales
para la salmónica en Chile** Public policies and change coalitions:
redesign of environmental regulations
for salmon farming in Chile

Cristian Zahn-M.
Claudio Rivera-M.
Arturo Vallejos-R.

Documento Document

197

**Negociaciones entre Rómulo Betancourt
y Nelson A. Rockefeller, 1947-1949** Negotiations between Rómulo Betancourt
and Nelson A. Rockefeller, 1947-1949

Yolanda Texera A.

Reseñas Reviews

215

Proyecto de Investigación Research Project

**Nutrición infantil en emergencia:
el caso del estado Trujillo** Child Nutrition in Emergency
The Case of the State of Trujillo

Yngrid Candela

221

Eventos Events

**47th Reunión científica anual de la International
Society of Political Psychology. ISPP 2024** 47th Annual Scientific Meeting of the International
Society of Political Psychology. ISPP 2024

Yorelis J. Acosta

Reseñas bibliográficas Bibliographical Reviews

227

**La libertad democrática
Daniel Innerarity** Democratic Freedom
por Nelly Arenas

**Liderazgo
Seis estudios sobre estrategia mundial
Henry Kissinger** Leadership
Six Global Strategy Studies
Henry Kissinger
por Jesús López

Información editorial Editorial Information

237

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

Presentación

En su número 116, la revista *Cuadernos del Cendes* se compone de siete artículos, número superior al acostumbrado en razón de la feliz afluencia en los últimos meses de excelentes artículos provenientes de toda América.

El primer artículo, realizado por Alexis Mercado y Karenia Córdova, es de un tema sumamente actual, que tiene al mundo abrumado: la crisis climática. El análisis que nos presentan los autores aborda el estado actual del problema en toda sus complejidades, entre las que están incluidas las nuevas formas de contaminación que generan las fuentes alternas de energía.

El segundo artículo, elaborado por Carlos Hernán González Parias, Lina María Flórez González, Catalina María Uribe Rueda y Laura Catalina Vásquez Yepes, profundiza acerca de las razones que han impedido el éxito de los diversos esfuerzos de integración llevados a cabo en América Latina a partir de una exhaustiva revisión de la bibliografía existente al respecto.

De seguidas, el artículo de Carlos David Zavarce Velasquez y Carlos Eduardo Zavarce Castillo, se sumerge en el estudio de los materiales producidos por las Naciones Unidas en torno al tema de la inteligencia artificial, a fin de identificar los retos y desafíos que ella supone, así como los organismos involucrados y los intereses de éstos en su empleo en materia de cooperación internacional.

Augusto de Venanzi nos ofrece el cuarto artículo, centrado en el análisis de un programa mexicano de transferencias replicado en un país desarrollado, EE. UU., para indagar sobre las razones que impidieron que sus resultados no satisficieran las expectativas de la alcaldía de New York, ente que lo puso en práctica.

En el quinto artículo, escrito por Lucila D'Urso y Pablo Wahren, se presentan los resultados de una investigación en Argentina sobre los trabajadores que operan en condiciones de informalidad, mediante el estudio agregado de los sectores en los cuales se desempeñan.

El penúltimo artículo corresponde a Jesús Velasco Calderón, el cual versa sobre el tipo de gerencia, que el autor llama gerencia positiva, que debería implantarse en todas las organizaciones y empresas, ya que, basada en la valorización del ser humano y en sus capacidades, la considera la condición primerísima para alcanzar altos niveles de eficiencia y éxito.

El artículo de cierre nos lo proporcionan Cristian Zahn-Muñoz, Claudio Rivera-Mercado y Arturo Vallejos-Romero, el cual estudia el rol que han cumplido las organizaciones ambientalistas de diferentes inclinaciones políticas, en la regulación de la pesca del salmón en Chile.

La segunda sección comienza en esta oportunidad con el documento de Yolanda Texera Arnal, quien reconstruye las relaciones que sostuvieron Rockefeller y Rómulo Betancourt a lo largo del proceso que terminó estableciendo el pago fifty fifty de las ganancias producto de la explotación del petróleo entre las compañías americanas y nuestro país.

Yngrid Candela expone el trabajo de investigación en el cual está involucrada, dedicado al seguimiento del proyecto de la ONU, junto a diversos entes públicos y privados, en el estado Trujillo, cuyo fin es evaluar los niveles de desnutrición existentes en la población infantil, adolescente y maternal.

El evento reseñado en esta ocasión está a cargo de Yorelis Acosta, quien nos informa sobre el Congreso en el cual participó en Chile por la celebración de la 47 reunión de la Sociedad de Psicología política y sobre el contenido de la ponencia que ella presentó.

Las reseñas bibliográficas son dos en este número. La primera nos la ofrece Nelly Arenas sobre un libro dedicado al análisis de la democracia, y con ello de la libertad, en la actualidad, abordando los principales temas que están hoy en día en la palestra pública, analizando sus relaciones, limitaciones y retos.

La segunda reseña nos la proporciona Jesús López, miembro de nuestro Comité Editorial, sobre un libro de Henry Kissinger dedicado al estudio del liderazgo a través de la indagación de seis famosos líderes a nivel internacional en los años XX.

Comité Editor

Energía: disrupciones tecnológicas sin avances en la transición ecológica*

KARENIA CÓRDOVA**
ALEXIS MERCADO

pp. 1-37

Resumen

A pesar del acelerado desarrollo de las energías alternas, que genera importantes impactos ambientales, la matriz energética global continúa asentada en los combustibles fósiles, persistiendo los problemas del calentamiento global que difícilmente se mantendrá por debajo de 2°C. Estando en marcha una revolución tecnológica, no se constata una transición energética limpia, puesto que se da en una trayectoria tecnoeconómica que demanda intensivamente materiales y energía. Las transformaciones tecnológicas son insuficientes para avanzar en la transición ecológica, llevando a analizar los cambios que promuevan esta transición, identificándolos en las interacciones en el sistema sociotécnico. Estos cambios deben ser impulsados por factores socio-institucionales que modifiquen la configuración de la matriz energética, reduzcan los desequilibrios de poder entre los actores con relación a la orientación del desarrollo tecnológico e impulsen cambios en el consumo final.

Palabras clave

Transición energética / Transición ecológica / Sistema sociotécnico / Disrupciones

Abstract

Despite the development of alternative energies, which is generating significant environmental impacts, the global energy matrix continues to be based on fossil fuels, with the problems of global warming persisting, which will hardly remain below 2°C. While a technological revolution is underway, a clean energy transition is not observed, because it occurs in a techno-economic trajectory that intensively demands materials and energy. Technological transformations are insufficient to advance to the ecological transition, leading to the analysis of the changes that promote this transition and identifying them in the interactions in the sociotechnical system. These changes must be driven by socio-institutional factors that modify the configuration of the energy matrix, reduce power imbalances between actors, in relation to the orientation of technological development and drive changes in final consumption.

Key words

Energy Transition / Ecological Transition / Sociotechnical System / Disruptions

* Este artículo es un aporte al proyecto de investigación: «Transformaciones sociotécnicas, degradación ambiental y ampliación de las asimetrías: América Latina en la transición ecológica» patrocinado por el Global Research of Paris (GRIP) y varias universidades latinoamericanas.

** Profesora Asociado, Instituto de Geografía-Universidad Central de Venezuela (UCV). Geógrafa (UCV). M.Sc en Planificación de Sistemas Energéticos, Universidad de Campinas, Brasil. Doctora en Arquitectura (UCV). Directora del IGDR. Coordinadora-Editora de la Revista Terra.
Correo-e: karenia@gmail.com

Profesor Titular emérito, Centro de Estudios del Desarrollo (Cendes) Universidad Central de Venezuela (UCV). Químico (UCV). M.Sc en Política Científica y Tecnológica, Universidad de Campinas, Brasil. PhD Estudios Sociales de la Ciencia (Instituto Venezolano de Investigaciones Científicas -IVIC).
Correo-e: alexisms60@gmail.com

Introducción

Transcurridas algo más de dos décadas del siglo XXI, la matriz energética global continúa basándose fundamentalmente en los combustibles fósiles. En el año 2022, éstos respondían por el 82 por ciento del consumo primario global de energía y, si bien se constataba una reducción de su participación de poco más del 5 por ciento en el consumo total respecto al año 2010, ello no significó una disminución de su crecimiento. Por el contrario, registró un alza de 10,7 por ciento, aumentando de forma concomitante las emisiones de Dióxido de Carbono (CO₂) y agravándose los problemas asociados al calentamiento global.

Las energías alternas, por su parte, experimentaron importante crecimiento entre estos años, algo superior al 500 por ciento. No obstante, su participación en el consumo global de energía en 2022 alcanzó apenas el 7 por ciento. Esto, sin embargo, no las exime de estar generando nuevos y crecientes impactos ambientales. La matriz energética global preserva los peores efectos de las energías fósiles, al que se adicionan los de las fuentes alternas, complicando significativamente la situación socio-ambiental global.

La humanidad se debate entre un sostenido consumo de energía y recursos, y la necesidad de aminorar el calentamiento global y la contaminación. La imperativa reducción de los gases de efecto invernadero (GEI) presiona al abandono de los combustibles fósiles, impulsando el desarrollo de tecnologías que hacen aprovechables otras fuentes de baja emisión de dicho GEI. Paradójicamente, éstas últimas posibilitan mantener la vigencia de los grandes sistemas tecnológicos de la energía,¹ que son cimiento de una estructura económica global fundamentada en el crecimiento continuo. Es por esto que, aun cuando se introducen innovaciones radicales en la matriz energética –en los componentes técnicos– no ocurre, necesariamente, una efectiva sustitución de las energías fósiles, conservándose, además, un perfil de generación y consumo intensivo, no sustentable. De esa forma, será prácticamente imposible disminuir las emisiones para mantener el calentamiento global por debajo de los 1,5° centígrados, pero, incluso, el escenario de 2° C –nivel definido por el IPCC como límite recomendable para mitigar los impactos de los eventos climáticos extremos y limitar los

¹ Asumiendo la definición de Hughes (1987) que establece que los sistemas tecnológicos están integrados por componentes técnicos (artefactos y procesos de producción) y organizacionales (empresas manufactureras, de asistencia técnica y financieras). Integran, además, componentes científicos y de enseñanza, y de legislación como regulaciones y normas.

riesgos sobre la biodiversidad y los ecosistemas— también sería un objetivo inalcanzable, aun cumpliéndose las proyecciones más drásticas de disminución de emisiones (Hansen *et al.*, 2023).²

Los obstáculos para alcanzar estas metas se evidenciaron en la 28ª Conferencia de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático,³ tanto en las desavenencias entre los países que aspiran una reducción progresiva (*phase-down*) en el uso de los combustibles fósiles—muchos de ellos productores—y los que aspiran su retirada progresiva o gradual (*phase out*) como en el reconocimiento, en el acuerdo final, de que «a pesar de los esfuerzos de mitigación, adaptación, medios de implementación y soporte, las partes están lejos de alcanzar el propósito del Acuerdo de París de 2015 y sus objetivos a largo plazo» (Lungenstrass *et al.*, 2023). Todo indica que falta mucho para lograr la transición energética.

En la insoluble asociación entre desarrollo y crecimiento económico radica la imposibilidad de avanzar hacia la transición ecológica, aspecto que será abordado en la primera parte de este artículo. En el acápite siguiente, se trabaja con los indicadores del PIB global y del consumo primario de energía, para mostrar su evolución, evidenciando que el crecimiento sostenido es consustancial al incremento del consumo energético. Seguidamente, se analizan los escenarios de calentamiento global, evidenciando que la matriz energética preserva rasgos claramente insustentables, lo que lleva a continuación a interrogarse si los cambios tecnológicos son suficientes para avanzar hacia una transición sociotécnica de la energía. Finalmente, se reflexiona sobre la naturaleza de las actuales transformaciones-socio técnicas y si son capaces de impulsar la transición ecológica.

Economía: fundamentos incuestionados e insustentabilidad

«La expansión es el estado normal de la economía».⁴ Esta frase sintetiza la finalidad de esta disciplina, destacándose en muchos casos, como correlato, que «la mayoría de las recesiones son breves y han sido raras en las últimas décadas» —apreciación asociada inequívocamente a «anomalía»—, siendo

² Se advierte que la temperatura media global entre febrero 2023 y febrero 2024 se ubicó en 1,56° centígrados por encima de los niveles preindustriales (<https://www.theguardian.com/environment/2024/mar/07/february-warmest-on-record-globally-copernicus-climate-change-service>).

³ Celebrada a finales de 2023 en Dubái.

⁴ «Expansion is the normal state of the economy» Una búsqueda en Google de esta frase, arrojó 186.000 resultados con coincidencia exacta en inglés y 911 en español. Se encuentra en artículos académicos y de prensa, informes técnicos de universidades, ministerios, consultoras, entre otros.

percibidas como tropiezos en la historia económica, caracterizada por la indetenible marcha del crecimiento (Rostow, 1959).⁵

Esta noción es compartida ampliamente por las diferentes corrientes de pensamiento (e.g. neoclásica, marxista, keynesiana) y asumida indistintamente por ortodoxos y heterodoxos como el objetivo fundamental de la disciplina (Sunkel y Paz, 1970) sin prestar mayor atención a sus consecuencias negativas, vistas simplemente como externalidades. Lo más acuciante es que este imperativo del crecimiento ha permeando las más diversas actividades del quehacer humano que, progresivamente, se le subordinan. Fue –y es– tal su influencia, que la prioridad general asignada al crecimiento económico se reconoce como la idea más importante y más difundida del siglo XX (McNeill, 2000).

Su institucionalidad, legada del paradigma tecnoeconómico basado en el uso intensivo de materiales y energía, preserva muchos de sus elementos organizacionales, jurídicos y de conducta, y se cimenta en tres fundamentos indiscutidos globalmente: el Producto Interno Bruto (PIB), creado en Estados Unidos a inicios de los años 30 para desarrollar el sistema de cuentas nacionales,⁶ el libre comercio basado en las ideas de Adam Smith (1994) publicadas en 1776 y la dotación de factores, enunciada en el Teorema de Heckscher-Ohlin que establece que un país basará su intercambio comercial haciendo uso intensivo del o de los factor(es) relativamente más abundantes y baratos (Chacholiades, 1992), con basamento en la teoría de las ventajas comparativas, desarrollada por David Ricardo a inicios del siglo XIX (Mercado y Córdova, 2018). En el ínterin se pasó de la segunda a la quinta revolución industrial que implicó transformaciones tecnológicas que impulsaron la emergencia del paradigma tecnoeconómico basado en el uso intensivo de la información con base en la microelectrónica (Pérez, 2020). Sin embargo, el nuevo paradigma continuó haciendo uso intensivo de materiales y energía, sin lograr un claro desacoplamiento entre el crecimiento económico y el consumo de recursos (Hennicke y Sewerin, 2009), colocando dudas sobre su sustentabilidad.

⁵ Esta influyente idea de Rostow, se fundamentó en la observación de la evolución, en sus etapas tempranas, de algunos sectores, llevando a caracterizar la historia económica como una secuencia de fases de crecimiento, siendo la última la del alto consumo en masa.

⁶ Simon Kuznetz, su creador, reconocía las severas limitaciones del PIB como indicador de desarrollo humano: «el bienestar de una nación puede ser apenas inferido de la medición del ingreso nacional» por lo que debía preguntarse «¿crecimiento de qué y para qué?» (OECD, 2001).

Las transformaciones tecnológicas disruptivas coadyuvan cambios en la dinámica económica, al posibilitar nuevas formas de producción, distribución y consumo, pero no modifican su lógica, que es la del crecimiento. Así, contrariamente a lo planteado por Pérez (2020), con relación a que «la irrupción de las nuevas tecnologías produce desacoplamientos en la esfera tecnoeconómica que inducen la transformación del marco socio-institucional», es éste, con todo su entramado económico, político, jurídico y cognitivo el que, en importante medida, condiciona y orienta las transformaciones tecnológicas. En síntesis, se genera un vasto arsenal de conocimiento e innovaciones en la perspectiva «*business as usual*» (Robinson, 2013) inherente al crecimiento continuo que, si bien modifican los elementos físicos (maquinarias y equipos) y los procesos productivos, inciden poco en sus elementos organizacionales (administrativos, comerciales) legales (regulación y promoción) y los modos –el para qué– de la producción del conocimiento técnico-científico. Esto significa que en el nivel del sistema socio-técnico,⁷ las interacciones entre sus elementos (e.g. artefactos, conocimiento, capital, trabajo, acepción cultural) que permiten el cumplimiento de las funciones societales (e.g. servicios, alimentación, etc.) (Geels, 2004) escasamente han cambiado, estando determinadas profundamente por la lógica del crecimiento económico continuo (figura1).

Los incuestionados fundamentos de la economía señalizan así las pausas del desarrollo, aun cuando los componentes del crecimiento sean un anatema para la sustentabilidad. Las disrupciones tecnológicas posibilitan el surgimiento de nuevas industrias y servicios, así como la revigorización de las existentes, motorizando el crecimiento sostenido del PIB que, en condiciones de amplia liberalización comercial y de alta especulación financiera, tiene impactos socioambientales negativos debido a la creciente demanda de recursos materiales y energéticos –tanto de los asociados al anterior paradigma tecnoeconómico (e.g. hierro, bauxita, cobre, petróleo, gas natural, caliza, etc.) como al nuevo (tierras raras, cobalto, niobio, tántalo, litio)– y a la generación de más desechos peligrosos y emisiones tóxicas (CEC, 2002). A ello, se agrega la distribución desigual de estos impactos, derivada del aprovechamiento de

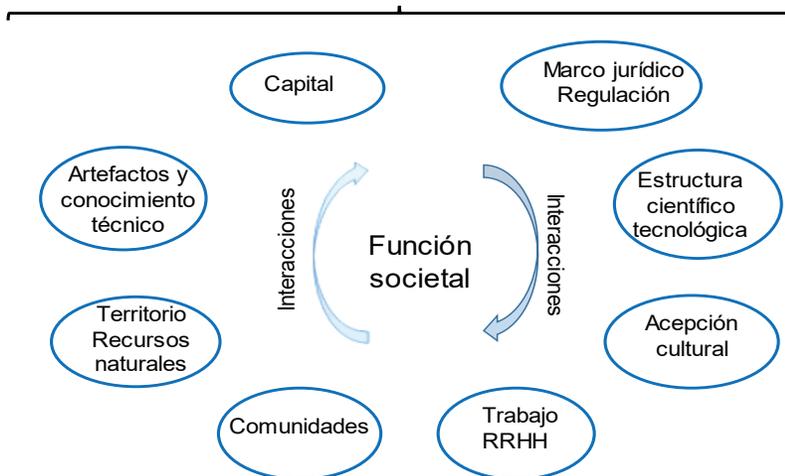
⁷ Según la definición de Geels (2004) son las interacciones entre diferentes elementos económicos, sociales, y culturales –políticos, agregan los autores– necesarios para cumplir funciones societales (e.g. alimentación, transporte, comunicación, salud, etc.). En las sociedades modernas, la tecnología desempeña un papel relevante para el cumplimiento de esas funciones, teniendo las interacciones diversas maneras de configurarse.

la dotación de factores que, por ejemplo, afianza a América Latina como importante proveedor de materias primas, lo que, si bien aumenta el ingreso nacional de algunos de sus países, afecta considerablemente el medio natural, conformando zonas de sacrificio (Díaz Paz *et al.*, 2023).

Figura 1

Elementos integrantes del sistema sociotécnico – determinación económica

Crecimiento económico continuo



Fuente: Geels (2004) adaptado nuestro.

Esta situación, de altísimos costos ambientales y excesivos riesgos tecnológicos, demanda cambios en las formas de producción y el consumo que, concomitantemente, requieren cambios institucionales y políticos para avanzar hacia la sustentabilidad, lo que se ha definido como transición ecológica (García, 2018). Ello requiere de: la transición energética en un escenario de NegaWatt (potencia ahorrada mediante la eficiencia energética y el uso de energías renovables),⁸ la transición industrial en la perspectiva de la economía circular y la preservación de la biodiversidad (Etres, 2016). Pero vista la consolidación de la trayectoria tecno-económica prevaleciente y sus consecuencias socio-ambientales, es pertinente interrogarse si efectivamente se esté avanzando hacia esos requerimientos.

⁸ <https://negawatt.org/The-negaWatt-2050-energy-scenario>

García (2018) señala que la transición ecológica debe darse sin alterar sustancialmente la organización de las actividades económicas, en tanto que Rotondo *et al.* (2022) la definen como «el proceso de innovación tecnológica para lograr el cambio en nuestra sociedad, considerando el cumplimiento de los criterios de sostenibilidad ambiental». Soslayan, sin embargo, que gran parte del esfuerzo innovador se orienta a producir y consumir bienes no esenciales, haciendo un uso excesivo de materiales y energía, propiciando el despilfarro, lo que no entra en conflicto con las exigencias del crecimiento.

Algunas de las innovaciones en las tecnologías de la información y la comunicación (TICs) y los productos que generan, son interesante ejemplo de ello. La tecnología de *Blockchain* posibilitó el desarrollo del Bitcoin, creando el espacio para las criptomonedas, que constituyen un sistema financiero paralelo que reduce la efectividad de la regulación y la intermediación financiera, restringiendo la política monetaria (Hacibedel y Perez-Saiz, 2023). Shin y Rice (2022) ven un alcance mayor, señalando que las criptomonedas constituyen un nuevo sistema sociotécnico, visto incluso, como clave para generar nuevos motores de crecimiento al tener la posibilidad de contribuir con el financiamiento a largo plazo de la economía mundial (Muraviov *et al.*, 2023). No obstante, este sistema es principalmente autorreferencial, no financia actividad alguna en la economía real, siendo usado fundamentalmente con fines especulativos (Bank for International Settlements, 2023), lo que confirma Joseph Stiglitz al señalar que el Bitcoin no cumple «ninguna función socialmente útil».⁹

Aparte de los cuestionamientos sobre los fines de esta tecnología, incluso sobre su utilización creciente para actividades ilícitas,¹⁰ subyace su impacto ambiental. El consumo de electricidad asociado a la minería de Bitcoin registró en 2023 un promedio de 120 TWh, duplicándose el consumo total respecto a 2022 y constituyendo entre un 0,2 por ciento a 0,9 por ciento de la demanda global de electricidad, equivalente al consumo de Australia.¹¹ Situación similar se observa en el crecimiento de la inteligencia artificial (IA) frente a la cual las preocupaciones sobre sus impactos ambientales pasan a segundo plano al constatare la seria amenaza que supone para la democracia e, incluso, para

⁹ <https://www.weforum.org/agenda/2017/11/joseph-stiglitz-bitcoin-ought-to-be-outlawed/>

¹⁰ <https://knowledgehub.transparency.org/helpdesk/cryptocurrencies-corruption-and-organised-crime-implications-of-the-growing-use-of-cryptocurrencies-in-enabling-illicit-finance-and-corruption>

¹¹ <https://www.eia.gov/todayinenergy/detail.php?id=61364>

la autonomía y la vida de los seres humanos.¹² Así mismo, la IA se revela como una actividad altamente demandante de energía, al punto que, dentro de poco, superará el consumo de todos los vehículos eléctricos juntos.¹³ Para tener una idea de la dimensión de esta cantidad, en 2022 el consumo de esta actividad fue de 210 TWh (Bloomberg, 2023).

Adicionalmente, estas tecnologías presentan una huella hídrica muy alta. El consumo de agua de Google, Microsoft y Meta en 2022 fue de 2,2 mil millones de metros cúbicos considerando el uso directo en sus instalaciones (alcance 1) e indirecto (alcance 2), cifra que equivale al doble del consumo de Dinamarca (Li *et al.*, 2023). Pero, incluso, se cuestiona la escasa consideración de elementos socioambientales en sus proyectos que, en algunos casos, se adelantan sin tomar en cuenta la disponibilidad del recurso para requerimientos esenciales de otros actores sociales. Por ejemplo, en mayo de 2024, la justicia chilena paralizó la construcción de un centro de datos para IA de Google, pues consumiría 7.6 millones de litros de agua potable diario para enfriamiento; esto en una región del país que ha sido seriamente afectada por sequías en los últimos 15 años.¹⁴

Crecimiento económico, consumo de energía y explotación de otros recursos

Entre 2000 y 2022, la economía global creció algo más del 85 por ciento (gráfico 1). En ese periodo, continuó aumentando el peso de la economía financiera respecto a la economía real. Concurrentemente, aumentaron los flujos de capital financiero especulativo que, demostradamente, tiene consecuencias socioambientales negativas, especialmente en los países de menores ingresos (Ogada 2023; Belo Moreira y Gerry, 2003).

Históricamente, el crecimiento económico ha requerido de un correspondiente consumo de energía, generando importante degradación ambiental. Recientemente se aduce que para mantener la prosperidad económica se requiere de un sistema energético alineado con los objetivos del desarrollo sustentable (ODS) a fin de generar desarrollo económico con menor dependencia energética (Guo *et al.*, 2021). Para lograrlo, debe

¹² Harry de Quetteville (2023). Entrevista Yuval Noah Harari: 'I don't know if humans can survive AI'. <https://www.telegraph.co.uk/news/2023/04/23/yuval-noah-harari-i-dont-know-if-humans-can-survive-ai/>

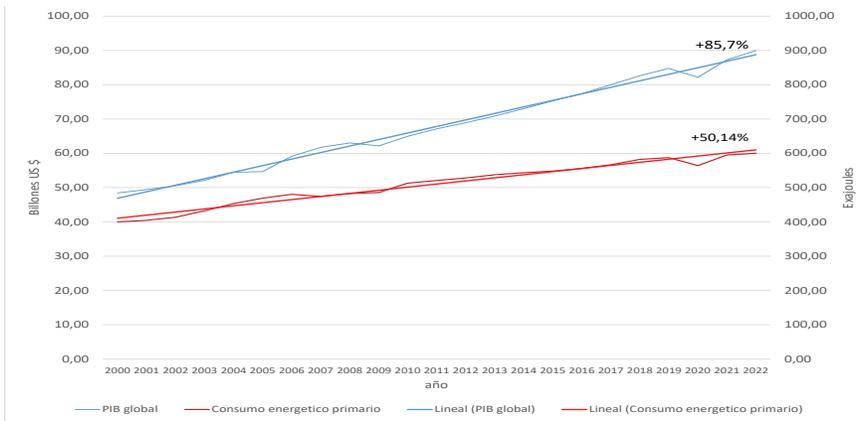
¹³ <https://www.wsj.com/tech/ai/ai-energy-consumption-fc79d94f>

¹⁴ <https://www.canal26.com/planeta/la-justicia-chilena-freno-un-proyecto-de-inteligencia-artificial-debido-a-su-impacto-medioambiental--373664>

desacoplarse el crecimiento de la economía respecto al uso de energía –de manera más general del consumo de recursos– para lo cual la innovación tecnológica juega un papel clave para incrementar la eficiencia energética (Fettweis *et al.*, 2008), e impulsar la transición energética (IEA, 2019).

Gráfico 1

Variaciones del PIB y consumo energético primario globales



Fuente: elaboración propia a partir de WB (varios años) y BP (varios años).

Sin embargo, una revisión del crecimiento económico y del consumo primario de energía desde inicios de siglo –cabe recordar que ya en la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible de Johannesburgo (2002) se planteó concretamente mejorar la eficiencia energética y la transición a sistemas energéticos limpios (Najam y Cleveland, 2003)– evidencia apenas un desacoplamiento relativo entre ambos. Entre 2000 y 2022, el PIB experimentó un incremento de 85,7 por ciento en tanto que el consumo primario de energía de 50,14 por ciento, con un crecimiento medio acumulado de 2,72 y 1,81 por ciento respectivamente. En el gráfico 1, se aprecia que las pendientes de las líneas de tendencia no presentan diferencias significativas, evidenciando que, a pesar de las mejoras en la intensidad energética en algunas regiones, el actual ritmo de crecimiento del PIB global se sustenta en un aumento absoluto del consumo energético.

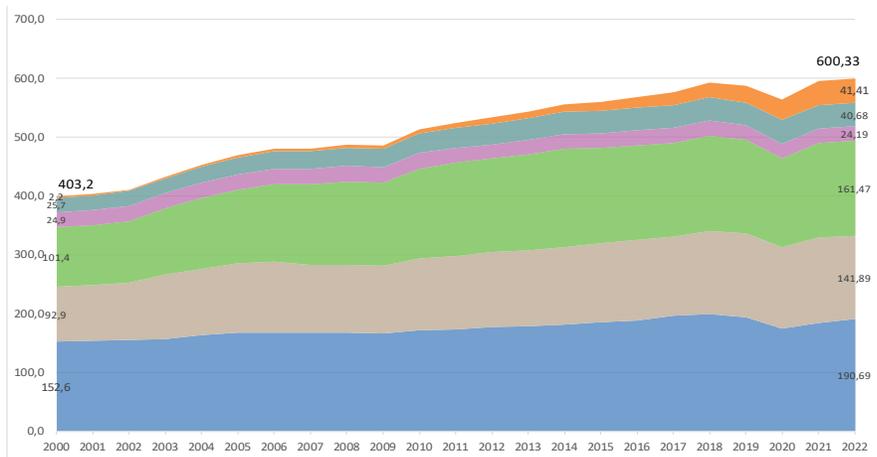
Estos resultados solapan, además, disparidades regionales. Estudios en los países desarrollados (PD) comprueban un desacoplamiento resultante de la introducción de cambios estructurales en las actividades económicas y una

disminución de la intensidad energética. Sin embargo, parte de esto se debe a la desindustrialización y tercerización de actividades energo-intensivas, por lo que, si la contabilidad general incluyese la energía utilizada en la producción de bienes y servicios importados, en muchos casos de países que no prestan atención a la eficiencia energética y al impacto ambiental de sus actividades, se probaría que el desacoplamiento es más virtual que real (Moreau y Vuille, 2018).

Un análisis por tipo de energía muestra que las alternas registraron un notable incremento en el consumo primario global (510 por ciento), aun así, su participación en el consumo total en 2022 alcanzó apenas el 7 por ciento. Este incremento fue seguido, aunque de lejos, por la hidroelectricidad (+22,7 por ciento), que mantiene su participación en torno al 6,5 por ciento, y el gas natural, considerado clave para la transición energética por generar menos emisiones por unidad de energía producida que los otros fósiles (16,2 por ciento). El consumo de petróleo se incrementó cerca de 11 por ciento, manteniendo la contribución mayoritaria al consumo global (31,8 por ciento), seguido de cerca por el carbón, que, si bien registró un aumento de 6,8 por ciento, su contribución al consumo global fue de 27 por ciento. La única fuente que decreció en este período fue la nuclear (-9,6 por ciento) debido al fin de su uso en Alemania, que apagó su última central nuclear en 2023 (gráfico 2).

Gráfico 2

Consumo primario de energía por tipo (exajoules)



Fuente: BP varios años.

Tendencias en el consumo para 2050

El acuerdo de París propuso alcanzar la neutralidad de carbono para 2050. Se convino reducir emisiones para la segunda mitad de este siglo, a objeto de equilibrar aquellas generadas por las actividades antrópicas con las absorbidas por los sumideros de GEI. Esto supondría cambios radicales en el consumo energético. Recientes proyecciones de la Agencia Internacional de Energía (EIA) plantean tres escenarios para 2050 cuya probabilidad de ocurrencia dependerá fundamentalmente del cumplimiento de las medidas adoptadas para afrontar el cambio climático.

Cuadro 1

Escenarios de consumo energético proyectados por la IEA para 2050

Escenario de políticas declaradas (STEPS) (Exajoules)								
	Proyección de consumo			%			TMCA (%) respecto a	
	2022	2030	2050	2022	2030	2050	2030	2050
Renovables	75	120	227	11,90%	17,99%	31,40%	3,00%	3,90%
Biomasa tradicional	24	19	16	3,81%	2,85%	2,21%	-1,00%	-1,39%
Nuclear	29	37	48	4,60%	5,55%	6,64%	1,37%	1,75%
Gas natural	145	149	145	23,02%	22,34%	20,06%	0,00%	0,00%
Petróleo	187	195	186	29,68%	29,24%	25,73%	0,00%	-2,00%
Carbón	170	147	101	26,98%	22,04%	13,97%	-1,19%	-1,78%
Suministro total de energía	630	667	723	100%	100%	100%	0,32%	0,48%
Escenario de promesas anunciadas ((Exajoules)								
	Proyección de consumo			%			TMCA (%) respecto a	
Year	2022	2030	2050	2022	2030	2050	2030	2050
Renovables	75	142	327	13,91%	23,13%	53,52%	4,17%	5,21%
Biomasa tradicional	24	8	5	4,45%	1,30%	0,82%	-4,67%	-5,27%
Nuclear	29	38	59	5,38%	6,19%	9,66%	2,03%	2,48%
Gas natural	145	133	84	26,90%	21,66%	13,75%	-1,14%	-1,86%
Petróleo	187	177	102	34,69%	28,83%	16,69%	-1,17%	-2,07%
Carbón	170	131	34	31,54%	21,34%	5,56%	-2,78%	-5,40%
Suministro total de energía	630	629	611	100%	100%	100%	-0,08%	-0,11%
Escenario cero emisiones (Exajoules)								
	Proyección de consumo			%			TMCA (%) respecto a	
	2022	2030	2050	2022	2030	2050	2030	2050
Renovables	75	166	385	11,90%	29,07%	71,16%	4,97%	5,80%
Biomasa tradicional	24	0	0	3,81%	0,00%	0,00%	NA	NA
Nuclear	29	43	67	4,60%	7,53%	12,38%	2,71%	2,93%
Gas natural	145	119	32	23,02%	20,84%	5,91%	-3,41%	-5,08%
Petróleo	187	148	42	29,68%	25,92%	7,76%	-2,93%	-5,02%
Carbón	170	95	15	26,98%	16,64%	2,77%	-6,27%	-8,03%
Suministro total de energía	630	571	541	100%	100%	100%	-0,61%	-0,52%

Fuente: elaboración propia a partir de IEA-a 2023.

El bajo cumplimiento de los tratados internacionales en la materia por la mayoría de los países, evidenciado en el fracaso en recortar emisiones, coloca dudas en que se alcance la neutralidad de carbono para 2050 (UNEP, 2023 a). De esta forma, los escenarios más probables serían, en primer lugar, el de políticas declaradas, en el que se establece una trayectoria del sistema energético fundamentada en el cumplimiento de las políticas actuales. Se estima una tasa de crecimiento medio del consumo (TMCA) de energía de 0,48 por ciento con un moderado decrecimiento en la tasa de las energías fósiles (la producción de gas natural se mantiene igual y la de petróleo y carbón disminuye alrededor del 2 por ciento) (IEA, 2023). Las energías alternativas, registrarán un aumento significativo (tasa media de crecimiento anual cercana al 4 por ciento) seguida de la nuclear con 1,75 por ciento (cuadro 1).

En segundo lugar, el escenario de promesas anunciadas, en el que la trayectoria del sistema energético se basa en que los países cumplirán totalmente y a tiempo los compromisos ya asumidos, específicamente las Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional (CDN) y los objetivos de cero emisiones netas a largo plazo. Se produciría un leve decrecimiento del consumo total de energía (-0,11 por ciento) que conlleva un decrecimiento progresivo de la producción de gas natural y petróleo (en torno del 2 por ciento), y significativo del carbón, cercana al 5,5 por ciento (cuadro 1). Se acentúa, en este caso, el crecimiento de las energías renovables (5,5 por ciento), lo que supondrá enormes proyectos de producción de equipos y desarrollo de infraestructura para la generación y almacenamiento. Algo similar, aunque en menor porcentaje, ocurre con la energía nuclear (2,48 por ciento). En esta última debe acotarse que frente a la presión por disminuir las emisiones de GEI y un relajamiento de las preocupaciones y alertas sobre los riesgos de la energía nuclear, globalmente se observa un aumento sustancial de nuevos proyectos que ampliarán notablemente la disponibilidad de energía,¹⁵ pudiendo estimular alzas en el consumo.

Uso de otros recursos minerales

El creciente aumento de las energías alternativas ha impulsado una inusitada demanda de los denominados «minerales críticos para una transición energética limpia» durante este siglo (cuadro 2). Entre sus principales aplicaciones está la

¹⁵ <https://world-nuclear.org/information-library/current-and-future-generation/plans-for-new-reactors-worldwide>

fabricación de baterías de almacenamiento, turbinas eólicas, paneles solares, multiplicidad de equipos electrónicos y vehículos eléctricos; productos y procesos que presentan una alta intensidad tecnológica (IEA, 2022).

Cuadro 2

Tasa media anual de crecimiento - PIB global y minerales críticos para la transición energética limpia (2000-2022)

PIB Global	2,72 %
Producción Aluminio primario	4,48 %
Producción Cobre	2,37 %
Producción Litio equivalente	11,30 %
Producción Níquel	4,36 %
Producción Cobalto	7,14 %
Producción Óxidos de tierras raras	5,64 %

Fuente: elaboración propia a partir de BGS varios años y <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD>.

Entre 2000 y 2022, con excepción del cobre que registró una tasa de crecimiento similar a la del PIB global, el crecimiento de la producción de estos minerales ha sido muy superior al de la economía. El aluminio y el níquel alrededor de un 60 por ciento más, tierras raras 105 por ciento, cobalto 160 por ciento y litio un extraordinario 405 por ciento. El continuo aumento de la demanda generará una brecha importante respecto a la producción para 2030, estimándose crítica para el cobalto, el cobre, el níquel y el litio (Zero Carbon Analytics, 2023). El notable crecimiento que se proyecta para la producción de hidrógeno verde incrementará sustancialmente la demanda de níquel y otros metales valiosos (circonio y platino) (IEA, 2022).

Proyecciones de la demanda sugieren que, en el escenario factible de políticas declaradas, la demanda de estos minerales se duplicará para 2040, registrándose una notable expansión de la frontera extractivista, lo que agudizará la presión sobre los recursos naturales. Esta tendencia se acentúa al moverse hacia el escenario de cero emisiones, en el que se proyecta la cuadruplicación de la demanda (IEA, 2022). Esto ha inducido un aumento notable de las actividades de prospección minera en diversas regiones del planeta, incluso en los océanos, donde se ha comprobado la existencia de grandes cantidades de cobre, níquel, aluminio, manganeso, zinc, plata, oro,

cobalto y metales de tierras raras (Unece, 2024). Su explotación parece indefinible; de hecho, en muy corto plazo, Noruega, país con el cuarto PIB per cápita más alto del mundo y que probada y sobradamente tiene garantizada su seguridad energética, aprobó dar inicio a la explotación del fondo marino, sin que se hayan realizado estimaciones precisas del impacto ambiental que ello acarreará.¹⁶

Como conclusión previa, tomando en cuenta que la tasa de crecimiento del consumo energético global registra apenas un desacoplamiento relativo del crecimiento del PIB global y que la de la explotación de recursos minerales empleados para el desarrollo de las energías alternas es y será muy superior hasta 2040, economía y energía continúan estrechamente acopladas. Si a esto agregamos que el ritmo de uso de energías fósiles se ubica en niveles que atenuarán poco el calentamiento global, difícilmente pueda sostenerse que haya avances hacia la transición ecológica.

La insustentabilidad de la matriz energética convencional

Al observar el crecimiento del PIB global (85,7 por ciento) y de la generación de emisiones de CO₂ (52,7 por ciento) en lo que va de siglo, se determina apenas un desacoplamiento relativo entre ambas variables (gráfico 2). El imperativo de aminorar el calentamiento global requiere un desacoplamiento absoluto que pasa por una drástica disminución de las emisiones, técnicamente factible si se logra una reducción considerable del uso de combustibles fósiles y se aumenta significativamente la captura de carbono.

Pero la evolución y las proyecciones del crecimiento y la composición del consumo de la matriz energética convencional evidencian que no se está reduciendo el consumo de combustibles fósiles, a pesar del gran crecimiento que experimentan las energías alternas que generan problemas socio-ambientales adicionales. Indiscutiblemente, éstas continúan preservando un perfil de generación y consumo intensivo (gráfico 2). Ello ha llevado a la Unión Europea (UE) y a Estados Unidos a adoptar regulaciones más estrictas de emisiones para contener la demanda de combustibles fósiles.

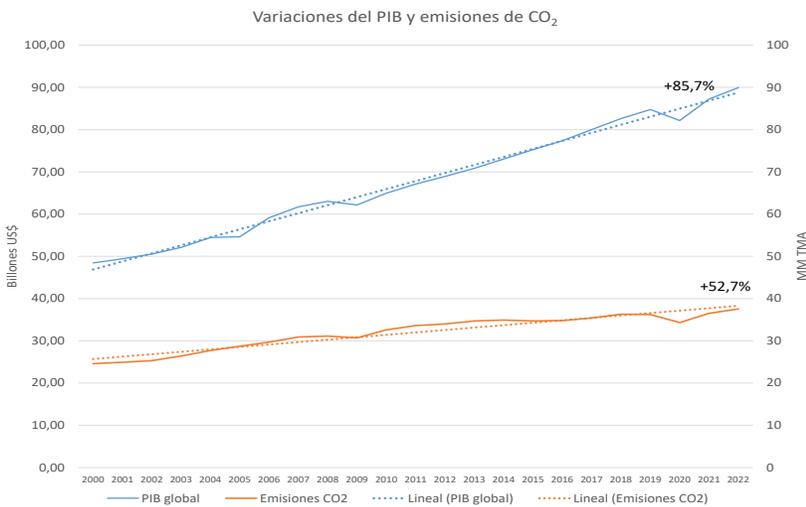
En 2023, el Consejo Europeo aprobó nuevas regulaciones de emisiones de CO₂ para vehículos pesados y medios, a objeto de lograr un 45 por ciento de reducción de emisiones a partir de 2030, 65 por ciento a partir 2035 y 90

¹⁶ <https://www.bbc.com/mundo/articulos/ce5jpnrepp4o>

por ciento a partir de 2040.¹⁷ La Agencia de Protección Ambiental (EPA) de Estados Unidos aprobó ese año estándares de emisiones para este tipo de vehículos fabricados a partir de 2027 a objeto de lograr una reducción de 56 por ciento para 2032 (EPA, 2023).

Gráfico 2

Variaciones del PIB y emisiones de CO₂



Fuente: elaboración propia a partir de WB, EIA (varios años).

Pero del lado de la oferta, algunas de las mayores transnacionales de combustibles fósiles están planificando e implementando proyectos de extracción de petróleo y gas tipo «Bomba de Carbono» –denominados así aquellos que generarán más de una gigatonelada de CO (1GtCO) durante su vida útil– que ampliarán la producción de manera importante. En Estados Unidos, Australia y Canadá, países que han adquirido compromisos importantes en el marco del acuerdo de París, se ubican algunos de los mayores planes de expansión y el mayor número de proyectos de bombas de carbono.¹⁸ A ello, se agregan planes de algunos grandes productores (países) de Oriente Medio

¹⁷ <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2023/10/16/council-agrees-on-new-rules-to-strengthen-co2-emission-standards-for-heavy-duty-vehicles/>

¹⁸ <https://www.theguardian.com/environment/ng-interactive/2022/may/11/fossil-fuel-carbon-bombs-climate-breakdown-oil-gas>

para impulsar la demanda de estos combustibles en países en desarrollo (PED) que, en general, presentan matrices energéticas convencionales deficientes y a los que, por su exigua capacidad económica, les resulta difícil la transición a otras energías en la perspectiva «*bussines as usual*». ¹⁹ Es probable que esto ralentice sus compromisos de disminución de emisiones, acarreando consecuencias globales adversas.

Escenarios del calentamiento global

La reestimación en 2022 de las metas de reducción de emisiones de GEI del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC en el original inglés) para contener el calentamiento global en 1,5°C por encima de la temperatura de la era preindustrial determina que las emisiones deben disminuir 42 por ciento para 2030 (respecto a 2010) y que debe alcanzarse la neutralidad de carbono para mediados de siglo (UNEP, 2023a). Se advierte que, aunque estas metas se alcanzaran, los impactos afectarían notablemente a porciones importantes de la humanidad debido a la agudización de fenómenos climáticos extremos (e.g sequías, inundaciones, huracanes), al incremento que se produciría de la pérdida de diversidad animal y vegetal, y se amenazaría la seguridad alimentaria debido a una disminución del rendimiento de los cultivos agrícolas en las zonas tropicales.

Sin vislumbrarse cambios en el patrón de desarrollo asociado al crecimiento continuo y considerando el escaso compromiso de la mayoría de los países con la Convención Marco sobre el Cambio Climático del Convenio de París, se proyecta que para 2030 las emisiones se reducirán apenas 9 por ciento en el supuesto –casi negado– de que todos los países cumplieran plenamente con los objetivos asumidos en las CDN (escenario de políticas declaradas). La disminución anual de emisiones antrópicas de CO₂ sería 0,5 gigatoneladas para 2030 y 1,9 gigatoneladas para 2050. Esta última representa apenas el 37 por ciento de lo requerido para cumplir con el escenario de 1,5°C, lo que incrementaría la temperatura entre 2,5°C y 2,9°C por encima de la temperatura de la era preindustrial (UNEP, 2023a).

Estos valores están muy por encima de los 2°C del considerado escenario «límite» de calentamiento global, en el cual aún sería posible estabilizar el clima, pero con una agudización tremenda de los impactos ambientales y

¹⁹ <https://www.theguardian.com/environment/2023/nov/27/revealed-saudi-arabia-plan-poor-countries-oil>

sociales (Levin y Tirpak, 2018). Estos datos sustentan la tesis de que con el actual enfoque geopolítico dado a las emisiones de GEI, limitado apenas a reducir emisiones e implementar métodos de extracción y captura del CO₂ no probados, el calentamiento global superará los 1,5°C en la presente década y los 2°C antes de 2050 (Hansen y otros, 2023).

Impactos de las energías alternas

El rápido crecimiento que experimentan las energías alternas, en especial para la producción de electricidad, está incrementando sustancialmente la demanda de los minerales críticos para la «transición energética limpia» reimpulsando la minería. De hecho, esta transición implica cambiar la dependencia de los combustibles fósiles por la de los metales y minerales (Ericsson, 2023). Esta actividad, a pesar de los intentos para mejorar su imagen, comunicando prácticas más eficientes y disminución de impactos –que se ha dado en llamar «minería sustentable» cuestionada en muchos casos por involucrar estrategias de «*greenwashing*» (Maggiore y Mattheus, 2023)– es reconocida por sus impactos socioambientales negativos, distribuidos globalmente de forma muy desigual. Económicamente, es un sector altamente concentrado; en un universo estimado de veinticinco mil empresas, trescientas gigantes dan cuenta del 70 por ciento de la producción y, de éstas últimas, apenas diez responden por el 30 por ciento (Ericsson, 2023). Así, los beneficios se distribuyen también de manera muy inequitativa.

Se han identificado impactos asociados a la explotación y uso de los minerales críticos de la transición energética. Paradójicamente, desde el punto de vista ambiental, se advierte su contribución alta al cambio climático, derivado de las emisiones de GEI asociados a las actividades de extracción, que se incrementarán por la sostenida demanda. Adicionalmente, producen impactos en la cobertura del suelo, generando erosión, pérdida de hábitats, afectando la biota y aumentando el riesgo de extinción de algunas especies. Tan o más grave es el impacto sobre los recursos hídricos tanto en su disponibilidad, ya que es una actividad que consume gran cantidad del recurso, como en su afectación, debido a la contaminación de cursos de agua y reservorios, consecuencia del drenaje de sustancias peligrosas, desechos de relaves y aguas residuales (cuadro 3).

La extracción del litio conlleva muchos de estos impactos. Se estima que el 52 por ciento de las explotaciones del mineral a nivel global se ubican en

áreas de alto estrés hídrico (UNEP, 2023b),²⁰ la mayoría ubicadas en América del Sur, subcontinente que concentra el 53 por ciento de las reservas globales probadas del metal, que para 2023 alcanzaba las 23,2 MMTM, y el 59 por ciento del total de las estimadas (81 MMTM). El metal se encuentra disuelto en salmueras subterráneas en zonas desérticas a gran altitud en el denominado Triángulo del Litio (Argentina, Bolivia y Chile). Estas salmueras se bombean a grandes piscinas a cielo abierto en las que mediante técnicas evaporíticas se concentran y se precipitan adicionando carbonato de sodio o hidróxido de calcio, según la sal de litio que se quiera precipitar. Posteriormente, se purifican usando grandes cantidades de agua dulce, proceso que genera importantes volúmenes de desechos (Romeo, 2019). Se conforman, así, zonas de sacrificio (Díaz Paz *et al.*, 2023).

Cuadro 3

Algunos impactos y riesgos ambientales y sociales asociados a la producción de minerales críticos de la transición energética

A m b i e n t a l	Cambio climático	Intensidad de emisión de GEI mayores que los metales a granel. Fuente importante de emisiones a medida que aumenta la demanda. Cambios en los patrones de demanda y de los tipos de recursos destinados a la transición energética presionan al aumento de emisiones de GEI.
	Uso de la tierra	Cambios importantes en la cobertura del suelo con impactos adversos sobre la biodiversidad. Cambios en el uso del suelo pueden provocar el desplazamiento de comunidades y la pérdida de hábitats de especies en peligro de extinción.
	Gestión del agua	La extracción y el procesamiento de minerales requieren gran cantidad de agua. Riesgos de contaminación por drenajes de ácidos, descarga de aguas residuales y el descarte de relaves. Competencia en el uso del agua para la explotación de los recursos minerales en áreas de alto estrés hídrico.
	Desechos y residuos	La disminución de la calidad del mineral puede provocar un aumento importante de los residuos mineros (e.g. relaves y rocas estériles); riesgo de desastres ambientales por deficiente infraestructura. La extracción y el procesamiento de minerales generan desechos peligrosos (e.g. metales pesados, material radiactivo).

²⁰ Situación similar se observa en el caso del cobre, en las que 51% de las minas se encuentra en zonas de alto estrés hídrico (UNEP, 2023).

S o c i a l	Seguridad y salud	Malas condiciones laborales y peligros en el lugar de trabajo (e.g. accidentes, exposición a productos químicos tóxicos). Carencia de condiciones mínimas de seguridad de los trabajadores de la minería artesanal y de pequeña escala.
	Derechos humanos	Impactos adversos en la población local (e.g. trabajo infantil o trabajo forzoso). Los cambios en la comunidad asociados con la minería también pueden tener un impacto desigual en las mujeres.

Fuente: IEA, 2022.

Evaluaciones en el salar de Atacama en Chile determinaron una afectación importante en el sistema hídrico de la región. Superficialmente, los espejos de agua de los espacios lacustres disminuyeron y se observó afectación de la flora. La alta demanda de agua ha causado la sobreexplotación de acuíferos, constatándose usos intensivos de aguas subterráneas por parte de las empresas mineras que superaron la capacidad de recarga de la cuenca generando estrés hídrico (Díaz Paz *et al.*, 2023). Estudios en Bolivia destacan que, en las zonas de explotación del litio, la capacidad de recarga es casi inexistente, por lo que las aguas subterráneas, acumuladas por regímenes de precipitación ocurridos entre 90 y 19.000 años antes, no serían recursos renovables (Molina Carpio, según Romeo, 2018).

En cuanto a disposición de desechos un caso ilustrativo es el del lago artificial de Baotou en Mongolia, un vertedero de descargas líquidas con importantes concentraciones de productos químicos utilizados para la extracción y procesamiento de óxidos de tierras raras reconocido como uno de los lugares más contaminados del planeta (Asian Development Bank, 2016).

Socialmente, la extracción de algunos de estos minerales tiene impactos considerables. En el caso del litio, afectan formas de vida de las comunidades aledañas a los salares. En los tres países del Triángulo del Litio ha disminuido la disponibilidad de agua para el pastoreo y la agricultura perjudicando, también, algunas actividades turísticas (Romeo, 2019). El cobalto presenta también impactos alarmantes. La República Democrática del Congo (RDC), el principal productor mundial de cobalto (58,6 por ciento de la producción global) (WMP, 2023) experimenta los efectos negativos –violación de derechos humanos– tanto de la explotación informal, que responde por alrededor del 20 por ciento de la producción, como de la minería industrial. En el primer caso, según informes de la Unicef unos 40.000 niños trabajan en minas en el sur de este país, la mayoría de cobalto, en condiciones precarias y de

alto riesgo sin contar con algún equipo adecuado para prevenir daños a la salud, llegando en ocasiones a trabajar hasta 20 horas y percibiendo, apenas, un salario de dos dólares al día.²¹ En el segundo caso se ha reportado el desplazamiento de comunidades, incluso de forma violenta, y la eliminación de tierras de cultivo (Amnistía Internacional, 2023).

No menos alarmante es la extracción del coltán, mineral que contiene los elementos tántalo y niobio, importantes en la industria electrónica y energética. El tántalo, es imprescindible para la fabricación de condensadores, dispositivos para el almacenamiento de energía en artefactos electrónicos portátiles (computadores, teléfonos celulares, tabletas, etc.) en tanto que el niobio para la construcción de turbinas eólicas y bobinas superconductoras. Su escasa disponibilidad en la corteza terrestre, concentrada en zonas de alta inestabilidad política, hacen que sea calificado como elemento crítico por la UE.²²

La RDC, el mayor productor mundial de coltán, responde por dos tercios de la producción mundial estimada en 3.780 TMA, y por el 49 por ciento de la producción mundial de tántalo, estimada en 1.500 TMA (WMP, 2023). Su explotación, que por la escala se ha realizado de manera artesanal, recientemente está pasando a ser controlada por empresas internacionales. Esta actividad no sólo acarrea importantes impactos sociales y ambientales, sino que está signada por conflictos geopolíticos con graves consecuencias sobre los derechos humanos.

Los yacimientos de coltán de la RDC se encuentran en la frontera con Ruanda, país que ha incrementado su extracción, alcanzando el 30 por ciento de la producción mundial. Las tensiones entre ambos países han aumentado por dudas sobre la procedencia de la producción de Ruanda ante la ausencia de trazabilidad y el crecimiento del contrabando. Incluso, Ruanda reconoce ser un puente para el contrabando de minerales de la RDC, contando con participación de grupos armados irregulares, agravando la violación de derechos humanos y la violencia en la frontera. La RDC sostiene que esto cuenta con la complicidad de la comunidad internacional, generando distorsiones en la cadena global de suministro (Goldblatt, 2023).

²¹ Amnistía Internacional. https://redescuelas.es.amnesty.org/fileadmin/redescuelas/Recursos_educativos/_Trabajo_Infantil_breviario_explicativo.pdf

²² <https://www.uab.cat/web/detalle-noticia/tantalo-historia-de-un-recurso-limitado-1345680342040.html?noticiaid=1345852499721>

En Venezuela se presenta una situación similar. En 2017, contraviniendo la legislación ambiental, el gobierno aprobó la creación la Zona de Desarrollo Estratégico Nacional Arco Minero del Orinoco, que abarca una superficie de 112.000 Km². Bajo esta figura se conformó una estructura poco transparente para explotar minerales preciosos e industriales, entre ellos Coltán, que involucra a oficiales de la fuerza armada e incorpora empresas estatales, privadas nacionales y extranjeras y grupos irregulares (hampa común y grupos guerrilleros). La explotación se realiza a cielo abierto, de forma rudimentaria, por miembros de comunidades pobres, incluida población infantil, sometidas a explotación en condiciones precarias de seguridad, generando importante impacto ambiental. La inserción en la cadena global de suministro se realiza mayoritariamente mediante el contrabando (SOS Orinoco, 2020).

Estas experiencias evidencian que la realidad de la minería dista de ser sustentable, multiplicándose vertiginosamente para satisfacer la vasta demanda de minerales requeridos para avanzar hacia la «transición energética limpia». En las nuevas industrias asociadas a este proceso, insertas en la lógica del crecimiento continuo, parece repararse poco en las condiciones de explotación de los recursos naturales y sus impactos sobre el ambiente y la vida de muchos seres humanos –ciertamente considerados actores nada relevantes– y otras especies vivas, aspectos que, de manera general, no suelen ser tomados en cuenta en el *main stream* de los estudios sobre los cambios en los sistemas tecnológicos, ni en los elementos y las interacciones de los sistemas socio-técnicos.

Los resultados indican que, aun cuando hay un desarrollo disruptivo de las energías alternas con gran aumento en su producción y consumo, no hay una reducción neta en el uso de combustibles fósiles. Hasta ahora, su contribución ha sido aumentar de manera complementaria la disponibilidad energética total, principalmente como electricidad que, vista como un *commodity*²³ –cuya oferta está altamente concentrada en manos de grandes consorcios– y no como un servicio público, tiende a promover el consumo dispendioso.

²³ Electricity is not a commodity like any other, it is a public service. Entrevista a Jacques Percebois. https://www.lemonde.fr/en/economy/article/2022/09/20/electricity-is-not-a-commodity-like-any-other-it-is-a-public-service_5997667_19.html

¿Transición energética limpia?

Socialmente, se ha instaurado la idea de que la transición energética consiste básicamente en cambiar la matriz energética, sustituyendo los combustibles fósiles por energías renovables, con bajas emisiones de carbono y con criterios de sustentabilidad.²⁴ Ello, sin embargo, no supone alteraciones sustanciales en la intensidad y los ritmos de producción de las actividades económicas y, por tanto, en la cantidad de energía generada, las formas de distribuirla y la intensidad del consumo final. Una consecuencia importante es que se repara poco en la energía desperdiciada. Por ejemplo, estimaciones del *Lawrence Livermore National Laboratory*, de Estados Unidos determinan que la desperdiciada alcanza el 68 por ciento de la energía producida en ese país.²⁵ Modificar esta realidad plantea redefinir la orientación y el alcance de las interacciones en el sistema sociotécnico.

Disrupciones tecnológicas en la energía ¿revolución tecnológica?

Desde hace ya algunos años se constatan innovaciones tecnológicas radicales (Katz, 1976) que pueden impulsar la transición energética. Se desarrollan e implementan en los ámbitos de la producción, distribución, almacenamiento y consumo de la energía, principalmente, con el objetivo de disminuir la dependencia de los combustibles fósiles, abarcando varios de los grandes sistemas tecnológicos (e.g. electricidad, transporte) (Hughes, 1987). Estos sistemas evidencian cambios en sus contribuciones al crecimiento económico, por lo que se infiere que está en marcha una revolución tecnológica.

En la generación se distinguen, por una parte, esfuerzos para mejorar la eficiencia en fuentes convencionales. Por ejemplo, en la hidroeléctrica, mediante el diseño de nuevas turbinas que generan más energía sin aumentar el caudal de agua y el análisis de desempeño utilizando sistemas avanzados de control e inteligencia artificial para aumentar la eficiencia y la seguridad.²⁶ En la nuclear, en avances en las tecnologías de fisión que incluyen el desarrollo de reactores avanzados (reactores modulares y microrreactores) y reactores refrigerados por sales fundidas e innovaciones disruptivas en la fusión nuclear, que presenta ventajas por generar subproductos menos peligrosos (helio)

²⁴ <https://natccc.gov.ng/energy-transition-climate-change/>

²⁵ <https://www.weforum.org/agenda/2018/05/visualizing-u-s-energy-consumption-in-one-chart/>

²⁶ <https://www.enelgreenpower.com/es/historias/articles/2017/06/energia-hidroelectrica-se-renueva-con-iot-y-wireless>

y, en general, no producir residuos altamente reactivos. Sin embargo, falta mucho para diseñar y construir reactores que produzcan energía en escalas que permitan alimentar las redes ²⁷ (cuadro 4).

Cuadro 4

Innovaciones tecnológicas y organizacionales en la matriz energética

		Innovación
Generación	Eficiencia energética	Mejoras y nuevas tecnologías en equipos de generación, digitalización y automatización
	Nuclear	Nuevos reactores de fisión nuclear, desarrollo tecnología de fusión nuclear
	Energía eólica	Diseño de nuevas turbinas más eficientes; masificación Onshore-Offshore de granjas eólicas
	Solar	Nuevas celdas fotovoltaicas más eficientes, masificación granjas solares
	Hidrógeno verde	Tecnologías eficientes de electrólisis de agua
Red Transmisión y distribución	Integración de la red	Convergencia tecnológica en almacenamiento, transmisión y distribución de energía y comunicación y flujo de datos
	Almacenamiento de energía	Tecnologías de baterías con mayor densidad de carga y potencia, nuevas arquitecturas
	Independencia de la red	Tecnologías de generación y almacenamiento flexibles. Producción y distribución a pequeñas escalas. Disrupción del modelo de servicio
Consumo	Iluminación	Tecnología Led
	Transporte	Impulsión eléctrica e hidrógeno
	Producción industrial	Combustión de hidrógeno procesos industriales

Fuente: elaboración propia basada en IEEFA (2018).

Por otra parte, el desarrollo y expansión de las fuentes alternas mediante el diseño de generadores eólicos y paneles solares más eficientes y su difusión mediante la instalación de mega-granjas. Una disrupción con gran potencial de descarbonización en la energía y la industria, es la producción de hidrógeno verde. Importantes esfuerzos de investigación y desarrollo tecnológico en electrólisis se realizan para optimizar el proceso (cuadro 4). De hecho, el desarrollo de electrocatalizadores para electrólisis de agua de mar,

²⁷ <https://www.rff.org/publications/explainers/advanced-nuclear-reactors-101/>

fue el frente de investigación (*hot research front*) que ocupó el primer lugar en el área de química y ciencia de los materiales en el nivel global en 2023 (Clarivate, 2023).

En la transmisión y la distribución se observa en primer lugar una importante convergencia de innovaciones que consideran el almacenamiento de energía como componente fundamental de soporte de la red, esto incluye avances en las tecnologías de baterías, especialmente de litio, y el acoplamiento de estos dispositivos a la red mediante nuevas arquitecturas de sistemas potenciadas por tecnologías de aprendizaje automático, análisis de datos e internet de las cosas. Ello está cambiando la configuración de la red –denominada inteligente– que integra la transmisión y distribución de energía con la comunicación y el flujo de datos,²⁸ conjunción que por su complejidad y sus costos probablemente promoverá la concentración del sistema tecnológico, reproduciendo o preservando las estructuras usuales de los servicios (negocios) energéticos (cuadro 4).

No obstante, algunas de estas tecnologías presentan atributos de flexibilidad que pueden contribuir a promover trayectorias tecnológicas más sostenibles. Esto porque, aunque sean intensivas en conocimiento, no lo son, necesariamente, en capital (e.g. paneles solares, pequeños aerogeneradores, baterías domésticas para almacenamiento), haciendo que las escalas de producción no sean determinantes para su implementación, tornándolas más accesibles a comunidades e, incluso, a hogares (cuadro 4).

Cambios disruptivos son perceptibles en el consumo (cuadro 4). Basta mirar la sustitución de la iluminación incandescente y fluorescente por la iluminación LED, sustancialmente menor consumidora de energía, y el aumento global de las ventas de autos eléctricos, que en 2023 alcanzó 13,9 millones de unidades (15 por ciento del total mundial) más de diez veces la cantidad vendida en 2017 (1,2 millones). En el escenario de políticas declaradas se proyecta que las ventas alcancen 45 millones de unidades en 2035 (IEA, 2024). La sustitución de combustibles fósiles por hidrógeno en procesos térmicos en la industria constituirá uno de los cambios más importantes en tecnología de procesos en este siglo. Las innovaciones apuntan a una sustitución progresiva mediante el uso de quemadores industriales que funcionen con mezclas de gas natural/hidrógeno que oscilen entre 0 y un 100 por ciento de hidrógeno.²⁹

²⁸ <https://www.sap.com/insights/smart-grid-ai-in-energy-technologies.html>

²⁹ <https://www.dnv.com/article/hydrogen-as-a-fuel-for-high-temperature-heating-processes-219385/>

Esta constelación de innovaciones interrelacionadas, que modifican sustancialmente las diferentes actividades relacionadas con la energía y generan crecimiento económico cambiando la contribución de las fuentes, señalizan la ocurrencia de una revolución tecnológica (Pérez, 2020). Sin embargo, cambios en los componentes técnicos e, incluso, de algunos elementos organizacionales del sistema tecnológico no parecen conducir a una transformación de la matriz energética que induzca una transición energética limpia. Esto lleva a reflexionar sobre los cambios, cuáles y en que ámbito, pueden impulsar esta transición, colocando la atención en las interacciones del sistema sociotécnico.

Transición tecnológica - transición sociotécnica

Tecnológicamente, existe la capacidad para superar la dependencia de los combustibles fósiles y lograr una transición energética limpia. Pero vistas las proyecciones de la producción, del consumo de energía y de los minerales críticos para la transición, se comprueba que no se supera esta dependencia y que las vías hacia la construcción de la transición energética distan bastante de ser «limpias». Es perceptible, sí, una transición tecnológica, entendida como los cambios en las formas en que se efectúan diversas funciones sociales dependientes de la energía (e.g. transporte, comunicaciones, producción industrial) que, además de las innovaciones en los artefactos y en los procesos, consideran cambios en la infraestructura, normas y en algunas formas de uso (Van den Ende y Kemp, 1999 según Geels, 2002). Sin embargo, se observan pocos cambios en la intensidad del uso de la energía. Esto se debe a que cambian los componentes y las formas, pero no los fundamentos de la conformación y funcionamiento de los sistemas tecnológicos, que no son otros que los del crecimiento económico continuo. Estos fundamentos condicionan las interacciones de los elementos integrantes del sistema sociotécnico que, a su vez, determinan las dinámicas de los sistemas tecnológicos.

Un caso ilustrativo es el de la electricidad. La tasa media anual de crecimiento de la demanda entre 2023 y 2026 se estima en 3,4 por ciento, muy superior al del PIB global, debido en gran parte al consumo de la inteligencia artificial, las criptomonedas –ambas duplicarán su consumo– y la locomoción eléctrica. La casi totalidad de este aumento en la generación será aportada por las energías renovables, cuya participación pasará de 39 por ciento a cerca del 50 por ciento en dicho período, complementando la participación de los combustibles fósiles en la producción de electricidad (IEA, 2024); esto

no significa que habrá una reducción en su consumo, manteniéndose la generación de emisiones de GEI.

Las demandas crecientes de energía y la necesidad de atenuar sus impactos inducen la innovación tanto en las tecnologías convencionales como en las alternas (cuadro 4) pero, en forma dominante, sobre las mismas lógicas *–business as usual–* en los modos de producción, distribución y consumo de energía. Se diversifican y aumentan los *inputs*. A las fuentes convencionales se adicionan las fuentes alternas y los minerales críticos para la transición energética y aumentan y se diversifican los *outputs* (la cantidad de energía generada, distribuida y consumida), y la contaminación por nuevos desechos. El resultado: una matriz energética insustentable.

En el sistema tecnológico de la electricidad es evidente que, aun cuando se producen innovaciones radicales en las tecnologías convencionales (e.g. el desarrollo de la fisión nuclear) y la incorporación de TICs disruptivas para su control y operación, no se modifican las formas centralizadas de generación y distribución de la energía manteniendo su carácter intensivo en capital, con altas escalas de producción. Al no haber cambios estimables en los *inputs* y los *outputs* no es verificable una transición tecnológica (figura 2).

Como se indicó, un atributo importante de algunas tecnologías asociadas a la generación de energías alternas es la flexibilidad que hace posible su implementación con independencia de la escala; ello permitiría introducir cambios disruptivos en la estructura de la matriz energética con base en fuentes diferentes de las convencionales, pero también preservar las existentes. En ambos casos, es evidente la ocurrencia de la transición tecnológica. No ocurre lo mismo si se alude a una transición sociotécnica.

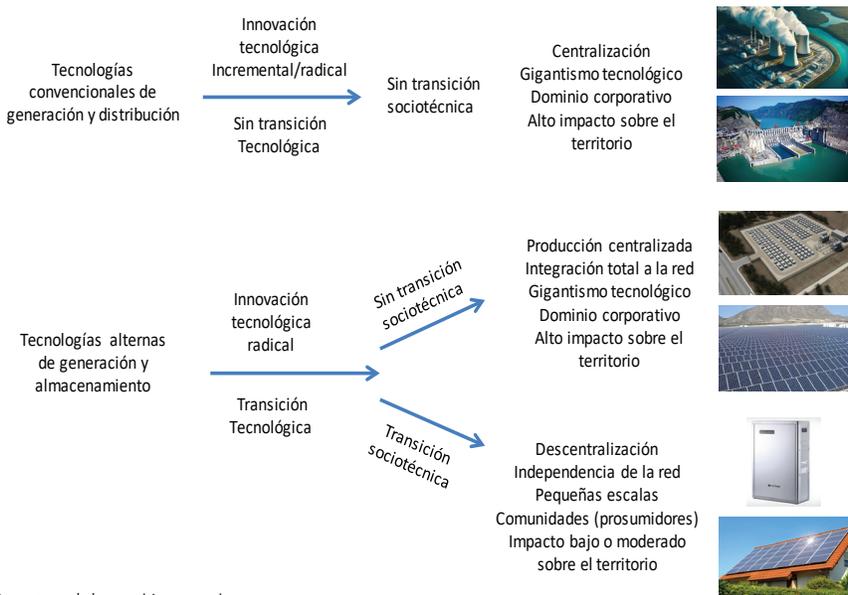
La tendencia dominante en la introducción de las tecnologías alternas es implementar grandes proyectos que se integran a los sistemas centralizados en aras de complementar el creciente suministro de energía. Alcanza con ver dos ejemplos: en California a inicios de 2024 entró en operaciones el proyecto *Edwards & Sanborn Solar + Energy Storage*, el más grande de Estados Unidos, que en una superficie de 1.900 hectáreas alberga 1.900.000 paneles solares y 120.720 baterías para almacenamiento para generar 1,2 GW de energía.³⁰ A mediados de ese año, en la Provincia de Xinjiang en China, entró en operación la granja solar más grande construida hasta ahora.

³⁰ <https://www.mortenson.com/projects/edwards-sanborn-solar-plus-storage>

Sobre una superficie de 13.000 hectáreas se generarán 6 GW de energía.³¹ Constituyen desarrollos basados en innovaciones tecnológicas radicales, que introducen nuevos elementos físicos (maquinarias y equipos) y transforman los procesos, pero concebidos sobre las lógicas de producción y consumo convencionales (elementos comerciales, administrativos, legales y de organización de la producción de conocimiento heredados del paradigma intensivo en uso de materiales y energía. En consecuencia, pierden el carácter disruptivo porque, aun constituyendo una clara transición tecnológica, no promueven la transición sociotécnica (figura 2).

Figura 2

Innovaciones, transiciones tecnológicas y posibilidades de transición sociotécnica (Sistema tecnológico de electricidad)



Fuente: elaboración propia

La posibilidad de generación distribuida de energía en pequeñas escalas (fotovoltaica y eólica) y de contar con dispositivos de almacenamiento que superen el problema de la irregularidad en la generación de electricidad

³¹ <https://www.power-technology.com/news/china-5gw-solar-farm-xinjiang/>

(baterías domesticas de litio y sodio) permiten estructurar micro y mini redes de energía, más accesibles a comunidades, instituciones públicas y hogares, otorgándoles mayor control y autonomía sobre sus requerimientos y usos (Córdova, 1996; Mercado *et al.*, 2022). Además, presentan ventajas respecto a la distribución centralizada en ahorro energético: entre un 8 y un 15 por ciento de la energía producida por esta última se pierde en la transmisión, en costos de infraestructura, ostensiblemente menores, y en la posibilidad de proveer energía a comunidades lejanas o de difícil acceso.³² Tecnológicamente, los cambios disruptivos evidencian una revolución tecnológica, pero, adicionalmente, la factibilidad de configurar redes que incluyan nuevos actores y nuevas formas de participación e interacción, lo que posibilitaría la transición sociotécnica (figura 2).

¿Transición sociotécnica en la energía?

Pero esta transición solo es posible si se modifican sustancialmente las interacciones entre los elementos integrantes del sistema sociotécnico (gráfico 1), impulsadas por factores socio-institucionales que respondan tanto al imperativo de disminuir las emisiones de GEI como el de los riesgos tecnológicos inherentes al desarrollo e implementación de las fuentes convencionales y las alternas, estimulando, además, formas más racionales de consumo. Incluiría, entre otros, pautas diferentes en la producción de conocimiento, nuevos enfoques y alcances en la legislación, tanto de regulación como de estímulo (internacionales, nacionales y locales), y una mayor participación y reconocimiento de movimientos y acciones comunitarias que, entre otras cosas, promuevan la evaluación participativa de tecnologías y hasta decisiones individuales sobre qué energía usar y cómo hacerlo (Córdova, 1996).

Geels y Shot (2007) establecen que las transiciones sociotécnicas resultan de interacciones en diversos niveles de la estructura social: a) el nicho tecnológico, donde pequeñas redes de actores dedicados a la I+DT desarrollan las innovaciones radicales que son las principales impulsoras de la transición; b) el régimen sociotécnico, ámbito en el que ingenieros, científicos, formuladores de políticas y grupos de intereses especiales contribuyen a modelar el desarrollo tecnológico y a estabilizar las trayectorias tecnológicas; c) el panorama sociotécnico, ámbito general, exógeno, que considera la macroeconomía, patrones culturales profundos, y procesos macro-políticos,

³² <https://www.microgridknowledge.com/about-microgrids/article/11429017/what-is-a-microgrid>

que pueden incidir en el régimen tecnológico en momentos en los que las innovaciones en el nicho no están plenamente desarrolladas.

Vista la configuración de la matriz energética, se infiere que las innovaciones radicales generadas en el nicho tecnológico no están impulsando la transición sociotécnica.

Geels (2010) reconoce que las transiciones hacia la sostenibilidad confrontan importantes obstáculos porque los sistemas tecnológicos están estabilizados mediante formas de bloqueo relacionados con intereses creados, patrones de comportamiento y regulaciones favorables, evidenciando la complejidad multidimensional de los cambios en las condiciones socio-técnicas. Esto refleja los desequilibrios de poder entre los actores dentro del régimen tecnológico y su capacidad de influir en las trayectorias, en especial el peso de «grupos de intereses especiales» donde destacan las corporaciones y algunos dirigentes y funcionarios de Estados. Yendo más allá, sostenemos que gran parte de las innovaciones de nicho son concebidas y, sobre todo implementadas, en arreglo a los intereses de estos actores, impulsores del crecimiento continuo, consolidando, por lo tanto, las estructuras socio-técnicas prevalecientes.

¿Avances en la transición ecológica?

La «transición energética limpia» en desarrollo, aun cuando considera la introducción de innovaciones radicales y algunos cambios en la organización de la matriz energética, no permite vislumbrar avances reales hacia la transición ecológica, básicamente porque se mantiene en una trayectoria tecnoeconómica que continúa demandando intensivamente materiales y energía. Las consecuencias ambientales y sociales derivadas del desarrollo de las tecnologías alternas de la energía, analizadas en este estudio, y la persistencia –al menos en el medio plazo– del uso de combustibles fósiles, lo evidencian. Esto sin reparar, además, en las consideraciones sobre la justeza de dicha transición por el impacto, muchas veces adverso, sobre los trabajadores y las comunidades, y la distribución de sus beneficios, temas que trascienden este estudio.³³

Se inquiera entonces sobre cuál debe ser la naturaleza de los cambios tecnológicos que permitan una transición sociotécnica, entendiendo que ésta debe implicar más que la sustitución de combustibles fósiles y la atenuación

³³ <https://www.ilo.org/media/69836/download>

de los impactos ambientales y los riesgos. Aunque la actual revolución tecnológica está transformando elementos medulares de los sistemas tecnológicos de la energía, no evita el aumento del calentamiento global con el agravante de que adiciona importantes impactos negativos de los procesos asociados a las energías alternas, empeorando la situación socioambiental del planeta. Así, ¿es posible que los cambios tecnológicos impulsen una transición sustentable?

Geels y Shot (2007) sostienen que los efectos de las interacciones entre los diferentes niveles (nicho tecnológico, régimen sociotécnico y panorama tecnológico) sobre la transición dependerán del momento en que se establezcan. La presión del panorama tecnológico sobre el régimen tecnológico es importante, sobre todo si se da en un momento en que las innovaciones de nicho están en fases tempranas de desarrollo. Asociamos aquí a la noción de panorama tecnológico la de marco socioinstitucional, en el que es más preciso identificar las acciones y su influencia sobre las transiciones, tecnológicas, sociotécnicas y ecológica.

Los cambios en este ámbito, señalan estos autores, influenciarán en el régimen tecnológico si los actores de este último perciben la presión y responden a ella. Por ejemplo, reaccionando contra las externalidades negativas que ellos mismos tienden a descuidar (Van de Poel, según Geels y Shot, 2007).

Se resalta en el marco socioinstitucional el papel de los grupos organizados y movimientos sociales que pueden protestar y exigir soluciones, presionando para lograr regulaciones más estrictas. El de científicos o ingenieros externos cuyo conocimiento especializado permite indicar problemas técnicos (Van de Poel, según Geels y Shot, 2007). Se agregaría aquí el de organismos técnicos y de regulación, clave para conocer el tipo y la magnitud de los impactos del desarrollo tecnológico sobre la salud y el ambiente, y establecer los estándares de control.

Acciones en el marco socioinstitucional generaron aprendizajes importantes en torno al problema. La regulación en materia ambiental impulsó el desarrollo de los conocimientos que permitieron caracterizar los problemas y estimar las emisiones de GEI e indujeron el desarrollo de tecnologías que, en un primer momento, capturaban las emisiones y, posteriormente, de menor generación (Mercado y Córdova, 2014). En términos de Geels y Shot (2007) incidieron en el régimen tecnológico. Sin embargo, como se ha señalado, no ha sido suficiente para aminorar los impactos, observándose una asombrosa

agudización de los eventos climáticos extremos.

Para avanzar hacia la transición ecológica es necesario transformar los sistemas tecnológicos, no apenas en sus elementos técnicos. Para conseguirlo, tan o más importante que incidir en el régimen tecnológico es procurar modificar la actual trayectoria tecnoeconómica en la que es prácticamente imposible una transición ecológica, asumiendo, incluso, la determinista noción de concebirla como «el proceso de innovación tecnológica para lograr el cambio en nuestra sociedad considerando el cumplimiento de los criterios de sostenibilidad ambiental» (Rotondo *et al.*, 2022).

Conclusiones

En el transcurso del presente siglo el consumo global de energía ha aumentado a un ritmo que evidencia apenas un desacoplamiento relativo respecto al crecimiento económico. Aun cuando se observan mejoras en la intensidad energética, con disparidades regionales importantes, el actual ritmo de crecimiento del PIB global se sustenta en un aumento absoluto del consumo energético. Pero, además, si se observa el crecimiento de la explotación de minerales necesarios para avanzar en la «transición energética limpia», muy superior al de la economía, se comprueba que crecimiento económico y crecimiento de la producción y uso de la energía permanecen acoplados. Adicionalmente, al cotejar el crecimiento económico con el de las emisiones de CO₂ se determina, también, que el desacoplamiento es relativo.

Los escenarios probables de consumo de energía de la EIA para 2050 (escenario de políticas declaradas y de promesas anunciadas) proyectan poca variación en la tasa media anual de crecimiento total respecto a 2022. En el primer caso, 0,48 por ciento con decrecimiento moderado de las energías fósiles (-0,52 por ciento) y crecimiento sostenido de las energías alternas (3,9 por ciento), seguido de la nuclear (1,75 por ciento). En el segundo caso, una discreta tasa negativa (-0,11 por ciento) con disminución importante de las fósiles (-2,8 por ciento) y aumento sustancial de las alternas (5,21 por ciento) y la nuclear (2,48 por ciento). Cabe señalar, que nuevos proyectos globales en hidrocarburos, sobre todo hasta (2035) colocan dudas acerca de que estos escenarios se cumplan.

Esto complicará sustancialmente la ya precaria situación ambiental del planeta. El nivel de emisiones de CO₂ derivados de estos escenarios, asumiendo incluso que todos los países cumplieran integralmente los compromisos

asumidos en las Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional, resultaría en una disminución de emisiones muy inferior a la requerida para mantener el calentamiento global en 1,5° centígrados por encima de la era preindustrial. Este, incluso superaría los 2° centígrados, considerado el escenario «límite», en el cual aún sería posible estabilizar el clima, pero con una agudización tremenda de los impactos ambientales extremos con drásticas implicaciones sociales (IPCC, 2018).

El actual enfoque geopolítico dado a las emisiones de GEI, centrado en reducir emisiones y capturar CO₂, son insuficientes y carentes de efectividad (Hansen *et al.*, 2023). Paradójicamente, los intentos de superar la dependencia de los combustibles fósiles están generando nuevos impactos sociales y ambientales con afectaciones sobre ecosistemas terrestres y marinos. La raíz del problema radica en que las formas de producción y consumo continúan fundamentadas en el crecimiento económico continuo.

Esto último permite entender porqué, aun cuando surgen innovaciones disruptivas interrelacionadas que están dando cauce a una revolución tecnológica que cambia elementos técnicos y organizacionales del sistema tecnológico de la energía, no conducen a una transición energética limpia. Las transformaciones tecnológicas son insuficientes, lo que lleva a considerar cuáles y en que ámbito, deben ser los cambios que impulsen esta transición, identificándolos en aquellas interacciones entre los elementos integrantes del sistema sociotécnico que sean capaces de modificar las funciones societales en y en torno a la energía.

Estos cambios deben ser impulsados por factores socio-institucionales que respondan tanto al imperativo de disminuir las emisiones de GEI como el de los riesgos tecnológicos de las fuentes de energía y que incentiven formas más racionales de consumo. Deben reorientarse los estímulos de la actividad innovadora que es la impulsora de la transición. Es necesario ampliar la participación de los actores dentro del régimen tecnológico y equilibrar sus capacidades de influir en las decisiones sobre en qué y para qué innovar.

La «transición energética limpia» en desarrollo no evidencia avances concretos hacia la transición ecológica, básicamente porque se mantiene en una trayectoria tecnoeconómica que continúa demandando intensivamente materiales y energía. Es imprescindible, entonces, modificar las interacciones en el sistema sociotécnico y ello supone deslastrar las diversas actividades humanas de la influencia avasallante del paradigma del crecimiento continuo en su orientación y funcionamiento, superar la obsesión patológica con

el producto interno bruto (PIB), consustancial al consumo exacerbado y el derroche, como el indicador más importante para la formulación de políticas y la planificación del desarrollo (WHO, 2022).

En la capacidad de los marcos socioinstitucionales, globales y locales, de proponer, asumir y consensuar acuerdos y políticas que efectivamente cambien la configuración centralizada de generación, distribución y consumo de la matriz energética, de reducir los desequilibrios de poder entre los actores sociales en relación con la orientación del desarrollo tecnológico (Mercado *et al.*, 2022) y de impulsar cambios profundos en la cultura del consumo, radica la posibilidad de avanzar hacia la transición ecológica.

Referencias bibliográficas

Amnistía Internacional (2023). «Powering Change or Business as Usual? Forced Evictions At Industrial Cobalt And Copper Mines In The Democratic Republic Of The Congo». Disponible en: <file:///C:/Users/alexa/Downloads/AFR6270092023ENGLISH.pdf>.

Antoniades, A. y A. Antonarakis (2020). «Financial Crises, Environment and Transition», en: A. Antoniades, A. Antonarakis, L. Kempf, editors, *Financial Crises, Poverty and Environmental Sustainability Challenges in the Context of the SDGs*. Springer Nature. Switzerland.

Asian Development Bank (2016). «PRC: Inner Mongolia Autonomous Region Environment Improvement Project (Phase II)». Disponible en: <https://www.adb.org/projects/40634-012/main>

Bank for International Settlements (2023). «The crypto ecosystem: key elements and risks». Disponible en: https://www.bis.org/search/index.htm?globalset_q=The+crypto+ecosystem%3A+key+elements+and+risks

Bartolini, S. y B. Bonatti (2002). «Environmental and social degradation as the engine of economic growth». *Ecological Economics*. 43, pp 1-16.

Belo Moreira, M. y C. Gerry (2003). «The impact of global economic integration on the countryside: reflections on the Portuguese experience», en F. Entrena, edit., *Local reactions to globalization processes: competitive adaptation or socio-economic erosion?* pp.69-94. New York: Nova Science Publishers.

Bloomberg (2023). «Electric Outlook 2023. Bloomberg Finance LP 2023». Disponible en: <https://about.bnef.com/new-energy-outlook/>

CEC (2002). «Industrial Pollution and Waste». Commission for Environmental Cooperation. Disponible en: http://www.cec.org/publications/?_fcwp_search=Industrial%20pollution%20

Chacholiades, M. (1992): *Economía internacional*. México: Mc Graw Hill. 2ª edición.

Clarivate. Chinese Academy of Sciences (2023). «Research Fronts 2023». Disponible en: https://discover.clarivate.com/Research_Fronts_2023_EN

Córdova, Karenia (1996) «Energía y participación; ¿utopía o realidad?» *Revista Terra*, vol. XI-XII, n° 20-21, 1996. Disponible en: https://www.academia.edu/747857/Energia_y_participacion_utopia_o_realidad

- Díaz Paz, W., M. Escosteguy, L. Seghezze, M. Hufty, E. Kruse y M. Iribarnegaray** (2023). «Lithium mining, water resources, and socio-economic issues in northern Argentina: We are not all in the same boat». *Resources Policy* 81. Disponible en: https://www.researchgate.net/publication/367148287_Lithium_mining_water_resources_and_socio-economic_issues_in_northern_Argentina_We_are_not_all_in_the_same_boat
- EPA** (2023). «New Source Performance Standards for Greenhouse Gas Emissions From New, Modified, and Reconstructed Fossil Fuel-Fired Electric Generating Units; Emission Guidelines for Greenhouse Gas Emissions From Existing Fossil Fuel-Fired Electric Generating Units; and Repeal of the Affordable Clean Energy Rule». *Federal Register*, 88-99. Disponible en: <https://www.federalregister.gov/documents/2023/05/23/2023-10141/new-source-performance-standards-for-greenhouse-gas-emissions-from-new-modified-and-reconstructed>
- Ericsson, M.** (2023). «The evolving structure of the global mining industry». *Matériaux & Techniques* 111, 303. <https://doi.org/10.1051/mattech/2023017>.
- ETRES-Erasmus+** (2016). «Ecological transition: accompaniment of citizen dynamics and environmental education towards sustainable development within the framework of the ETRES project». Disponible en: <https://etreserasmus.eu/?PagePrincipaleEn>
- Fettweis, G. y E. Zimmermann** (2008). «ICT Energy Consumption-Trends and Challenges». The 11th International Symposium on Wireless Personal Multimedia Communications (WPMC 2008). Disponible en: https://www.vodafone-chair.org/pbls/legacy/gerhard-fettweis/ICT_Energy_Consumption_-_Trends_and_Challenges.pdf
- García, E.** (2018). «La transición ecológica: definición y trayectorias complejas». *Ambienta. La revista del Ministerio del Medio Ambiente*, 125, pp. 86-100. Disponible en: https://www.researchgate.net/publication/329786240_La_transicion_ecologica_definicion_y_trayectorias_complejas
- Geels, F.** (2010). «Ontologies, socio-technical transitions (to sustainability), and the multi-level perspective». *Research Policy*, 39, 4, pp. 495-510.
- Geels, F.** (2004). «From sectoral systems of innovation to socio-technical systems: Insights about dynamics and change from sociology and institutional theory». *Research Policy*, 33, 6–7, pp. 897-920.
- Geels, F.** (2002). «Technological transitions as evolutionary reconfiguration processes: a multi-level perspective and a case-study». *Research Policy*, 31, pp. 1257–1274.
- Geels, F. y J. Shot** (2007). «Typology of sociotechnical transition pathways». *Research Policy*, 36, pp. 399–417.
- Goldblatt, J.** (2015). Conflict and Coltan: Resource Extraction and Collision in The Democratic Republic of the Congo and Venezuela. Ph.D Thesis. Disponible en: https://research.library.fordham.edu/enviro_2015
- Guo, J., CH. Zhong Li, y Ch. Wei** (2021). «Decoupling economic and energy growth: aspiration or reality?». *Environmental Research Letters*, 16 044017. Disponible en: <https://doi.org/10.1088/1748-9326/abe432>
- Hacibedel, B. y H. Perez-Saiz** (2023). Assessing Macrofinancial Risks from Crypto Assets. Working Paper, IMF. Disponible en: <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2023/09/30/Assessing-Macrofinancial-Risks-from-Crypto-Assets-539473>
- Hansen, J.E., M. Sato, L. Simons, L.S. Nazarenko, I. Sangha, P. Kharecha, J.C. Zachos, K. von Schuckmann, N.G. Loeb, M.B. Osman, Q. Jin, G. Tselioudis, E. Jeong, A. Lacis, R. Ruedy, G. Russell, J. Cao y J. Li** (2023). Global warming in the pipeline. Oxford Open Climate Change. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/oxfclm/kgad008>.

Hennicke, P. y S. Sewerin (2009). «Decoupling GDP Growth ('Quality of Life') from Resource Use» A paper on behalf of the International Panel for Sustainable Resource Management. Disponible en: <http://wupperinst.org/en/publications/details/wi/a/s/ad/858/>

Hughes, T.P (1987). «The Evolution of Large Technological Systems», en WE Bijker, T Hugues and TJ Pinch, edit. *The Social Construction of Technological Systems*. NEW Directions in the Sociology and History of Technology, The MIT Press, Massachusetts, pp. 51-82.

IEA (2019). «World Energy Outlook-2019». Disponible en: <https://www.iea.org/search?q=World%20Energy%20Outlook%202019>

IEA (2022). «The Role of Critical Minerals in Clean Energy Transitions». Disponible en: <https://www.iea.org/reports/the-role-of-critical-minerals-in-clean-energy-transitions>

IEA (2020). «Technology Innovation to Accelerate Energy Transitions». Disponible en: https://iea.blob.core.windows.net/assets/c578edac-2b69-4a5b-b8a9-0d007a9a8106/Technology_Innovation_to_Accelerate_Energy_Transitions.pdf

IEA (2024a). «Global EV Outlook 2024 Moving towards increased affordability». Disponible en: <https://www.iea.org/reports/global-ev-outlook-2024>

IEA (2024b) «Electricity 2024 Analysis and forecast to 2026». Disponible en: <https://iea.blob.core.windows.net/assets/18f3ed24-4b26-4c83-a3d2-8a1be51c8cc8/Electricity2024-Analysisandforecastto2026.pdf>

IEEFA (2018). «The Seven Technology Disruptions Driving the Global Energy transition: A Primer». Disponible en: <https://ieefa.org/resources/ieefa-report-seven-disruptions-driving-modernization-electricity-generation-and>

IPCC (2018). «Calentamiento global de 1,5 °C. Resumen para responsables de políticas». Disponible en: https://www.google.com/url?sa=t&source=web&rct=j&opi=89978449&url=https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/sites/2/2019/09/SR15_Summary_Volume_spanish.pdf&ved=2ahUKEWi0ua7wt-qGAXUkIQIHcLSBKIQFnoECA8QAQ&usg=AOvVaw3uMbGn5Yc9_WD_o9Mh_3jB

Katz, Jorge (1976). *Importación de Tecnología, aprendizaje local e industrialización independiente*. México: Fondo de Cultura Económica.

Levin, K. y D. Tirpak (2018). «8 Things You Need to Know About the IPCC 1.5°C» Report. WRI. Disponible en: <https://www.wri.org/insights/8-things-you-need-know-about-ipcc-15c-report>

Li, P., J. Yang, M. Islam y S. Ren (2023). «Making AI Less “Thirsty”: Uncovering and Addressing the Secret Water Footprint of AI Models». Disponible en: <https://doi.org/10.48550/arXiv.2304.03271>

Lungenstrass, L., D. González, J. Figueroa y C. Salas (2023). COP28: Resumen de hitos y acuerdos alcanzados. Centro de Cambio Global UC (CCG-UC). Santiago, Chile.

Maggiore, M. y C. Matthews (2023). Greenwashing' fears plague mining audit industry. Disponible en: <https://www.investigate-europe.eu/posts/greenwashing-fears-mining-audit-industry>

McNeill, J. (2000). *Something New under the Sun: An Environmental History of the Twentieth-Century World*. New York: W. W. Norton Company.

Mercado, A. K. Córdova y H. Vessuri (2022). «The technology of need: technology of sustainability?». Tapuya: *Latin American Science, Technology and Society*, 5:1, DOI: 10.1080/25729861.2022.2041789

- Mercado, A. y K. Córdova** (2014). «Desarrollo Tecnológico en Baterías e Impulsión Eléctrica ¿Sistemas tecnológicos Disruptivos Promovidos por Imperativos Ambientales?». *Cuadernos del Cendes*, año 31, n° 85, pp. 1-21.
- Moreau, V. y F. Vuille** (2018) Decoupling energy use and economic growth: Counter evidence from structural effects and embodied energy in trade. *Applied Energy*, 215, pp. 54–62.
- Muraviov, K. A. Makurin, L. Sloboda, N. Tataryn y R. Holub** (2023). «The current State of Development and the Impact of Cryptocurrency on the Global Economy». *Review of Economics and Finance*, 21, pp. 653-660.
- Najam, A. y C. Cleveland** (2003). «Energy and Sustainable Development at Global Environmental Summits: An Evolving Agenda». *Environment, Development and Sustainability*. 5: 117–138.
- OECD** (2001). «The Well-being of Nations The Role of Human and Social Capital». Disponible en: https://www.oecd-ilibrary.org/education/the-well-being-of-nations_9789264189515-en
- Ogada, M.** (2023). «Why the tech-driven fictitious economy is a real threat to Africa». *The Pan African Review*. Disponible en: <https://panafricanreview.com/why-the-tech-driven-fictitious-economy-is-a-real-threat-to-africa/> (artículo de prensa)
- Perez, C.** (2010). «Technological revolutions and techno-economic paradigms». *Cambridge Journal of Economics*, vol. 34, n°1, pp. 185-202.
- Pérez, C.** (2020). «Revoluciones tecnológicas y paradigmas tecnoeconómicos», en: D. Suárez, A. Erbes y M. Barletta, comp., *Teoría de la innovación: evolución, tendencias y desafíos: herramientas conceptuales para la enseñanza y el aprendizaje*. Disponible en: <https://carlotaperez.org/publicaciones/#RT-ES2010>.
- Robinson, N.** (2013) «Keynote: Sustaining Society in the Anthropocene Epoch» *Journal Int Law and Policy*, 467. Disponible en: <http://www.digitalcommons.pace.edu/lawfaculty/927/>.
- Romeo, G.** (2018). «Riesgo ambiental e incertidumbre en la producción del litio en salares de Argentina, Bolivia y Chile», en B. Fornillo, coord., *Litio en Sudamérica Geopolítica, energía y territorios*. Colección Chico Méndez, lealc-Clacso.
- Rostow, W.** (1959). «The Economic History Review», *New Series*, 12. 1, pp. 1-16. Disponible en: <http://www.jstor.org/stable/2591077>.
- Rotondo F., P. Perchinunno, S. L'Abbate y L. Mongelli** (2022). Ecological transition and sustainable development: integrated statistical indicators to support public policies. *Science Report* 12, 18513. <https://doi.org/10.1038/s41598-022-23085-0>
- Shin, D. y J. Rice** (2022). Cryptocurrency: A panacea for economic growth and sustainability? A critical review of crypto innovation. *Telematics and Informatics*, 71, <https://doi.org/10.1016/j.tele.2022.101830>
- Smith, A.** (1994). *La riqueza de las Naciones*. Alianza Editorial, Madrid.
- SOS Orinoco** (2020). «Coltán: El Contrabando del 'Oro Azul' por el Régimen en Venezuela». Disponible en: <https://sosorinoco.org/es/informes/coltan-el-contrabando-del-oro-azul-por-el-regimen-en-venezuela/>
- Sunkel, O. y P. Paz** (1970). «El Subdesarrollo Latinoamericano y la teoría del Desarrollo». México: Siglo XXI editores.

UNECE (2024). Critical Minerals for the Sustainable Energy Transition A Guidebook to Support Intergenerational Action. Ginebra. Disponible en: <https://unece.org/sustainable-energy/publications/guidebook-critical-minerals-sustainable-energy-transition-support>

UNEP (2011). Decoupling natural resource use and environmental impacts from economic growth, A Report of the Working Group on Decoupling to the International Resource Panel. United Nations Environment Programme.

UNEP (2023a). «Broken Record Temperatures hit new highs, yet world fails to cut emissions (again)». Emissions Gap Report 2023. Disponible en: <https://www.unep.org/resources/emissions-gap-report-2023>

UNEP (2023b). Informe sobre la Brecha de Adaptation 2023. URL: Disponible en: <https://www.unep.org/es/resources/informe-sobre-la-brecha-de-adaptacion-2023>

WHO (2022). «Valuing Health for All: Rethinking and building a whole-of-society approach». Disponible en: <https://www.who.int/publications/m/item/valuing-health-for-all-rethinking-and-building-a-whole-of-society-approach---the-who-council-on-the-economics-of-health-for-all---council-brief-no.-3>

Zero Carbon Analytics (2023). «Do we need deep sea mining for the energy transition?» Disponible en: <https://zerocarbon-analytics.org/archives/netzero/do-we-need-deep-sea-mining-for-the-energy-transition>

Más sombras que luces Revisión sistemática de los obstáculos de la integración latinoamericana

CARLOS HERNÁN GONZÁLEZ PARIAS
LINA MARÍA FLÓREZ GONZÁLEZ
CATALINA MARÍA URIBE RUEDA
LAURA CATALINA VÁSQUEZ YEPES

pp. 39-60

Resumen

La integración latinoamericana ha recorrido un largo camino con diferentes intentos, los cuales, en buena medida, no han logrado los resultados esperados. El artículo consiste en presentar una revisión sistemática con la finalidad de identificar los principales obstáculos que, según la literatura especializada, han dificultado la consolidación de espacios de integración latinoamericana. Se diseñó una metodología de revisión sistemática, que incluye, entre otras cuestiones, los criterios de inclusión y exclusión. La metodología permitió detectar 34 artículos científicos. El análisis de resultados evidenció la recurrencia de diversos factores que los autores consideran como obstáculos a los diferentes procesos de integración: debilidad institucional, instrumentalización de la integración por parte de las políticas exteriores, desconfianza y diferencias ideológicas, entre otras.

Palabras Clave

Integración regional / Latinoamérica / Regionalismo / Intergubernamental / Supranacional

Abstract

Latin American integration has come a long way, with different attempts that, largely, have not achieved the expected results. The article consists of presenting a systematic review with the purpose of identifying the main obstacles that, according to the specialized literature, have hindered the consolidation of Latin American integration spaces. A systematic review methodology was designed which includes, among other issues, inclusion and exclusion criteria. The methodology made it possible to detect 34 scientific articles. The analysis of the results showed the recurrence of different factors, which the authors consider as obstacles to the different integration processes: institutional weakness, instrumentalization of integration by foreign policies, mistrust and ideological differences, among others.

Key words

Regional Integration / Latin America / Regionalism / Intergovernmental / Supranational

* C.H. González Parias. Doctor en Ciencias Sociales, Politólogo. Docente investigador Tecnológico de Antioquia –Institución Universitaria. Director Grupo de Investigación en Estudios Internacionales.

Correo-e: carloshg@gmail.com; <https://orcid.org/0000-0001-6129-8662>

L.M. Flores González. Negociadora Internacional. Institución Universitaria Esumer y Traductora Profesional, Senior Buyer. Integrante del Grupo de Investigación en Estudios Internacionales Esumer.

Correo-e: Ucatalina71@gmail.com; <https://orcid.org/0000-0003-2434-8645>

C.M. Uribe Rueda. Negociadora Internacional. Institución Universitaria Esumer. Integrante Grupo de Investigación en Estudios Internacionales Esumer.

Correo-e: Ucatalina71@gmail.com <https://orcid.org/0000-0002-2432-9383>

L.C. Vásquez Yépes. Negociadora Internacional. Institución Universitaria Esumer. Integrante Grupo de Investigación en Estudios Internacionales Esumer.

Correo-e: Ucatalina71@gmail.com; <https://orcid.org/0000-0003-4500-7129>

Introducción

La investigación de los procesos de integración regional ha sido un tema de interés ampliamente estudiado desde hace varias décadas. El modelo considerado como el más exitoso a nivel global, a pesar de algunos traspiés y crisis, es la Unión Europea, por el hecho de lograr una institucionalidad estable y funcional en los ámbitos político y económico. La historia de la integración en América Latina está lejos de registrar los avances de la UE. En torno a resultados poco satisfactorios surgen cuestionamientos ¿por qué, a pesar de los múltiples intentos de integración económica y política, en América Latina no alcanza a consolidarse ninguna organización regional?

Llama la atención el hecho de que en América Latina se comparten algunas variables que, en teoría, facilitarían la creación y desarrollo de esquemas integracionistas: tan solo dos idiomas dominantes, español y portugués, los cuales son inteligibles entre sí; un pasado colonial similar entre las coronas españolas y portuguesas; un sistema religioso similar; valores y costumbres comunes, entre otros aspectos. Por lo tanto, una de las cuestiones que ha acompañado a los estudiosos de la integración latinoamericana es ¿por qué ha sido tan difícil llevar a cabo un modelo satisfactorio que integre a los países latinoamericanos?

Lo anterior ha despertado, a lo largo de los años, el interés de académicos e investigadores en reflexionar y explorar las posibles causas y motivos que han ocasionado que una u otra iniciativa de integración latinoamericana no logre sus objetivos y que, incluso, algunas de éstas dejen de operar.

En la búsqueda de explicaciones, la literatura especializada ha incluido factores como: falta de voluntad política real de los respectivos Estados, un diseño institucional de corte intergubernamental, la existencia de diferencias ideológicas, solo por mencionar los más comunes. Una de las razones explicativas de mayor recurrencia es argumentar la incapacidad de estructurar e instaurar una institución supranacional legítima, como lo mencionan Blanco, Echeverry y Ortega (2020), y Paisano (2019) para los casos de la Comunidad Andina de Naciones y el Sistema de Integración Centroamericana (SICA), respectivamente. Sin embargo, es necesario trascender dichas explicaciones y explorar otras, con el cometido de lograr comprensiones más profundas. Este acervo de razones y conocimientos acumulados sobre los obstáculos que han enfrentado las diferentes iniciativas integracionistas en América Latina constituyen un capital científico de gran valor para discernir de manera holística, profunda e integral las causas del fenómeno en cuestión.

Por tanto, el objetivo central del presente artículo consiste en caracterizar los factores y causas que han obstaculizado, de forma general, la consolidación de los diferentes procesos integracionistas en América Latina, para lo cual se emplea una metodología de revisión sistemática de artículos científicos alojados en las bases de datos Scopus y Scielo, publicados de 2000 a 2021.

El documento consta de cuatro partes. En la primera de ellas se detalla la metodología a seguir para la realización de la revisión sistemática, especificando: la pregunta, las fuentes de búsqueda, los criterios de inclusión y exclusión, la forma de extracción de los datos y las estrategias para llevar a cabo el análisis de la información. En la segunda sección, se presentan los referentes teóricos y conceptuales en relación a la integración latinoamericana. En la tercera parte se especifican los resultados de la investigación, por medio de la identificación de una serie de factores recurrentes que ayudan a responder el por qué del poco éxito de los procesos integracionistas en América Latina. Finalmente, se presentan una serie de reflexiones y conclusiones.

Metodología

La revisión sistemática, según Bárbara Kitchenham (2004:1), es un medio para evaluar e interpretar toda la investigación disponible y relevante para una pregunta de investigación en particular, un área temática o un fenómeno de interés. Esto lo complementan García, Manrique y Calderón (2019) señalando que es un método sistemático, explícito, comprensible y reproducible que sirve para identificar, evaluar y sintetizar estudios relevantes de las diferentes áreas del conocimiento; trabajos publicados por académicos y profesionales en fuentes bibliográficas de carácter científico e investigativo (2019:2). Las revisiones sistemáticas no solo permiten un examen de la literatura existente del tema o fenómeno, también facilitan una comprensión más profunda de un fenómeno específico e identificar ausencias y vacíos investigativos con respecto al fenómeno de estudio (Sobrido y Rumbo: 2018).

El proceso de revisión sistemática consiste en: 1) objetivos claros con criterios de elegibilidad de estudios previamente definidos; 2) tener una metodología explícita y reproducible; 3) llevar a cabo una búsqueda sistemática que permita identificar las investigaciones que cumplan con los criterios de elegibilidad; 4) realizar evaluación de la validez de los resultados de los estudios incluidos; 5) presentar los resultados de forma sistemática; y 6) finalmente, llevar a cabo una síntesis de las características y resultados de las investigaciones incluidas (Salcido *et al.*, 2021). Las revisiones sistemáticas

deben cumplir con las siguientes características, tanto en su diseño como en sus resultados: transparencia, rigor, exhaustividad y reproducibilidad.

Ruta metodológica

Con fin de garantizar los criterios y características propias de una revisión sistemática es definido un protocolo, con estricto nivel de cumplimiento, en donde son definidos los aspectos y características de cada uno de estos, tal como se presenta en la tabla 1.

Tabla 1

Protocolo de la revisión sistemática

Aspecto	Descripción
Preguntas de investigación	RQ1 ¿Cuáles son las causas que la literatura especializada considera como los principales motivantes al fracaso de la consolidación de la integración latinoamericana?
Fuentes de búsqueda	Bases de datos de Scopus y Scielo. Ecuación de búsqueda en Scopus. TITLE (Integration) OR TITLE (Regionalism) AND TITLE-ABS («Latin American») Ecuación de búsqueda en Scielo («regionalismo latinoamericano» OR «integración latinoamericana»).
Criterios de inclusión y exclusión	<i>Criterios de inclusión (CI)</i> CI1: Artículos científicos en revistas arbitradas. CI2: Revistas del área de Ciencias Sociales, Estudios Internacionales y Economía. CI3: Periodo de publicación 2000-2022. CI4: Publicaciones en inglés, español, portugués. CI5: Artículos que en el resumen o introducción hagan referencia a los obstáculos, dificultades y causantes de la no consolidación de alguna de las iniciativas latinoamericanas de integración. <i>Criterios de exclusión (CE)</i> CE1: El artículo menciona obstáculos y dificultades de los esquemas integracionistas en América Latina, pero no los desarrolla. CE2: No se tiene acceso a la totalidad del artículo.
Extracción de datos	Después de aplicar los criterios de inclusión, los archivos seleccionados y eliminar los archivos duplicados, se sistematizan en Microsoft Excel, con las variables: año, autores, título, revista de publicación, palabras claves, objetivo, diseño metodológico, técnica de análisis de datos, resultados, pregunta de investigación y factores identificados.
Análisis de los datos	Análisis de carácter cualitativo que permita responder la pregunta de investigación, por medio de la clasificación en categorías de análisis.

Fuente: elaboración de los autores

La búsqueda en ambas bases bibliográficas fue realizada el 20 de marzo de 2022. Inicialmente la búsqueda arrojó un total 369 documentos. Posterior a esto fueron aplicados los filtros y criterios de inclusión y de exclusión. CI3: 2000-2022 (297); CI2: limitado a las áreas de Ciencias Sociales, Negocios, administración y contabilidad, Economía, econometría y finanzas, humanidades (225); C11 artículos de investigación (156); CI4: idioma inglés, español o portugués (153); CE1: 34, CE2: 34.

Posteriormente, con los artículos seleccionados, se procedió a analizar cada uno en ficha diseñada en Excel, con las siguientes variables: número consecutivo, año de publicación, autores, título, nombre de la revista, palabras clave, dirección URL, DOI, objetivo del artículo, diseño metodológico, resultados, factores y obstáculos de la integración latinoamericana desarrollados en cada artículo.

Los 34 documentos científicos seleccionados y que cumplieron la totalidad de los criterios de inclusión y exclusión fueron analizados por medio de software Atlas-Ti, con el fin de identificar categorías analíticas, lo cual permitió registrar cuatro: la debilidad institucionalidad, la integración como instrumento de política exterior, desconfianza, alteridad y diferencias ideológicas, y una última categoría que se agrupa a posibles otros factores.

Sustento teórico y conceptual

Como punto de partida se hace necesario precisar algunas nociones claves para la comprensión y delimitación de la unidad de análisis. En este caso particular, regionalismo, regionalización e integración regional.

Regionalización y regionalismo es entendido por Bernal y Masera como:

Si la regionalización es el proceso mediante el cual se conforman áreas regionales de comercio en la economía mundial, el regionalismo es tanto el sistema de ideas que actúa como teoría de la diversificación de los espacios de integración en el escenario internacional, como el criterio normativo que permite la formulación de políticas orientadas a la construcción de esquemas institucionales regionales (Bernal y Masera, 2008:3).

Ampliando lo indicado por Bernal y Masera (2008), el regionalismo abarca varios aspectos, como los proyectos políticos, los marcos económicos y las ideologías sociales relacionadas con áreas geográficas específicas (Lambrechts y Alden, 2004). Desde esta perspectiva, el regionalismo implica construir comunidades de Estados, responder a las características regionales

y promover las causas de las regiones. En ese sentido, dichos autores afirman que el regionalismo constituye un esfuerzo dirigido por el Estado para redefinir los espacios sociales, políticos y económicos dentro de áreas geográficas específicas, facilitado por estrategias de cooperación e integración regionales que surgen de intereses o problemas compartidos entre los países. También puede asumirse como una estrategia potencialmente exitosa en procura de fomentar el desarrollo económico y la independencia política entre los países del Sur. A menudo sigue siendo difícil de alcanzar y sus objetivos de desarrollo pueden verse comprometidos por las dimensiones políticas de los proyectos regionales. Otra concepción entorno al regionalismo es asumirla como respuesta a los procesos de integración global y a las estructuras de poder cambiantes, con el objetivo de mejorar la resiliencia y abordar las necesidades específicas dentro de una región (Jubilut y Pires, 2013). Los nuevos modelos de integración son regionales, tratando de potenciar a los Estados específicos de dichas regiones, como lo hacen los modelos del triángulo norte en América, la Unión Europea, Asia en el Pacífico y todos los casos en América Latina.

Para Malamud (2010) la integración se puede definir como la palabra más abusada de las relaciones internacionales de América, de allí que se hace necesario establecer un marco de entendimiento conceptual al respecto, incluyendo cuestiones como finalidad, objetivos y motivaciones.

De manera particular, en América Latina los procesos de Integración regional nacen de varios intentos de la emancipación del continente americano. De acuerdo a Bernal-Meza (2009), ubicado en el contexto histórico posterior a las independencias latinoamericanas, el regionalismo latinoamericano en la época transitó entre dos tendencias: «aquella que impulsaba un regionalismo de carácter hemisférico, que incluyera a Estados Unidos como el principal actor (desde las Conferencias Panamericanas hasta ALCA), y otro de cuño propiamente latinoamericano y regional (Alalc-Aladi) o subregional (Mercado Común Centroamericano, Grupo Andino, Mercosur), que promovió siempre un esquema de integración sin la presencia de la potencia hegemónica» (2009:13).

En cuanto a las motivaciones de los Estados para pertenecer a una integración regional, tradicionalmente se ha considerado el beneficio económico como la principal razón. En ese sentido, para Pizarro (2008), la integración regional, según las perspectivas de Raúl Prebisch y la Cepal, se formuló como un mecanismo crucial destinado a fomentar la creación de mercados más amplios que pudieran apoyar el proceso de industrialización

y disminuir la dependencia de cada país. Para Bernal-Meza, los países «se plantean la posibilidad de participar en un proceso de integración regional porque prevén que con esta agrupación pueden obtener mayores beneficios políticos y económicos que si continúan solos» (Bernal-Meza, 2018:18).

Sin embargo, lo económico no es un resultado inherente a todas las etapas de la integración y no siempre es la principal fuerza impulsora de dichos esfuerzos. Existe una amplia gama de motivadores que va más allá de la dimensión económico-comercial. Para Butorina y Borko (2022) es la búsqueda de mejorar la posición internacional y la seguridad de los Estados miembros en respuesta al orden mundial en evolución. Por su parte, para Panke (2020), los Estados poderosos buscan, entre otras cuestiones, promover sus interés nacionales y ejercer influencia en las políticas y agendas regionales; los Estados con menor relación de poder asumen a la integración regional como alternativa a la acción unilateral a nivel internacional, aprovechando su influencia y beneficiándose de una amplia gama de competencias políticas dentro de ella.

Sumadas a las motivaciones anteriores, Laursen (2010) exponen varias motivaciones, como, por ejemplo: las consideraciones geopolíticas y la cooperación en seguridad; la intención de participar en procesos de aprendizaje, adquirir nuevos conocimientos y habilidades, y beneficiarse de las experiencias de otros Estados miembros; la formación de nuevas identidades colectivas y el sentido de pertenencia a una comunidad regional más amplia son de las motivaciones para que los países se sumen a iniciativas de integración (Laursen, 2010). Para Rodríguez (2012), en muchas ocasiones las integraciones regionales se basan en valores comunes y en un sentido de pertenencia entre los países miembros. Esto también implica intereses compartidos, estructuras políticas comparables, aspectos del patrimonio y la cultura y, a menudo, la compatibilidad económica.

La integración regional, en el contexto de avance de la globalización, puede facilitar la cooperación, expandir los mercados y mitigar los riesgos comerciales y financieros; es decir, la integración regional puede ser vista como una herramienta para que los Estados manejen los efectos de la globalización, recuperando el control sobre las fuerzas del mercado global y mitigando los impactos sociales negativos (Lamine, 2022).

Resultados

Por medio de la metodología indicada y del análisis de los artículos seleccionados fueron identificadas cuatro (4) grandes categorías: 1) Debilidad

Institucionalidad y énfasis en lo intergubernamental; 2) la integración como instrumento de política exterior; 3) Desconfianza, alteridad y diferencias ideológicas; 4) otros factores. Con base a esta clasificación fueron agrupados las diferentes investigaciones y autores, en las respectivas categorías.

Debilidad institucionalidad y énfasis en lo intergubernamental

Buena parte de los artículos analizados en la revisión sistemática, de forma directa e indirecta, atribuyen el insatisfactorio desempeño de la integración latinoamericana al diseño institucional de estos espacios: decisiones no vinculantes, el presidencialismo como centro de gravedad de estas iniciativas, exceso de intergubernamentalidad, estructura institucional con poca cohesión e independencia, entre otras.

Para Shifter (2012), la esencia de la integración es la cesión, en diferente niveles, de soberanía, lo que los Estados Latinoamericano son celosos y temerosos de hacer. Reconoce Shifter que buena parte de las iniciativas de integración en América Latina del siglo XXI han dado avances significativos hacia mayores espacios de cooperación y diálogo político, pero ninguna de estas iniciativas se sustenta en un esfuerzo real de ceder soberanía (2012: 55) y mientras esto no se dé, el autor considera que se obstaculizará de forma seria la consolidación de cualquier intento de integración.

En dirección similar, Thoene, Cuestas y Londoño (2017) afirman que en América Latina, algunas de las iniciativas denominadas de integración y, en particular, la Alianza del Pacífico, son más bien modelos institucionales de cooperación internacional, en lo que coincide Ardila (2022). El rasgo distintivo de estos modelos es la protección de la identidad estatal mediante el control de las decisiones por parte de los Estados (2017:92). Por lo tanto, por la flexibilidad de éstos, su cohesión se centra en el volátil y cambiante voluntarismo estatal, por lo que la consecución de los objetivos y avances se reduce a decisiones de naturaleza política y presidencial. Considera Preusse (2002) que la obligación de compartir la soberanía política puede convertirse en un gran obstáculo para la formación de un esquema de integración. Los Estados deben dividir las responsabilidades de la unión aduanera o del mercado común entre países e instituciones supranacionales; y un gobierno nacionalista puede apreciar más su propia soberanía que sus propios socios vecinos (Preusse 2002:17).

El diseño institucional que supone poca sesión de autonomía y soberanía, según González y Ovando (2008), responde al exacerbado nacionalismo y

arraigo hacia la soberanía por parte de los Estados nacionales; elementos éstos que han moldeado los procesos integracionistas de la región desde hace un poco más de 200 años y que han representado un obstáculo para la construcción de un modelo exitoso de integración regional. Estos autores exploran la hipótesis referente a que la estructura westfaliana de los Estados-naciones centralizados, se convierte en obstáculo para el desarrollo globalizado de una región, así como para los ciudadanos que la habitan que actualmente están ávidos de poder trasladarse de manera libre por fuera de las respectivas fronteras nacionales. Es decir, dicha estructura, que responde y es producto de un contexto histórico determinado, se presenta como obsoleta e incapaz de dar respuesta a las necesidades y demandas propias del contexto actual. Consideran González y Ovando que los territorios actualmente deben ser transfronterizos y deben redefinir los espacios y las escalas de los mismos. Por lo tanto, proponen lograr los conceptos de frontera e integración en la teoría y en la práctica, debido a que el primero es algo más concreto, más visible y físico y el segundo más ideológico, pero unidos pueden ser la respuesta para la consolidación de la integración en la región.

Sumado a la estructura rígida de los Estados Nacionales latinoamericanos, la construcción de iniciativas integracionistas con institucionalidad flexible es cuestión de decisión, como considera Bergamaschine (2014). Si bien aborda específicamente el caso del Mercosur, sus reflexiones pueden ser extensibles para las iniciativas integracionistas de la región. Al momento de la creación de Mercado Común del Sur, los Estados fundadores optaron por una estructura flexible, de naturaleza intergubernamental y con bajo grado de estructuración para que no pusiera en peligro la libertad de acción de los gobiernos nacionales ni implicase cesión de competencias (Bergamaschine, 2014:34).

Se debe precisar que por sí solo, lo intergubernamental no se presenta como algo negativo en sí mismo. Pueden existir espacios de integración y organismos internacionales que, con base en sus objetivos y los logros que pretenden alcanzar, sea conveniente un institucionalidad flexible y poco vinculante. Sin embargo, cuando los esquemas de integración son pensados para avanzar, gradualmente, hacia niveles superiores de integración, la naturaleza intergubernamental se vuelve un obstáculo para dicho logro, al complejizar aspectos fundamentales para el óptimo funcionamiento, como, por ejemplo, la toma de decisiones.

Otra de las consecuencias de no poder o no desear avanzar a estructuras supranacionales es la imposibilidad de determinar y fijar un sistema jurídico específico que permita dotar al proceso de integración de una fuerza obligatoria y vinculante (Bergamaschine, 2014:34). Esto se suele presentar como «una disfuncionalidad importante, vinculada con la cuestión del 'déficit democrático' del proceso de integración [...] es la concentración de poder en los Poderes Ejecutivos y, específicamente, en algunas agencias de los Estados partes, lo que genera un 'cuello de botella' que bloquea la profundización del proceso, particularmente en sus dimensiones no económicas o comerciales» (Caetano, Vázquez y Ventura, 2009:45). El énfasis en estructuras intergubernamentales otorga un carácter incompleto a órganos y actos jurídicos. Para Margheritis (2012), estas opciones institucionales permitieron flexibilidad y gradualidad en las etapas iniciales, pero con el tiempo esto se ha traducido en congestión de la agenda al más alto nivel, fallas en la implementación y falta de permeabilidad para demandas de actores no estatales y problemas de credibilidad.

Bouzas, Motta Veiga y Ríos (2008); Gardini (2011); Malamud y Gardini (2012) consideran que la debilidad institucional ha condenado al fracaso a las iniciativas de integración en América Latina. Para Malamud y Gardini:

El regionalismo en América Latina estaba condenado al fracaso dado su nivel de fragmentación en ese momento, lo que se interpretaba como la incapacidad de los proyectos regionales para lograr una integración más profunda [...] estos proyectos de integración se basaban en estándares económicos tradicionales. Precisamente, el centro de gravedad de la integración ha estado en lo económico- comercial, lo cual genera integraciones desequilibradas y disfuncionales, por lo que no puede permitir la unidad de la región, los países son incapaces de lograr la unidad continental, la solidaridad o el desarrollo económico y social (Malamud y Gardini, 2012: 20).

Otro efecto sobre los resultados de la integración, a causa de la debilidad institucional, es que ésta, según Petersen y Schulz (2018), ocasiona que la cooperación regional sea cada vez más disfuncional por no existir un puente expedito entre las demandas y necesidades reales de la sociedad con el esquema de integración

La integración como instrumento de política exterior

Para el desarrollo del siguiente apartado se entenderá a la política exterior como «una estrategia del Estado con proyección hacia otros Estados, actores

y condiciones internacionales. En la que, de forma manifiesta, intencional y consciente son establecidas las prioridades, objetivos, medios e instrumentos necesarios para lograrlos [...] En el proceso de formulación intervienen actores (grupos de interés, élites, sociedad civil organizada, medios de comunicación, gobiernos sub-nacionales, organizaciones no gubernamentales, entre otros)» (González, 2021:22). Este concepto asume a la política exterior como una estrategia y no como una acción reactiva e improvisada. Esto conduce a que los Estados, al momento de definir los objetivos en materia exterior y los medios para lograrlos, puedan identificar a la integración regional no solo como un fin, sino también como un medio para lograr los objetivos específicos. Por lo tanto, en este factor se identifica la instrumentalización particular de la integración (Dube y Zuluaga, 2019; Llairó, 2019).

La integración como instrumento de política exterior se puede ejemplificar con lo que ocurrió después del fin de la Segunda Guerra Mundial, cuando Estados Unidos destinó unos recursos por más de 12.000 millones de dólares para la reconstrucción del continente europeo (Plan Marshall), devastado por la guerra. Esta ayuda no sería desinteresada, pues aquel plan no solo serviría de instrumento para frenar la influencia del comunismo, también para revivir un mercado que, para entonces, en esa penosa situación, no tenía la capacidad de importar bienes y servicios de Estados Unidos. Posterior a la implementación del Plan Marshall, Europa logró la recuperación industrial y se sentaron las bases de integración entre los países del continente, como la Comunidad Europea, para posteriormente concebir la Unión Europea. Por su parte, la URSS y los países bajo su órbita de influencia veían al plan como un instrumento «imperialista» que los llevaría a renunciar a su soberanía, por lo que se rehusaron a recibir recursos.

América Latina no ha sido ajena a intentos de integración como instrumento político. Más allá de los experimentos bolivarianos poscoloniales, se pueden abordar las épocas de la segunda mitad del siglo XX; en la década de los sesenta, ya creada la Alalc (Asociación Latinoamericana de Libre Comercio y del Mercado Común Centroamericano), desde la Cepal (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) ya se hablaba de integración económica con fines de industrialización, puesto que los mercados internos se veían reducidos y poco competentes y esto los llevaba a considerar tal problema, además de la desunión, como vulnerabilidades externas. De hecho, la conformación y participación en los procesos de integración, son en sí mismas decisiones de política exterior; deben obedecer a una acción

estratégica con fines determinados. Sin embargo, ocurre que la integración pueda ser instrumentalizada para la búsqueda de fines específicos de alguno de los miembros, generando malestar, ideologización y aislamientos de los demás Estados considerados obstáculos a las pretensiones de política exterior del determinado Estado.

La utilización de la integración como instrumento político e ideológico, ya se dio en la primera década del presente siglo en América Latina, con Unasur (Unión de Naciones Suramericanas), cuando Venezuela tenía una gran influencia y la mayoría de los homólogos concordaban ideológicamente, a excepción de unos cuantos discrepantes, como Colombia, situación que llevó a tener profundas asperezas entre los miembros y replantear la existencia de tal organización.

Shifter (2012) considera que las iniciativas integracionistas lideradas por Brasil a inicios del siglo XXI, como expresión de su política exterior, presentaron una serie de obstáculos, entre otros: la desconfianza de países de la región frente al mismo Brasil; la enorme asimetría de poder; la forma de dirigir de Brasil «tácticas de mano dura y dictar en lugar de negociar como socios iguales [...] la falla de Brasil en consultar adecuadamente con sus vecinos antes de tomar posiciones en las reuniones globales» (Shifter, 2012:59).

Otra forma de ilustrar la instrumentalización de la integración latinoamericana, por parte de la política exterior, es desde el ámbito discursivo. En este sentido, Kennedy y Beaton (2017), consideran la existencia de una suerte de regionalismo retórico, al señalar que «En esencia, el cuadro actual del regionalismo latinoamericano sería el resultado y reflejo de un ejercicio retórico y narrativo. Repetido a lo largo del tiempo y ampliamente aceptado; esto da forma a los intereses políticos, los valores y la legitimidad y, por lo tanto, determina la política» (Kennedy y Beaton, 2017: 218). Los gobernantes de turno proclaman, adoptan y defienden la narrativa de la integración de Latinoamérica y la incorporan como fundamento de la política exterior, por los posibles réditos políticos al interior de sus respectivos Estados, pero en la práctica «existe una brecha entre el discurso regional latinoamericano y los logros sobre el terreno» (Kennedy y Beaton, 2017:218). Este denominado regionalismo retórico, se ve favorecido gracias a la debilidad institucional.

Desconfianza, alteridad y diferencias ideológicas

Una de las consecuencias del hecho de que la integración sea utilizada en algunos momentos históricos y por gobiernos de algunos Estados como

instrumento para el logro de objetivos particulares es lo que genera desconfianza entre los diferentes miembros de la integración. En América Latina, la noción de nación, en muchos casos, fue una construcción artificial e impuesta, la cual, con el pasar de los años, se ha constituido en un artefacto cultural inventado y producido en buena parte por las elites intelectuales. Cuando los Estados se comenzaron a constituir sintieron la necesidad de hablar entre las naciones y definieron sus fronteras, se crearon profundos obstáculos al desarrollo y se dio origen a sentimientos patrióticos de agresividad, ocasionando el freno de intentos de integración y unidad gracias a las diferencias e intereses de los demás países (Maric, 2015; Gómes y Granja, 2019).

La construcción de la otredad crea estereotipos negativos que dificultan el avance de la integración regional; en contravía de lo que ésta requiere. La existencia de una buena relación entre las naciones y que sus poblaciones también tengan una imagen positiva las unas de las otras es una condición para que tenga lugar; es por esto que es importante que América Latina sea consiente de los estereotipos que se tienen en las regiones, cuyo cambio va a depender de que la región defina como se quiere ver y que quiere hacer con su propia integración. Los estereotipos se vinculan con la construcción de la otredad, por lo tanto, es natural su existencia con el fin de definir y asimilar al otro, pero, sin embargo, ellos levantan una suerte de barrera entre los pueblos, dificultando la comunicación, el dialogo y, por lo tanto, la integración.

Después del rechazo que se presentó hacia ALCA (Área de Libre Comercio para las Américas), en buena medida por el giro hacia la izquierda experimentado por la región, se permeó la forma de ser entendida la integración latinoamericana. Los nuevos proyectos integracionistas tomaron un nuevo sesgo, generando un poco más de confianza entre sí; se caracterizaron por privilegiar una mejor coordinación política regional y por desplazar la cuestión comercial como eje de la integración, aunque Kan (2016) menciona que el cambio de escenario de la integración fue resultado del cambio de estrategia de las clases dominantes de la región. El giro de buena parte de ésta hacia gobiernos ubicados en el espectro de la izquierda política, provocó dejar de lado las premisas comerciales neoliberales para vincularse a proyectos de integración denominados post-liberales (Sanahuja, 2008), reflejo de la pérdida de certeza sobre la sabiduría de las estrategias de desarrollo ortodoxas y dirigidas por el mercado. Esto es visible en la creación de Unasur y el ALBA

donde la cooperación trans-gubernamental y trans-social en proyectos de bienestar, cooperativas de trabajadores, así como la creación de sistemas de producción de energía, educación y salud anclados regionalmente, estaba orientada a crear un nuevo sentido de pertenencia, identidad e inclusión, lo que llamamos en este trabajo la regionalidad de la región.

La desconfianza también se ve reflejada en las relaciones de poder asimétricas existentes en la región. En este sentido, Andrés Malamud argumenta que los países hegemónicos representan una amenaza para los procesos de integración en América Latina porque las instituciones no son capaces de tomar decisiones fuertes para enfrentarlos, como en el caso del Mercado Común Centroamericano (MCCA), donde la mayoría de los países latinoamericanos no se comprometen en el comercio y la integración entre sí. Estos resultados confirman que, a pesar de que una serie de países americanos se ha comprometido a promover el comercio regional con diversos tratados y acuerdos como el Mercosur, el papel de la integración comercial regional no ha sido efectivo.

Por otra parte, la desconfianza y las diferencias ideológicas generan subdivisiones regionales y una proliferación de esquemas de integración. Para Quiliconi y Salgado (2017) es disfuncional y contraproducente para la región tener múltiples acuerdos de integración debido a que algunas veces la creación de unos de ellos es la respuesta en oposición a la creación de otros. Esta situación dificulta que finalmente ella se vea integrada, por los altos niveles de polarización entre los Estados que la conforman, ya sea en un «bando» o en el otro y no permite que ninguno de los acuerdos trabaje en función de la solidaridad entre los Estados latinoamericanos y por el contrario fragmenta más y más la región en una especie de subregiones.

Los pesimistas de la integración sostienen que la proliferación de acuerdos regionales en el hemisferio es disfuncional y, por lo tanto, incapaz de lograr la unidad continental, la solidaridad o el desarrollo económico y social [...] y que esto también ha socavado la eficacia de la cooperación en la región al introducir la fragmentación jurídica y la ambigüedad normativa (Quilicone y Salgado, 2017:20).

La proliferación de esquemas regionales pone en tela de juicio la lealtad que un Estado guarda con uno u otro acuerdo cuando hace parte de varios de ellos, como es el ejemplo colombiano y peruano, que hacen parte de la CAN, de la Alianza del Pacífico, entre otros; ¿Dónde estaría su lealtad si a

nivel político o económico tuvieran que tomar una posición en la que se viera afectado el desarrollo o ejecución de algún proyecto de uno y otro acuerdo? Esto ha sido denominado por Malamud y Gardini como una «inflación de regiones», señalando que no ha pasado una década sin que se haya creado un par de bloques. Otro aspecto que facilita y promueve el regionalismo inflado es la no exclusividad: cada país pertenece a más de una organización y, por ello, está potencialmente sujeto a la doble lealtad y al conflicto de normas (Malamud y Gardini, 2012:122). Por lo tanto, la integración en América Latina se está convirtiendo en un fenómeno geográficamente difuso más que regional.

Otros factores

Además de las tres grandes categorías de factores identificados anteriormente, el análisis sistemático arrojó otros obstáculos que no son tan recurrentes en la literatura analizada, pero que sí son abordados en algunos de ellos. Entre estos otros factores se identificaron: 1) tendencia proteccionista de los países de América Latina; 2) poca diversificación exportadora y bajo nivel de complementariedad económica entre los países de la región; y 3) bajos niveles de interconexión en infraestructura física (Nolte, 2021).

Preusse (2002) profundiza en los niveles de proteccionismo implementado por los Estados latinoamericanos, tendencia incluso común en un contexto de advenimiento de la globalización, lo cual ha hecho que sus políticas y prácticas comerciales, incluso dentro de los modelos integracionistas, sean tímidas, restringidas y limitadas. Esto no ha permitido desarrollar y explotar todo el potencial comercial que los acuerdos y tratados podrían llegar a tener entre las economías de América Latina. Esto se suma a que, entre los Estados miembros de algunos de los modelos, como el del Mercosur, hay quienes se oponen a la adhesión de nuevos integrantes, lo que hace que sean modelos excluyentes, que impiden la diversificación comercial y económica del mismo.

El Mercosur es un ejemplo de este tipo de estrategia política. Partiendo de un alto nivel de protección, el calendario de liberalización se aplicó a aquellos sectores en los que se preveía que las complicaciones fueran de menor importancia. A su vez, los sectores sensibles de cada uno de los países participantes fueron excluidos mediante una lista de excepciones que cada país podía constituir libremente. De este modo, fue posible liberar el proceso de integración inicial de cualquier obstáculo grave (Preusse 2002:920).

En cuanto a la poca diversificación y bajos niveles de complementariedad comercial que se da en las economías de los Estados latinoamericanos, según autores como Palmer y Richards (2003), ello impide que se integren a nivel económico y comercial de una manera muchos más exitosa, que permitiría hacer a la región mucho más competitiva no sólo internamente, sino también frente a las grandes potencias mundiales como Estados Unidos, China o incluso otras regiones integradas como la Unión Europea. «Los intentos de integración en los países en desarrollo se ven restringidos por la concentración de las exportaciones primarias dentro del grupo. Esto implica que, sin la diversificación de productos, la expansión del comercio dentro de la unidad integradora se ve gravemente perjudicada» (Palmer y Richards, 2003:68).

Palmer y Richards (2003) también mencionan que la integración a nivel económico en la región de América Latina se dificulta debido a la incapacidad de los Estados de estandarizar su moneda para poder facilitar la comercialización entre ellos mismos y eliminar los problemas cambiarios. Hacerlo implicaría perder el control nacional sobre la emisión, valor y fluctuación de la moneda, y requeriría de estrategias económicas para mantenerla estable, además de que se debería entregar la administración de la misma a una institución supranacional, cediendo el poder nacional de las bancas en cada país y ya es bien sabido el temor de los Estados de la región a perder su soberanía sobre estos asuntos. Adicionalmente, entre los Estados latinoamericanos existe históricamente una desconfianza en ciertos acuerdos y tratados por considerar que siempre se les ha exigido un compromiso mucho más grande a los países en desarrollo, sin recibir los beneficios proporcionalmente.

Finalmente, otro factor que incide en la dificultad de integrar realmente a los Estados de la región de América Latina es la poca y débil infraestructura existente para el transporte de mercancías en el territorio, así como de telecomunicaciones. Para Chodor y McCarthy (2015) y Nolte (2019), el impulso con el cual nacen varias iniciativas integracionistas en la región se pierde rápidamente por la persistencia de obstáculos de vieja data poco atendidos, como la falta de complementariedad económica y la deficiencia de las infraestructuras de transporte y comunicación, que dificultaron las realidades de la integración física.

En materia de infraestructura, es recordado el lirsra, iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana, la cual fue acordada en la ciudad de Brasilia en el año 2000, bajo el reconocimiento que la deficiente infraestructura regional históricamente se ha presentado como un obstáculo

para una integración exitosa. Posteriormente, en 2010, esta iniciativa fue incorporada al interior de la Unasur, como un foro técnico dentro del Consejo Sudamericano de Infraestructura y Planeamiento (Cosiplan).

Conclusiones y reflexiones

Lo planteado anteriormente ha generado procesos de integración excluyentes; cada vez que se intenta generar un nuevo acuerdo se hace descartando a países de la región con los cuales existe desconfianza y distancia ideológica. En la búsqueda de soluciones (comerciales, políticas y sociales) entre los países de América Latina se han intentado diversos bloques que buscan el desarrollo y evolución en diferentes aspectos, siendo lo ideal la creación de un bloque enfocado a responder las mismas problemáticas, pero debido a la debilidad institucional, la consideración de crisis del regionalismo es impulsada por instituciones que han permitido que la cooperación regional sea cada vez más disfuncional.

Tras el análisis realizado a los artículos enfocados en las diferencias ideológicas y en la desconfianza entre los países de América Latina, se concluye que las barreras ideológicas han generado polarización y desconfianza entre los países latinoamericanos, lo cual ha causado división entre ellos. Los autores de los artículos analizados establecen que, dado estas diferencias, no se ha podido llevar a cabo el desarrollo de la mayoría de propuestas de integración regional en América Latina. Estas diferencias e ideologías políticas de cada gobierno han causado un retroceso debido a que han impedido entablar relaciones estables entre aquellos países que no comparten los mismos intereses comerciales, políticos y sociales.

Cabe resaltar que América Latina continúa haciendo grandes esfuerzos por consolidarse como una región con la fuerza económica y política necesaria para competir frente a las potencias mundiales en los mercados internacionales, pero la falta de voluntad política, la polarización, intolerancia y el personalismo presidencialista no le ha permitido posicionarse como una sola y sigue atomizada en varias subregiones con algunos Estados que buscan intereses particulares por encima de los demás. Dicha incapacidad de realmente integrarse va a hacer que se sigan creando más y más modelos a través de los años, desechando los anteriores.

No es secreto señalar que el comportamiento de la integración latinoamericana se encuentra supeditada a los vaivenes del péndulo político en la región; cuando suele existir coincidencia ideológica-política se posibilitan

avances en el proceso integracionista, pero cuando hay disenso se ven afectados los procesos y la institucionalidad de la integración. Para superarlo, la región debe idear y avanzar hacia procesos de innovación institucional, que permitan librar a las iniciativas integracionistas de los vaivenes políticos.

La pertinencia de este artículo radica en la posibilidad de servir como base y fuente de referencia para futuras investigaciones en sus propias construcciones de marcos teóricos y estados del arte que aborden los obstáculos que han experimentado los modelos vigentes y aquellos que ya llegaron a su fin en la región y que pretendan generar propuestas y soluciones a nivel político. Se requerirá de futuras investigaciones que procuren dar respuesta a preguntas del orden de: ¿Cómo influye la percepción de los tomadores de decisiones de política exterior a la hora de decidir el ingreso o retiro de su respectivo país de un esquema de integración? ¿Cómo influye la cultura estratégica y la tradición de política exterior frente a las iniciativas integracionistas? ¿Cuáles son las tendencias actuales integracionistas en América Latina? ¿Cuál ha sido el rol jugado por actores no gubernamentales en las diferentes iniciativas de integración en América Latina?, asuntos que quedan abiertos.

Referencias bibliográficas

- Aranda, G. y A. Bórquez** (2020). «The Venezuelan issue and the fracture of Latin American regionalism». *Historia* 396, 33-72.
- Ardila, M.** (2022). «Potencias Regionales latinoamericanas: Debilitamiento y Acomodamiento en su Inserción Internacional». *Estudios Internacionais*, 7-24.
- Bergamaschine, J.** (2014). «El mercosur y la conformacion de un mercado comun: Analisis de los presupuestos institucionales necesarios para la consolidacion de la integracion». *Jurídicas*, 11(2), 30-49.
- Bernal, R.** (2013). «Modelos o esquemas de integración y cooperación en curso en América latina (Unasur, Alianza del pacífico, ALBA, Celac): una mirada panorámica. *Ibero-Online*, 1-22. Disponible en: http://www.ia.i.spk-berlin.de/fileadmin/dokumentenbibliothek/Ibero-Online/Ibero_Online_12.pdf
- Bernal, R. y G. Masera** (2008). «El retorno del regionalismo. Aspectos políticos y económicos en los procesos de integración internacional». *Revista aportes para la integración Latinoamericana*, 18, 1-18.
- Bernal-Meza, R.** (2009). El regionalismo: conceptos, paradigmas y procesos en el sistema mundial contemporáneo. *Revista Aportes para la integración latinoamericana*, 21, 1-29. Disponible en: <https://revistas.unlp.edu.ar/aportes/article/view/3374>
- Bernal-Meza, R.** (2018). «Globalización y regionalización en la economía política internacional contemporánea: aportes para nuevas teorizaciones sobre las regiones fronterizas». *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, 13(2), 13-37. doi:<https://doi.org/10.18359/ries.3229>

- Briceño, J.** (2015). «Los congresos hispanoamericanos en el siglo XIX: identidad, amenazas externas e intereses en la construcción del regionalismo». *Ciclos*, 1-29.
- Briceño, J. y D. Lombaerde** (2018). Regionalismo latino-americano: produção de saber e criação e importação de teoria. *Civitas - Revista de Ciências Sociais*, 262-284. doi:<http://dx.doi.org/10.15448/1984-7289.2018.2.29593>
- Buono, R.** (2012). «Transnational Elites and the Class Character of Latin American Integration». *Critical Sociology*, 373-380. doi:<https://doi.org/10.1177/0896920511434266>
- Butorina, O. y Y. Borko** (2022). «Benefits of Regional Integration: Redefining the Concept». *Herald of the Russian Academy of Sciences*, 92, 5-20. doi:10.1134/S1019331622080020
- Caetano, G. V. y D. Ventura** (2009). «Reforma institucional del Mercosur. Análisis de un reto», en G. Caetano, *La reforma institucional del Mercosur. Del diagnóstico a las propuestas*, pp. 33-61. Montevideo: Cefir.
- Caetano, G., C. López y B. Luján** (2019). «Liderazgos y regionalismos en las relaciones internacionales latinoamericanas». *Cidob*, 181-207. doi:[doi:doi.org/10.24241/rcai.2019.121.1.181](https://doi.org/10.24241/rcai.2019.121.1.181)
- Chawla, R.** (2004). «Multilateralism and Regionalism: The Latin American Experience». *India Quarterly*, 57-76. doi:<https://doi.org/10.1177/097492840406000104>
- Chenou, J. y D. Baracaldo** (2019). «Regionalism and presidential ideology in the current wave of Latin American integration». *International Area Studies Review*, 1-23. doi:<https://doi.org/10.1177/2233865918815008>
- Crivelli, E. y G. Lo-Brutto** (2021). «La Celac más allá del regionalismo poshegemónico». *Iberoamerican Journal of Development Studies*.
- Di Filippo, A.** (2020). «La Alianza para el Progreso y el desarrollismo en Chile». *Polis*, 135-163. doi:<http://dx.doi.org/10.29393/rh27-7aaf10007>
- Diao, X., E. Díaz y S. Robinson** (2003). «Scenarios for trade integration in the Americas». *Économie internationale*, 59-75.
- Dominguez, R.** (2018). «Unidad e integración en América Latina y el Caribe: desafíos para México». *Universidad de la Habana*, 262-275.
- Dube, S. y T. Zuluaga** (2019). «El Impacto de la Instrumentalización de Organizaciones Latinoamericanas en la Integración: Tres Ilustraciones desde Chile». *América Latina Hoy*, 43-62. doi:<https://doi.org/10.14201/alh2019824564>
- Garcés, P.** (2019). «Latin American integration as a wicked problem: the case for a plural approach». *Relaciones Internacionales, estrategia y seguridad*, 93-117.
- García, L., J. Manrique y L. Calderón** (2019). «Hacia una Revisión Sistemática de la Literatura: Caso aplicado en análisis de sentimientos en política Latinoamericana». *Congreso Internacional en Innovación y apropiación de las tecnologías de la información y las comunicaciones*, 1-6.
- Gardini, G.** (2015). «Towards modular regionalism: the proliferation of Latin American cooperation». *Revista Brasileira de Política Internacional*, 210-229. doi:<https://doi.org/10.1590/0034-7329201500111>
- Gomes, M. y Granja** (2019). «La integración sudamericana en la encrucijada entre la ideología y el pragmatismo». *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 157-182.

- González, C. H.** (2021). *Política exterior colombiana, 2010-2018 entre la percepción de los tomadores de decisiones y la cultura estratégica*. Medellín: Universidad Pontificia Bolivariana.
- González, P.** (2020). «The integration and utopia of a Latin American citizenship». *Utopía y Praxis Latinoamericana*, 22-37.
- González, S. y C. Ovando** (2008). «Hacia un nuevo pensamiento integracionista latinoamericano: aproximación a una lectura de segundo orden». *Polis*, 7(21), 265-285. doi:10.4067/S0718-65682008000200013
- Jubilut, Liliana y E. Pires** (2013). «Regionalism: a strategy for dealing with crisis migration». *Forced migration review*(45), 66-67.
- Kan, J.** (2016). «Desde arriba y desde abajo. Gobiernos, clases dominantes y movimientos obreros y sociales en el rediseño de la integración latinoamericana». *Trabajo y Sociedad*, 26(1), 193-224. Disponible en: <https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/183274>
- Kennedy, D. y B. Beaton** (2016). «Two Steps Forward? Assessing Latin American Regionalism Through Celac». *Latin American Policy*, 52-79. doi:<https://doi.org/10.1111/lamp.12090>
- Kim, Y. y S. Kim** (2020). «Latin American and Caribbean Regionalism during the Covid-19 Pandemic: Saved by Functionalism?» *Journal of Economic Integration*, 559-575. doi:<https://doi.org/10.11130/jei.2020.35.4.559>
- Kitchenham, B.** (2004). «Procedures for Performing Systematic Reviews». *Keele University Technical Report*, 1(1), 1-33. Disponible en: <file:///C:/Users/carlos.gonzalez0/Desktop/integracion/kitchenham.pdf>
- Lambrechts, K. y C. Alden** (2004). «Regionalism and Regionalisation», en J. Haynes, *Palgrave Advances in Development Studies* (pp. 288-312). London: Palgrave Advances. doi:10.1057/9780230502864_14
- Lamine, M.** (2022). «Main-basse sur les dynamiques du dedans et du dehors de l'intégration régionale africaine». *International Journal For Multidisciplinary Research*, 5(3), 1-12. doi:10.36948/ijfmr.2023.v05i03.3378
- Latimer, A.** (2011). «States of Sovereignty and Regional Integration in the Andes». *Latin American Perspectives*, 1-19. doi:<https://doi.org/10.1177/0094582X11423226>
- LatinoBarómetro** (2021). *Latinobarometro*. Disponible en: [latinobarometro: https://www.latinobarometro.org/latOnline.jsp](http://www.latinobarometro.org/latOnline.jsp)
- Laursen, F.** (2010). *Regional Integration: Some Introductory Reflections*. Routledge.
- Llauró, M.** (2019). «Los nuevos desafíos y ejes de poder de la integración latinoamericana: la dualidad Mercosur – Alianza del Pacífico (2010–2017)». *Anuario latinoamericano de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales*, pp. 111-129.
- Long, T.** (2020). «Historical Antecedents and Post-World War II Regionalism in the Americas». *World Politics*, 1-40.
- Loyer, F.** (2022). «Regionalismo». *Arte & Ensaïos*, pp. 164-173. doi:10.37235/ae.n8.17
- Malamud, A.** (2004). «Regional integration in Latin America : comparative theories and institutions». *Sociologia : problemas e práticas*, 1-20. doi:<http://hdl.handle.net/1814/53566>
- Malamud, A. y G. Gardini** (2012). «Has Regionalism Peaked? The Latin American Quagmire and its Lessons». *The International Spectator*, 47(1), 116-133. doi:10.1080/03932729.2012.655013

- Margheritis, A.** (2012). «Piecemeal regional integration in the post-neoliberal era: Negotiating migration policies within Mercosur». *Review of International Political Economy*, 20(3), 541-575. doi:10.1080/09692290.2012.678762
- Maric, M.** (2015). «Los estereotipos en la construcción de la Integración Latinoamericana». *Revista de Psicología*, 14, 9-17.
- Nolte, D.** (2019). «Lo bueno, lo malo, lo feo y lo necesario: pasado, presente y futuro del regionalismo latinoamericano». *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 131-156.
- Nolte, D.** (2021). «From the summits to the plains: The crisis of Latin American Regionalism». *Latin American Policy*, 181-192. doi: <https://doi.org/10.1111/lamp.12215>
- Ospina, M.** (2019). «El proceso de toma de decisiones en el Mercosur y el Tlcan: la disyuntiva entre integración regional y soberanía nacional en América Latina». *Colombia Internacional*, 237-261. doi:<https://doi.org/10.7440/colombiaint100.2019.10>
- Palmer, R. y D. Richards** (2003). »Economic integration of poor countries: Obstacles and prospects». *International Journal of Development* , 59-75.
- Panke, D.** (2020). «Regional cooperation through the lenses of states: Why do states nurture regional integration?» *Review of international Organizations*, 15, 475-504. doi:10.1007/s11558-019-09348-y
- Perdomo, J., D. Álvarez, D. y S.P. Levy** (2016). «La integración regional latinoamericana a partir de las oportunidades para el progreso». *Obets. Revista de Ciencias Sociales*, 513-545. doi:10.14198/OBETS2016.11.2.06
- Petersen, M. y C. Schulz** (2018). «Setting the Regional Agenda: A Critique of Posthegemonic Regionalism». *Latin American Politics and Society*, 60(1), 102-127. doi:10.1017/lap.2017.4
- Pizarro, R.** (2008). «El difícil camino de la integración regional». *Nueva Sociedad* 214, marzo-abril 2008.
- Preusse, H.** (2002). «Banks, Financial Liberalisation and Financial Crises in Emerging Markets». *The World Economy*, 24(7), 911-931. doi:10.1111/1467-9701.00389
- Quiliconi, C. y R. Salgado** (2017). «Latin American Integration: Regionalism à la Carte in a Multipolar World?» *Colombia Internacional*, 92, 15-41. doi:10.7440/colombiaint92.2017.01
- Ramos, M., C. Pico y D. Valdés** (2020). *Integración latinoamericana: retos, obstáculos y nuevos paradigmas*. Bogotá: Politécnico Granacolombiano.
- Riggiozzi, P.** (2012). «Region, Regionness and Regionalism in Latin America: Towards a New Synthesis». *New Political Economy*, 421-444. doi:<https://doi.org/10.1080/13563467.2011.603827>
- Ríos, S.** (2015). «La unión de naciones suramericanas y la alianza Bolivariana para los pueblos de nuestra América ¿Otra decada perdida?» *Relaciones Internacionales, estrategia y seguridad*, 111-128.
- Rivarola, A.** (2021). «Geopolitics and regionalism: A Latin American perspective». *Latin American Policy*, 221-235. doi:<https://doi.org/10.1111/lamp.12224>
- Rodríguez, P.** (2012). «Regionalismos en el marco de las relaciones internacionales del siglo XXI». *Nómadas. Critical Journal of social and juridical Sciences*, 34(2), 1-16.

- Ruano, L. y Saltalamacchia** (2020). «Latin American and Caribbean Regionalism during the Covid-19 Pandemic: Saved by Functionalism?» *Italian Journal of International Affairs*, pp. 93-113.
- Salcido, M., A. Vargas, N. Medina, F. Ramírez, M. Gracia, A. Briseño y J. Jiménez** (2021). «Revisión sistemática: el más alto nivel de evidencia». *Orthotips*, 17(4), 217-221. doi:10.35366/102220
- Sanahuja, J.** (2008). «Del 'regionalismo abierto' al 'regionalismo post-liberal'. Crisis y cambio en la integración en América Latina». *Anuario de Integración*(7), 11-54.
- Sanahuja, J.** (2013). «La Unión Europea y el Regionalismo Latinoamericano: un balance». *Investigación y Desarrollo*, pp. 156-184.
- Shifter, M.** (2012). «The Shifting Landscape of Latin American Regionalism». *Current History*, 56-61. doi:https://doi.org/10.1525/curh.2012.111.742.56
- Sobrido, M., y Rumbo, J.** (2018). «La revisión sistemática: pluralidad de enfoques y metodologías». *Enfermería Clínica*, 28(6), pp. 378-393. doi:10.1016/j.enfcli.2018.08.008
- Thoene, U., E. Cuestas y M. Londoño** (2017). «La Alianza del Pacífico y el regionalismo latinoamericano: en búsqueda de una revitalización autonomista de la integración». *Análisis Político*, 30(89), 91-110. doi:10.15446/anpol.v30n89.66219
- Valenzuela, B. y L. Espinoza** (2015). «Regionalismo latinoamericano y comercio bilateral». *Pilquen*, pp.1-11.

Las Naciones Unidas y la cooperación internacional sobre inteligencia artificial

CARLOS DAVID ZAVARCE VELASQUEZ*
CARLOS EDUARDO ZAVARCE CASTILLO

pp. 61-80

Resumen

Este artículo proporciona una visión integral de cómo los líderes de la ONU perciben la Inteligencia Artificial (IA), analizando cuatro dimensiones: instituciones, ideas, intereses y organizaciones. Estos aspectos son fundamentales para comprender las motivaciones de la ONU para promover la seguridad humana y la cooperación en IA en el contexto de la Agenda 2030. El estudio se basó en la Teoría Fundamentada desarrollada por Corbin y Strauss (1990). Los resultados destacan la rápida incorporación de la IA en diversas actividades del quehacer diario, generando desafíos significativos. El artículo concluye subrayando la importancia de abordar estos retos de manera colaborativa, enfocándose en el desarrollo de políticas inclusivas y estrategias que promuevan el acceso universal a la IA, garantizando así un impacto positivo en la sociedad y el logro de los ODS.

Palabras clave

Cooperación Internacional / Inteligencia Artificial/ Seguridad Humana / Desarrollo Sostenible / Naciones Unidas

Abstract

This paper provides a comprehensive view of how UN leaders perceive Artificial Intelligence (AI) by analyzing four dimensions: institutions, ideas, interests, and organizations. These aspects are fundamental to understanding the UN's motivations for promoting human security and cooperation in AI within the framework of the 2030 Agenda. The study was based on Grounded Theory, developed by Corbin and Strauss (1990). The results highlight the rapid incorporation of AI into various daily activities, generating significant challenges. The article concludes by underlining the importance of addressing these challenges collaboratively, focusing on developing inclusive policies and strategies that promote universal access to AI, ensuring a positive impact on society and the achievement of the SDGs.

Keywords

International Cooperation / Artificial Intelligence / Human Security / Sustainable Development / United Nations

* C.D. Zavarce Velasquez. Doctor en Derecho (Ciencia Política); Profesor Asistente, Graduate School of Law - Tohoku University, Japón.
Correo-e: zavarce@tohoku.ac.jp / ORCID.org/0000-0001-8008-175X
C.E. Zavarce Castillo. Doctor en Ciencias Sociales; Profesor Titular Jubilado, Facultad de Ciencias Económicas y Sociales - Universidad Central de Venezuela.
Correo-e: ucvpca@yahoo.com / ORCID.org/0000-0001-9616-1308

Introducción

En un mundo cada vez más interconectado, cambiante y complejo, donde los avances tecnológicos están a la orden del día, la Inteligencia Artificial (IA) se está convirtiendo en un elemento disruptivo capaz de generar impactos significativos, tanto positivos como negativos, para los Estados-Nación.

Tomando en cuenta los desarrollos recientes y la periodicidad con la que estos se están dando, es fácil inferir que la IA está transformando todos los aspectos de nuestras vidas, influyendo en los diversos ámbitos de nuestro quehacer diario. En tal sentido, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OECD) (2023) prevé que la IA ayudara a resolver desafíos globales como el cambio climático y el acceso a atención médica de calidad. Sin embargo, se alerta que la IA también presenta desafíos reales tanto para los gobiernos como para los ciudadanos.

Asimismo, el Secretario General de las Naciones Unidas (ONU), António Guterres, en su discurso en la Cumbre de IA de Seúl, copatrocinada por los gobiernos de Corea del Sur y el Reino Unido, destacó el papel de la IA para salvar vidas, crear empleos, fomentar el progreso y contribuir a un futuro innovador e inclusivo (ONU, 2024a). Sin embargo, durante la Cumbre de la AI para el Bien 2024, el Secretario General también expresó que transformar el potencial de la IA en realidad requiere reducir los prejuicios, la desinformación y las amenazas a la seguridad. Al mismo tiempo, enfatizó que este proceso:

Requiere ayudar a los países en desarrollo a aprovechar la IA para su propio beneficio; conectar a los desconectados; desarrollar capacidades en materia de poder computacional, datos y gobernanza; y generar incentivos para que los desarrolladores e implementadores de IA compartan los beneficios a nivel local (ONU, 2024b).

Por su parte, la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI) establece que:

No existe una definición universalmente aceptada de la IA. Generalmente, la IA se considera una disciplina de la informática que tiene por objetivo elaborar máquinas y sistemas que puedan desempeñar tareas que requieren una inteligencia humana. En los últimos años, con el desarrollo de las nuevas técnicas y equipos informáticos basados en redes neuronales, la IA se ha venido entendiendo como un sinónimo de «aprendizaje automático profundo supervisado» (OMPI, 2023).

Hoy en día, diversas iniciativas para fomentar estándares de gobernanza y transparencia en IA se desarrollan dentro del sistema de la ONU, organismos tradicionales como la OECD y organizaciones regionales del Sur Global. Adicionalmente, tomando en cuenta el amplio potencial que tiene la IA para generar impactos en diversas áreas del desarrollo, la ONU, actualmente, orienta esfuerzos para la utilización de la IA en la consecución de los objetivos de la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible. El Reporte del Secretario General de la ONU sobre una hoja de ruta para la cooperación digital reconoce que la cooperación tecnológica eficaz es fundamental para lograr el «futuro que queremos», así como los ambiciosos objetivos de la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible. Esto no es algo que ningún país, empresa o institución pueda lograr por sí solo (ONU, 2020a).

Siguiendo esta misma línea, la Asamblea General de la ONU adoptó una resolución histórica en marzo de 2024 y un aspecto central de dicha resolución es que pide a los Estados miembros que se abstengan de utilizar sistemas de IA que no puedan funcionar de conformidad con las normas internacionales de derechos humanos o los pongan en riesgo. Otro elemento de importancia es la ratificación del reconocimiento del potencial de los sistemas de IA para acelerar y permitir el progreso hacia la consecución de la Agenda 2030 (ONU, 2024c).

Recordemos que la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible «representa un gran logro para la comunidad internacional, ya que fue construida sobre un amplio consenso, incluyendo a los Estados miembros de la ONU, otras instituciones financieras internacionales, la sociedad civil, el sector privado, la academia, entre otros actores» (Zavarce, 2021:104). Por lo tanto, enmarcar las iniciativas de IA dentro de esta agenda, puede garantizar un mayor compromiso y respaldo por parte de los Estados miembros de la ONU y otras partes interesadas.

Dado este contexto, este artículo busca dar respuesta a las siguientes preguntas:

¿Cuáles son los retos y desafíos que trae consigo la IA a la seguridad humana?

¿Cuáles son las motivaciones de la ONU para promover la cooperación internacional en materia de IA en el marco de la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible?

¿Qué organismos del sistema de Naciones Unidas están involucrados en esta cooperación?

Marco Analítico

La seguridad humana se ha convertido en una prioridad esencial para la gran mayoría de los Estados-Nación, debido a los retos y desafíos que trae consigo; por ejemplo, la lucha contra el terrorismo y la delincuencia organizada, la ciberseguridad y las nuevas amenazas que surgen con la globalización tecnológica. En este artículo, los investigadores se apoyan en la concepción teórica propuesta por la Secretaría General de la ONU, que actualmente utiliza el término «seguridad humana» en varios documentos, lo que sugiere una ampliación del concepto de seguridad nacional (tradicionalmente basado en la protección del Estado-Nación), apuntando al mantenimiento de la paz y la seguridad internacional, así como a la protección de las personas y los Estados contra las amenazas que puedan surgir de diferentes fuentes. La Asamblea General de la ONU, mediante la resolución 66/290, establece que «la seguridad humana es un enfoque que ayuda a los Estados miembros a determinar y superar las dificultades generalizadas e intersectoriales que afectan a la supervivencia, los medios de subsistencia y la dignidad de sus ciudadanos» (ONU, 2012).

Un reporte del PNUD (2022) sobre las nuevas amenazas a la seguridad humana señala que, si la IA es implementada correctamente y con valores centrados en el ser humano, puede ser una herramienta vital para mejorar el bienestar, reducir las desigualdades y mejorar el desarrollo humano. Sin embargo, la IA trae consigo nuevos retos vinculados a los vicios generados por las decisiones tomadas con base en algoritmos, las cuales pueden afectar diversos ámbitos del quehacer diario de las personas.

De igual forma, se asume el marco teórico propuesto por Lancaster (2007) como punto de partida para analizar las motivaciones de la ONU en la promoción tanto de la seguridad humana como de la cooperación internacional en materia de IA, en el marco de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y para develar qué organismos son partícipes de esta cooperación.

En esta dirección, las categorías de análisis a utilizar son:

- Las «instituciones» son aquellas que establecen las reglas de las dinámicas políticas, en este caso, en el seno de la ONU.
- Las «ideas» son visiones del mundo, principios o creencias compartidas por una parte significativa del público o por las elites políticas que caracterizan los procesos de cooperación.

- Los «intereses» están relacionados con los objetivos que los gobiernos u organismos internacionales pretenden alcanzar a través de las dinámicas de cooperación. Por ejemplo, apoyar objetivos económicos, políticos, estratégicos o de desarrollo.
- Las «organizaciones» se refieren a los organismos dentro de un sistema de gobierno relacionados o con funciones inherentes a iniciativas de cooperación. En este artículo, esta categoría se centra en los organismos dentro del sistema de Naciones Unidas vinculados con la cooperación en materia de IA.

Marco Metodológico

Con la finalidad de acercarnos al objeto de estudio, el marco metodológico seleccionado fue la «Teoría Fundamentada», propuesta por Corbin y Strauss (1990). Este marco metodológico está diseñado para desarrollar un conjunto integrado de conceptos que ofrezcan una explicación teórica exhaustiva del fenómeno social estudiado desde la mirada de los actores. Damos consideración especial a los postulados de Corbin y Strauss (1990) y Glaser (2002) con relación a investigaciones cualitativas, particularmente la Teoría Fundamentada, los cuales establecen que el investigador debe poner énfasis en la calidad de la fuente, su experticia y credibilidad más allá del número de muestras.

En este sentido, se ha decidido basar el análisis en las declaraciones, que en materia de retos y desafío, plantea la IA tanto para la seguridad humana como para la cooperación internacional, emitidas por 6 altos funcionarios de la ONU con competencia en la materia: António Guterres, Secretario General de la ONU; Amina J. Mohammed, Vicesecretaria General de la ONU; Doreen Bogdan-Martin, Secretaria General de la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT); Tedros Adhanom Ghebreyesus, Director General de la Organización Mundial de la Salud; Daren Tang Heng Shim, Director de la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual; y Gabriela Ramos, Directora General Adjunta de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. El periodo durante el cual fueron emitidas las declaraciones tomadas para este estudio abarca desde el año 2020 hasta el año 2024.

El tratamiento de la información recolectada de las declaraciones de los altos funcionarios de la ONU fue enmarcado en las categorías de análisis explicadas anteriormente (instituciones, ideas, intereses y organizaciones).

El análisis se realizó, como ya se dijo, aplicando la Teoría Fundamentada. Así, los autores procedieron de la siguiente manera.

1. Recopilación de declaraciones
2. Revisión de la información
3. Selección de citas
4. Asignación de códigos a la información bajo las categorías preestablecidas
5. Codificación axial
6. Conceptualización

Es importante resaltar que el análisis conducido del punto 2 al 6 fue hecho con el soporte del software para análisis de datos cualitativos Atlas.ti (versión 7.5.4).

Resultados

Instituciones

El documento base que establece el marco institucional de la ONU viene dado por la Carta de las Naciones Unidas (1945). La misma establece en su artículo 7 que:

1. Se establecen como órganos principales de las Naciones Unidas: una Asamblea General, un Consejo de Seguridad, un Consejo Económico y Social, un Consejo de Administración Fiduciaria, una Corte Internacional de Justicia, una Secretaría.
2. Se podrán establecer, de acuerdo con las disposiciones de la presente Carta, los órganos subsidiarios que se estimen necesarios.

Si bien es cierto que, para el año 1945, los avances tecnológicos, especialmente los desarrollos en materia de IA, no marcaban los debates internacionales, las instancias establecidas por la Carta en ese entonces, mantienen plena vigencia en la actualidad y con el pasar de los años han adoptado diversas funciones que hoy abarcan distintos ámbitos del quehacer humano.

Por ello, con base en las diversas instancias donde se discuten temas sobre IA y los voceros que en ella participan, se puede intuir que las dinámicas políticas en relación con esta materia son ampliamente influenciadas por tres órganos principales: la Asamblea General, el Consejo de Seguridad y el Secretario General.

Al respecto, el artículo 9 de la Carta establece que «La Asamblea General estará integrada por todos los Miembros de las Naciones Unidas» (ONU, 1945).

Asimismo, en su artículo 10, relativo a las funciones, expresa que:

La Asamblea General podrá discutir cualesquier asuntos o cuestiones dentro de los límites de esta Carta o que se refieran a los poderes y funciones de cualquiera de los órganos creados por esta Carta, y salvo lo dispuesto en el Artículo 12 podrá hacer recomendaciones sobre tales asuntos o cuestiones a los Miembros de las Naciones Unidas o al Consejo de Seguridad o a éste y a aquéllos.

Con relación al Consejo de Seguridad, la Carta establece en su artículo 23 que:

El Consejo de Seguridad se compondrá de quince miembros de las Naciones Unidas. La República de China, Francia, la Unión de las Repúblicas Socialistas Soviéticas, el Reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda del Norte y los Estados Unidos de América, serán miembros permanentes del Consejo de Seguridad. La Asamblea General elegirá otros diez Miembros de las Naciones Unidas que serán miembros no permanentes del Consejo de Seguridad, prestando especial atención, en primer término, a la contribución de los Miembros de las Naciones Unidas al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales y a los demás propósitos de la Organización, como también a una distribución geográfica equitativa.

En este sentido, el artículo 25 expresa que «los Miembros de las Naciones Unidas convienen en aceptar y cumplir las decisiones del Consejo de Seguridad de acuerdo con esta Carta».

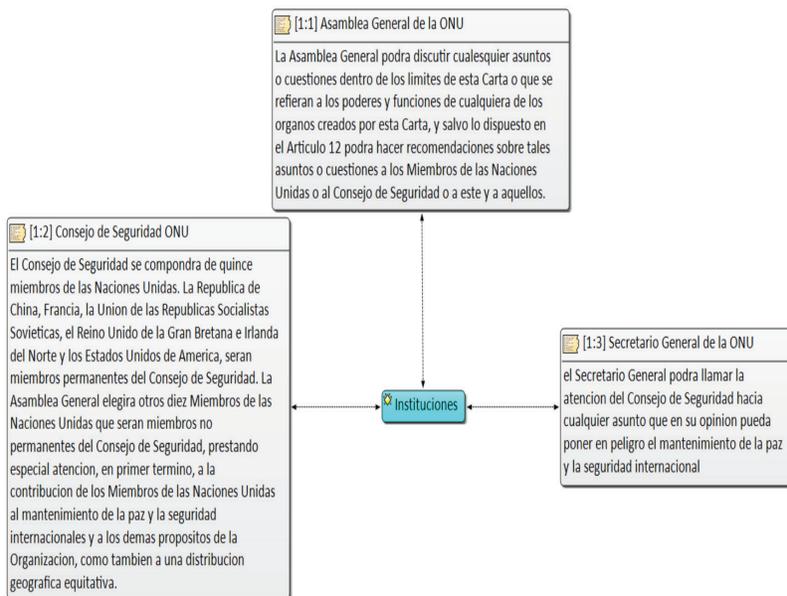
De igual forma, la figura del Secretario General es delineada en el artículo 97, el cual establece que:

La Secretaría se compondrá de un Secretario General y del personal que requiera la Organización. El Secretario General será nombrado por la Asamblea General a recomendación del Consejo de Seguridad. El Secretario General será el más alto funcionario administrativo de la Organización.

De acuerdo con el artículo 99, «el Secretario General podrá llamar la atención del Consejo de Seguridad hacia cualquier asunto que en su opinión pueda poner en peligro el mantenimiento de la paz y la seguridad internacional».

La red semántica n° 1 ilustra como estas tres instancias institucionales son en la actualidad los principales catalizadores de las reglas y dinámicas del sistema de Naciones Unidas en asuntos relativos a la paz, seguridad, desarrollo y cooperación, incluyendo aquellos aspectos vinculados de los avances en IA.

Red Semántica 1 Instituciones



Fuente: elaborado por los autores.

Ideas

La Carta de las Naciones Unidas establece entre sus principios: la justicia, la igualdad soberana de todos sus miembros, el arreglo pacífico de controversias, la no intervención en los asuntos internos de otro Estado, la prevalencia del derecho internacional, entre otros.

Sin embargo, cuando hablamos específicamente sobre las ideas o valores promovidos por el sistema de Naciones Unidas con respecto a la cooperación internacional en materia de IA, podemos observar que existe un debate en progreso sobre los principios que deben regir el desarrollo de este tipo de tecnologías. Por ejemplo, en una intervención ante el Consejo de Seguridad de la ONU, el Secretario General, António Guterres, expresó que actualmente la comunidad internacional tiene un punto de partida:

Uno de ellos son los principios rectores de 2018-2019 sobre sistemas de armas autónomas letales, acordados a través de la Convención sobre

Ciertas Armas Convencionales. Estoy de acuerdo con el gran número de expertos que han recomendado la prohibición de las armas autónomas letales sin control humano. En segundo lugar, las recomendaciones sobre la Ética de la Inteligencia Artificial acordadas a través de la Unesco (ONU, 2023a).

Los once principios rectores de 2018-2019 sobre sistemas de armas autónomas letales (ONU, 2019a), acordados a través de la Convención sobre Ciertas Armas Convencionales, elaborados por el Grupo de Expertos Gubernamentales sobre las Tecnologías Emergentes en el Ámbito de los Sistemas de Armas Autónomos Letales, contemplan la prevalencia del derecho internacional humanitario sobre todos los sistemas de armas, la rendición de cuentas, el posible uso de sistemas de armas basados en tecnologías emergentes sujeto al derecho internacional aplicable, la seguridad física, las salvaguardias no físicas adecuadas, entre otros.

Por su parte, las recomendaciones sobre la Ética de la Inteligencia Artificial acordadas a través de la Unesco promueven los siguientes principios:

- Proporcionalidad e inocuidad
- Seguridad y protección
- Equidad y no discriminación
- Sostenibilidad
- Derecho a la intimidad y protección de datos
- Supervisión y decisión humanas
- Transparencia y explicabilidad
- Responsabilidad y rendición de cuentas
- Sensibilización y educación
- Gobernanza y colaboración adaptativas y de múltiples partes interesadas (Unesco, 2021).

Asimismo, Doreen Bogdan-Martin, Secretaria General de la UIT, expresó durante la apertura de la Cumbre IA para el Bien, celebrada en Suiza durante el 6 y 7 de julio de 2023, que:

Es hora de dar prioridad a los valores humanos. Pido una IA que no sea discriminatoria. Es esencial que abordemos todas las formas de parcialidad y que desarrollemos sistemas éticos y basados en los derechos que garanticen la transparencia y la rendición de cuentas. Pido una IA que utilice datos a favor de las personas, no en su contra. Estos no son solo valores fundamentales de la ONU: son valores universales y humanos (UIT,2023).

De igual manera, Tedros Adhanom Ghebreyesus (2023), Director General de la Organización Mundial de la Salud, resaltó en el marco de esta misma cumbre que:

Hace un rato, esta nueva tecnología contiene un gran potencial. Debemos ser conscientes del gobierno, la ética y la equidad. Los riesgos potenciales en desplegar nuevas tecnologías incluyen prácticas poco éticas en la recolección de datos y vicios codificados en la inteligencia artificial por eso es que es importante trabajar con los gobiernos y el sector privado para promover equidad, incluyendo una participación más grande de los países de renta baja y media en investigación y desarrollo alrededor de la salud digital y IA.

Durante una entrevista con Noticias ONU el 3 de mayo de 2023, Gabriela Ramos, Directora General adjunta de la Unesco para las Ciencias Sociales y Humanas, comentaba que las IAs:

Deben tener cuidado con su impacto carbónico, tienen que construir sociedades más justas y pacíficas y tienen que evitar la discriminación. Esto es casi como decir: dejemos de estar pensando que esto es solamente una cuestión comercial, o que esto se debe regir por cuestiones políticas, o que se debe regir por otras consideraciones, esto se tiene que regir por los valores más importantes que hemos desarrollado como seres humanos. Estos valores se tienen que traducir con algunos principios de transparencia, porque las tecnologías son muy opacas. Para nosotros es importante tratar de lograr esa transparencia, esa rendición de cuentas, lo que no es sencillo porque muchas veces las tecnologías reproducen y el desarrollador no tiene ni idea.

Más aún, ya en septiembre 2020, Amina J. Mohammed, Vicesecretaria de la ONU, en el marco de un acto sobre el avance de los objetivos mundiales con la inteligencia artificial, alertaba que:

Al igual que muchas tecnologías potentes, la inteligencia artificial debe guiarse por los valores humanos, la solidaridad humana y la inteligencia humana. Tenemos que aprovechar todo el poder de las tecnologías que cambian las reglas del juego, como la inteligencia artificial, si queremos superar la crisis climática y dar un paso decisivo hacia una nueva «normalidad» más sostenible y equitativa (ONU, 2020b).

Durante la Cumbre de Seguridad de la IA, celebrada en Reino Unido, el 2 y 3 de noviembre del 2023, António Guterres también recalcó que «los principios para la gobernanza de la IA deben basarse en la Carta de

las Naciones Unidas y la Declaración Universal de Derechos Humanos. Necesitamos urgentemente incorporar esos principios a la seguridad de la IA». También expresó que «existe un amplio acuerdo en que las aplicaciones de IA deben ser confiables, transparentes, responsables, supervisadas por humanos y capaces de cerrarse. Pero sin una supervisión global, existe un riesgo real de incoherencia y brechas» (ONU, 2023b).

El Secretario General de la ONU convocó en octubre de 2023 a un Órgano Asesor de IA. Este órgano publicará su informe final antes de la Cumbre del Futuro, en el verano de 2024. Sin embargo, en diciembre de 2023, el órgano asesor emitió un reporte preliminar donde esboza los principios rectores que deberían guiar la formación de nuevas instituciones globales de gobernanza de la IA:

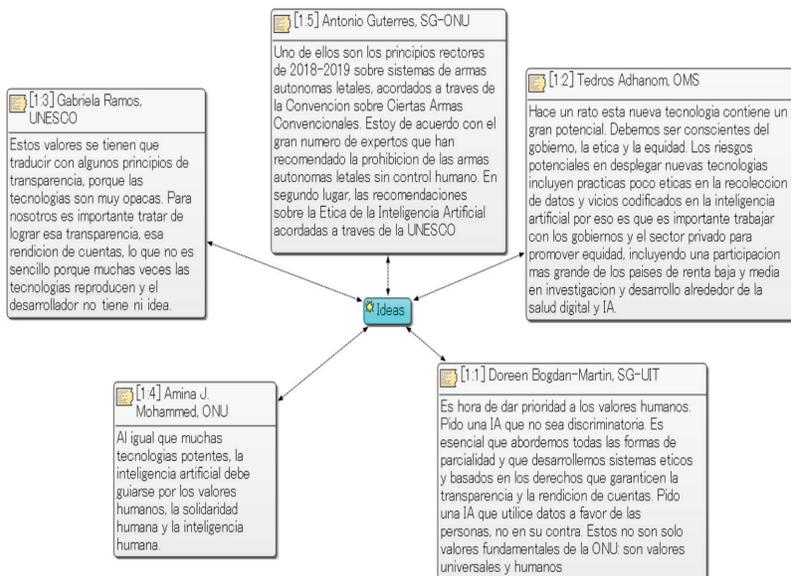
- **Inclusividad:** todos los ciudadanos, incluidos los del Sur Global, deberían poder acceder y utilizar de manera significativa las herramientas de IA.
- **Interés público:** la gobernanza debería ir más allá del principio de no dañar y definir un marco de rendición de cuentas más amplio para las empresas que construyen, implementan y controlan la IA, así como para los usuarios intermedios.
- **Centralización de la gobernanza de datos:** la gobernanza de la IA no puede desligarse de la gobernanza de los datos y la promoción de los datos comunes.
- **Universal, en red y con múltiples partes interesadas:** la gobernanza de la IA debe priorizar la aceptación universal por parte de los países y las partes interesadas. Debería aprovechar las instituciones existentes mediante un enfoque en red.
- **Derecho internacional:** la gobernanza de la IA debe estar anclada en la Carta de las Naciones Unidas, el derecho internacional de los derechos humanos y los Objetivos de Desarrollo Sostenible. (ONU, 2023c).

Del análisis hermenéutico de las declaraciones previamente reseñadas se desprende que no existe un marco regulatorio general sobre el desarrollo de nuevas tecnologías de IA y que existen diversos debates en desarrollo a lo largo del sistema de Naciones Unidas para alcanzar consenso entre los Estados miembros en esta materia. Sin embargo, existen valores comunes que se repiten en las diferentes declaraciones y documentos emanados, como, por ejemplo, los valores humanos, la transparencia y rendición de cuentas, y la prevalencia del derecho internacional sobre cualquier desarrollo tecnológico.

La red semántica n° 2 ilustra las visiones compartidas por los actores seleccionados con relación a las ideas que caracterizan los procesos de cooperación en materia de IA en el marco de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

Red Semántica 2

Ideas



Fuente: elaborado por los autores.

Intereses

Las potencialidades de la IA son innumerables y el aprovechamiento de esta puede repercutir sobre todos los campos de aplicación, incluyendo transportes, hábitat, telecomunicaciones, ciencias médicas, dispositivos personales, interacciones humanas y seguridad, entre otras. Es por ello que la ONU, como máximo órgano de concertación política a nivel global, busca utilizar esta herramienta, así como las discusiones que giran en torno a ella para promover sus objetivos e intereses.

Ya en 2019, la ONU recomendaba en su reporte titulado «La Era de la Interdependencia Digital», trabajar en busca de 1) Construir una economía y una sociedad digital inclusiva. 2) Desarrollar las capacidades humanas e institucionales. 3) Proteger los derechos humanos y la agencia humana. 4) Promover la confianza, la seguridad y la estabilidad digital. 5) Fomentar la cooperación digital mundial (ONU, 2019b).

En esta dirección, la Vicesecretaria de la ONU, Amina Mohammed, declaró, en septiembre 2020, que «la IA puede permitir un progreso más rápido en muchos de los ODS a través de soluciones innovadoras, un uso más eficiente de los recursos y una mejor toma de decisiones mediante el análisis de grandes datos». Igualmente, señaló que el Secretario General ha expresado «su intención de crear un órgano consultivo multilateral sobre la cooperación mundial en materia de inteligencia artificial, para abordar cuestiones relativas a la inclusión, la coordinación y la creación de capacidades» (ONU, 2020b).

En noviembre del mismo año, Daren Tang Heng Shim, Director de la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual, resaltó que:

Mientras que las nuevas tecnologías de IA están cambiando rápidamente nuestra vida diaria, tenemos que construir un ecosistema de patentes equilibrados, en el que las instituciones, compañías, diseñadores de políticas y partes interesadas, consumidores, usuarios y otros, en una comunidad global de innovadores, puedan participar y esforzarse (OMPI, 2020).

Por su parte, Gabriela Ramos, Directora General adjunta de la Unesco, comentaba durante una entrevista que:

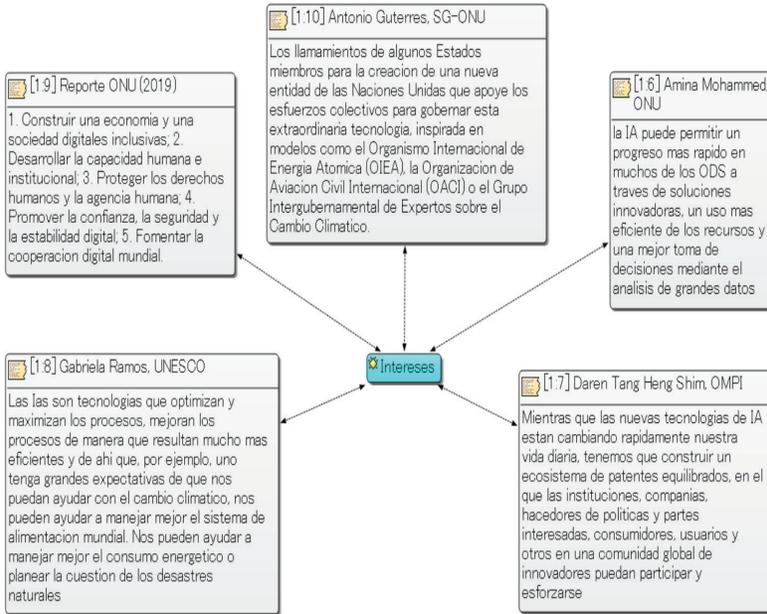
Las IAs son tecnologías que optimizan y maximizan los procesos, mejoran los procesos de manera que resultan mucho más eficientes y de ahí que, por ejemplo, uno tenga grandes expectativas de que nos puedan ayudar con el cambio climático, nos pueden ayudar a manejar mejor el sistema de alimentación mundial. Nos pueden ayudar a manejar mejor el consumo energético o planear la cuestión de los desastres naturales.

Sin embargo, alentó a los ciudadanos a «que vayan con sus legisladores y les demanden, en aquellos países que no tienen reglas muy claras o muy sólidas, para que desarrollen esas reglas y esas instituciones» (ONU, 2023d).

La red semántica n° 3 ilustra la visión expresada en las declaraciones de diversos funcionarios de la ONU, la cual fue ratificada en la declaración del Secretario General de la misma, António Guterres, ante el Consejo de Seguridad en julio de 2023. En dicha sesión, Guterres manifestó que la IA «tiene el potencial de acelerar el desarrollo mundial, desde la vigilancia de la crisis climática hasta los avances en la investigación médica. Ofrece un nuevo potencial para hacer realidad los derechos humanos, en particular la salud y la educación».

Red Semántica 3

Intereses



Fuente: elaborada por los autores.

Al mismo tiempo, el Secretario General llamó la atención sobre muchos países que han pedido diferentes medidas e iniciativas en torno a la gobernanza de la IA. En este sentido, dijo que:

La necesidad de normas y enfoques globales convierte a las Naciones Unidas en el lugar ideal para ello. El énfasis de la Carta de las Naciones Unidas en la protección de las generaciones venideras nos da un mandato claro para reunir a todas las partes interesadas en torno a la mitigación colectiva de los riesgos mundiales a largo plazo. La IA representa precisamente uno de esos riesgos.

Igualmente acogió con satisfacción:

Los llamamientos de algunos Estados miembros para la creación de una nueva entidad de las Naciones Unidas que apoye los esfuerzos colectivos para gobernar esta extraordinaria tecnología, inspirada en modelos como

el Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA), la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI) o el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (ONU, 2023a).

Más recientemente, el Secretario General, durante la Cumbre de Seguridad de la IA, celebrada en Reino Unido, también enfatizó que:

La IA tiene un enorme potencial para ayudar a las economías en desarrollo que aún se recuperan de la pandemia de COVID-19 y luchan contra una montaña de deudas. Puede ayudar a los gobiernos a elaborar presupuestos; ayudar a las empresas a expandirse; y ayudar a los científicos del clima a predecir sequías y tormentas. Puede ayudar a la gente corriente a acceder a atención sanitaria y educación vital. Puede ser un gran acelerador y facilitador de los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible. Pero para que eso suceda, todos los países y todas las comunidades deben tener acceso a la IA y a la infraestructura digital y de datos que requiere (ONU, 2023b).

De esta manera, se puede afirmar que la ONU promueve tres intereses principales relacionados con la IA: 1) su aprovechamiento en la consecución de los ODS enmarcados en la Agenda 2030 y en otros tratados internacionales como el Acuerdo de París sobre el cambio climático; 2) la elaboración y aplicación de marcos legales a nivel nacional e internacional que promuevan un comportamiento ético en el uso de las nuevas tecnologías de IA y que garanticen la paz y la seguridad humana; y 3) la creación de un órgano supranacional dentro del sistema de Naciones Unidas que dictamine la agenda de gobernanza global en materia de IA.

Organizaciones

Teniendo en cuenta el interés de la ONU en alcanzar los ODS establecidos en la Agenda 2030 y reconociendo el potencial que la IA tiene para actuar como catalizador en la consecución de dichos objetivos, los diversos organismos del sistema de Naciones Unidas han buscado formas de integrar esta herramienta tecnológica en sus quehaceres diarios. A tal fin, en 2020, la Junta de Jefes Ejecutivos del Sistema de las Naciones Unidas para la Coordinación y su Comité de Alto Nivel sobre Programas establecieron el grupo de trabajo interinstitucional sobre IA, codirigido por la UIT y la Unesco, para reunir la experiencia del sistema de las Naciones Unidas sobre IA, identificar las brechas en las actividades de la organización con respecto a esta tecnología y priorizar acciones estratégicas para un aprovechamiento óptimo (ONU, 2023e).

De igual forma la UIT, desde el año 2017, organiza la Cumbre Mundial de IA para el Bien, la cual se ha convertido en la principal plataforma de la ONU orientada a la acción que promueve la IA para fomentar la salud, el clima, la igualdad de género, la prosperidad inclusiva, la infraestructura sostenible y otras prioridades de desarrollo mundial. Actualmente, 40 organismos del sistema de Naciones Unidas son partícipes en proyectos que incluyen IA (UIT, 2022), los cuales son: Otpce, FAO, OIEA, FIDA, OIT, FMI, OMI, UIT, OIM, Acnudh, Onusida, Cnucyd, Undesa, PNUD, Dapcp, CEPE, Pnuma, Unesco, FPNU, UNGP, ONU-Hábitat, Acnur, Unicef, Unicri, Unidir, Unitar, Onudi, Unoda, Onudd, Unoosa, Unrisd, UNU, ONU Mujeres, OMT, PMA, OMS, OMPI, OMM, Banco Mundial. Por ello, durante el discurso de apertura de la Cumbre Mundial de IA para el Bien 2023, Doreen Bogdan-Martin, Secretaria General de la UIT, expresó:

Quiero dar las gracias a los líderes gubernamentales, empresariales, académicos, de la sociedad civil y, por supuesto, de la ONU que han dedicado su tiempo, su energía y su esfuerzo a abordar las grandes posibilidades, pero también los retos y los riesgos que presenta la IA.

Miro alrededor de esta sala y veo a nuestras agencias hermanas de la ONU -más de 40 en total -, que han contribuido a hacer de IA para el Bien la principal plataforma de la ONU para la IA.

Juntas, han informado recientemente sobre más de 280 proyectos que aprovechan la IA para mitigar cosas como el cambio climático, transformar la educación, luchar contra el hambre, eliminar la pobreza y abordar otros problemas acuciantes contemplados en los ODS (UIT, 2023).

No obstante, si bien es cierto que la mayoría de los organismos, agencias e institutos asociados al sistema de Naciones Unidas están vinculados a la red de cooperación en IA, los principales organismos encargados de establecer los lineamientos en esta materia son la UIT y la Unesco.

Discusión

La creciente incorporación de la IA en diversos ámbitos de la sociedad ha llevado a una serie de retos y desafíos en el ámbito de la seguridad humana. Para la ONU, estos desafíos abarcan desde cuestiones técnicas, como el impulso a la cooperación internacional en IA, hasta cuestiones geopolíticas relacionadas con el mantenimiento de la paz y la seguridad, sin descartar el debate ético.

El marco teórico propuesto por Lancaster (2007) fue útil para analizar las motivaciones de la ONU para promover la cooperación internacional en materia de IA en el marco de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, considerando las dimensiones de «instituciones», «ideas», «intereses» y «organizaciones».

En materia de instituciones, no hay duda de que la ONU es una institución global que establece reglas y normas para la cooperación entre las naciones. En el contexto de la IA, el debate y las dinámicas políticas, así como el marco normativo que surgen de éstas, están influenciados principalmente por las decisiones emanadas de la Asamblea General y del Consejo de Seguridad, así como de las acciones promovidas por el Secretario General de esta organización. Estas normas internacionales podrían ayudar a abordar cuestiones como la seguridad, la ética y la responsabilidad en el desarrollo y uso de la IA.

En cuanto a las ideas, la ONU busca promover la concepción de que la IA debe ser utilizada para el beneficio de la humanidad en su conjunto, evitando su uso destructivo y perjudicial. Asimismo, se fomentan los valores humanos, la rendición de cuentas y la prevalencia del estado de derecho sobre cualquier avance tecnológico. De allí que la cooperación internacional puede fomentar la adopción de estándares éticos y promover el uso responsable de esta tecnología disruptiva.

Sobre los intereses, es necesario destacar que los gobiernos y organismos internacionales tienen un interés en maximizar los beneficios de la IA en términos de desarrollo sostenible, mientras minimizan sus riesgos y, en tal sentido, la cooperación internacional puede facilitar el intercambio de conocimientos y mejores prácticas para abordar los desafíos comunes. Sin embargo, ante la inexistencia de un ente rector en materia de IA, la ONU busca promover consensos para la creación de un organismo supranacional centralizado que dictamine en dicha materia, así como la adopción de un marco regulatorio global.

Por otro lado, en cuanto a organizaciones, la ONU, como una organización internacional, con un conjunto de agencias especializadas, tiene la capacidad de convocar a países y actores relevantes para colaborar en la definición de políticas y regulaciones en torno a la IA. Además, puede promover la creación de alianzas y colaboraciones que impulsen el desarrollo responsable de esta tecnología.

De esta manera, emerge como un hallazgo relevante de nuestra investigación el reconocimiento, por parte de los actores del sistema de Naciones Unidas, de la necesidad de fortalecer programas y proyectos de cooperación internacional en IA.

En atención al debate de la Seguridad Humana, se evidenció la preocupación por el hecho de que la IA puede ser utilizada para llevar a cabo ataques cibernéticos más sofisticados y automatizados, lo que aumenta la amenaza a la infraestructura crítica y a la privacidad de los individuos, socavando la confianza en las instituciones ante la posibilidad de permitir la vigilancia a gran escala por parte de gobiernos y entidades corporativas. Por otro lado, el eventual aumento del desarrollo de armas autónomas capaces de tomar decisiones letales sin intervención humana plantea serias preocupaciones por la amenaza de una carrera armamentista impulsada por la IA.

Al existir el riesgo de que las capacidades de la IA no estén distribuidas equitativamente entre los Estados que conforman el sistema de Naciones Unidas, se acentúan las brechas tecnológicas dentro de las sociedades.

Finalmente, todas estas consideraciones, entrañan un debate ético y legal, que pone en evidencia el surgimiento de oportunidades y riesgos de la IA para la paz y la seguridad internacionales, razón suficiente para que la ONU albergue en su seno motivaciones para promover la cooperación internacional en materia de IA, en el marco de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Esto se debe a que la Seguridad Humana se refiere a la protección de la paz y la seguridad internacional, así como a la protección de las personas y los Estados contra las amenazas que puedan surgir de diferentes fuentes.

En consecuencia, se hace necesario abordar estas oportunidades y desafíos de manera colaborativa, invitando a todas las partes interesadas, y enfocándose en el desarrollo de políticas inclusivas y estrategias que promuevan el acceso universal a la IA, garantizando así un impacto positivo en la sociedad y el logro de los ODS.

Referencias bibliográficas

- Adhanom, Tedros** (2023). «My remarks at the #AIforGood Summit». Disponible en: <https://twitter.com/ibroadcasts/1vOGwMyVlZVxB> (Consultado: 01/07/23) [Transcripción manual].
- Corbin, Juliet y Anselm Strauss** (1990). «Grounded Theory Research: Procedures, Canons, and Evaluative Criteria». *Qualitative Sociology*, vol 13. n° 1, pp. 3–21. DOI: <https://doi.org/10.1515/zfs0z-1990-0602>.
- Glaser, Barney** (2002). «Constructivist Grounded Theory?». *Forum Qualitative Sozialforschung / Forum: Qualitative Social Research*. DOI: <https://doi.org/10.17169/fqs-3.3.825>.

Lancaster, Carol (2007). *Foreign Aid: Diplomacy, Development, Domestic Policy*. Estados Unidos: The University of Chicago Press.

Naciones Unidas (1945). «Carta de las Naciones Unidas.» Nueva York.

Naciones Unidas (2012). «Resolución 66/290». Nueva York.

Naciones Unidas (2019a). «Reunión de las Altas Partes Contratantes en la Convención sobre Prohibiciones o Restricciones del Empleo de Ciertas Armas Convencionales que Puedan Considerarse Excesivamente Nocivas o de Efectos Indiscriminados». Informe Final. Ginebra.

Naciones Unidas (2019b). «The Age of Digital Interdependence». Nueva York.

Naciones Unidas (2020a). «Reporte del Secretario General – Hoja de Ruta para la Cooperación».

Naciones Unidas (2020b). «Powerful Technologies Must Be Guided by Human Values, Solidarity, Intelligence, Deputy Secretary-General Tells Event on Advancing Global Goals with AI». Disponible en: <https://press.un.org/en/2020/dsgsm1455.doc.htm> (Consultado: 01/08/23).

Naciones Unidas (2023a). «Secretary-General Urges Security Council to Ensure Transparency, Accountability, Oversight, in First Debate on Artificial Intelligence». Disponible en: <https://press.un.org/en/2023/sgsm21880.doc.htm> (Consultado: 31/07/23).

Naciones Unidas (2023b). «Secretary-General's Statement at the UK AI Safety Summit». Disponible en: https://www.un.org/sg/en/content/sg/statement/2023-11-02/secretary-generals-statement-the-uk-ai-safety-summit?_gl=1*ua8vx*_ga*MTcwOTYzNjU0MS4xNjYxNzc5MTQ0*_ga_S5EKZKSB78*MTcwMDU2ODU0OC4yLjEuMTcwMDU2ODU3OC4zMzAwLjA.*_ga_TK9BQL5X7Z*MTcwMDU2ODU0OC44LjAuMTcwMDU2ODU0OC4wLjAuMA.. (Consultado: 21/07/23).

Naciones Unidas (2023c). «Interim Report: Governing AI for Humanity». Nueva York.

Naciones Unidas (2023d). «El debate de la ética de la IA no es tecnológico sino social». Disponible en: <https://news.un.org/es/interview/2023/05/1520557> (Consultado: 28/07/23).

Naciones Unidas (2023e). «Inter-Agency Working Group on Artificial Intelligence». Disponible en: <https://unsceb.org/inter-agency-working-group-artificial-intelligence> (Consultado: 02/08/23).

Naciones Unidas (2024a). «Secretary-General's remarks to the AI Seoul Summit: "Building on the AI Safety Summit: Towards an Innovative and Inclusive Future"». Disponible en: <https://www.un.org/sg/en/content/sg/speeches/2024-05-21/secretary-generals-remarks-the-ai-seoul-summit-%E2%80%9Cbuilding-the-ai-safety-summit-towards-innovative-and-inclusive-future%E2%80%9D%C2%A0> (Consultado: 21/08/24).

Naciones Unidas (2024b). «Global Coordination, Governance to Build, Safe, Inclusive Artificial Intelligence Accessible to All, Secretary-General Tells 'AI for Good' Summit». Disponible en: <https://press.un.org/en/2024/sgsm22251.doc.htm> (Consultado: 21/08/24).

Naciones Unidas (2024c). «La Asamblea General adopta una resolución histórica sobre la IA». Disponible en: <https://news.un.org/es/story/2024/03/1528511> (Consultado: 23/08/24).

Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (2021). «Recommendation on the Ethics of Artificial Intelligence». Paris.

Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (2020). «WIPO Director General Opens WIPO Conversation on IP and AI: Third Session». Disponible en: https://www.wipo.int/about-wipo/en/dg_tang/news/2020/news_0014.html (Consultado: 01/08/23) [Transcripción manual].

Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (2023). «Inteligencia artificial y propiedad intelectual». Disponible en: https://www.wipo.int/about-ip/es/artificial_intelligence/ (Consultado: 31/07/23).

Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo (2023). «Artificial intelligence». Disponible en: <https://www.oecd.org/digital/artificial-intelligence/> (Consultado: 31/07/23).

PNUD (2022). «2022 Special Report on Human Security». Nueva York: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Unión Internacional de Telecomunicaciones (2022). *United Nations Activities on Artificial Intelligence (AI)*. Ginebra.

Unión Internacional de Telecomunicaciones (2023). «Secretary-General's Corner: Speeches». Disponible en: <https://www.itu.int/en/osg/Pages/Speeches.aspx?ItemID=15> (Visitado: 01/08/23).

Zavarce, Carlos David (2021). «The Role of Economic Cooperation in Achieving Sustainability». *Observador del Conocimiento*. 90-107. Ediciones Oncti. Venezuela. DOI: <https://doi.org/10.5281/zenodo.6363389>.

Auge y caída del programa estadounidense de Transferencias Condicionadas *Family Rewards*

AUGUSTO DE VENANZI* pp. 81-105

Resumen

El presente artículo estudia el diseño, implementación y cancelación del Programa de Transferencias Monetarias Condicionadas (TMC) estadounidense *Family Rewards*, el primer programa de este tipo que se implementa en un país de altos ingresos. El programa se inspiró en el programa Mexicano Oportunidades. El modelo de *Family Rewards* difirió de los TMC utilizados en los países de ingresos medios y bajos, donde las transferencias representan la principal red de seguridad patrocinada por el gobierno, donde los incentivos van atados al cumplimiento de condiciones en educación y salud. *Family Rewards* incorporó una gran cantidad de condiciones e incentivos. El programa de TMC produjo algunos resultados positivos, sin embargo, fracasó en el objetivo de lograr que las personas invirtieran en su capital humano. Por otro lado, el programa no mostró una relación costo-beneficio adecuada.

Palabras clave

TMCs / Nueva York / Family Rewards

Abstract

This paper follows the design, implementation, and termination of U.S. Conditional Cash Transfer Family Rewards, the first program of its kind to be implemented in a high-income country. The program was explicitly modeled on Mexico's Oportunidades. The Family Rewards model differed from CCT approaches used in low to mid income countries where transfers tend to represent the main government-sponsored safety net and tie payments to children's school attendance and routine health check-ups. Family Rewards included a large number of conditions and incentives. This TMC produced some positive outcomes, however it failed when it came to meeting the key objective of enticing people to invest in their human capital. On the other hand, the program failed to show an adequate cost-benefit ratio.

Key words

TMCs / Nueva York / Family Rewards

* Sociólogo por la Universidad de Kent y PhD por la Universidad de Surrey (Reino Unido). Ejerció labores docentes y de investigación en la UCV. Professor of Sociology College of Liberal Arts Purdue University Fort Wayne East Coliseum BLVD.
Correo-e: dvenanzi@pfw.edu

Introducción

El presente trabajo se propone estudiar los motivos que llevaron a transferir el programa mexicano Oportunidades a la ciudad de Nueva York, donde adquirió el nombre de *Family Rewards*. Se describe cuáles fueron las modificaciones introducidas en dicho programa con la finalidad de adaptarlo a su nuevo contexto. Entre ellas destaca la introducción de numerosas condicionalidades e incentivos y una condicionalidad laboral para los padres. Igualmente, el trabajo describe la estructura del nuevo programa, sus logros y limitaciones. Finalmente se evalúan las causas que llevaron a la cancelación de *Family Rewards*. El análisis de éste resulta relevante en cuanto ilustra el tema más amplio relativo a los contratiempos que pueden presentarse en aquellos casos de transferencia de programas desde países de ingreso medio a países de ingresos altos. En lo que sigue, se desarrollan los diversos temas planteados en los objetivos del presente artículo.

En 2007, el Centro para Oportunidades Económicas de la Oficina del alcalde de la ciudad de Nueva York (COE)¹ inició la primera prueba de un programa de transferencias monetarias condicionadas (TMC) en los Estados Unidos: *The Opportunity NYC–Family Rewards*. El programa se inspiró explícitamente en el programa *Oportunidades* de México. Estaba dirigido a familias de bajos ingresos en seis de las comunidades más desfavorecidas de la ciudad de Nueva York: dos en cada uno de los distritos del Bronx (distritos 5 y 6), Brooklyn (distrito 5 y 16) y Manhattan (distritos 10 y 11). La selección de estos distritos obedeció a los altos índices de pobreza y desempleo prevalentes en esas áreas de la ciudad. En efecto para el año 2006, un año antes de la implementación de *Family Rewards*, la pobreza monetaria ascendió en esos distritos al 35 por ciento, en tanto la tasa de desempleo se ubicó en 18 por ciento. Estas tasas discrepan significativamente de aquellas existentes en la ciudad de Nueva York, donde, en promedio, la tasa de pobreza alcanzó para ese mismo año el 19 por ciento de la población en tanto el desempleo se ubicó en 7 por ciento. El número total de familias beneficiarias del programa ascendió a 2.400 (Manpower Demonstration Research Corporation, 2010, en lo sucesivo MDRC). El programa funcionó durante siete años (2007-2014) y entregó incentivos en efectivo en los ámbitos de la educación primaria y secundaria, la atención médica preventiva y el empleo de los padres (Center for Economic Opportunity, 2010, en lo sucesivo CEO; Courtin *et al.*, 2018).

¹ Esta oficina se dedica a recoger evidencia y producir innovación para reducir la pobreza y promover la igualdad.

El programa Oportunidades comenzó con una idea sencilla: brindar un bono en efectivo a las madres para alentarlas a mantener a sus hijos en la escuela y enviarlos a exámenes médicos.² Oportunidades benefició a unos 56 millones de familias, en tanto el programa ha sido replicado en 52 países. El éxito del programa se debió a un sistema claro y transparente de selección de beneficiarios, su fuerte presencia sobre el terreno y métodos eficaces de evaluación (World Bank, 2014).

Copiando el modelo de Oportunidades, la ciudad de Nueva York buscó romper el ciclo intergeneracional de la pobreza entregando apoyo en efectivo a familias de bajos recursos. Se buscaba reducir sus dificultades económicas inmediatas, pero a condición de que las familias beneficiarias mejoraran la educación y la salud de sus hijos. *Family Rewards* también exigió a los padres un aumento en el ingreso del hogar a través del empleo. El objetivo final de *Family Rewards* consistía en reducir la pobreza en el largo plazo mediante la acumulación de capital humano: un proceso que acumula inversiones en educación, salud y la adquisición de habilidades adecuadas para el mercado laboral (Roman, 2021). Una evaluación negativa de la primera versión del programa *Family Rewards 1.0*, motivó la reestructuración del plan. Entonces se elaboró una nueva versión denominada *Family Rewards 2.0* (Miller y Quiroz-Becerra, 2014). El nuevo programa estuvo en vigor entre los años 2011 y 2014. La segunda versión del programa incluía menos condicionalidades, cubría solo a estudiantes en los grados 9 a 11, e incluía un servicio de consulta destinado a explicar a padres y niños el funcionamiento del sistema e incentivos (MDRC, 2016a).

A los fines de ajustar *Oportunidades* a un país de altos ingresos, se introdujeron tres modificaciones importantes. En primer lugar, *Family Rewards* debía funcionar para complementar otras políticas gubernamentales existentes, tales como el Earned Income Tax. En segundo lugar, se debía ofrecer incentivos en la medida en que los beneficiarios cumplieran numerosas condicionalidades. En tercer lugar, los incentivos familiares comprendían transferencias monetarias relacionadas con el empleo de los padres, además de condiciones relativas a la educación de los hijos y a consultas pediátricas de salud preventiva.

² El programa *Oportunidades* se convirtió en *Prospera*. La nueva versión del programa incluye apoyo alimenticio, útiles escolares y becas para motivar a los estudiantes a terminar la escuela secundaria. Adicionalmente el programa incluye ayudas para las personas mayores de 70 años que vivan en los hogares beneficiados por *Prospera* (IDB, 2016).

El modelo de *Family Rewards* difiere en aspectos importantes de los enfoques de las TMC vigentes en los países de ingresos bajos y medios. En la mayoría de estos países, las transferencias representan la principal red de seguridad patrocinada por el gobierno o son un componente clave de ella. Además, las TMC vinculan los pagos únicamente a la inscripción y asistencia de los niños a la escuela y a los controles médicos de rutina. Por el contrario, *Family Rewards 1.0* formaba parte de un conjunto integrado de políticas de apoyo a las familias de bajos ingresos, e incorporó una gran cantidad de condiciones e incentivos. Adicionalmente, el programa incluyó una condición laboral para los padres (MDRC, 2014).

Family Rewards asumió que los incentivos vinculados a mantener un trabajo fijo producirían eventualmente un mayor acceso al empleo. También que los incentivos asociados a la salud producirían un mayor acceso a los servicios médicos y odontológicos. Así mismo, el programa tuvo la expectativa de que los incentivos en educación producirían una mayor tasa de asistencia escolar, un mejor rendimiento académico, una mayor motivación para el logro y un cambio positivo en el uso del tiempo por parte de los hijos de las familias beneficiarias. A su vez, estos incentivos, producirían un resultado a mediano plazo: la reducción de las dificultades económicas inmediatas. Empero, los incentivos también producirían resultados a largo plazo: un empleo sostenido a tiempo completo, buenos hábitos relacionados con la salud y un mayor acceso a la educación superior. Las oportunidades laborales, la buena salud y una mayor asistencia a la educación de cuarto nivel, producirían una reducción de la pobreza de segunda generación (MDRC, 2016b:10).

Los proyectistas de *Family Rewards* estaban muy conscientes de las diferencias que existían entre la naturaleza de la pobreza en las zonas rurales de México y la naturaleza de la pobreza en una gran ciudad como Nueva York. Aun así, los diseñadores de políticas estadounidenses resolvieron aplicar los mismos principios existentes detrás del modelo mexicano de TMC. Con ello buscaron promover el capital humano en la ciudad de Nueva York (MDRC, 2016c:3).

Como lo habíamos indicado antes, *Family Rewards* incluyó una condición laboral para los padres. Esta condicionalidad buscó alinear el programa con otras políticas estadounidenses como la Asistencia Temporal para Familias Necesitadas (TANF). La exigencia de afiliación al TANF radicó en que este programa ofrece preparación para el trabajo y asistencia laboral (U.S. Department of Health and Human Services, 2022). Por esa razón, el TANF

constituyó un buen complemento para la condicionalidad laboral de *Family Rewards*. Se esperaba que, a través de la preparación laboral y el trabajo de los padres, las familias alcanzarían la autosuficiencia económica. También se premió la obtención del Certificado de Desarrollo Educativo General (GED).³

El presente artículo se divide en cuatro secciones. La primera sección aborda las implicaciones teóricas de la transferencia de una TMC de un país de ingresos medios a un país de altos ingresos. La sección teórica sigue el enfoque ofrecido por Dolowitz y Marsh (2000) sobre las transferencias de políticas, que plantea las siguientes interrogantes: a) ¿Por qué los actores políticos participan en transferencias de políticas?; b) ¿Qué se transfiere?; c) ¿De dónde se extraen las lecciones de política?; d) ¿Cuáles son los grados de transferencia?; y e) ¿Qué factores permiten o limitan las transferencias de políticas? La segunda sección, de métodos, proporciona una descripción del diseño de *Family Rewards*. La sección analiza el mecanismo de focalización, las condicionalidades, los incentivos, el cumplimiento y los mecanismos de transferencia del programa. La tercera sección presenta los resultados cuantitativos y cualitativos de *Family Rewards*. La cuarta sección identifica los motivos que llevaron a su cancelación. Finalmente, las conclusiones discuten los hallazgos y argumentan porqué es poco probable que se experimente con nuevos programas de transferencias monetarias condicionadas en los Estados Unidos en el corto plazo.

Marco conceptual

Dolowitz y Marsh (2000: 5) han propuesto una definición ampliamente citada de transferencia de políticas: «el proceso mediante el cual el conocimiento sobre políticas, acuerdos administrativos, instituciones e ideas en un sistema político (pasado o presente) se utiliza en el desarrollo de políticas, acuerdos administrativos, instituciones e ideas en otro sistema político». Dolowitz y Marsh (2000) sostienen que el análisis de las transferencias de políticas requiere situar dichos procesos dentro de un marco conceptual organizado en torno a cinco preguntas cardinales.

1. ¿Por qué los actores políticos participan en la transferencia de políticas?
Dichos autores plantean que existe una multiplicidad de actores que

³ Las pruebas denominadas GED forman un grupo de cuatro materias centrales que cuando se aprueban otorgan un certificado de que se poseen los conocimientos asociados a la escuela secundaria.

pueden participar en la transferencia de políticas: funcionarios electos, funcionarios públicos, grupos de presión, organizaciones internacionales, grupos de expertos, ONGs, y consultores. Los actores políticos se embarcan en un proceso de aprendizaje mediante el cual adquieren nuevos conocimientos y habilidades relevantes para la transferencia de políticas. En el caso de *Family Rewards*, observamos una combinación de funcionarios electos (el alcalde de Nueva York) y ONGs (Center for Economic Opportunity y MDRC) que, buscaban políticas alternas para combatir la pobreza en la ciudad de Nueva York (MDRC, 2016b). Una tercera ONG, Seedco (Corporación de Desarrollo Económico y Empleo Estructurado) supervisó la implementación de *Family Rewards*.⁴

2. ¿Que se transfiere? Dolowitz y Marsh (2000:12) sostienen que «casi cualquier cosa puede transferirse: objetivos políticos, contenidos políticos, instrumentos políticos, programas, instituciones, ideologías y actitudes y lecciones negativas». *Family Rewards* se inspiró en el éxito del programa mexicano Oportunidades. Los formuladores de políticas de Nueva York procedieron a transferir este programa de política y la mayoría de sus ideas. Ofrecieron, no obstante, una teoría de cambio en apoyo de los incentivos familiares que añadió un componente de trabajo parental a las unidades de salud y educación comprendidas en el TMC original. Sin embargo, en general, dicha teoría del cambio no fue significativamente diferente de aquellos enfoques que impulsan las TMC en los países de ingresos bajos y medios, es decir: emplear incentivos en efectivo para reducir las dificultades económicas en el mediano plazo y lograr una reducción de la pobreza de segunda generación en el largo plazo (De Venanzi, 2020).
3. ¿De dónde se extraen lecciones de política? Dolowitz y Marsh (2000) consideran que las lecciones pueden aprenderse a nivel nacional, subnacional o internacional. *Family Rewards* aprendió lecciones a nivel internacional. Sin embargo, esta elección representó un caso poco común en el que la política se transfirió de un país de ingresos medios a uno de altos ingresos. Vale la pena mencionar a este respecto que la mayoría de las transferencias de políticas siguen una dirección Norte-

⁴ Fundada en 1987, Seedco (Corporación de Desarrollo Económico de Empleo Estructurado) es una organización nacional sin fines de lucro dedicada a promover las oportunidades económicas para las personas, las empresas y las comunidades necesitadas. Seedco, con una pequeña red de organizaciones comunitarias locales, operó *Family Rewards*. Véase <https://seedco.org/>

Sur u ocurren entre países de altos ingresos (United Nations, 2019). En respuesta a estas tendencias predominantes, autores como Ramos-Rollón (2021) reclaman transferencias horizontales de conocimiento entre países de bajos y medianos ingresos como las que promueve la Agenda de Cooperación Sur-Sur (CSS).⁵ Ramos-Rollón (2021) favorece la circulación y difusión de conocimientos de política que no responda a modelos jerárquicos –principalmente Norte-Sur– y plantea la necesidad de generar un espacio de política pública de CSS como forma de hacer efectivos los principios de solidaridad, beneficio mutuo e identidad compartida.

Por su parte, Lana y Evans (2017), y Nedly (2017) sostienen que los académicos occidentales han estado más preocupados por analizar las transferencias de políticas entre países de alto ingreso que entre países Latinoamericanos. Sin embargo, continúa el argumento, en ciertas áreas de política, los países de ingresos bajos y medios tienen mucho que aprender de sus propias experiencias porque comparten condiciones estructurales similares y problemas sociales parecidos. La transferencia de una TMC de México a Estados Unidos representó un caso atípico de transferencia. Aquí nos encontramos con una organización regional estadounidense, el Centro para las Oportunidades Económicas de la Oficina del Alcalde de la ciudad de Nueva York, trabajando para transferir una TMC de México a los Estados Unidos.

4. ¿Cuáles son los grados de transferencia? Desde el punto de vista de Dolowitz y Marsh (2000), la transferencia de políticas no es un proceso de todo o nada. Existen básicamente cuatro grados de transferencia: copia, que implica una transferencia directa y completa; emulación, que implica la transferencia de las ideas detrás de la política o programa; combinaciones, que implican combinaciones de varias políticas diferentes; e inspiración, cuando la política de otra jurisdicción puede inspirar un cambio de política, pero el esquema final no se basa en el original. *Family Rewards* se transfirió bajo la figura de la emulación: el modelo original se adaptó esperando que se ajustara a las condiciones de un país de altos ingresos. El cambio más importante fue la inclusión de una recompensa por el trabajo de los padres. Este cambio produjo una combinación inusual

⁵ Esta Agenda trabaja para lograr la cooperación técnica entre los países del Sur global. Es un modelo que reúne al Estado, las organizaciones internacionales, los académicos, la sociedad civil y el sector privado con el fin de colaborar en áreas como la agricultura, los derechos humanos, la urbanización, la salud y el cambio climático (United Nations, 2019).

de una TMC con un programa de estímulo al trabajo y es seguramente la enmienda más importante que se realizó al programa Oportunidades. Por otro lado, a las unidades de educación y salud del programa se le agregaron más condiciones e incentivos. Finalmente, *Family Rewards* debía complementar las políticas gubernamentales existentes, tales como el TANF y el *Earned Income Tax*.

5. ¿Qué factores permiten o limitan las transferencias de políticas? Dolowitz y Marsh (2020) hacen referencia a factores asociados a la complejidad de las políticas. No obstante, como se mencionó en la introducción, la política original se basó en una idea relativamente simple: ofrecer incentivos con el fin de cambiar actitudes y comportamientos con respecto a la salud, la educación y el trabajo en la población objetivo. Dicho esto, la política de origen ganó en complejidad cuando fue transferida a los Estados Unidos. La puesta en práctica de *Family Rewards*, generó una gran controversia sobre si una TMC funcionaría bien en el contexto de un país de altos ingresos. De hecho, la MDRC (2010:xv) estaba al tanto de que un programa de TMC sería polémico en este contexto. Además, el MDRC (2010: 5) señaló que «había mucha consternación sobre la conveniencia y viabilidad de utilizar transferencias monetarias condicionadas, especialmente con fines educativos». La misma preocupación fue compartida por los responsables de la formulación de políticas del Centro para las Oportunidades Económicas, quienes «anticiparon que un programa de TMC en la ciudad de Nueva York sería controvertido y que financiar este esquema poco convencional con dólares públicos, incluso a modo de prueba, encontraría una amplia oposición» (MDRC,2016c:4). Por lo tanto, el Centro para Oportunidades Económicas obtuvo financiamiento privado para la iniciativa, con la esperanza de que, si *Family Rewards* tenía éxito, el gobierno federal brindaría apoyo para expandir el programa a otras ciudades de los EE. UU.

Varias voces se opusieron a la implementación de *Family Rewards* por consideraciones ideológicas (MDRC, 2016c). Los críticos de derecha argumentaron que pagar a las personas para que fueran buenos padres era moralmente inaceptable: que el programa crearía expectativas en las familias pobres de que se les debía pagar para cumplir con sus obligaciones morales como padres y ciudadanos. Por su parte, los críticos de izquierda sostuvieron que el programa era condescendiente y que como las causas de la pobreza eran estructurales, *Family Rewards* no produciría

una diferencia sustancial en la condición de vida de los beneficiarios. Sin embargo, los funcionarios de la ciudad de Nueva York tenían una opinión diferente: estaban dispuestos a probar nuevas estrategias para luchar contra la pobreza, donde otras estrategias habían fracasado. Esperaban desafiar los argumentos basados en la moralidad de la nueva política, mostrando los numerosos incentivos que se utilizan en los Estados Unidos para influir en los comportamientos de las poblaciones de bajos recursos. Finalmente, se obtuvo financiamiento privado de organizaciones tales como Bloomberg, la Open Society, la Robin Hood Foundation, la Rockefeller Foundation, la Starr Foundation, entre otras. También se acordó designar a Seedco para operar el programa y a MDRC para evaluarlo (MDRC, 2010).

Métodos: dimensiones del análisis

Nuestro análisis de *Family Rewards* comprende varias dimensiones de su diseño e implementación. Estos incluyen muestra, focalización, condicionalidades, incentivos, cumplimiento, mecanismo de transferencia y finalmente, una evaluación de los resultados desde una perspectiva tanto cuantitativa como cualitativa.

Muestras. En su mayor parte, los datos presentados en este artículo relativos a *Family Rewards*, provienen de evaluaciones realizadas por el MDRC. Las muestras utilizadas por esta ONG para la evaluación de *Family Rewards*, fueron las siguientes: a) evaluación cuantitativa, 1.200 familias (MDRC, 2014); b) primera evaluación cualitativa consistió en el seguimiento diario a cuatro familias beneficiarias del programa; c) segunda evaluación cualitativa implicó entrevistas a 500 familias beneficiarias (MDRC, 2011); y d) tercera evaluación cualitativa versó sobre percepciones de la calidad del servicio de orientación ofrecido por el programa y tuvo como muestra 655 adultos y 754 estudiantes (MDRC, 2014).

Mecanismos de focalización. En gran medida, el éxito de una TMC es el resultado de una focalización competente (Ibarrarán *et al.*, 2017). La focalización se refiere a cualquier mecanismo utilizado para identificar personas, hogares o grupos elegibles, con el fin de transferirles recursos económicos o acceso preferencial a servicios sociales (Devereux *et al.*, 2015). Los métodos de focalización incluyen pruebas indirectas de medios de vida (proxi), pruebas categóricas, focalización geográfica y pruebas de pertenencia comunitaria. Generalmente, las TMC emplean una combinación de mecanismos de

focalización donde se utilizan dos o más métodos de manera simultánea o secuencial (Hailu y Veras-Soares, 2008; UNDP, 2009; Ibararán *et al.*, 2017). La selección de beneficiarios para *Family Rewards* siguió un enfoque comunitario a nivel de distrito. Se eligieron los seis distritos comunitarios más necesitados de la ciudad de Nueva York: dos en Harlem, dos en Brooklyn y dos en el Bronx. Se contrataron organizaciones benéficas y comunitarias que trabajaban en esos distritos con el objetivo de identificar y contactar a las familias que cumplieran con los criterios de elegibilidad (Hailu y Veras-Soares, 2008).

El proceso de focalización también recopiló información del Departamento de Educación sobre los niños matriculados en los grados elegibles (cuarto, séptimo y noveno) que recibían almuerzos gratuitos o a precio reducido (esta elegibilidad se utiliza generalmente como indicador de la pobreza en los EE. UU.). Una vez recopilada la información, las organizaciones contratadas comenzaron a ubicar las familias elegibles. Las familias elegibles fueron seleccionadas mediante un sistema de lotería (Hailu y Veras-Soares, 2008). Casi todos los hogares seleccionados (77.1 por ciento) eran familias monoparentales encabezadas por madres hispanas o afroamericanas (Courtin *et al.*, 2018). Las familias elegibles debían cumplir con los siguientes requisitos (Dechausay, Miller y Quiroz-Becerra, 2014:14):

- a) Recibir beneficios provenientes del programa TANF o cupones para alimentos.
- b) Vivir en uno de los seis distritos comunitarios seleccionados en Nueva York.
- c) Tener en la familia una persona de al menos 18 años.
- d) El adulto debía ser ciudadano estadounidense o residente legal.
- e) El hogar debía incluir al menos un niño que ingresaba al noveno o décimo grado en el año escolar 2011.

Condicionales e incentivos. Los TMC brindan beneficios en efectivo tras el cumplimiento de un conjunto de condiciones que tienen como fin promover la inversión en capital humano. Las condicionalidades se definen aquí como la serie de tareas que un beneficiario debe completar para recibir ayuda social (Digilova *et al.*, 2014: 5; Sekher y Ram, 2015). Un incentivo es un sistema adoptado para motivar el comportamiento de los beneficiarios. En el caso de las TMC, los incentivos suelen referirse a bonos en efectivo. Los incentivos deben definirse cuidadosamente: las autoridades deben modelar los efectos de una transferencia en la fase de diseño y fijar el monto de la transferencia en función de los efectos que desean lograr. La tabla 1 muestra las condicionalidades e incentivos asociados con *Family Rewards* 1.0.

Tabla 1

Family Rewards 1.0 Condicionalidades e incentivos

Dominio	Incentivos (en US \$)
Educación	
Estudiante atiende 90%+ de clases	\$ 25 por mes 1-8 grados; \$ 50 grados 9-12
Estudiante atiende reunión con padres y maestros	\$ 25 por reunión (dos veces al año)
Padre/madre atiende reunión con maestro/a	\$ 50 (pago una sola vez)
Estudiante obtiene carné de la biblioteca	\$ 50 (pago una sola vez)
Padre/madre revisa notas en la boleta	\$ 25 por revisión (grados 1-8)
Estudiante obtiene nivel de competencia en la asignatura de matemáticas	\$ 300 (grados 3-5); \$ 350 (grados 6-8)
Estudiante obtiene nivel de competencia en la asignatura de inglés	\$ 300 (grados 3-5); \$ 350 (grados 6-8)
Padre/Madre discute notas con maestro/a	\$ 25 (por prueba)
Estudiante aprueba prueba Regente *	\$ 600 por examen (hasta 5 exámenes) (grados 9-12)
Estudiante aprueba 11 créditos o más por año	\$ 600 por examen (hasta 5 exámenes) (grados 9-12)
Estudiante aprueba el PSAT**	\$ 50 (grados 9-12)
El estudiante pasa de año	\$ 400 (grados 9-12)
Salud	
La familia posee seguro de salud	\$ 25 por mes por madre; \$ 20 por mes por niño(a) (grados 1-8)
Revisión médica anual	\$ 200 por miembro familiar
Revisión dental dos veces al año	\$ 100 por miembro familiar
Atender cita de seguimiento médico	\$ 100 por miembro familiar por niño (a)
Trabajo y Capacitación Laboral (padre/madre)	
Mantener trabajo a tiempo completo	\$ 50 por mes
Participar en capacitación laboral por 10 horas o más a la semana	\$ 200-600 por curso

Fuente: Miller *et al.* (2015:6). Testing a conditional cash transfer program in the U.S.: The effects of the Family Rewards program in New York City. *Journal of Labor Policy*, 4 (11), pp. 1-29.

* En Nueva York los exámenes Regentes son pruebas estandarizadas en materias centrales como matemáticas e inglés.

** PSAT se refiere al Preliminary Scholastic Aptitude Test.

En 2011, el programa sufrió modificaciones importantes. A los fines de lograr una mayor comprensión del programa, se ofrecieron 8 incentivos en lugar de 18. Aunque todos los niños de una familia eran elegibles para recibir

incentivos de salud, los incentivos educativos solo se ofrecieron a estudiantes de secundaria. Esto respondió a que la versión original del programa –*Family Rewards 1.0*– no tuvo efectos positivos en los estudiantes más jóvenes. El nuevo programa buscó que los incentivos estuviesen disponibles de manera más oportuna, haciendo así que el plan fuese más atractivo para las familias beneficiarias (Dechausay, Miller y Quiroz-Becerra, 2014). La nueva versión del plan, *Family Rewards 2.0*, ofreció asesoramiento destinado a ayudar a las familias a comprender mejor el sistema de incentivos. El apoyo llegó en la forma de un método de entrevista motivacional que empleaba un conjunto de técnicas para lograr que las familias expresaran su compromiso con el programa (Dechausay, Miller y Quiroz-Becerra, 2014).

La tabla 2 muestra el reducido número de condiciones incluidas en *Family Rewards 2.0*. Como ya se dijo, en el segundo esquema del programa se incluyeron 8 condiciones, en vez de 18.

Tabla 2

Family Rewards 2.0. Condicionalidades e incentivos

Dominio	Incentivos
Educación (solo secundaria)	
Asiste al 95% de sus clases	\$ 40 por mes
Presenta el SAT o la prueba ACT*	\$ 50 (una vez durante el programa)
Recibe calificaciones en boleta oficial	\$ 30 por nota A; \$ 20 por nota B; \$ 10 por nota C
Aprueba hasta 5 pruebas Regentes	\$50 por prueba Regente
Salud (padres e hijos 19 años o menos)	
Revisión médica anual	\$ 100 por miembro de la familia
Visita dental preventiva cada seis meses	\$ 100 por visita
Empleo Padres	
Mantener pleno empleo	\$ 150 por mes
Obtener un certificado GED	\$ 400

Fuente: Dechausay, Miller and Quiroz-Becerra (2014: 18). Implementing a conditional cash transfer program in two cities: Early lessons from *Family Rewards 2.0*. MDRC Publications, NYC.

* Las calificaciones del SAT (Scholastic Aptitude Test) y el ACT (American College Test) son usadas como criterio para el ingreso a la educación superior.

Cumplimiento. Para la verificación de cumplimiento se utilizaron datos automatizados (como datos de puntajes de exámenes emitidos por el Departamento de Educación). Las familias objetivo recibieron una libreta de cupones

donde adjuntaban la documentación de cumplimiento pertinente (Miller et al., 2015).

Mecanismos de transferencia. Las transferencias monetarias condicionadas varían en términos de su complejidad. Algunas transferencias son muy simples, como aquellas en las que el incentivo completo se otorga al beneficiario en el momento del servicio. Por el contrario, otras TMC implican un modelo complejo y escalonado de desembolsos de efectivo, como encontramos en las TMC de la India (UNDP, 2009; De Venanzi, 2020). *Family Rewards* comprendía un modelo escalonado de incentivos: las familias recibieron pagos cada 2 meses, cubriendo todos los incentivos obtenidos durante ese período. Se alentó a los beneficiarios de *Family Rewards* a abrir cuentas bancarias donde recibir sus transferencias.

Resultados. Los resultados son los cambios finales que se espera que genere una política. Los resultados están estrechamente asociados a métricas, que informan sobre su eficacia (Rao 2019; De Venanzi, 2020). Sin embargo, los resultados también pueden examinarse utilizando métodos cualitativos tales como entrevistas a profundidad (Muraguri, 2016; Dunn, 2018). La sección de resultados de este artículo no pretende ser un ejercicio exhaustivo de evaluación de impacto, sino un examen general de los resultados más destacados de *Family Rewards*.

Evaluación de *Family Rewards*

Evaluación cuantitativa

Un conjunto de informes de evaluación coincide en que la implementación de *Family Rewards* produjo algunos resultados positivos para los beneficiarios. Por ejemplo, Riccio (2010) sostiene que todas las familias beneficiadas recibieron algunas transferencias y que hubo una reducción en el número de estudiantes que repitieron el noveno grado. El plan produjo, además, una mayor asistencia escolar y una mayor probabilidad de que los estudiantes aprobaran los exámenes Regentes. Por su parte, Decausay, Miller y Quiroz-Becerra (2014) sostienen que la familia promedio obtuvo transferencias de hasta \$ 2.160 por año. Así mismo, *Family Rewards* redujo la proporción de hogares con ingresos, iguales o inferiores, al umbral federal de pobreza (Riccio, 2013).

Según la MDRC (2016b), *Family Rewards 2.0* resultó fundamental para aumentar los ingresos de las familias y reducir la tasa de pobreza durante el período del programa. En términos de reducción de la pobreza, tenemos

que *Family Rewards 2.0* produjo según el CEO (2014): a) Aumento del 22 por ciento en el ingreso mensual familiar; b) Una disminución del 18 por ciento de familias viviendo en pobreza y una reducción del 41 por ciento en la pobreza extrema; y c) reducción del 26 por ciento en el número de familias en inseguridad alimentaria.

Los resultados de *Family Rewards* en la educación fueron mixtos. Simons (2015) sostiene que el programa tuvo un grado significativo de éxito en el apoyo a los estudiantes de secundaria, quienes tenían un 8 por ciento más de probabilidades de graduarse en cuatro años, con respecto al grupo de control. Además, el 9 por ciento de los estudiantes tenía más probabilidades de aprobar al menos cinco de los exámenes Regentes y casi el 10 por ciento tenía más probabilidades de obtener los créditos necesarios para graduarse de la escuela secundaria. Igualmente, una menor volatilidad en los ingresos familiares aumentó la asistencia escolar (Gennetian *et al.*, 2018).

Por el lado negativo, *Family Rewards* no logró mejorar los resultados escolares de los estudiantes de primaria posiblemente en parte porque, para estos estudiantes, el programa premió la asistencia (que anteriormente era alta) y la aprobación de las pruebas estandarizadas, en lugar de buenas calificaciones. Además, si bien el programa tuvo efectos limitados en los resultados académicos, aumentó considerablemente las tasas de graduación en tanto produjo otros resultados positivos para los estudiantes que ingresaron a la escuela secundaria como lectores competentes (MDRC, 2014). Cabe señalar que, en los programas de incentivos, los niños suelen ser recompensados por sus logros académicos, como, por ejemplo, aprobar un examen al final del año escolar. Pero este objetivo lejano puede ser demasiado remoto para los estudiantes que necesitan desarrollar múltiples niveles de habilidades para obtener buenos resultados en los exámenes finales (MDRC, 2012).

En cuanto a los impactos en la salud, *Family Rewards* no aumentó el uso de atención médica preventiva, que ya era elevado. Sin embargo, hubo resultados positivos con respecto al uso de los servicios odontológicos (MDRC, 2014). Así mismo, un estudio realizado por Morris *et al.* (2017), encontró que *Family Rewards* produjo una reducción estadísticamente significativa en la tasa de agresión adolescente y en el uso de sustancias prohibidas, en relación con los adolescentes en el grupo de control. Finalmente, las condiciones asociadas al empleo parental implicaron mantener un trabajo a tiempo completo y participar en actividades de capacitación laboral.

No está del todo claro por qué el programa no produjo aumentos más significativos en todos los tipos de empleo (incluidos los empleos cubiertos por el seguro de desempleo). Este resultado puede responder al efecto disuasivo que tuvieron los ingresos adicionales que las familias recibieron de los componentes de educación y salud (Institute for Research on Poverty, 2013).

Evaluación cualitativa

Un estudio cualitativo realizado por la MDRC (2011) ofrece información sobre la participación de las familias en la educación de los niños. El estudio sigue las experiencias diarias de cuatro familias beneficiarias del programa *Family Rewards*. Se buscaba conocer: a) resultados asociados a fomentar la comunicación entre padres y maestros sobre el desempeño de los niños, y b) aumentar el interés de los padres en los hitos educativos de los hijos. El estudio mostró que el programa no tuvo mucho impacto en la participación de los padres en las actividades académicas de los hijos. Otro hallazgo fue que los padres no estaban seguros de cómo ayudar a los niños a mejorar su desempeño educativo.

En un segundo estudio cualitativo, se administraron 511 entrevistas a un grupo de niños y padres con el objetivo de investigar cuatro dimensiones del potencial impacto de *Family Rewards* (MDRC, 2012):

- 1) Uso del tiempo de los adolescentes. Se esperaba que los niños dedicaran más tiempo a las actividades relacionadas con la escuela, como completar tareas, estudiar y dedicarse a actividades extraescolares. *Family Rewards* aumentó el tiempo que los adolescentes dedicaban a tareas de tipo académico.
- 2) Patrones de gasto de padres y adolescentes. Los incentivos familiares tenían un componente explícito de lucha contra la pobreza que debía dar como resultado un mayor nivel de recursos económicos disponibles para las familias. El estudio mostró que los padres aumentaron sus ahorros para la educación futura de sus hijos en el 54 por ciento de la muestra, frente a 41,5 por ciento en el grupo de control. En el caso de los estudiantes, las diferencias entre los patrones de ahorro en el grupo del programa y el grupo de control ascendieron al 5 por ciento.
- 3) Interacción entre padres e hijos. Se esperaba que *Family Rewards* cambiara la naturaleza de la interacción entre padres y adolescentes.

Además, se esperaba que el programa crease un mejor clima familiar en cuanto a las normas sobre la participación de los niños en la escuela y en actividades extraescolares. No se encontraron diferencias significativas entre el programa y el grupo de control en relación con los conflictos familiares y el seguimiento de los padres sobre el comportamiento de los niños.

- 4) El programa esperaba producir cambios en la percepción de padres e hijos acerca del logro educativo. Esto significaba una mayor participación de los padres en la vida escolar de los hijos y una mayor motivación para aprender. En gran medida, no se encontraron diferencias significativas entre los grupos del programa y el grupo de control.

Un tercer estudio cualitativo MDRC (2014), preguntó a padres y niños sobre la calidad de la orientación que recibieron de los asesores con respecto a los pagos de incentivos. Los asesores desarrollaron un plan de ingresos familiares para cada familia y se reunieron con los beneficiarios dos veces al año para analizar su progreso en la obtención de transferencias. El estudio incluyó varias transcripciones donde se aprecia que, aunque las familias tenían un entendimiento adecuado acerca de los incentivos, muchas tuvieron dificultades para adaptar sus conductas a necesidades específicas. También se encontró que algunos niños tuvieron dificultades a la hora de organizar su tiempo de forma que pudiesen obtener transferencias. En general, los datos cualitativos mostraron una gran variación en el nivel de comprensión que tenían tanto los padres como los niños con respecto al sistema de incentivos.

La cancelación de *Family Rewards*

Varios estudiosos han abordado el tema relativo a la cancelación de una política. Por ejemplo, Brewer y DeLeon (1983) definen dicha cancelación como el final de un ciclo de políticas, en la medida en que alude al cese de funciones, organizaciones, políticas o programas gubernamentales específicos. Por su parte, Turnhout (2009) define la cancelación como una decisión tomada por los legisladores y otras autoridades para poner fin a un acuerdo establecido. En general, la cancelación de políticas es un fenómeno poco estudiado (Daniels, 1996). Ferry y Bachtler (2013) sostienen con respecto a esta tendencia, que los responsables de la formulación de políticas suelen ser contrarios a poner fin a programas porque las cancelaciones implican connotaciones políticas negativas. Sin embargo, Turnhout (2009) sostiene que los casos de

cancelación son frecuentes, pero siguen siendo relativamente ignorados ya que los académicos prefieren centrarse en la formulación, implementación y evaluación de políticas.

Los motivos que llevan a poner fin a una política son variados, e incluyen: a) un entorno político modificado; b) percepciones ideológicas encontradas sobre la naturaleza de la política; c) limitaciones presupuestarias (incluido el recorte de gastos); y d) resultados negativos en la evaluación del programa (Kirkpatrick, Lester y Peterson, 1999; Thom, 2021).

La página web de la Oficina de Oportunidades Económicas de la Alcaldía de Nueva York no trata las razones por las que se canceló *Family Rewards* 2.0. En una comunicación personal de la Oficina de Oportunidades Económicas de dicha alcaldía (mediante correo electrónico al autor, 28 de diciembre de 2022), fui informado de que el programa era experimental. En cuanto a las opiniones de los beneficiarios sobre la cancelación del programa, la misma oficina informó que los participantes que se inscribieron en *Family Rewards* conocían la duración de la intervención desde el principio. Cabe señalar que, en la mayoría de los países, las TMC son materias políticas sensibles: una vez en vigor, los gobiernos enfrentan dificultades para ponerles fin (De Venanzi, 2020).

Varias fuentes señalan la existencia de evaluaciones insatisfactorias como la razón que llevó a cancelar *Family Rewards*. Por ejemplo, en una comunicación personal del director del MDRC (correo electrónico al autor, 21 de marzo de 2023) se nos informó que «Sin evidencia de efectos positivos en los resultados del capital humano hubo poco interés en replicar el enfoque a mayor escala. Eso no quiere decir que las versiones alternativas del modelo no puedan tener más éxito y valga la pena probarlas, pero nadie estaba defendiendo la necesidad de realizar más pruebas. Además, el interés por los modelos innovadores de transferencia de efectivo se desplazó mucho más hacia los modelos de renta básica incondicional, que ahora se están poniendo a prueba de forma generalizada».

Por su parte, Hughes (2016:2) sostiene que el programa fracasó en su objetivo de motivar a las personas a invertir en su capital humano y a desarrollar la capacidad de mantenerse a sí mismos en el largo plazo. Al concluir el programa, no hubo diferencias en ingresos entre el grupo objetivo y el grupo de control. En otras palabras, *Family Rewards* no logró tener un impacto sustancial en las metas de largo plazo relacionadas con evitar la pobreza a futuro.

El Center for Economic Opportunity NYC (CEO, 2014) se hizo eco de esta misma crítica. La organización afirmó que los efectos positivos sobre la tasa de pobreza comenzaron a desvanecerse una vez que las transferencias dejaron de estar disponibles.

Por lo tanto, existen dudas sobre el potencial de una TMC para producir efectos duraderos en un grupo amplio de beneficiarios cuando esta es puesta en práctica en un país de altos ingresos como los EE. UU. (MDRC, 2014). Vale la pena tener en cuenta que las TMC ensayadas en países de ingresos bajos y medios tampoco han sido muy efectivas en la creación de capital humano, especialmente en su influencia sobre el mercado laboral (Molina *et al.*, 2019; Báez y Camacho, 2011). Molina *et al.* (2019: 143) sostienen, por ejemplo, que las TMC han sido más efectivas en el corto plazo y, aunque existe evidencia sólida sobre algunos impactos a largo plazo en la escolarización, los impactos sobre los retornos laborales son mixtos y, en algunos casos, difíciles de determinar. En general, los autores encontraron rendimientos laborales limitados de las TMC en la mayoría de los países latinoamericanos, lo que sugiere que «el aumento de la escolarización por sí solo no será suficiente para mejorar de manera sostenible los medios de vida en contextos donde muchos otros factores probablemente limiten las oportunidades económicas». Román (2021) añade que, para que una TMC tenga éxito, debe existir un entorno laboral apropiado.

A su vez, Skoufias y Di Maro (2008: 953) sostienen que el éxito de los programas de TMC en la reducción de la pobreza en el largo plazo depende de si las transferencias de efectivo afectan los incentivos laborales de los adultos y en qué medida este es el caso. En el caso de la TMC mexicana Progresá, sostienen que: «Progresá no tuvo ningún efecto significativo en las opciones de oferta laboral de los adultos». El estudio también mostró que no hubo un aumento visible en las tasas de participación en el mercado laboral entre los participantes adultos. La revisión de la bibliografía disponible sobre el *Family Rewards* llega a la misma conclusión: se revela que en este programa la búsqueda activa de trabajo se vio limitada en gran medida por una reducción actual de la pobreza monetaria. Por lo tanto, como se señaló anteriormente, las TMC han demostrado capacidad para reducir la pobreza en el corto plazo, pero sus efectos parecen disminuir en el largo plazo.

Un segundo revés de *Family Rewards* fue que su puesta en práctica no mostró una relación costo-beneficio (RCB) satisfactoria. Según el MDRC (2016b), *Family Rewards 2.0* gastó más de un dólar (\$1,07) para transferir

un dólar (\$1,00). Un estudio del MDRC (2016b:1) concluyó que: a) durante aproximadamente tres años, el programa gastó \$13,459 en la familia participante típica; (b) casi la mitad de esta cantidad (48,3 por ciento) se destinó a transferencias sufragadas a los participantes; y (c) el resto se pagó al personal involucrado en la puesta en práctica y gerencia de *Family Rewards*.

La tabla 3 muestra el RCB respecto al funcionamiento de *Family Rewards 2.0*.

Tabla 3

Relación Costo-Beneficio de *Family Rewards 2.0*

Categoría de Gasto	Costo en US \$	Porcentaje (%) del Total
Transferencias a las Familias Participantes		
Transferencias Educativas	3,030	22.5
Transferencias en Salud	1,713	12.7
Transferencias Laborales	1,764	13.1
Subtotal	6,507	48.3
Costos Administrativos		
Operaciones Centrales	2,452	18.2
Pagos a Personal		
Beneficios Complementarios	617	4.6
Consultores	396	2.9
Otros Costos Administrativos	1,200	8.9
Operaciones Locales		
Organizaciones Asociadas*	2,287	17.0
Subtotal	6,952	51.7
Costo Total	13,459	100.0
Costos no Transferibles por costo Transferible	1.07	
Muestra = n		1,230

Fuente: MDRC (2016b: pp 6) Effects of a Modified Conditional Cash Transfer Program in two American Cities, New York.

* Todos los costos asociados a las cuatro organizaciones responsables de la puesta en práctica y evaluación de *Family Rewards*.

La tabla 3 muestra que la mayor parte del presupuesto vinculado a *Family Rewards 2.0* (51,7 por ciento) se destinó a costos salariales de personal. MDRC (2016b) sostiene que un programa de TMC solo tiene éxito cuando el

nivel de esfuerzo requerido para administrar los pagos de transferencias es bajo y el valor potencial de los impactos en los resultados específicos es alto.

Independientemente de estos resultados adversos, el Centro para las Oportunidades Económicas de la Ciudad de Nueva York (CEO, 2014) argumentó a favor de continuar experimentando con las TMC. No obstante, después de la cancelación de *Family Rewards 2.0*, la ciudad de Nueva York no ha puesto en práctica nuevos programas de este tipo. Todo lo contrario, la ciudad está explorando la idea de poner en práctica transferencias monetarias no condicionadas (MDRC, 2016b).

Conclusiones

En este artículo se estudió el tema relativo a la implementación de *Family Rewards*, su mecanismo de focalización, condicionalidades, incentivos, mecanismos de transferencia, monitoreo y resultados. El artículo también discutió las razones que llevaron a la falta de interés en renovar este programa.

La aplicación del modelo de transferencias de políticas ofrecido por Dolowitz y Marsh reveló aspectos significativos relacionados con la transferencia de *Oportunidades* a los EE. UU. En primer lugar, con respecto a quién participa en la transferencia de políticas, encontramos que funcionarios electos, actores políticos y ONGs participaron en la transferencia de *Oportunidades* con miras a encontrar nuevas alternativas para combatir la pobreza urbana existente en la ciudad de Nueva York. En segundo lugar, los diseñadores de políticas transfirieron el modelo de *Oportunidades* bajo la modalidad de emulación. No obstante, introdujeron una condición de empleo para los padres. Por otro lado, los responsables de la formulación de políticas en los Estados Unidos le imprimieron una gran complejidad al programa *Oportunidades*. En tercer lugar, con respecto a dónde se extraen las lecciones de política, *Family Rewards* implicó transferir una política de un país de ingresos medios a uno de ingresos altos; este tipo de transferencia es poco frecuente ya que la tendencia general es que las transferencias viajen de Norte a Sur o entre países de altos ingresos. En cuarto lugar, en cuanto a los factores que permiten o limitan la transferencia de políticas, encontramos que en los Estados Unidos la transferencia de *Oportunidades* generó oposición ideológica tanto en la derecha como en la izquierda.

Nuestro análisis de los resultados de *Family Rewards* mostró que el programa obtuvo resultados mixtos. Entre sus efectos positivos encontramos que las transferencias monetarias ayudaron a reducir en 18 puntos el

porcentaje de familias en situación de pobreza. Además, *Family Rewards* redujo en un 26 por ciento las familias que experimentaban inseguridad alimentaria. El programa también aumentó el número de visitas odontológicas por parte de los beneficiarios, al tiempo que produjo una reducción en el número de estudiantes que repitieron el noveno grado. Asimismo, el programa produjo una mayor asistencia a la escuela y una mayor probabilidad de que los estudiantes aprobaran los exámenes regentes. Por último, la menor volatilidad de los ingresos familiares aumentó la asistencia escolar.

Por otro lado, se identificaron dos problemas importantes. Uno de ellos se relaciona con el fracaso del programa en producir efectos a largo plazo sobre la generación de ingresos. De hecho, el programa no logró fortalecer el capital humano de los beneficiarios, ni reducir el riesgo de pobreza a largo plazo ni de segunda generación. El otro, se refiere a una inadecuada relación costo-beneficio.

Nuestro análisis de *Family Rewards* 1.0 y 2.0 apunta a varios problemas asociados con la puesta en práctica de un programa de TMC en lo que respecta a los EE. UU. La primera se refiere al excesivo número de condicionalidades incluidas en el programa. Como vimos anteriormente, el primer modelo del programa comprendía 18 condicionalidades, mientras que *Family Rewards* 2.0 comprendía 8. En cualquier caso, la supervisión del cumplimiento de condiciones se convirtió en un proceso complejo, costoso y lento. El segundo tiene que ver con las dificultades encontradas por los beneficiarios para obtener transferencias. El programa necesitó emplear asesores para ayudar a los beneficiarios a entender el sistema. Hay que tener en cuenta que las TMC en América Latina –región en la que se inspiró *Family Rewards*– comprenden muy pocas condicionalidades, básicamente mantener a los niños en la escuela y llevarlos a controles médicos y vacunas. En términos de salud, la mayoría de los beneficiarios de *Family Rewards* tenían seguro médico al momento en que comenzó el programa.

Un rasgo crítico de *Family Rewards* se relaciona con la inclusión de un componente de trabajo para los padres. Aquí encontramos una combinación poco común entre una TMC y un programa de asistencia laboral, lo cual generó dificultades para algunos beneficiarios. Adicionalmente, como se indicó previamente, los incentivos en educación y salud tendieron a limitar los incentivos laborales para algunos padres. De igual importancia para comprender los resultados del programa es la existencia en los EE. UU de otras redes de seguridad para el apoyo a las familias de escasos recursos. De hecho, en

los EE. UU. nos encontramos con una situación de programas estratificados que pueden incluir, por ejemplo, el TANF, cupones de alimentos y apoyo a la vivienda. Sin embargo, un análisis de los problemas –u oportunidades– creadas por esta combinación de políticas va más allá de los objetivos del presente trabajo.

En el análisis final, la implementación de una TMC en un país de altos ingresos como los EE. UU. resultó problemática. La decisión de incluir demasiadas condiciones relacionadas con las calificaciones, la aprobación de exámenes, el uso del tiempo, el cumplimiento de citas médicas y el requisito de trabajo para los padres, dificultó el seguimiento del programa y creó cierta confusión entre los niños y los padres a los que se dirigía.

Cabe destacar que las organizaciones involucradas en el diseño, operación y evaluación de *Family Rewards* esperaban que, de ser exitoso, el Gobierno Federal pudiese adoptar el programa como una de sus políticas públicas en la lucha contra la pobreza. Sin embargo, dados los inconvenientes asociados, la expectativa de convertir a *Family Rewards* en una política pública llegó a su fin.

En vista de las deficiencias asociadas con *Family Rewards* y el clima ideológico adverso que rodeó su puesta en práctica, parece poco probable que se experimente con nuevas TMCs en los EE. UU. en el corto plazo.

Referencias bibliográficas

- Báez, J. y A. Camacho** (2011). «Assessing the Long-Term Effects of Conditional Cash Transfers on Human Capital: Evidence from Colombia». IZA, Institute of Labor Economics, Discussion Paper n° 5751.
- Brewer, G. y P. DeLeon** (1983). *The Foundations of Policy Analysis*. Brooks/Cole Publishing.
- CEO** (2010). Family Rewards: A Conditional Cash Transfer CCT in NYC. New York: Center for Economic Opportunity.
- CEO** (2014). *Opportunity NYC/ Family Rewards*. New York: Center for Economic Opportunity.
- Courtin, P. et al.** (2018). «Conditional cash transfers and health of low-income families in the U.S: Evaluation of the Family Rewards Experiment». *Health Affairs*, 37(3), pp. 438–446.
- Daniels, M.** (2001). «Policy and Organizational Termination». *International Journal of Public Administration*, 24 (3), pp. 249-262.
- Dechausay N., C. Miller y V. Quiroz-Becerra** (2014). «Implementing a conditional cash transfer program in two cities: Early lessons from Family Rewards 2.0». New York: MDRC Publications.
- De Venanzi, A.** (2015). «Sistemas políticos y bienestar Social. Estudios Comparados: Brasil, Colombia y Venezuela 2000-2010». Madrid: Biblioteca Nueva.

- De Venanzi, A.** (2020). «Can Latin America Learn from India's Efforts at Fighting Poverty: The Case of the Mahatma Gandhi National Rural Employment Guarantee Act.». *Journal of Comparative Social Policy*, 36 (1): 1-16.
- Devereux et al.** (2015). «Evaluating the Targeting Effectiveness of Social Transfers». *Journal of Development Effectiveness* 9(2), 1-50.
- Digilova, A. et al.** (2014). «A Comprehensive Approach to Conditional Cash Transfers». *Georgetown Journal on Poverty Law & Policy*, 22 (1), pp. 1–32.
- Dolowitz, D. y D. Marsh** (2000). «Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policymaking». *Governance*, 13 (1), pp. 5-23.
- Dunn, W.** (2018). *Public Policy Analysis: An Integrated Approach*. Oxfordshire: Routledge.
- Eichler, R. y R. Levine** (2009). «Performance Incentives for Global Health: Potential and Pitfalls». Performance-Based Incentives Working Group. Center for Global Development
- Ferry, M. y J. Bachtler** (2013). «Reassessing the concept of policy termination: the case of regional policy in England». *Policy Studies*, 34 (3), pp. 255-273.
- Gennetian, L. A. et al.** (2018). «Stability of Income and School Attendance Among NYC Students of Low-income Families». *Economics of Education Review*, 63, pp. 20-30.
- Hailu, D y G. Veras-Soares**, eds. (2008). «Cash transfers: Lessons from Africa and Latin America» (Poverty in Focus n° 15). International Poverty Centre, August.
- Hughes, C.** (2016). «Lessons from NYC's randomized conditional cash transfer program». *Cato Institute*. June 2
- Ibarrarán, P. et al.** (2017). «How conditional cash transfers work: good practices after 20 years of implementation». Washington DC: Inter-American Development Bank.
- IDB** (2016). «How Does Prospera Work? Best Practices in the Implementation of Conditional Cash Transfers Programs in Latin America and the Caribbean». Washington DC: Inter-American Bank.
- Institute for Research on Poverty** (2013). «New Findings on New York City's Conditional Cash Transfer Program». *Fast Focus*, December, 18. University of Wisconsin-Madison.
- Kirkpatrick, S., J. Lester y M. Peterson** (1999). «The Policy Termination Process». *Policy Studies Review*, 16 (1), pp. 209-236.
- Lana, X. y M. Evans** (2017). «Policy Transfer Between Developing Countries», en M, Evans, ed., *Policy Transfer in Global Perspective*, pp. 190-207. New York: Routledge.
- MDRC** (2010). «Toward Reduced Poverty Across Generations. Early findings from New York's City Conditional Cash Transfer». New York: Manpower Demonstration Research Corporation.
- MDRC** (2011). «Learning Together: How Families Responded to Education Incentives in New York's Conditional Cash Transfer». New York: Manpower Demonstration Research Corporation.
- MDRC** (2012). «Using Incentives to Change How Teenagers Spend their Time: The Effects of New York City's Conditional Cash Transfer». New York: Manpower Demonstration Research Corporation.
- MDRC** (2014). «Implementing a Conditional Cash Transfer in Two Cities: Lessons from Family rewards 2.0.». New York: Manpower Demonstration Research Corporation.

- MDRC** (2016a). «Examining the costs and benefits of Family Rewards 2. A Conditional Cash Transfer in Two American cities». New York: Manpower Demonstration Research Corporation.
- MDRC** (2016b). «Effects of a Modified Conditional Cash Transfer Program in two American Cities». New York: Manpower Demonstration Research Corporation.
- MDRC** (2016c). «New York City's First Conditional Cash Transfer Program: What Worked, What Didn't. New York». New York: Manpower Demonstration Research Corporation.
- Miller, C. et al.** (2015). «Testing a conditional cash transfer program in the U.S.: The effects of the Family Rewards program in New York City». *Journal of Labor Policy*, 4 (11), pp. 1-29.
- Molina, T. et al.** (2019). «Long-Term Impacts of Conditional Cash Transfers: Review of the Literature». *World Bank Research Observer*, 34 (1), pp. 119-159.
- Morris, P. et al.** (2017). «Impacts of Family Rewards on Adolescents' Mental Health and Problem Behavior: Understanding the Full Range of Effects of a Conditional Cash Transfer». *Prevention Science*, 18, pp. 326-336.
- Muraguri, M.** (2016). *Qualitative Research Methods for Public Policy*. London: Lambert Academic Publishing.
- Nedly, A** (2017). «Policy Transfer and the Developing Country Experience Gap: Taking a Southern Perspective», en M. Evans, ed., *Policy Transfer in Global Perspective*, New York: Routledge, pp. 165-187.
- Ramos-Rollón, M.** (2021). «Modalities of Cooperation and Policy Transfer: The Case of the European Programme for Social Cohesion in Latin America». *European Journal of Development Research*, 34(6), pp. 806-827.
- Rao, V.** (2019). «Process-policy & Outcome-Policy: Rethinking How to Address Poverty & Inequality». *Daedalus*, 148 (3), pp. 181-190.
- Riccio, J. A.** (2010). «Sharing lessons from the first Conditional Cash Transfer Program in the United States». *National Poverty Center Policy Brief*, n° 22, september.
- Riccio, J. A.** (2013). *New findings on New York City's conditional cash transfer program* (Fast Focus n° 18). Institute of Research on Poverty, Madison Wi: University of Wisconsin-Madison.
- Roman, H.** (2021). «How do CCTs Contribute to Human Capital? Alternative Policy Solutions». February 14. Egipto: The American University in Cairo.
- Sekher, T. V. y F. Ram** (2015). «Conditional cash transfers for girls in India: Assessment of a girl child promotion scheme from a beneficiary perspective». Bombay: International Institute for Population Sciences.
- Simons, M.** (2015). «The case of cash transfers in the United States» (Issue Brief n° 165). June 18. Texas: National Center for Policy Analysis.
- Skoufias, E y V. Di Maro** (2008). «Conditional Cash Transfers, Adult Work Incentives, and Poverty». *Journal of Development Studies*, 44 (7), pp. 935-960.
- Thom, M.** (2021). «Does Program Evaluation Affect Program Termination? Insights from the Repeal of Corporate Tax Incentives in the Motion Picture Industry». *Policy Studies Journal*, 49 (4), pp. 1135-1160.
- Turnhout, E .** (2009). «The rise and fall of a policy: policy succession and the attempted termination of ecological corridors policy in the Netherlands». *Policy Science*, 42, pp. 57-72.
- United Nations** (2019). *What is South-South Cooperation and Why Does it Matter*. New York.

UNDP (2009). «Conditional. Cash Transfers Schemes for Alleviating Human Poverty: Relevance for India». New Delhi: United Nations Development Program.

U.S. Department of Health and Human Services (2022). «Temporary Assistance for Needy Families TANF». Washington DC.

World Bank (2014). «A Model from Mexico for the World». November 19. World Bank Blog.

La estructura ocupacional de los sectores económicos asociados a la economía popular en Argentina

LUCILA D'URSO*
PABLO WAHREN

pp. 107-134

Resumen

El presente artículo tiene por objetivo conocer las características de los sectores económicos en los cuales las y los trabajadores de la Economía Popular (EP) desarrollan sus actividades en Argentina. Para ello se lleva a cabo un trabajo de integración de diversas fuentes de información cuyo punto de partida fueron las ramas de actividad económica identificadas por el Registro Nacional de Trabajadores de la Economía Popular (ReNaTEP). Este trabajo de integración permite visualizar tres aspectos destacados: (1) la relevancia para la economía de los sectores donde las y los trabajadores de la EP realizan sus labores; (2) la heterogeneidad existente entre los sectores; y (3) las características de los sectores con relación al resto de la economía, destacándose los elevados índices de empleo no registrado y los bajos niveles de ingresos.

Palabras clave

Economía popular / Sectores económicos / Estructura de empleo / Argentina

Abstract

The aim of this article is to know the characteristics of the economic sectors in which workers of the Popular Economy (EP) carry out their activities in Argentina. To this end, the integration of various sources of information was carried out, whose starting point were the branches of economic activity identified by the National Registry of Workers of the Popular Economy (ReNaTEP). This integration work allows us to visualize three outstanding aspects: (1) the relevance for the economy of the sectors where EP workers carry out their work; (2) the existing heterogeneity between the sectors; and (3) the characteristics of the sectors in relation to the rest of the economy, highlighting the high rates of informal employment and low-income levels.

Key words

Popular Economy / Economic Sectors / Employment Structure / Argentina

* L. D'Urso. Doctora en Ciencias Sociales. Investigadora Docente en la Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS) y Profesora Adjunta en la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Buenos Aires (UBA).

Correo-e: ldurso@campus.ungs.edu.ar

P. Wahren. Doctor en Desarrollo Económico. Becario Posdoctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet) en la Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS). Docente en la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires (UBA).

Correo-e: pablowahren@gmail.com

Introducción

Históricamente el acceso al trabajo formal ha sido garante de derechos y protecciones sociales. Sin embargo, en contextos de crisis económica, cuando tendencias estructurales del mercado de trabajo, como el desempleo y la pobreza, se acentúan (Poy, 2021), adquieren relevancia interrogantes acerca de los obstáculos que enfrentan los trabajadores¹ para acceder a derechos asociados a la seguridad social (Deux Marzi y Hintze, 2022). En este marco, algunos estudios analizan el vínculo que ciertas actividades de la Economía Popular (EP)² tienen con circuitos de economía formales e indagan en relación con los horizontes de formalización de dichas actividades en tanto vía para garantizar ingresos y derechos laborales (Bertellotti *et al.*, 2019; Bertellotti y Capa, 2021).

El presente artículo tiene por objetivo conocer las características que presentan los sectores económicos en los cuales los trabajadores de la EP desarrollan sus actividades, con especial foco en la estructura de empleo y los niveles salariales. Desde este punto de partida, formulamos la siguiente hipótesis de trabajo: las ramas de actividad en las cuales se ocupan los trabajadores de la EP están vinculadas a sectores consolidados de la estructura ocupacional argentina. No obstante, se trata de sectores que presentan condiciones estructurales adversas para promover la inserción de dichos trabajadores o bien la formalización de las actividades relacionadas, en tanto presentan problemáticas, en términos de condiciones laborales y salariales, entre las que se destacan la elevada tasa de no registro laboral y los bajos niveles de ingresos, en comparación con otros sectores. Para realizar este ejercicio se diseñó una tabla de correspondencia que permite vincular la información económica disponible de la economía popular con las estadísticas nacionales de actividad económica y empleo oficiales, con base en los clasificadores CIU Rev.3 y CAES Mercosur.

Además de la presente introducción, el texto se estructura en cuatro secciones. Inicialmente se presenta el diseño metodológico de la investigación;

¹ Sin desestimar la importancia de dar visibilidad al género femenino, se da por sentado que ambos géneros están incluidos en el uso del masculino, siguiendo las reglas básicas de la RAE, en aras de favorecer la lectura del artículo. Nota de la editora.

² En el presente artículo se recupera el concepto de Economía Popular, Social y Solidaria propuesto por Deux Marzi y Hintze (2022) para explicar las características de la Economía Popular (EP). Como se desarrollará en el apartado 3.1, la denominación que proponen las autoras considera las especificidades propias de la economía popular en un marco más amplio que contempla experiencias similares de organizar el trabajo en otras latitudes. Para un desarrollo exhaustivo del concepto de Economía Popular, sus orígenes, derivas e interpretaciones en Argentina se puede consultar Maldován Bonelli (2018).

luego se desarrolla el estado del arte donde se analiza la informalidad laboral como un problema estructural de los mercados de trabajo en América Latina y, en particular, en Argentina, para luego profundizar en la EP en tanto ámbito de inserción ocupacional de los segmentos más vulnerables del mercado de trabajo. Seguidamente, se presentan las características de las estructuras de empleo de las ramas de actividad en las que los trabajadores de la EP llevan a cabo sus ocupaciones. Finalmente, en las reflexiones finales, se realiza una síntesis de los principales ejes trabajados en el artículo y se plantean nuevas perspectivas sobre las políticas de protección sociolaboral de los trabajadores de la EP.

Metodología

En la presente investigación se optó por un diseño metodológico que combina el análisis de fuentes documentales e información cuantitativa. Para la construcción de los antecedentes sobre informalidad laboral y EP se recurrió a una revisión bibliográfica. Para el análisis de las estructuras de empleo de los sectores económicos en los que se desempeñan los trabajadores de la EP, se llevó a cabo un trabajo de integración de diversas fuentes de información, cuyo punto de partida fueron las ramas de actividad económica identificadas por el Registro Nacional de Trabajadores de la Economía Popular (ReNaTEP).

El ReNaTEP es un registro elaborado por el Ministerio de Capital Humano (ex-Ministerio de Desarrollo Social)³ de Argentina, que tiene por objetivo principal relevar a los trabajadores de la EP y generar datos unificados que permitan dar cuenta de las características de la población, las formas de organización de las unidades productivas, la distribución territorial y las ramas de actividad en las cuales desarrollan sus tareas (ReNaTEP, 2022). El informe publicado en noviembre de 2022 caracteriza la EP tomando en cuenta aquellas inscripciones llevadas a cabo entre julio de 2020 y julio de 2022. Se trata de trabajadores que realizan su trabajo principalmente de manera individual (60,4 por ciento) y en menor medida bajo formas colectivas (39,6 por ciento). Estas últimas se componen por organizaciones comunitarias, sociales, cooperativas, pequeños emprendimientos, proyectos productivos o de servicios y núcleo de agricultura familiar.

³ Luego de la asunción de Javier Milei como presidente de Argentina, en diciembre de 2023, los Ministerios de Trabajo, Empleo y Seguridad Social; Desarrollo Social; Educación, Mujeres, Géneros y Diversidad fueron eliminados y sus competencias quedaron bajo la órbita del Ministerio de Capital Humano, tal como establece el DNU 8/2023.

En el informe del ReNaTEP, se identifican ocho ramas de actividad económica principales en las cuales se desempeñan los trabajadores de la economía popular: (1) servicios personales y otros oficios; (2) servicios socio comunitarios; (3) comercio popular y trabajos en espacios públicos; (4) construcción e infraestructura social y mejoramiento ambiental; (5) agricultura familiar y campesina; (6) recuperación, reciclado y servicios ambientales; (7) industria manufacturera; (8) transporte y almacenamiento. A su vez, cada rama se encuentra desagregada según las distintas ocupaciones que las componen, tal como se puede observar en la tabla presentada en el anexo 1.

Cabe señalar que el relevamiento del ReNaTEP no se realizó considerando los clasificadores utilizados en las estadísticas nacionales e internacionales de actividad económica y empleo, tales como el CIIU⁴ y el CAES⁵. Tampoco se publicó una tabla de correspondencia que permita realizar la articulación con dichos clasificadores. Por tal motivo, para conocer las características en términos de empleo⁶ que presentan los sectores económicos donde se insertan los trabajadores de la EP, el principal desafío es la integración de las fuentes. Para ello, se analizaron las ocupaciones que componen cada rama y se cotejaron con las descripciones de los sectores que componen el CIIU-rev.3, a un nivel de desagregación de 4 dígitos. De esta manera se construyeron las equivalencias que se observan en la tabla 1.

La construcción de una tabla de correspondencia que vincula la información del ReNaTEP con otras estadísticas nacionales, constituye un aporte para ampliar la caracterización de la EP. No obstante, el ReNaTEP no contempla en su diseño la articulación con los principales clasificadores de actividad económica y empleo. En efecto, llevar a cabo esta tarea implicó dos limitaciones. En primer lugar, el ejercicio de comparación de las actividades económicas del ReNaTEP con aquellas provistas por el CIIU supuso la inclusión de un conjunto amplio de actividades para no perder aquellas definidas como «otros» al interior de cada rama de la EP.⁷ En segundo lugar, si bien se priorizó trabajar con una apertura del CIIU de 4 dígitos, esto no fue posible en aquellos casos en los que la propia fuente ofrece una desagregación a 3 dígitos que busca anonimizar la información sobre las empresas que componen la base.

⁴ Clasificación Internacional Industrial Uniforme.

⁵ Clasificación de Actividades Económicas para Encuestas Sociodemográficas.

⁶ La caracterización de la estructura de empleo de los sectores analizados toma en cuenta el empleo asalariado (registrado y no registrado).

⁷ Cada rama del ReNaTEP incluye distintas subramas (ver anexo) y, también, la categoría «otros», que tiene un peso relevante.

Tabla 1

Clasificación de las ramas de actividad de la EP según el CIU Rev. 3

Rama de actividad ReNaTEP	Letra CIU	Código CIU	Descripción CIU
Servicios personales y otros oficios	G	502	Mantenimiento y reparación de vehículos automotores, excepto motocicletas
	O	930	Servicios n.c.p.
	P	950	Servicios de hogares privados que contratan servicio doméstico
	K	7492	Servicios de investigación y seguridad
Servicios socio-comunitarios	H	552	Servicios de expendio de comidas y bebidas
	M	809	Enseñanza para adultos y servicios de enseñanza n.c.p.
	N	853	Servicios sociales
	O	923	Servicios de bibliotecas, archivos y museos y servicios culturales n.c.p.
		924	Servicios para la práctica deportiva y de entretenimiento n.c.p.
Comercio popular y trabajos en espacios públicos	G	521	Venta al por menor excepto la especializada
		522	Venta al por menor de productos alimenticios, bebidas y tabaco en comercios especializados
		523	Venta al por menor de productos n.c.p. excepto los usados, en comercios especializados
		524	Venta al por menor de artículos usados, excluidos automotores y motocicletas
		525	Venta al por menor no realizada en establecimientos
Construcción e infraestructura social y mejoramiento ambiental	F	451	Preparación de terrenos para obras
		452	Construcción de edificios y sus partes y obras de ingeniería civil
		453	Instalaciones para edificios y obras de ingeniería civil
		454	Terminación de edificios y obras de ingeniería civil
Agricultura familiar y campesina	A	11	Cultivos agrícolas
	A	12	Cría de animales
	B	50	Pesca y servicios conexos
Recuperación, reciclado y servicios ambientales	A	20	Silvicultura, extracción de madera y servicios conexos
	K	7493	Servicios de limpieza y mantenimiento general de edificios y espacios verdes

Rama de actividad ReNaTEP	Letra CIU	Código CIU	Descripción CIU
Industria manufacturera	D	15-37	Industrias manufactureras
Transporte y almacenamiento	I	602	Servicios de transporte automotor
		612	Servicios de transporte fluvial
		631	Servicios de manipulación de carga
		632	Servicios de almacenamiento y depósito

Fuente: elaboración propia.

Una vez clasificadas las ramas de actividad, se recuperaron datos de salario y empleo provenientes de la Secretaría de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (STEySS) y de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (Indec). Para cada actividad económica de la EP se proporciona información sobre los ocupados registrados y su participación en el empleo total, los salarios de los trabajadores registrados y la tasa de no registro, distinguiendo por sexo. En todos los casos se consideró información correspondiente al año 2021, último año completo del relevamiento llevado a cabo por el ReNaTEP que, como se señaló previamente, llega hasta julio de 2022.

En el caso de los trabajadores ocupados, los datos surgen de agrupar los códigos del CIU Rev.3 correspondientes a cada rama de actividad del ReNaTEP, de la base de datos de ocupados registrados de la STEySS, la cual se construye a partir de la información provista por el Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA), para el año 2021. Para conformar los agrupamientos se trabajó con una apertura de hasta cuatro dígitos.

Los datos de salario se construyeron siguiendo la misma metodología empleada para el empleo, utilizando como fuente de información la base de Remuneraciones Totales (salario bruto) del MTEySS para el año 2021. Para calcular el salario promedio de la rama se tomaron los salarios de cada actividad económica que la compone, ponderados por su respectiva participación en el empleo de la rama.

Para estimar la informalidad en cada uno de los sectores se utilizó la EPH. De acuerdo a la información proporcionada por esta encuesta, se consideran trabajadores no registrados a aquellos ocupados cuya categoría ocupacional corresponde a obrero o empleado, y que, además, declaran que por ese trabajo no tienen descuento jubilatorio. En este caso, a fines

de construir las ramas de actividad vinculadas a la economía popular, se relacionaron los clasificadores CIIU Rev. 3 y CAES Mercosur 1.0. (Clasificación de Actividades Económicas para encuestas Sociodemográficas), el cual es utilizado por la encuesta para identificar actividades económicas. Los registros de la EPH permitieron obtener la tasa de no registro total y por género de los trabajadores asalariados de cada sector.

La informalidad laboral como problemática estructural del mercado de trabajo en Argentina

Diversos análisis coinciden en señalar que la informalidad laboral constituye una de las problemáticas principales del mercado de trabajo de Argentina (Marticorena y D'Urso, 2018; Elbert, 2017; Pla *et al.*, 2022). La persistencia de este fenómeno –pese a la existencia de períodos de tiempo de crecimiento económico– tiende a asociarse a las características de la matriz productiva, pero también a los efectos de las reformas estructurales acontecidas fundamentalmente en la década del 90 y a las recurrentes crisis económicas que conllevaron a un deterioro del empleo en su conjunto y, en particular, de las condiciones de trabajo de los segmentos más vulnerables.

En este apartado, el eje se encuentra en destacar el carácter estructural que presenta la informalidad laboral en Argentina. Esta tarea se constituye como punto de partida para comprender las dificultades que se le presentan a los trabajadores más vulnerables para acceder a empleos de calidad y, al mismo tiempo, los desafíos implicados al momento de pensar mecanismos de protección social. Se considera que, desde ya, la orientación de las políticas laborales y sociales constituye un elemento central para abordar esta problemática. No obstante, también resulta preciso tener en cuenta factores de tipo económico que coloquen la mirada en la dinámica de crecimiento y en las características de la matriz productiva.

Ahora bien, ¿qué elementos explican la persistencia de la informalidad laboral pese a la recuperación de puestos de trabajo que aconteció a inicios de los años dos mil?,⁸ ¿en qué medida el fortalecimiento de las instituciones laborales de aquel momento logró revertir el deterioro de las condiciones de empleo que tuvo lugar en la década del noventa?

⁸ La recuperación económica suscitada entre los años 2003 y 2011, con la consecuente creación de puestos de trabajo formal no devino en una reducción de la informalidad laboral que continuó alcanzando por lo menos un tercio de los trabajadores asalariados (EPH-INDEC).

Giosa Zuazua y Fernández Massi (2020) recuperan distintos diagnósticos académicos desarrollados durante la primera década del 2000 y ofrecen algunas líneas de análisis útiles para responder a los interrogantes formulados previamente. Las perspectivas que retoman acuerdan en que, a partir del año 2003, se produce un cambio en el patrón de crecimiento económico que condujo a una mayor creación de puestos registrados, pero que no fue acompañado por transformaciones estructurales de la matriz productiva (Arceo, Monsalvo y Wainer, 2007; Novick, 2006).

Desde el plano de las instituciones laborales, se destacan los diagnósticos elaborados por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) que ubican las mejoras en el mercado laboral de inicios de los años 2000 en relación con cambios favorables en el plano institucional orientados, principalmente, a la creación de puestos de trabajo en el sector formal (OIT, 2012). En efecto, Bertranou y Casanova (2013) observan una reducción de la participación del empleo independiente en el total de ocupados, un aumento del empleo asalariado formal y una reducción del cuentapropismo de subsistencia. Asimismo, en términos de distribución del ingreso, Beccaria *et al.* (2015) encuentran una reducción en la desigualdad salarial que estaría explicada por el proceso de formalización y la incidencia de políticas de valorización del salario mínimo.

Sin embargo, pese a los signos positivos que mostró el mercado de trabajo en la posconvertibilidad, en materia de informalidad, precariedad y flexibilización de las condiciones de trabajo, diversos estudios también señalan líneas de continuidad con respecto a las reformas neoliberales implementadas en los años 90 (Marticorena, 2014; Salvia y Vera, 2012; Elbert, 2017). Los estudios referenciados muestran que la recuperación del empleo formal, acontecida desde el año 2003 en Argentina, coexistió con un importante porcentaje de trabajadores informales empleados tanto en actividades del sector formal (bajo modalidades de contratación por fuera de la regulación), como en actividades u ocupaciones de subsistencia por fuera del circuito formal de la economía.

Para Salvia *et al.* (2015), a partir del año 2003 los indicadores de mercado de trabajo dan cuenta de mejoras, tanto por la reducción de la participación del estrato micro informal en el empleo,⁹ como por la reducción

⁹ Este sector se caracteriza por su reducido nivel de productividad y retribuciones. Los trabajadores están ocupados en actividades precarias o inestables, con condiciones de trabajo deficitarias, bajos ingresos, falta de protecciones sociales y limitaciones para ejercer sus derechos laborales (Donza y Salvia, 2018).

de la proporción de empleos no regulados. Sin embargo, para estos autores, los cambios de tipo institucional y regulatorios implementados en la posconvertibilidad resultaron insuficientes para asegurar condiciones de desarrollo económico y social durante un ciclo de crecimiento económico. Desde esta perspectiva, el fenómeno de la informalidad laboral en nuestro país se vincula, fundamentalmente, con las características de la matriz productiva.

Salvia (2009) utiliza el término heterogeneidad estructural, acuñado por Cepal desde la década del cincuenta (Pinto, 1970), para explicar la coexistencia de, por un lado, un sector moderno orientado al exterior, donde se ubican los empleos de calidad y de altos ingresos, y, por otro lado, un sector informal fundamentalmente urbano, de muy baja productividad, donde se concentran altas tasas de subempleo, marginalidad y pobreza. Al focalizar en este último segmento, se observa que en los desarrollos académicos de Argentina adquirieron amplia difusión los conceptos de polo marginal (Quijano, 1970) y masa marginal (Nun, 1999) para identificar a aquella porción de la clase trabajadora con dificultades para integrarse en el proceso productivo y, por consiguiente, en el proceso de acumulación económica. Asimismo, otras perspectivas pusieron el foco en las intersecciones que puede haber entre el sector formal e informal. En esta dirección, Tokman (1978) recurre al concepto de subordinación heterogénea para explicar las posibilidades de integración que algunas actividades propias del sector informal pueden presentar en relación con cadenas de valor formal.

Recientemente, el concepto de subordinación heterogénea ha adquirido relevancia en el marco de los desarrollos académicos y debates en torno a la denominada EP. Bertellotti y Cappa (2021:2) utilizan el concepto de masa marginal para explicar la situación de los trabajadores excluidos del mercado de trabajo formal que, en condiciones de extrema precariedad, se inventan su propio trabajo para sobrevivir, sin que su actividad sea funcional a la acumulación de capital. Asimismo, estos autores utilizan la noción de heterogeneidad subordinada para destacar algunos sectores económicos que se integran en cadenas productivas de forma subordinada. En estos casos, el límite al crecimiento no está dado por la desconexión o marginalidad respecto al resto del sistema productivo, sino por el tipo de vínculo que establecen con este (Fernández Massi, 2017). En esta línea se destaca el caso de la rama cartonera, donde en la actualidad es posible identificar que los trabajadores conforman una rama productiva organizada y tecnificada, pese a la condición de marginalidad en la que surge la actividad a inicio de los años 2000

(Bertellotti y Cappa, 2021); o de la producción textil, donde se destacan diversas experiencias de integración con la cadena de valor (Bertellotti *et al.*, 2018). De este modo, las investigaciones referenciadas, destacan que, si bien ciertas actividades u ocupaciones llevadas a cabo por los trabajadores de la EP se encuentran más cercanas al enfoque de la marginalidad, hay otras que tendrían cierto potencial para presentar una mayor integración en cadenas de valor formales.

Existe un amplio debate acerca de las características que presentan las actividades y ocupaciones que se realizan por fuera del circuito de la economía formal. En los hechos, este tipo de actividades tiende a quedar por fuera de las normativas laborales y cuando el Estado busca regularlas suelen funcionar como contraparte de programas sociales o laborales gestionados bajo la órbita de la Secretaría de Niñez, Adolescencia y Familia (ex Ministerio de Desarrollo Social) y de la Secretaría de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, respectivamente. No obstante, la diversidad de empleos, ocupaciones y actividades que se desarrollan bajo el amplio y heterogéneo espectro de la informalidad laboral ameritan un análisis que permita distinguir las características de las actividades, los sectores económicos con los que se vinculan –o tiene potencial de hacerlo– y las particularidades de los sujetos individuales y colectivos que las llevan a cabo. En este marco, adquieren relevancia las investigaciones que analizaron la situación de los trabajadores informales en relación con los conceptos y debates sobre la denominada EP.

Una aproximación a la Economía Popular (EP)

Las reconfiguraciones en el mundo del trabajo surgidas desde mediados de la década del 70 conllevaron a repensar las condiciones de empleo en un contexto signado por la expansión de la globalización, la liberalización de la economía, la reestructuración de los procesos productivos y la flexibilización de los mercados laborales. Ante estas transformaciones, Enrique De la Garza Toledo (2009), enfatiza en la importancia de pensar las formas de trabajo atípicas o no clásicas, definición con la cual describe las ocupaciones informales, precarias y flexibles. En relación a este tipo de perspectivas, comienza a ampliarse el campo de discusión, no sólo en el terreno académico, sino también en lo que respecta a la formulación de políticas públicas: si hasta el momento el acceso a un empleo asalariado formal garantizaba el acceso a las protecciones sociales para los trabajadores y sus familias (Boyer, 2006), desde fines del siglo XX comienza a ser cada vez más acuciante identificar

las falencias del mercado de trabajo y sus efectos sobre los trabajadores en términos de empleabilidad y de acceso a los derechos asociados a la seguridad social (Maldován Bonelli, 2018).

Deux Marzi y Hintze (2023:161-162) recurren a una definición amplia de economía popular, social y solidaria (EPSS) para referir a: (1) la economía popular compuesta en gran medida por trabajadores individuales, que en muchos casos integran y son representados por organizaciones sociales. En este caso, el componente asociativo no es un requisito de pertenencia a la EP, es decir, los integrantes de las organizaciones de la EP pueden no estar asociados para trabajar y producir. Luego, la EPSS incluye también (2) a las organizaciones socioeconómicas de la economía social como las cooperativas y mutuales; y, finalmente (3) a las modalidades asociativas generadas en las últimas décadas (empresas recuperadas, emprendimientos mercantiles y no mercantiles, agricultores familiares, redes de consumidores, mercados y ferias autogestivas, finanzas solidarias, organizaciones para el cuidado, entre otras) y que en América Latina suelen ser denominadas economía solidaria. Como señalan las autoras, esta definición permite dar cuenta de la heterogeneidad de estas formas de trabajo, sus valores y prácticas.

A los fines de la presente investigación, este aporte teórico y conceptual nos ha permitido conocer la heterogeneidad de estas formas de trabajo y las especificidades de cada una de ellas. Desde este punto de partida, en el presente escrito, nos focalizamos en la economía popular (EP), en tanto componente de la EPSS que ha adquirido fuerte presencia en el ámbito público y político en Argentina, en especial desde la conformación de la Confederación de Trabajadores de la Economía Popular (CTEP) en 2011 (Deux Marzi y Hintze, 2023).

Atendiendo a los aspectos generales del concepto de EPSS y a las especificidades que asume la EP, Deux Marzi y Hinze (2023) señalan que la EPSS está compuesta por trabajadores que se autoidentifican como tales en el marco de organizaciones de representación particular y movimientos sociales que desarrollan estrategias que les permiten hacer frente a la incapacidad estructural del capitalismo para generar empleo para todos. Un elemento clave es que estos trabajadores «no tienen expresión específica entre las categorías ocupacionales del sistema estadístico, lo cual entraña problemas de visibilización y medición, así como de protección en cuanto sujetos de derechos» (Deux Marzi y Hintze, 2023: 164). No obstante, en los últimos años, se han hecho algunas estimaciones del universo de trabajadores que comprende la economía popular.

Un informe elaborado por el Programa de Economía Popular y Tecnologías Sociales (PEPTIS) del Citra-UMET (Fernández Álvarez *et al.*, 2021) retoma distintas investigaciones que buscan estimar la cantidad de trabajadores de la economía popular. En esta dirección, las autoras recuperan una publicación de Arango, Chena y Roig (2017:4), quienes definen la economía popular «como una forma de organización social y económica que se desarrolla principalmente en los sectores vulnerables de la sociedad». Para dichos autores, este tipo de economía «se alimenta del proceso de exclusión que genera la concentración tecnológica/financiera y, también, de oficios y actividades tradicionales que se conservan en los márgenes del capitalismo». Además, indican que se trata de trabajadores sin los derechos laborales propios de la relación de dependencia, obligados a crearse su propio trabajo «en un contexto que carece de las instituciones necesarias para valorizar su actividad de manera sustentable» A partir de diversas fuentes estadísticas,¹⁰ en esta investigación se identifican cuatro segmentos que integran la economía popular: (a) cuentapropistas (trabajadores que no tienen patrón) que realizan actividades de oficio o subsistencia, incluyendo los titulares de planes sociales; (b) la totalidad de trabajadores del servicio doméstico; (c) personas que realizan tareas familiares sin remuneración; (d) trabajadores asalariados no registrados, empleados en unidades informales. De acuerdo a la medición llevada a cabo, para el tercer trimestre de 2014 la economía popular estaba integrada por 4.220.890 personas.

Se destaca, también, el trabajo de Salvia *et al.* (2019: 5), quienes analizan la EP partiendo de una definición amplia: «conjunto de actividades, unidades productivas y formas de inserción ocupacional orientadas por la lógica de reproducción de los agentes económicos que participan en ellas y no por la lógica de la acumulación». Se trata, según los autores, de unidades económicas y formas de inserción de baja productividad y de bajas remuneraciones. La fuente de información que toman para su medición es la EPH, considerando: (a) patrones no profesionales de microempresas que tienen entre 1 y 4 empleados; (b) trabajadores por cuenta propia que realizan tareas técnicas, operativas y no calificadas; (c) trabajadores familiares no profesionales; (d) trabajadores del servicio doméstico no registrados que

¹⁰ Encuesta Anual de Hogares Urbanos (EAHU-Indec), informes estadísticos del ex-Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, la Encuesta sobre Deuda e Ingresos en los Sectores Populares –realizada por el Centro de Investigaciones Socio-económica de Buenos Aires (Cisba)– y encuestas propias.

trabajan en 1 o más casas; (e) titulares de programas sociales de empleo. Transversalmente, toman el criterio de corte por ingresos equivalente a 1.5 Salario Mínimo Vital y Móvil (SMVM) para ocupados plenos y el equivalente correspondiente para aquellos que trabajan menos de 35 horas semanales. Así, para el primer trimestre de 2017, el análisis indica que el universo de la economía popular estaba integrado por 2.400.838 personas.

Pissaco (2019) también lleva a cabo una medición a partir de datos de la EPH, tomando en cuenta el período 2004-2017. El autor caracteriza a la economía popular como aquel «...sector de los trabajadores, que, inmersos en sociedades capitalistas donde la relación asalariada aparece como la forma general, tienen otras formas de inserción en el proceso productivo» (2019: 11). A diferencia de Salvia *et al.* (2019), Pissaco incluye en su análisis a la totalidad de trabajadores que desempeñan tareas en casas particulares y, además, elimina la restricción del nivel de ingresos. Por último, excluye a los asalariados, a quienes tienen nivel educativo universitario y a los cuentapropistas que cuentan con una calificación profesional. Como resultado, el autor señala que el universo de los trabajadores de la economía popular representa el 23,9 por ciento de la PEA y el 26,4 por ciento de los ocupados, contabilizado en total 3.003.417 personas para el primer trimestre de 2017.

El Peptis (Fernández Álvarez *et al.*, 2021), por su parte, también recurre a datos provenientes de la EPH y selecciona los siguientes grupos poblacionales: (a) cuentapropistas no profesionales; (b) desocupados no profesionales que no hayan sido patrones o que no hayan sido asalariados registrados en su último empleo;¹¹ (c) servicio doméstico no registrado; (d) asalariados cuya principal fuente de ingreso declarado se corresponde con ingresos provenientes de «subsidios del gobierno», lo que incluye montos percibidos en calidad de titulares de programas de empleo; (e) trabajadores familiares sin remuneración no profesionales. Tomando en cuenta estas categorías ocupacionales, para el tercer trimestre de 2021, los autores identifican un universo de 4.539.920 de personas que integran la economía popular.

A las investigaciones mencionadas en los párrafos precedentes, pueden adicionarse otros dos informes relevantes: el Monitor de la Economía Popular,

¹¹ Esta categoría incluye (1) desocupados no profesionales que hayan sido asalariados no registrados en su último empleo; (2) desocupados no profesionales que hayan sido cuentapropistas en su último empleo; (3) desocupados no profesionales que hayan sido trabajadores familiares sin remuneración en su último empleo; y (4) desocupados no profesionales que no hayan informado categoría ocupacional en su último empleo (Natalucci *et al.*, 2021).

elaborado por el Observatorio de Coyuntura Económica y Políticas Públicas (Ocepp) y el informe elaborado por el ReNaTEP del MDS.

El Ocepp (2022) diferencia la EP de la Economía Popular Núcleo (EPN). La EP comprende a los cuentapropistas y trabajadores familiares sin remuneración, con calificación técnica «no profesional» en la EPH. La EPN, por su parte, comprende a los trabajadores de la EP no registrados en el régimen monotributo ni el régimen de autónomos (cuentapropistas con facturación superior al límite del monotributo). La EPN se subdivide en Monotributistas Sociales y EP no registrada.¹² Para estimar la cantidad de trabajadores que componen la economía popular, este Observatorio considera tres grandes grupos: (a) trabajadores por cuenta propia y trabajadores familiares no remunerados que realizan actividades no profesionales según el Clasificador Nacional de Ocupaciones; (b) de la categoría asalariados incluyen dos conjuntos: i) trabajadores del servicio doméstico no registradas que realizan su actividad en más de un hogar y ii) personas cuyo principal ingreso lo conforma un programa de empleo; y (c) personas desocupadas no profesionales. Considerando los datos del cuarto trimestre 2022 de la EPH, los investigadores del Ocepp estiman que el universo de la economía popular incluyó un total de 4 millones de personas.

Finalmente, el ReNaTEP, tiene como objetivo principal registrar a los trabajadores de la economía popular en su conjunto y generar datos unificados que permitan dar cuenta de las características de la población, las formas de organización de las unidades productivas, la distribución territorial y las ramas de actividad en las cuales desarrollan sus tareas para poder pensar, planificar y desarrollar políticas públicas destinadas a este sector. Desde la apertura del registro, en julio del 2020, hasta el 24 de junio de 2022 (último dato disponible), se inscribieron 3.457.669 personas.

¹² Se asume que la totalidad de trabajadores independientes registrados como Autónomos (MTEySS) corresponden a cuentapropistas profesionales. El resto de cuentapropistas profesionales se asignan como monotributistas. Se estima a los monotributistas no profesionales como la diferencia entre el total de monotributistas informados por el ex-Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social y aquellos asignados como cuentapropistas profesionales. A la EP obtenida de la EPH se le restan los monotributistas no profesionales, obteniendo así la cantidad estimada de trabajadores de la EP Núcleo. Esta es una estimación de mínima dado que contempla sólo a los trabajadores ocupados sin patrón (cuentapropistas y trabajadores familiares sin remuneración) que no se encuentran registrados en el monotributo. Finalmente, se divide a la EP Núcleo entre monotributistas sociales (cantidad informada por el ex-Ministerio de Trabajo) y No Registrados/as (el resto) (Ocepp, 2022).

Tabla 2

Estimación del número de trabajadores de la economía popular

Autores	Fuente	Cantidad de trabajadores	Año
Arango, Chena y Roig (2017)	EAHU-Indec / Informes del MTEySS/ Encuesta sobre Deuda e Ingresos en los Sectores Populares del Cisba / encuestas propias.	4.220.890	2014
Salvia <i>et al.</i> (2019)	EPH	2.400.838	Primer trimestre 2017
Pissaco (2019)	EPH	2.400.838	Primer trimestre 2017
Fernández Álvarez <i>et al.</i> , (2021)	EPH	4.539.920	Tercer trimestre 2021
Ocepp	EPH	4.000.000	Cuarto trimestre 2022
ReNaTEP	ReNaTEP	3.457.669	Junio 2022

Fuente: elaboración propia con base en los autores citados.

Si bien los documentos referenciados en este apartado utilizan distintas metodologías para la caracterización y estimación cuantitativa de la EP, en su conjunto, los informes e investigaciones recuperadas permiten afirmar que los trabajadores de la economía popular representan una proporción muy importante del total de la población económicamente activa. En este sentido, la serie de largo plazo de la economía popular elaborada por el Ocepp (2022) muestra una tendencia moderadamente decreciente durante la etapa expansiva del ciclo económico (2003-2011), en la que pasa de contener más de 2,7 millones de personas en 2003 a unas 2,5 millones en 2011. En términos relativos, la economía popular pasa de representar el 17,5 por ciento de la PEA (cuarto trimestre 2003) al 15,3 por ciento (cuarto trimestre 2011).

A partir de 2012 la tendencia describe un peso creciente de la economía popular, tanto en términos de la PEA como de la población ocupada. Durante la pandemia, la economía popular tuvo inicialmente una caída profunda en el segundo trimestre de 2020 por las restricciones a la circulación e, inmediatamente después, un fuerte incremento hasta alcanzar 21,8 por ciento de la PEA el cuarto trimestre de 2020. Una vez pasado el impacto más fuerte de la pandemia, el peso relativo de la economía popular se ubica

en un nivel superior al de 2019: 19,7 por ciento de la PEA y el 21 por ciento de la población ocupada en el cuarto trimestre de 2022 (Ocepp, 2023). Estos datos muestran que se trata de un fenómeno estructural y no de un efecto transitorio asociado a una crisis coyuntural. Asimismo, la evidencia empírica muestra que se trata de un conjunto de trabajadores que en lugar de transicionar hacia la economía formal, tienden a alternar con situaciones de desempleo o inactividad (Ocepp, 2021).

En lo que respecta a los mecanismos de protección social a los que acceden los trabajadores de la EP la información disponible es muy escasa. El último informe de ReNaTEP indica que, del total de beneficiarios del Programa Potenciar Trabajo¹³ inscritos en el registro¹⁴, sólo un cuarto (244.589 personas) se encuentra inscrito de manera individual en alguna categoría tributaria correspondiente a trabajadores «independientes»: el 24,7 por ciento está adherido al Monotributo Social y el 0,2 por ciento restante se distribuye entre las categorías A y D del Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes (Monotributo). Estos datos representan una muestra del conjunto de trabajadores de la EP, en tanto sólo aportan información de aquellos sujetos que, voluntariamente, se inscribieron al ReNaTEP. No obstante, permiten visibilizar las falencias en términos de protecciones sociales que enfrentan estos trabajadores.

En este sentido, investigaciones recientes indican que los trabajadores de la EP acceden a formas inferiorizadas de protección social (Danani y Hintze, 2023). Tal como señalan Beccaria y Costa (2023: 88), en Argentina, el acceso a una protección social «completa» se da por medio del mercado de trabajo formal, en relación de dependencia, a través del cual se garantizan beneficios

¹³ El Programa Nacional de Inclusión Socio-Productiva y Desarrollo Local Potenciar Trabajo fue creado en 2020 bajo la órbita del MDS, unificando los programas Hacemos Futuro y Salario Social Complementario. En la actualidad es uno de los principales programas sociales de Argentina. Su objetivo es reconocer y fortalecer formas laborales y productivas que se desarrollan por fuera del mercado formal de trabajo, a través de la terminalidad educativa, la formación laboral y la certificación de competencias. Asimismo, está orientado a crear y consolidar unidades productivas gestionadas por trabajadores de la economía popular con la finalidad de promover su inclusión mediante mecanismos de producción para el auto sustento, la recuperación de capacidades y derechos, y mejora de la calidad de vida y de trabajo de los actores (ReNaTEP, 2022: 37). Para un desarrollo más detallado sobre el Programa Potenciar ver Schipani *et al.* (2021). Recientemente, mediante el DNU 198/2024 del 27 de febrero de 2024, el Programa Potenciar fue reemplazado por el Programa Volver al Trabajo y el Programa de Acompañamiento Social que funcionan bajo la órbita de la Secretaría de Trabajo, Empleo y Seguridad Social y de la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia, respectivamente, ambas dependientes del Ministerio de Capital Humano.

¹⁴ El 28,3 por ciento (978.355 personas) de las 3.457.669 inscripciones al ReNaTEP (junio de 2022, último dato disponible), perciben el programa Potenciar Trabajo.

previsionales, asignaciones familiares, seguro de desempleo, cobertura frente a riesgos del trabajo y obra social. En el caso del Monotributo Social y del Monotributo, la protección social se presenta de manera limitada a unas pocas prestaciones sociales.

Beccaria y Costa (2023:108-112) desarrollan las principales diferencias entre los trabajadores asalariados formales y el resto de las categorías. De manera sintética, en relación con el sistema previsional y las asignaciones familiares, dicha investigación destaca las desigualdades en el monto de los haberes a los que accede cada grupo de trabajadores y los condicionantes que aparecen en el caso de los beneficiarios de la Asignación Universal por Hijo (AUH). En lo que respecta al seguro por desempleo y al Seguro de Riesgos del Trabajo, los trabajadores/monotributistas quedan excluidos. Finalmente, en el caso de la cobertura de salud, señalan que ambos grupos acceden a los beneficios de las obras sociales, pero con distinta capacidad de pago, lo cual redundaría en enormes desigualdades en la atención.

Lo expuesto hasta aquí, reafirma que hoy en día la EP se configura como aquel sector que permite a un número creciente de trabajadores que no acceden al trabajo asalariado formal, desarrollar actividades u ocupaciones de subsistencia. Asimismo, hemos destacado las falencias en términos estadísticos para conocer en qué medida estos trabajadores acceden a protecciones sociales que, históricamente, han estado asociadas al trabajo en relación de dependencia formal. Los datos disponibles, provenientes del ReNaTEP, muestran que son muy pocos quienes acceden a algún tipo de prestación social y que, cuando lo hacen, es de manera limitada. En este contexto, un camino que suele seguirse para intentar solucionar este problema se orienta a la creación o el fortalecimiento de programas de empleo orientados a promover la inserción de los trabajadores de la EP en el sector formal. Sin embargo, como desarrollaremos a continuación, la estructura de empleo de los sectores económicos en los cuales se desempeñan los trabajadores de la EP presenta ciertas deficiencias.

Análisis sectorial: las ramas de actividad de la EP

Como se mencionó en la sección 2, el ReNaTEP identifica ocho ramas de actividad económica principales en las cuales se desempeñan los trabajadores de la economía popular: (1) servicios personales y otros oficios; (2) servicios socio comunitarios; (3) comercio popular y trabajos en espacios públicos; (4) construcción e infraestructura social y mejoramiento ambiental; (5) agricultura

familiar y campesina; (6) recuperación, reciclado y servicios ambientales; (7) industria manufacturera; (8) transporte y almacenamiento.

Tomando en consideración esta clasificación, en el informe de noviembre de 2022 del ReNaTEP se indica que el 35 por ciento de las inscripciones corresponde a Servicios Personales y otros oficios, y luego se destaca el sector Servicios Socio Comunitarios, con el 27,7 por ciento. En su conjunto, estos dos sectores concentran el 62,7 por ciento de las inscripciones. El 37,2 por ciento restante se distribuye entre las otras ramas de actividad, destacándose Comercio Popular y Trabajos en Espacios Públicos, con el 11,8 por ciento de inscritos.

En los sectores en los cuales se emplean los trabajadores de la economía popular inscritos en el ReNaTEP que son beneficiarios del Potenciar Trabajo, se observa una marcada relevancia de la rama Servicios Socio Comunitarios (50,2 por ciento), seguida por Servicios Personales y otros oficios (17 por ciento). En consonancia, casi la mitad de las inscripciones de las personas que perciben el Potenciar Trabajo corresponde a trabajadores de comedores y merenderos (48,5 por ciento).

Las ramas de actividad en las cuales se ocupan los trabajadores de la EP revisten importancia en la dinámica de empleo a nivel nacional. Como se señaló en el apartado metodológico, para conocer el peso en la estructura de empleo, los niveles salariales y el grado de informalidad de las actividades en que se inserta la economía popular se realizó una integración de fuentes, mediante la construcción de una tabla de correspondencia entre las ramas de actividad reconocidas por el ReNaTEP y el clasificador CIIU Rev.3 con una apertura de hasta 4 dígitos. A partir de esta identificación se computaron los datos correspondientes de empleo registrado, salarios registrados y tasa de no registro que se muestran en la Tabla 3. Cabe aclarar que se trata de un universo que no incluye a la EP sino a los trabajadores asalariados en sectores económicos vinculados a las ramas de actividad identificadas en el ReNaTEP. Esto permite visualizar el lugar y las condiciones que tienen en la economía formal actividades de similares características.

Este trabajo de integración permite visualizar tres aspectos destacados: (1) la relevancia para la economía de los sectores donde los trabajadores de la EP realizan sus labores; (2) las características de los sectores con relación al resto de la economía; y (3) la heterogeneidad existente entre los mismos.

Tabla 3

Ocupados, salario e informalidad de las actividades económicas según clasificación CIU Rev.3 asociadas a las ramas de actividad del ReNaTEP.* Año 2021

Ramas de actividad ReNaTEP	Clanae 2004					
	Ocupados registrados	Salarios registrados (\$)	Participación en el empleo (%)	Tasa de no registro (%)		
				Total	Varones	Mujeres
Servicios personales y otros oficios	223.396	71.240	3,6	50,4	44,9	71,3
Recuperación, reciclado y servicios ambientales	129.079	43.878	2,1	37,7	41,4	32,1
Transporte y almacenamiento.	294.696	107.392	4,7	56,1	55,2	63,9
Comercio popular y trabajos en espacios públicos.	569.322	75.136	9,1	30,1	27,5	33,2
Industria manufacturera. ¹⁵	1.168.566	118.263	18,6	25,1	20,9	42,3
Agricultura familiar y campesina.	285.721	73.075	4,6	44,7	46,8	35,9
Construcción e infraestructura social y mejoramiento ambiental.	382.891	73.184	6,1	71,9	72,1	69,3
Servicios socio comunitarios.	279.893	56.997	4,5	50,2	49,2	51,4
Total sectores ReNaTEP	3.333.563	89.710	53,2	42,8	42,0	45,3
Total Economía	6.269.834	100.733	100	33,1	30,6	36,0

Fuente: elaboración propia con base en MTEySS e Indec-EPH.

Con relación al primer punto, se observa que las ramas de actividad de la EP están asociadas a ocupaciones que representan el 53,2 por ciento del empleo total de la Argentina. Es decir, están vinculadas a sectores consolidados de la estructura ocupacional argentina. En cuanto a sus características, se

¹⁵ Se optó por contemplar a la industria en su conjunto por la presencia del rubro «otros», que representa el 9,1 por ciento del total sectorial.

observa que se trata de actividades que, en promedio, presentan un menor nivel de remuneraciones y un mayor grado de informalidad que el resto de la economía. El salario promedio de las actividades analizadas resultó un 12,2 por ciento inferior al salario medio general para el periodo analizado. Asimismo, la informalidad se ubicó 9,7 p.p. por encima del total (42,8 por ciento contra 33,1 por ciento). Por lo tanto, se trata de actividades relevantes pero que en su conjunto presentan peores condiciones laborales que en el resto de los sectores. Estas diferencias se asocian, aún en el sector formal de la economía aquí analizado, a menores niveles de productividad. No obstante, las ramas de actividad presentan características heterogéneas.

Entre las ramas de actividad analizadas se destaca la industria manufacturera. Esta actividad presenta la mayor participación en el empleo total (18,6 por ciento), los salarios más elevados y el menor índice de informalidad. Dada la diversidad de rubros industriales, cabe precisar que el 75,5 por ciento de los inscritos en el ReNaTEP se desempeñan en la producción de alimentos o en indumentaria y textil, ambos rubros con niveles de ingreso inferiores a la media industrial. La segunda rama en importancia dentro de la estructura ocupacional es la de comercio popular y trabajos en espacios públicos (9,1 por ciento); en este caso, los salarios se ubican por debajo del promedio de las actividades asociadas a la economía popular, pero existe una menor informalidad. En tercer lugar, se ubica construcción e infraestructura social y mejoramiento ambiental (6,1 por ciento); esta rama también registra un nivel salarial por debajo de la media de los sectores contemplados y se destaca por presentar la peor tasa de registro de trabajadores asalariados de todas las actividades analizadas. En cuarto lugar, se encuentra transporte y almacenamiento (4,7 por ciento); aquí, los niveles salariales superan a los de la media de la economía popular y del total de la economía, pero, en cambio, la informalidad se presenta relativamente elevada, con más de la mitad de los trabajadores afectados, dando cuenta de la fragmentación del sector. En quinto lugar, se ubica la agricultura familiar y campesina (4,6 por ciento); sus niveles salariales son similares a los de la construcción y los niveles de informalidad alcanzan a casi la mitad de los ocupados. En sexto lugar, con una participación similar al anterior, se encuentran los servicios socio comunitarios (4,5 por ciento); las remuneraciones se encuentran un 57 por ciento por debajo de la media de los sectores vinculados a la economía popular y representan casi la mitad del salario promedio de la economía y, a su vez, el nivel de informalidad se ubica por encima en ambas comparaciones.

En séptimo lugar, aparecen los servicios personales y otros oficios (3,6 por ciento), cuyas remuneraciones son inferiores a los otros sectores analizados y el nivel de informalidad alcanza a más de la mitad de los ocupados; en este sector se destacan las diferencias por género, ya que en el caso de las mujeres la tasa de no registro asciende al 71,3 por ciento, guarismo solo comparable al de la construcción, debido, fundamentalmente, a las condiciones en las que se realiza el trabajo doméstico en Argentina: se trata de un sector altamente feminizado con elevadas tasas de informalidad laboral (Poblete, 2022). Por último, se ubica Recuperación, reciclado y servicios ambientales (2,1 por ciento); este sector se distingue de los demás por presentar el peor nivel salarial, equivalente a menos de la mitad del salario promedio de las actividades asociadas a la economía popular, aunque un nivel de informalidad menor a la media.

Otro aspecto estructural que sobresale al analizar los datos es el de la diferencia en las condiciones de trabajo según género. Para las actividades económicas vinculadas a la economía popular, la informalidad de las mujeres asciende al 45,3 por ciento, 3,3 p.p. por encima de la de los varones (42 por ciento). No obstante, cabe destacar que esta diferencia es menor a la que se registra en el conjunto de la economía (5,4 p.p.).

El análisis realizado permite vislumbrar la representación que tienen en la economía formal las ramas de actividad identificadas por el ReNaTEP para el análisis de las formas de inserción ocupacional de los trabajadores de la EP. Asimismo, da cuenta de que estos sectores presentan niveles de ingreso registrados inferiores a la media y se caracterizan por un mayor grado de informalidad.

Reflexiones finales

La elaboración del presente artículo parte de una inquietud que, desde nuestro punto de vista, adquiere centralidad en el contexto actual: los límites del empleo asalariado formal como vía para garantizar el acceso a protecciones sociales. Esta limitación, argumentamos, se debe a las dificultades cada vez más crecientes que presentan algunos segmentos de trabajadores para acceder a este tipo de empleos. Por el contrario, en América Latina y, particularmente, en Argentina, asistimos a profundas dificultades para desandar la informalidad laboral que se configura como un problema estructural del mercado de trabajo. En este marco situamos, a tono con diversos estudios, el surgimiento de la EP como ámbito de inserción ocupacional de una porción cada vez más creciente de trabajadores.

Desde este punto de partida, planeamos como objetivo de trabajo conocer las características que presentan los sectores económicos en los cuales los trabajadores de la EP desarrollan sus actividades, con especial foco en la estructura de empleo y los niveles salariales. Esta caracterización tomó en cuenta la información disponible sobre trabajo asalariado, es decir, no se describieron las condiciones de empleo de los trabajadores de la EP sino las estructuras de empleo de los sectores donde ellos se desempeñan. En esta dirección, se llevó a cabo un trabajo de integración de fuentes de información (EPH-Indec y SIPA-STEySS) cuyo punto de partida fueron las ramas de actividad económica identificadas por el Registro Nacional de Trabajadores de la Economía Popular (ReNaTEP). Esta tarea implicó clasificar las actividades de la economía popular con base en los clasificadores CIU Rev.3 y CAES Mercosur. Con sus alcances y limitaciones el trabajo de integración de fuentes nos permitió ampliar el conocimiento acerca de los sectores económicos en los que se desempeñan los trabajadores de la EP. Al mismo tiempo, se pone de manifiesto la importancia de que los registros que buscan caracterizar a estos trabajadores contemplen en su diseño la vinculación con otras fuentes estadísticas a través del uso de los clasificadores de empleo y actividad utilizados a nivel nacional e internacional.

El análisis realizado nos permitió mostrar que las actividades económicas estudiadas están vinculadas a sectores consolidados de la estructura ocupacional argentina, en tanto representan el 53,2 por ciento del empleo asalariado total. Asimismo, señalamos la heterogeneidad existente entre los sectores y por género al interior de los mismos. Finalmente, destacamos que, con relación al resto de la economía, estos sectores presentan en promedio niveles salariales inferiores (-12,2 por ciento) y un mayor grado de informalidad (+9,7 p.p.).

La información analizada pone de manifiesto los límites que presentan estos sectores económicos como locus para promover la inserción ocupacional formal de los trabajadores de la EP en tanto vía para garantizar el acceso a protecciones sociales. A modo de ejemplo, vimos a partir de información proveniente del ReNaTEP la relevancia que adquiere el sector Servicios Socio Comunitarios, un sector que presenta un 50,2 por ciento de informalidad laboral, número que asciende a 51,4 por ciento si lo focalizamos en las trabajadoras mujeres.

Este escenario, también, plantea desafíos al momento de pensar mecanismos de protección social que, como vimos, presentan una cobertura muy

limitada en el caso de los trabajadores de la EP, que representan un 19,7 por ciento de la población económicamente activa.

En este marco, consideramos que es preciso orientar los esfuerzos en dos direcciones. Por un lado, resulta central promover mecanismos no sólo de creación de nuevos puestos de trabajo sino también de formalización de los ya existentes en los sectores económicos que hemos identificado (tabla 3). Por otro lado, urge garantizar el acceso a protecciones sociales plenas del conjunto de trabajadores que hoy se encuentra parcial o totalmente excluido. En esta dirección, nuestra perspectiva se orienta al diseño y puesta en práctica de esquemas de protección sociolaboral innovadores, que tengan un carácter universal y que no necesariamente estén ligados a la utopía de un mercado de trabajo que algún día podrá generar empleo remunerado y registrado para todas y todos.

Referencias bibliográficas

- Arango, Yudy A., Pablo Ignacio Chena y Alexandre Roig** (2017). «Trabajos, ingresos y consumos en la economía popular», en *Cartografías del sur*, n° 6, pp. 1-18. Avellaneda.
- Arceo, Nicolás, Ana Paula Monsalvo y Andrés Wainer** (2007). «Patrón de crecimiento y mercado de trabajo», en *Realidad Económica*, n° 226, pp. 25-57. Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- Beccaria, Alejandra y María Ignacia Costa** (2023). «Los mecanismos permanentes y transitorios de protección social a la población activa» en Claudia Danani y Susana Hintze, eds., *Protecciones y desprotecciones IV. Disputas, reformas y derechos alrededor de la seguridad social en la Argentina, 2015-2021*. Los Polvorines: Ediciones UNGS.
- Beccaria, Luis, Roxana Maurizio y Gustavo Vasquez** (2015). «Desigualdad e informalidad en América Latina: el caso de la Argentina» en Verónica Amarante y Rodrigo Arim, eds., *Desigualdad e Informalidad. Cinco experiencias latinoamericanas*. Santiago de Chile: Cepal (2015).
- Bertellotti, Ariel y Andrés Cappa** (2021). «Recuperación de residuos sólidos urbanos. La rama 'cartonera' de la economía popular». *Serie Análisis*. Buenos Aires: FES Argentina-Ocepp.
- Bertellotti, Ariel, Inés Fara y Carla Fainstein** (2019). «La rama textil de la Economía Popular en el Área Metropolitana de Buenos Aires». *Serie Análisis* n°47. Buenos Aires: FES Argentina.
- Bertranou, Fabio y Luis Casanova** (2013). *Informalidad laboral en Argentina. Segmentos críticos y políticas para la formalización*. Buenos Aires: OIT-Forlac.
- Boyer, Robert** (2006). «El Estado social a la luz de las investigaciones regulacionistas recientes» en *Revista de Trabajo*, Año 2, n° 3, pp. 139-156. Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- Danani, Claudia y Susana Hintze** (2023). *Protecciones y desprotecciones IV. Disputas, reformas y derechos alrededor de la seguridad social en la Argentina, 2015-2021*. Los Polvorines: Ediciones UNGS.

- De la Garza Toledo, Enrique** (2009). «Hacia un concepto ampliado de trabajo» en Enrique De la Garza Toledo, ed., *Trabajo, empleo, calificaciones profesionales, relaciones de trabajo e identidades laborales*. Vol. I. Buenos Aires: Clacso.
- Deux Marzi, María Victoria y Susana Hintze** (2023). «Trabajadores y trabajadoras autogestionadxs. Búsqueda de reconocimiento y demandas de protección» en Claudia Danani y Susana Hintze, eds., *Protecciones y desprotecciones IV. Disputas, reformas y derechos alrededor de la seguridad social en la Argentina, 2015-2021*. Los Polvorines: Ediciones UNGS.
- Donza, Eduardo y Agustín Salvia** (2018). «Características de los trabajadores del sector micro-informal y efectos sobre el desarrollo humano: 2010-2017». Observatorio de la Deuda Social Argentina. Barómetro de la Deuda Social Argentina. Informes Temáticos. Universidad Católica Argentina.
- Elbert, Rodolfo** (2017). «Union organizing after the collapse of neoliberalism in Argentina: The place of community in the revitalization of the labor movement (2005–2011)», en *Critical Sociology*, vol. 43, Issue 1, pp. 129-144. California
- Fernández Álvarez, María Inés, Ana Natalucci, Ana Paula Di Giovambattista, Lucio Fernández Mouján, Ernesto Mate y Santiago Sorroche** (2021). *La economía popular en números. Bases metodológicas para una propuesta de medición*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Citra.
- Fernández Massi, Mariana** (2017). «La heterogeneidad del empleo en la Argentina: un análisis a partir de los rasgos productivos y las relaciones sectoriales» en Sara María Ochoa y Patricia Román Reyes, eds., *Población y mercados de trabajo en América Latina. Temas emergentes. Serie investigaciones n° 19*. México: ALAP.
- Giosa Zuazúa, Noemí y Mariana Fernández Massi** (2020). «La calidad del empleo en Argentina durante la posconvertibilidad: propuesta metodológica y análisis de indicadores de segmentación laboral», en *Trabajo y Sociedad*, vol. XXI, n° 35, pp. 573-601. Santiago del Estero.
- Maldovan Bonelli, Johanna** (2018). *La economía popular: debate conceptual de un campo en construcción. Trabajo y Economía Popular, Cuadernillo 1*. Buenos Aires: Citra-UMET.
- Martcorena, Clara** (2014). *Trabajo y negociación colectiva. Los trabajadores en la industria argentina, de los '90 a la posconvertibilidad*. Buenos Aires: Editorial Imago Mundi.
- Martcorena, Clara y Lucila D'Urso** (2018). «Alcances y límites de los procesos de reorganización sindical en la Argentina: de la crisis del 2001 a la recomposición de la agenda neoliberal» en *Revista da Associação Brasileira de Estudos do Trabalho (ABET)*, vol. 17, n° 2, pp. 236-262. Salvador.
- Natalucci, Ana, María Inés Fernández Álvarez, Ana Paula Di Giovambattista, Lucio Fernández Mouján, Ernesto Mate y Santiago Sorroche** (2021). *Los números de la economía popular durante la pandemia Dinámica entre 4t-20 y 2t-21*. Ciudad Autónoma De Buenos Aires: Citra.
- Novick, Marta** (2006). «¿Emerge un nuevo modelo económico y social? El caso argentino 2003-2006», en *Revista Latinoamericana de Estudios del Trabajo*, año 11, n° 18, pp. 53-78. Río de Janeiro.
- Nun, José** (1999). «El futuro del empleo y la tesis de la masa marginal», en *Desarrollo económico*, vol. 38, n° 152, pp. 985-1004. Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- Ocepp** (2021). *La economía popular. Total de trabajadorxs, ingresos y transiciones laborales*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Ocepp.

Ocepp (2022). *Monitor de la economía popular. Informe trimestral, agosto 2022*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Ocepp.

Ocepp (2023). *Monitor de la economía popular. Informe trimestral, julio 2023*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Ocepp.

OIT (2012). *Better jobs for a better economy. World of Work Report*. Ginebra: OIT.

Pla, Jéssica, Santiago Poy y Agustín Salvia (2022). «Structural informality and occupational classes in a peripheral country: Precariousness and in-work poverty in Argentina 2003–2020», en *Revista de Economía Mundial*, n° 60, pp. 221-243. Huelva.

Pinto, A. (1970). «Notas sobre la naturaleza e implicaciones de la heterogeneidad estructural de América Latina» en *Dos polémicas sobre el desarrollo de América Latina*. Santiago de Chile: Ilpes.

Pissaco, Carlos (2019). *Incidencia y características de la Economía Popular en la Argentina post 2001*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Praxis.

Poblete, Lorena (2022). «La invisibilidad del trabajo doméstico por horas en Argentina. Un análisis del cambio institucional durante el siglo XXI», en *Trabajo y sociedad*, vol. XXII, n° 39, pp. 335-355. Santiago del Estero.

Poy, Santiago (2021). «Trabajadores pobres ante la irrupción de la pandemia de Covid-19 en un mercado laboral segmentado: el caso argentino», en *Estudios del trabajo*, n° 62, pp. 1-30. Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Quijano, A. (1970). *Polo marginal y mano de obra marginal*. Santiago de Chile: Cepal.

ReNaTEP (2022). «Principales características de la economía popular registrada». Informe noviembre 2022, Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Ministerio de Desarrollo Social.

Salvia, Agustín (2009). *Mercado de trabajo, distribución del ingreso y reformas liberales en la Argentina: 1990-2003. Un estudio de caso sobre la tesis de la heterogeneidad estructural*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: IIGG-FSOC-UBA.

Salvia, Agustín, Eduardo Donza y Santiago Poy (2019). «El escenario laboral de la economía popular: tipos de inserción ocupacional y características de los trabajadores» en Guillermo Pérez Sosto, ed., *¿Cuál es el futuro del trabajo? De la división social del trabajo al auge de la precariedad*. Buenos Aires: Ciccus.

Salvia, Agustín, Julieta Vera y Santiago Poy (2015). Cambios y continuidades en la estructura ocupacional urbana argentina en Javier Lindenboim y Agustín Salvia, eds., *Hora de Balance: proceso de acumulación, mercado de trabajo y bienestar. Argentina 2002-014*. Buenos Aires: Eudeba.

Salvia, Agustín y Julieta Vera (2012). «Cambios en la estructura ocupacional y en el mercado de trabajo durante fases de distintas reglas macroeconómicas (1992-2010)» en *Estudios del Trabajo*, n° 41, pp. 21-51. Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Schipani, Andrés, Rodrigo Zarazaga y Lara Forlino (2021). *Mapa de las políticas sociales en Argentina*. Buenos Aires: Fundar-CIAS.

Tokman, V. E. (1978). «Las relaciones entre los sectores formal e informal» en *Revista de la Cepal*, primer semestre de 1978, pp. 103-142. Santiago de Chile.

Anexo 1

Tabla 1

Ocupaciones por rama de actividad ReNaTEP

Rama	Ocupaciones
Servicios personales y otros oficios	Asador o cocinero/a
	Bicicletero/a
	Gomería
	Herrero, tornero, afilador
	Jardinero, podador, piletero
	Mecánico, chapista, electricista o pintor de vehículos
	Otros
	Paseador/a de perros o cuidado de animales domésticos
	Peluquería, depilación, manicuría o masajista
	Reparador/a de electrodomésticos, electrónica o motores
	Servicios de limpieza
	Servicios informáticos
	Turismo
	Vidriero/a
	Vigilador/a o sereno/a
Zapatero, lustra botas, tapicero	
Servicios personales y otros oficios	Acompañamiento de reinserción de liberados/as y recuperados/as
	Cuidados (niños/as, enfermos/as, personas con discapacidad, ancianos/as)
	Otros
	Promotor/a de género o contra la violencia de género
	Servicios de salud / Promotor/a de salud.
	Trabajador/a de comedores y merenderos comunitarios.
	Trabajador/a de cultura comunitaria (Talleres, Orquestas, Espacios Culturales)
	Trabajador/a de medios de comunicación comunitarios
	Trabajador/a del Deportes y la Recreación
	Trabajador/a socio educativo. (Bachillerato Popular, Jardín Comunitario, Clases de apoyo escolar)

Comercio popular y trabajos en espacios públicos	Artesano / a
	Artista callejero
	Feriante
	Intermediación solidaria (Ferias, Mercado, Almacenes, Nodos, Galpones, Logística)
	Limpia vidrios o de vehiculos
	Otros
	Vendedor/a ambulante
	Vendedor/a punto fijo
	Venta directa
Construcción e infraestructura social y mejoramiento ambiental	Albañil, durlero
	Ayudante o auxiliar en obras de construcción
	Electricista
	Gasista
	Herrería
	Otros
	Pintor/a
	Plomero/a, fontanero/a, instalador/a de redes y tuberías
	Soldador/a
	Techista, zingero, zanjero
Vidriero/a	
Agricultura familiar y campesina	Agricultor/a
	Agroindustria
	Ganadería
	Otros
	Pesca y acuicultura
	Turismo rural
	Viveros y huertas urbanas
Recuperación, reciclado y servicios ambientales	Carrero/a
	Cartonero/a
	Forestación
	Operario/a de plantas recicladoras
	Promotor /a ambiental
	Reciclador/a de basura
	Recolectores/as de residuos en villas
	Trabajador /a de limpieza de terrenos y espacios verdes

Industria manufacturera	Carpintería y zinguería
	Extracción y manufactura de minerales
	Fabricación de calzados
	Fabricante de bloques o ladrillero
	Indumentaria y textil
	Otros
	Producción de alimentos
	Producción de productos de tocador y limpieza
	Producción de productos sanitarios
Transporte y almacenamiento	Carga de mercadería
	Flete
	Mensajería, delivery
	Otros
	Transporte de pasajeros

Fuente: elaboración propia con base en ReNaTEP (2022)

La gerencia positiva Tendencia gerencial del siglo XXI *

JESÚS VELASCO CALDERÓN **

pp. 135-166

Resumen

Las organizaciones sociales están inmersas y sujetas tanto al devenir del contexto sociopolítico, económico y ambiental donde se adscriben, como a los embates de los efectos actuales de la globalización, lo cual las obliga a efectuar cambios y adaptaciones constantes, adicionales a su situación y requerimientos internos. En este breve, pero complejo contexto, la supervivencia exitosa a largo plazo de las organizaciones depende preponderantemente, entre otros aspectos, de su factor crítico de éxito por excelencia: el talento humano. La reivindicación de la naturaleza humana de la organización desde una concepción neo-humanista, soportada epistemológicamente por una gerencia positiva estratégica, orientada al bienestar y felicidad de su gente, como factores críticos fundamentales de la consecución del éxito organizacional, constituyen los elementos fundamentales sobre los cuales versa el presente trabajo investigativo.

Palabras clave

Organización exitosa / Neo humanismo / Gerencia estratégica / Gerencia positiva / Compromiso organizacional

Abstract

Social organizations are immersed and subject both to the becoming of the socio-political, economic and environmental context where they are attached, as well as to the onslaught of the current effects of globalization, which forces them to make constant changes and adaptations, in addition to their situation and requirements internal. In this brief but complex context, the long-term successful survival of organizations depends predominantly, among other aspects, on their critical success factor par excellence: Human talent. The claim of the human nature of the organization in its original neo-humanist conception, supported epistemologically by a strategic positive management, oriented to the well-being and happiness of its people, as fundamental critical factors in achieving organizational success, constitute the fundamental elements on which the present investigative work is based.

Key words

Successful Organization / Neo-Humanism / Strategic Management / Positive Management / Organizational Commitment

* Este artículo es una derivación de la Tesis Doctoral del autor presentada en el Doctorado de Gerencia de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales de la Universidad Central de Venezuela.

** Doctor en Gerencia por Faces, UCV. Magister en Gerencia Estratégica de Unesr. Egresado del PAG Gerencial del IESA. Licenciado en Contaduría Pública con Especialización en Ciencias Administrativas, mención Finanzas por la UCV.

Correo-e: jesus.velasco.01@gmail.com

Introducción

La historia del ser humano, considerado como parte de las organizaciones, está tradicionalmente caracterizada por una concepción subordinada, una concepción de la mujer y el hombre como recursos, como objeto de manipulación, manejo, explotación o, en términos menos severos, administración. Más recientemente, la historia de la administración científica, iniciada a principios del siglo pasado, en un ambiente signado por la idea que consideraba al «hombre»¹ como un recurso más, continúa con la tendencia o visión técnica, estructuralista, funcionalista o normativa de la gestión organizacional hasta mediados de siglo, donde aparece el enfoque del Comportamiento Organizacional² iniciado por Herbert Simon con su libro «Comportamiento Administrativo» publicado en 1947, como una continuación del enfoque humanista de Elton Mayo y Kurt Lewin de los años treinta. A partir de los años sesenta, surge el enfoque denominado Desarrollo Organizacional³ cuyos precursores y promotores principales fueron Leland Bradfor, con su libro «Grupo de desarrollo», publicado en 1964, y Richard Beckhard, con su libro «Desarrollo organizacional: estrategias y modelos», publicado en 1969, como una continuación a su vez del citado enfoque del Comportamiento.

Ambas corrientes, la del Comportamiento y la del Desarrollo Organizacional, incrementaron su participación y auge en el mundo académico y organizacional a partir de los años ochenta y constituyen, en sentido amplio, las principales escuelas humanistas de la ciencia administrativa que se mantienen vigentes en la actualidad, encajando armoniosamente en muchos de sus preceptos y prácticas dentro del nuevo marco epistemológico de la *gerencia positiva* que se está desarrollando.

En la actualidad, a pesar de que la tendencia contemporánea enfatiza la preponderancia del «hombre» como factor crítico para el éxito de las organizaciones—siendo nuestra premisa que el «hombre» constituye el nuevo y verdadero paradigma organizacional—, aún la ciencia administrativa mantiene

¹ A lo largo del artículo se utilizará la palabra «hombre» entre comillas, en referencia al genérico del ser humano, es decir, al hombre y a la mujer.

² Comportamiento Organizacional: «Campo de estudio que investiga el impacto que individuos, grupos y estructuras tienen en la conducta dentro de las organizaciones, con la finalidad de aplicar estos conocimientos para mejorar la eficacia de dichas organizaciones» (Robbins, 2004:8)

³ Desarrollo Organizacional: «Conjunto de intervenciones de cambio planeado, fundadas en valores humanistas y democráticos, para mejorar la eficacia de la organización y el bienestar de los empleados» (Robbins, 2004:566).

multiplicidad de paradigmas, que, si bien todos buenos en su época, hoy en día deberían quedar supeditados al nuevo orden organizacional basado en el «hombre» como eje central.

Las ciencias administrativas-gerenciales muestran gran heterogeneidad en su propuesta cognitivo-praxeológica: existe una exagerada proliferación de propuestas de solución organizacional; no se distingue claramente entre principios o prácticas; los enfoques y teorías se acumulan uno tras de otro sin prelación, sin perder vigencia; las organizaciones utilizan aún propuestas o paradigmas de principios del siglo pasado en contraste con teorías recientes. Se pueden observar organizaciones siguiendo la teoría científica de Taylor, enfocándose en las tareas, o la de Fayol, con el enfoque prescriptivo y normativo, o la de Weber, con énfasis en la estructura organizacional, dejando el papel preponderante del «hombre» a un lado.

En la misma línea y de manera axiomática, se observa que los esfuerzos realizados hasta nuestros días por los pensadores y creadores del conocimiento administrativo han perseguido fundamentalmente dar respuesta «panaceaista» a la gran interrogante de cómo lograr una organización exitosa. A tal efecto, este artículo pretenden contribuir al acervo intelectual epistemológico administrativo proponiendo ideas orientadas al éxito organizacional.

Partiendo de la concepción humanista apuntada, que considera al «hombre» como principio y fin de la organización, nuestro planteamiento descansa –entre otras consideraciones teórico-prácticas relacionadas con la administración y la gerencia propiamente dichas– en el conocimiento existente sobre los pormenores o factores que rodean, que influyen o que condicionan al comportamiento (concepto amplio que incluye a la conducta) del «hombre» en la organización, ya sean físicos, anatómicos, fisiológicos, ambientales, sociológicos, psicológicos, emocionales, instintivos o «espirituales»; es decir, internos o externos, relacionados o no con la propia organización, así como también los recursos, herramientas o técnicas disponibles en el mundo actual, derivados de las ciencias que estudian al «hombre» y su comportamiento social, con especial referencia a la reciente psicología positiva.

A fin de conceptualizar un novedoso enfoque gerencial estratégico, la *gerencia positiva*, con características neo-humanistas, está orientada hacia el éxito organizacional, de manera de permitir recursivamente el impulso del compromiso afectivo de la gente con la organización en la cual se encuentra adscrita. La nueva propuesta gerencial promovería patrones de comportamiento o, como llamaría B.F. Skinner (1980), *una herramienta*

tecnológica de la conducta humana, a fin de lograr comportamientos de compromiso integral; es decir, desde el pensamiento hasta la acción, que aseguren un desempeño con alto grado de efectividad para el logro de los objetivos organizacionales y la permanencia exitosa de la organización en el largo plazo.

La construcción del nuevo enfoque epistemológico *gerencial positivo* está soportado por los fundamentos y perspectivas básicas del saber administrativo y gerencial, a los cuales hace referencia Renée Bédard (2003), a saber: axiológico (del campo de los valores y principios individuales y colectivos, de la moral y la ética de la conducta humana), praxeológico (de la acción o actividad humana cotidiana, del sentido común, incluyendo prácticas, métodos, procedimientos, herramientas, materiales, técnicas, tecnología, etc.), ontológico (relativo al ser de la persona, a sus raíces, sus paradigmas, sus grandes ideas directrices orientadoras, la forma particular de encarar la realidad, etc.) y epistemológico (conocimiento científico, en este caso referido a las ciencias administrativas y gerenciales), aunque la citada autora le confiere un significado ampliado incluyendo los aspectos gnoseológicos del área en estudio, es decir, sin validación científica.

El novedoso enfoque gerencial neo-humanista promueve la gestación, generación y creación de comportamientos de compromiso, y su mantenimiento o permanencia a través del tiempo, reforzando el aprendizaje organizacional, el sentido de pertenencia y reduciendo los niveles de deserción laboral.

La idea de una *gerencia positiva*, es decir, la búsqueda del logro del éxito organizacional desde la base del bienestar y la felicidad de la gente en la organización, y el subsiguiente compromiso inquebrantable generado en los colaboradores, surge de la investigación sobre «*El Compromiso en las organizaciones desde la perspectiva de la gestión estratégica*».⁴ La visión neo-humanista de la *gerencia positiva* que tratamos aquí va acompañada analógicamente, por diversas opiniones y trabajos, principalmente desde la aparición de la psicología positiva a finales de los años noventa, que aboga por la felicidad de la gente en la organización.

⁴ Desarrollada por el autor en su Tesis Doctoral en Gerencia (Velasco, 1918).

La organización exitosa desde una perspectiva neo-humanista

«El interés primordial de la empresa debe ser la felicidad de las personas ... si las personas no están contentas y no pueden encontrar la felicidad, la empresa no merece existir», con estas palabras de Kaoru Ishikawa publicadas en el año 1985 (Ishikawa, 1994:91) comenzamos este apartado referente a las organizaciones. Se recuerda que Ishikawa, considerado uno de los «gurú de la calidad», al lado de Deming y Juran, desarrolló desde los años ochenta importantes conceptos aplicables a las organizaciones en relación con sus mercados, siendo copartícipe del denominado milagro japonés. Las organizaciones constituyen el espacio social en el cual el «hombre» interactúa, a través de su comportamiento, ya sea motivado o causado por factores endógenos tanto dependientes como independientes del contexto organizacional al cual se circunscribe o por causas exógenas atribuibles a la misma organización y sus relacionamientos bajo el contexto sistémico. Ahora bien, apartando brevemente toda la complejidad y profundidad académica que rodea este tema de las organizaciones, ¿qué son éstas sino un conjunto de personas que, con el concurso de recursos financieros, materiales, tecnológicos, administrativos, intangibles e intelectuales, persiguen propósitos u objetivos comunes?

Para Peter Drucker (Drucker, 1999: 15) la «organización no es un absoluto, sino una herramienta que permite a las personas ser productivas en su labor continua» y, en esta misma línea, se deduce que las organizaciones deben ser consideradas como talentos humanos colaborativos, que, dependiendo de la gestión de los recursos disponibles –financieros, materiales, tecnológicos, intangibles, etc–, del conocimiento y de sus propósitos personales alineados, pueden alcanzar el éxito en relación con sus propios fines. El «hombre» materializa el concepto de organización, le da vida, lo convierte en gente agrupada actuando en dirección a propósitos comunes.

La investigación que dio origen a este artículo se basa en la reivindicación de la naturaleza humana de la organización, no como un enfoque administrativo humanista *más* aplicable en la gestión, sino como una premisa básica fundacional, que impregna a la gerencia y la actuación integral del conjunto hacia horizontes de bienestar y felicidad integral de los participantes, generando la satisfacción de los actores responsables –*stakeholders*– y por supuesto logrando por añadidura altos niveles de compromiso, de sentido de pertenencia y como consecuencia el éxito de la organización.

Este enfoque humanista, diferente al clásico enfoque humanista de la historia de la administración científica y sus derivados más recientes, lo hemos denominado neo-humanista, palabra compuesta para denotar diferencias entre el enfoque humanista de las Ciencias Administrativas y un nuevo enfoque, igualmente basado en el «hombre», pero desde una perspectiva epistemológica diferente. El humanista, lo considerará como un recurso, como un elemento de la organización sujeto a «performance», a atención prioritaria por la conveniencia de ser la principal ventaja competitiva, que debe ser administrado, y el neo-humanista considerándolo eje central, razón de ser de la organización, principio y fin. Bajo el neo-humanismo la organización es el «hombre» colectivo mismo, agrupado para perseguir objetivos comunes, y, desde este concepto originario, se despliega la gestión humana de los elementos que conforman la organización, para lograr primeramente el bienestar, la contribución a la felicidad de las personas y, como una consecuencia del compromiso personal adquirido en este proceso neo-humanista organizacional, el éxito del conjunto, el éxito de la organización.

Para efectos de este artículo se entenderá como organización exitosa, desde la perspectiva neo-humanista apuntada, aquella que logra *permanecer en el largo plazo proporcionando la mayor felicidad y bienestar a su gente, a sus colaboradores, a sus stakeholders*, partiendo de un conocimiento total, transparente, coparticipativo y compartido de los elementos esenciales de la organización (sentido de la organización, razón de ser, principios y valores, etc.), de su posición interna con respecto al entorno y competidores, de los objetivos estratégicos, sus metas, indicadores y de la medición, evaluación y retroalimentación del resultado de sus procesos. Esto así, desarrollando y fortaleciendo el crecimiento, el aprendizaje y el sentido de pertenencia de sus trabajadores, a través de su empoderamiento, de su autonomía interdependiente responsable y de su libertad creadora, gestionando el conocimiento, la innovación y el cambio proactivo / adaptativo constante y constituyendo a la organización en una fraternidad / familia que vela por la calidad de vida de su gente, elementos que en su conjunto promueven y fortalecen el compromiso organizacional.

Devenir epistémico gerencial

La gerencia constituye clásicamente la conducción de la organización y, con la aparición de la administración científica, la coordinación de los recursos y la aplicación efectiva del proceso administrativo –planificación, organización,

dirección y control– al servicio del éxito organizacional. Durante toda la historia de las organizaciones, la gerencia ha ido al paso de la filosofía o enfoques o paradigmas organizacionales, es decir, la organización ha sido a la gerencia como la gerencia ha sido a la organización. Al mismo tiempo, la gerencia propiamente dicha ha experimentado diferentes formas de actuación o enfoques o perspectivas a lo largo de su devenir histórico, siempre dando respuesta a los problemas o paradigmas organizacionales de la época; así se encuentran en vigencia enfoques gerenciales basados en la administración clásica y científica, en el comportamiento, la gerencia cuantitativa, el enfoque de sistemas, de contingencia, de relaciones humanas, la gerencia basada en valores, la gerencia por objetivos, por procesos, por competencias y *la gerencia estratégica*, entre otras, pero siempre actuando con la consideración subordinada o relegada del «hombre», donde, en el mejor de los casos, bajo las premisas humanistas clásicas, como elemento de atención prioritaria, por conveniencia o como «conejiillo de indias» debido a la correlación entre su comportamiento / desempeño y los logros organizacionales. Actualmente se observa una marcada tendencia mundial hacia la reivindicación del «hombre» desde una perspectiva organizacional y, a tal efecto, se observan innumerables manifestaciones de la Academia en este sentido, de las cuales se trae a colación de manera ejemplificante un estudio empírico sobre «gerencia» realizado en el año 2009 (Chacín, 2009) entre universidades venezolanas, según el cual,

... la nueva visión epistemológica de la gerencia en las organizaciones sociales debe ver a los actores inmersos en ella como seres integrales y no fragmentados que asumen retos, enfrentan problemas y dificultades, innoven, sistematicen ideas, se perfeccionen continuamente, receptivos, flexibles, afectuosos, autónomos, equilibrados con la finalidad de darle un mayor sentido humano a la gerencia bajo el reconocimiento y valorización del ser humano orientado hacia el logro del máximo de calidad de vida (Chacín, 2009: 86-99).

Aludiendo a la gerencia / *gestión estratégica* participante de los tiempos recientes del devenir gerencial comentado, se adelanta que una plataforma estratégica de gestión con características neo-humanistas, como componente fundamental del concepto de organización exitosa apuntado en el apartado anterior, constituye la perspectiva estructural desde la cual se optimiza la propuesta gerencial conceptual de nuestra investigación, orientada a soportar el nuevo enfoque paradigmático organizacional basado en el «hombre».

Se debe revisar la historia del humanismo científico administrativo para aprender de las experiencias pasadas y mejorar las nuevas propuestas, y en relación a esta reflexión se debe aclarar en este punto que *no solamente* por las consideraciones humanas, es decir, por la orientación hacia el bienestar / felicidad de la gente, es que se logra el éxito en la organización –este es solamente el punto de partida de un proceso complejo–, el marco de referencia obligado es un tema de reivindicación, de nuevo paradigma. El «hombre» en sus diferentes posiciones, desde sus diferentes funciones, desde sus competencias y habilidades, investido del motor del compromiso con su organización, debe estar apoyado, repotenciado y acompañado de los elementos que caracterizan a una organización exitosa, tal como se conceptualizó en el apartado anterior correspondiente.

Remarcando el nuevo paradigma del «hombre» organizacional

La tendencia neo-humanista en la actuación de la gerencia actual, representando la visión organizacional de esta época de la humanidad, tal como indica la mencionada investigación de Chacín *et al.* (2009), entre otras referencias documentales análogas, incluyendo con similar tendencia y orientación encuestas internacionales recientes de reconocidas consultoras: Deloitte, Randstad, Price Water House Cooper, Sodexo, Aon Hewit, Mercer, BCG, debe «...valorizar al ser humano hacia el logro de una mejor calidad de vida, personal y colectiva ... [desde un modelo] sustentado en el hombre y para el hombre donde se tomen en cuenta sus características, motivaciones, intereses y su desarrollo humano en forma integral» (Chacín, 2009: 86-99) y, en este sentido, recordando el famoso aforismo de Adam Smith en «La Riqueza de las Naciones» (Smith, 1994, publicado originalmente en 1776), y según nuestra opinión, no es *motu proprio* desde las organizaciones y su correspondiente gerencia que se extiende la mano hacia una verdadera concepción humanista, sino desde el clamor de la propia humanidad, exigiendo las consideraciones originarias que le corresponden al «hombre» y su papel en relación con las organizaciones.

No es de la benevolencia del carnicero, del cervecero o del panadero que esperamos nuestra comida, sino de la consideración que ellos hacen de sus propios intereses. Apelamos no a su sentido humanitario sino a su amor por ellos mismos ... (aforismo de Adam Smith citado por Amartya Sen en Kliksberg, 2002:30).

De acuerdo con lo apuntado hasta ahora se observa desde diferentes ángulos de la vida humana, incluyendo la organizacional, la presencia de un nuevo paradigma de la humanidad, que está presionando a las sociedades y dentro de éstas a las organizaciones a adaptarse, a cambiar, por su propia supervivencia. Es un nuevo paradigma en la evolución del «hombre», de su sentido de existencia y, a tal efecto, se traen a colación las palabras de David Barkin (2013), entre otros autores, indicando lo siguiente:

Sociedades alrededor del mundo están abjurando [retractándose, renunciando, ...] de los modelos dominantes *para mejorar su calidad de vida a favor de forjar nuevos caminos para asegurar su bienestar, concentrando en sus necesidades básicas, y el equilibrio con sus ecosistemas*. Parte integral de este proceso es negociar su autonomía frente a las crecientes presiones para que integren a la economía nacional y sucumben a la lógica de las racionalidades mercantiles fincada en el beneficio individual y la valorización monetaria de las relaciones sociales y los recursos naturales. (Barkin, 2013:web).

Esta tendencia paradigmática se observa progresivamente con mayor fuerza consensual en diferentes autores, tal como es el caso de Frederick Laloux (2016), quien siendo una de las referencias dentro del «estado del arte» de las organizaciones, recorre los paradigmas que a su juicio han caracterizado la historia de las organizaciones e infiere la presencia actual de un paradigma organizacional donde la autogestión reemplaza a la pirámide jerárquica; donde las organizaciones son vistas como entidades vivientes, orientadas a realizar su potencial, haciendo énfasis en la autonomía de gestión, la persona como un todo y la participación plena en los designios organizacionales, y en este amplio contexto, incluyendo con especial relevancia a los líderes, la alta dirección y los inversionistas.

En esta misma dirección y paralelamente a las opiniones de diferentes autores individuales tales como Ulrich, Becker, Hanna, Bund, Charan, Lafley, Kates Galbraith, Barret, entre otros muchos, reconociendo la existencia de un nuevo paradigma humano organizacional, se encuentran encuestas internacionales de los últimos años.⁵ Las encuestas seleccionadas han sido realizadas por organizaciones consultoras de reconocimiento mundial, donde a nuestro juicio se encuentra la fuente principal originaria, el propio clamor de la gente

⁵ Hemos preferido descartar encuestas correspondientes al período de pandemia por considerarlo diverso e inestable desde el punto de vista psico-social y en proceso de construcción de nuevas realidades.

exigiendo de las organizaciones las consideraciones humanistas necesarias que permitan reivindicar al «hombre» en su posición esencial, fundacional y propósito último organizacional. Así, entre diversas encuestas recientes de consultoras de talla mundial, está la denominada «Tendencias globales en capital humano 2019. Liderando la empresa social: reinención con un toque humano», realizada por Deloitte Insights⁶ (2019), la cual es una encuesta internacional, aplicada en el año 2019 a 10.000 personas en 119 países, cuyas conclusiones revelan que las tres principales tendencias en capital humano se orientan hacia: el aprendizaje más integrado al trabajo y más personal; la experiencia humana, basándose en una comprensión de las aspiraciones de las personas para volver a conectar el trabajo con el impacto que tiene, no sólo en la organización sino en la sociedad en general; y el liderazgo, transmutando el concepto de jerarquía al de trabajo en equipo.

Y en la misma línea, observamos una reciente encuesta «post pandemia» de esta misma consultora Deloitte (Deloitte Insights, 2023), «Tendencias Globales en Capital Humano 2023. Nuevos fundamentos para un mundo sin fronteras», en la cual se encuestaron 10.000 líderes empresariales y de recursos humanos de todas las industrias, con la participación de 105 países. En ella, a la par de los aspectos referentes al impacto hombre-tecnología, el lugar de trabajo, puestos de trabajo vs. habilidades, entre otras, aparece la necesidad imperiosa de cocrear las relaciones organización-colaborador: «Para tener éxito, las organizaciones y los colaboradores tendrán que aprender a navegar juntos por este nuevo mundo, cocreando nuevas reglas, nuevos límites y una nueva relación las organizaciones deben abandonar las antiguas ilusiones de control total» (Deloitte Insights, 2023:web). Se observa en las conclusiones de esta encuesta la necesidad de «cocrear» bienestar del trabajador, como antesala de la generación de compromiso, a fin de lograr beneficios mutuos y, al final, el éxito organizacional.

En la misma línea, Randstad⁷ en su informe internacional «Randstad Employer Brand Research 2017» (Randstad, 2017), por medio de un

⁶ La cual es una marca de Deloitte Development LLC, que a su vez es miembro de Deloitte Touche Tohmatsu Limited. Deloitte, forma abreviada de Deloitte Touche Tohmatsu Limited, es una de las más empresas de servicios profesionales más importantes y prestigiosas del mundo y también una de las llamadas *Cuatro Grandes Auditoras* (*Big Four Auditors* en inglés), junto a Pricewaterhouse Coopers, Ernst & Young y KPMG (Wikipedia).

⁷ Randstad Holding N.V., es una sociedad activa a nivel internacional dentro del dominio del trabajo temporal y de los servicios en recursos humanos. Fundada en 1960 en los Países Bajos opera en una cuarentena de países. Es el segundo mayor grupo de servicios de recursos humanos en el mundo.

instrumento aplicado a 160.000 encuestados en 26 países, concluye que a nivel internacional los tres principales factores para elegir una organización donde trabajar son, en orden de importancia: el *salario / beneficios*, la *estabilidad laboral* y la *conciliación / equilibrio entre vida y trabajo*. La valoración de este último factor ha venido creciendo en los últimos años anteriores al informe en forma más que proporcional con respecto a los dos primeros factores. De igual manera, se trae a colación la tendencia «post pandemia» reflejada en las encuestas de esta consultora, Randstad Sourceright⁸ («Tendencias de talento de 2023. Redefine el plan de talento de tu empresa», Randstad Sourceright, 2023), a más de 900 directivos y líderes de capital humano en 18 mercados de todo el mundo, en las cuales se observa una marcada y reforzada tendencia hacia el bienestar de la gente en las organizaciones:

Los empleados de todo el mundo han pasado por muchos desafíos en los últimos tres años. Desde enfrentarse a una crisis existencial y a una amenaza para la salud, pasando por el trabajo remoto que comprimó el mundo laboral y la vida personal bajo un mismo techo, hasta la guerra en Ucrania que amenaza la seguridad de las familias, a la inflación y las condiciones económicas que crean incertidumbre ... Ante la continua presión que pesa sobre la vida de las personas, los empresarios deben seguir ayudando a los empleados a gestionar su bienestar personal en beneficio de su persona y de la empresa en general (Randstad Sourceright, 2023: web)

Similarmente tenemos a The Boston Consulting Group BCG⁹ en su encuesta «Decoding Global Talent 2018» [Descifrando el Talento Global 2018], aplicada a 366.000 trabajadores en 197 países sobre preferencias y movilidad, obteniendo en los tres (3) primeros lugares: *Buenas relaciones con los compañeros [ambiente humano]*, *buen balance entre trabajo y vida [felicidad, bienestar, ...]* y *buenas relaciones con los superiores [liderazgo, comunicación, confianza, ...]*.

Sin querer agotar todo el espectro de encuestadoras internacionales testimoniando en forma alineada el nuevo cambio de paradigma humano

⁸ Ahora parte de Randstad.

⁹ The Boston Consulting Group (BCG) es una firma de consultoría estratégica global con 82 oficinas en 46 países. La firma aconseja a clientes en los sectores privado, público y sin ánimo de lucro alrededor del mundo, incluyendo más de dos tercios de Fortune 500. Considerada una de las firmas de consultoría estratégica más prestigiosas, BCG fue clasificada segunda entre las «100 mejores empresas para trabajar» de Fortune en 2015 (Wikipedia).

organizacional que queremos apuntar, se trae a colación a Mercer¹⁰ en su «Estudio 2018 sobre tendencias globales de talento» (Mercer, 2018), aplicado a 7.648 personas en 44 mercados y 21 industrias alrededor del mundo, la cual indica que los «empleados desean», en los primeros lugares de importancia: sentido de propósito, seguido de plan de carrera y bienestar personal. Siguiendo la misma tendencia, encontramos recientemente en Venezuela, de esta misma consultora, en alianza con la Universidad Católica Andrés Bello (UCAB), su encuesta «Estudio Tendencias de Talento. Venezuela Junio 2023» (Mercer, 2023), con la participación de 142 Empresas (75 por ciento nacionales, 22 por ciento multinacionales y 3 por ciento multilaterales), en la cual se encuentra la gestión humana como aliada del negocio con los objetivos prioritarios de: 1) mejorar los programas de desarrollo del talento (50 por ciento); 2) incrementar el compromiso organizacional (37 por ciento); 3) mejorar los paquetes de compensación (24 por ciento); 4) mejorar los procesos de reclutamiento y selección (23 por ciento) y 5) mejorar el Clima organizacional (21 por ciento), entre otros de menor peso.

Pero a nuestro juicio, el mejor atestiguamiento del nuevo paradigma humano organizacional se encuentra en los denominados *millennials*. De acuerdo a la clasificación de las generaciones humanas, en la actualidad se está en presencia de: la generación «X», los denominados *baby boomers*, nacidos en el período 1961-1981, personas que tienen entre 38 y 58 años de edad; la generación «Y», los *millennials*, nacidos en el período 1982-1995, personas que tienen entre 24 y 37 años de edad; la generación «Z», los *centennials*, nacidos en el período 1996-2010, personas que tienen entre 9 y 23 años de edad; y la generación «T» o «Alfa», los *pos-millennials* o táctiles o tecnológicos, nacidos a partir del año 2011, personas que a lo sumo tienen 8 años de edad. De esta clasificación se desprende, entre otros factores, la preponderante presencia de los *millennials* como generación de relevo en el ámbito demográfico organizacional mundial.

Las encuestas internacionales realizadas a los *millennials* reflejan un cambio de paradigma del «hombre» desde una perspectiva organizacional. En la «2018 Deloitte Millennial Survey» (Deloitte, 2018), enfocada en

¹⁰ Mercer, originalmente Mercer HR Consulting, es considerada la consultora en recursos humanos más grande del mundo. Tiene su sede en la ciudad de New York, cuenta con 21.200 trabajadores a nivel global y tiene oficinas en 40 países y operaciones internacionales en más de 130 países. Es una subsidiaria de Marsh & McLennan, una firma consultora de servicios profesionales globales. Wikipedia.

las «Características del trabajo ideal de un *millennial*», realizado a 10.455 *millennials* («Y») y 1.844 *centennials* («Z») de 36 países, se observó que,

...mientras que los *millennials* piensan que las empresas deberían tener más en cuenta los intereses de sus stakeholders en vez de centrarse, únicamente, en los resultados financieros, su experiencia es justamente la contraria. La mayoría de organizaciones priorizan *los beneficios* sobre el compromiso con sus trabajadores, la sociedad y el medio ambiente, lo que está generando en esta joven generación una falta de lealtad hacia sus organizaciones (Deloitte, 2018: web).

En la referida encuesta, en línea con otras similares, se nota que, aunque el factor salarial es determinante, existen otros factores que se toman en cuenta al momento de decidir cambiar o quedarse en un trabajo: flexibilidad laboral, el trabajo remoto, los horarios flexibles; el ambiente laboral, entornos inspiradores con cultura de trabajo atractiva; reconocimiento y crecimiento, oportunidad de avanzar, crecimiento de talentos, reputación en el mercado; bienestar y balance, ambientes de confianza, culturas de trabajo motivadoras, programas de beneficios e incentivos.

Explorando la tendencia post pandemia en las expectativas de los *millennials* (generación Y) y los *centennials* (generación Z) mencionados, se observa en la encuesta de Deloitte «Encuesta *Gen Z* y *millennial* 2023. Olas de cambio: reconociendo el progreso, enfrentando contratiempos» (Deloitte, 2023: web), aplicada a 22.000 *Gen Z* y *millennials* en 44 países, que «los empleadores han progresado desde la época anterior a la pandemia, pero el negocio aún no cumple con las expectativas»; esto referido fundamentalmente al equilibrio entre el trabajo y la vida personal: «es fundamental que los empleadores comprendan a estas generaciones y continúen impulsando el progreso en los temas que más les importan. Esto no solo ayudará a aumentar la productividad y retener el talento, sino que, en última instancia, generará confianza y valor para los negocios en la sociedad en general» (Deloitte, 2023: web).

El «hombre» organizacional actual quiere trabajar *para vivir*, *no vivir para trabajar*, quiere disfrutar la vida, tener tiempo para compartir con la familia, sentirse bien con la vida que está llevando, crecer como persona y como profesional, y, a cambio de eso, adquirir compromisos con su organización, alinearse con sus propósitos y coadyuvar o contribuir al éxito organizacional.

Aunque se insiste en destacar la novedad del paradigma organizacional mencionado, lo cierto es que axiomáticamente desde que el «hombre»

aparece en la faz de la tierra, desde su naturaleza, siempre ha preferido para él lo bueno antes que lo malo, su bienestar antes que el malestar, el buen trato antes que el maltrato y así sucesivamente. Por supuesto que una cosa es el desear, el querer, el anhelar y otra el poder, el tener la capacidad, la libertad para expresar y exigir las consideraciones humanas que le permitan sentirse bien con la vida que está llevando, incluyendo en esto a los espacios organizacionales.

El momento histórico actual es propicio: las características de las generaciones emergentes en cuanto a espíritu dialéctico, inconformidad, ambición, proactividad, protagonismo, rebeldía, profesionalismo, realismo, interconectividad, etc. rompen las barreras de la sumisión, conformismo, idealismo, la pasividad, del *statu quo* de las generaciones anteriores, permitiendo la manifestación del nuevo paradigma organizacional humanista mencionado. Por otro lado, no es *stricto sensu* por la benevolencia de las organizaciones que se está en presencia de una corriente pro humanista, proclamando el bienestar y la felicidad de la gente; es la misma humanidad que desde un paradigma social ha evolucionado, por supuesto por la conjugación de múltiples factores entre los cuales se observa relevancia en el tema de la tecnología, sobre todo en el área de las comunicaciones, interconectividad, redes sociales, etc. lo que está exigiendo adaptar los enfoques organizacionales hacia la consideración del «hombre» como el principio y fin organizacional, donde las organizaciones deben reivindicar la premisa evocada repetidamente por los principales estudiosos de las ciencias humanas y sociales, aludiendo a una organización al servicio del «hombre» y no del «hombre» sirviendo a la organización.

Cuando se alude al «momento propicio», se hace referencia a la confluencia de las propuestas que planteamos bajo el paraguas de la *gerencia positiva* con el nuevo paradigma social de la humanidad, basado en el bienestar, en la felicidad del «hombre». Ello permite augurar la buena receptividad de los contenidos por parte del mundo organizacional actual en cuanto a pertinencia, aporte y valor agregado se refiere, como un anhelo *contributorio* a las ciencias administrativas.

Respuesta de la gerencia. La *gerencia positiva*

Ante la exigencia paradigmática apuntada, la gerencia queda expuesta a un gran reto en la tarea de retención de personal, generación de compromiso, capitalización de talento y, como consecuencia, el logro del éxito organizacional con proyección de largo plazo.

Las nuevas generaciones organizacionales están demandando una gerencia que *promueva la visión organizacional integral del «hombre»* en cuanto a bienestar, calidad de vida y felicidad se refiere, reiterando que la calidad de vida del colaborador no se debe circunscribir a los aspectos meramente organizacionales; esto se observa en algunos autores (Robbins, 2004:68; Mondy, 2005:283; Chiavenato, 2011:321; Fernández, 2015; entre otros) que abordan el tema aludiendo al «*bienestar laboral*», la «*calidad de vida en el trabajo*», la «*felicidad organizacional*»; perspectiva en la que las organizaciones deben propender a interesarse y contribuir con la calidad de vida de las personas más allá de sus fronteras, a fin de propiciar la *felicidad integral del «hombre»*.

Desde un enfoque organizacional neo-humanista, que reivindique al «hombre» como premisa fundacional y originaria en la construcción de la organización ideal, una gerencia homóloga y representativa igualmente debe partir de un enfoque humanista que promueva efectivamente el bienestar y la felicidad de la gente, *primeramente*, para desde esta base aplicar o poner en acción las capacidades personales, el estilo de liderazgo tutorial y las herramientas administrativas y gerenciales adecuadas al tipo de organización y sus circunstancias; que permitan, por tanto, dirigir los esfuerzos conjuntos al cumplimiento óptimo de los propósitos, es decir, al éxito organizacional. Estas características conforman un emergente estilo o enfoque gerencial al cual nosotros le hemos acuñado el adjetivo de «positivo» o «positiva»: *gerencia positiva*, para caracterizar diferentes variables o dimensiones o categorías que intervienen en esta propuesta epistemológica, aludiendo a la emergente «psicología positiva». Ésta estudia las bases del bienestar psicológico y de la felicidad, así como de las fortalezas y virtudes humanas, reflexionando sobre lo que da valor a la vida y sobre los factores que contribuyen a vivir una vida plena; enfoque al cual algunos autores como Aaron Antonovsky, Lindstrom, Erickson, Wiesmann, entre otros, denominan «salutogénico».

Cabe hacer notar en este apartado que las organizaciones *no están obligadas ni diseñadas para solucionarle la vida a su gente, a sus colaboradores*, pero desde una perspectiva humanista orientada hacia el bienestar / felicidad de la gente, sus preceptos esenciales, sus objetivos estratégicos y la focalización en el éxito organizacional deben contribuir, facilitar y apoyar para conseguir o lograr, al menos, un *mínimo de calidad de vida*, que permita la satisfacción de trabajar y asumir *compromisos* con la organización.

Impacto «positivo» en las organizaciones

En este artículo reiteramos a lo largo de su recorrido el enfoque humanista, dirigido al fin último organizacional de proporcionar bienestar, felicidad a la gente que constituye la organización. El adjetivo de positivo o positiva que identifica el enfoque gerencial que se está tratando, la *gerencia positiva*, tal como se ha indicado anteriormente, alude a la reciente «psicología positiva» también denominada la ciencia de la felicidad, la cual surge a finales de la década de los años noventa. La felicidad constituye en la actualidad un tema de moda, encontrándose una enorme diversidad gnoseológica en torno a este «bien del alma» como lo llamó Aristóteles, al lado de estudios científicos concretos, relativamente recientes, dentro del campo de la psicología, principalmente, y, más específicamente, dentro del campo de la nueva psicología positiva. La felicidad o, mejor dicho, la *busqueda de la felicidad* ha sido objeto de reflexión, estudio o especulación desde la antigüedad, encontrándose a lo largo de la historia pensadores reconocidos de la talla de Sócrates, Platón, Aristóteles, Einstein, entre muchos otros, que han aludido o definido el término. En este artículo se concretarán conceptualizaciones a partir de la felicidad como ciencia, bajo el paraguas de la psicología positiva, a fin de resguardar su carácter epistemológico.

Para abordar el estado del arte de la complejidad conceptual del tema encontramos primeramente al reputado psicólogo Martin Seligman, cofundador de la psicología positiva, a finales de los años noventa, autor del libro *La Auténtica Felicidad* (Seligman, 2006), quien por su parte vincula el reconocimiento de la propia felicidad con el grado de satisfacción que tenemos con la vida y no solamente con una sucesión de estados de ánimo positivos: el autor complementa su argumentación indicando que la felicidad es cuando nuestra vida satisface plenamente nuestras necesidades, cuando nos sentimos satisfechos y realizados, es un sentimiento de satisfacción, en el que nos parece que la vida es como debe ser. Seligman (2006) en sus estudios enfocados sobre el pensamiento y emociones positivas resume su modelo de la felicidad «Perma» en cinco (5) aspectos fundamentales que se abrevian a continuación:

Positive emotions. Emociones positivas: referido a la cantidad de palabras, expresiones y emociones positivas que se experimentan durante el día: cuanto más positivas mayor bienestar.

Engagement. Involucramiento – compromiso: referido a la capacidad de comprometerse con lo que se hace, aunque parezca poco placentero.

Si se logra ver las cosas desde la perspectiva positiva se elevará el nivel de bienestar. Es la sintonía entre el compromiso personal y las propias fortalezas.

Relationship. Relaciones: entendidas como su manejo de forma constructiva, armoniosa, colaborativa, lo cual permite mantener alto el nivel de bienestar

Meaning and purpose. Propósito y significado: en el sentido de la trascendencia, de que la vida vaya más allá de *nosotros mismos*, de tal forma de que cada meta, objetivo o propósito alcanzado tenga un significado relevante, trascendental para la vida.

Accomplishment. Logro o éxito: estableciendo metas cuyo cumplimiento permita sentimientos de competencia y autorrealización, fomentando la autonomía.

Seligman aclara que cada elemento del modelo debe cumplir las siguientes propiedades: 1. Que contribuya al bienestar. 2. Que las personas lo elijan por su propio bien. 3. Que se defina, practique y mida de forma independiente al resto del modelo.

Continuando con la perspectiva científica de la felicidad, resulta obligado traer a colación a la académica Sonja Lyubomirsky, profesora del Departamento de Psicología de la Universidad de California en Riverside y autora del libro *La Ciencia de la Felicidad* (Lyubomirsky, 2008), quien en su carácter científico de investigadora experimental –como ella misma se autodenomina–, entiende la felicidad como la experiencia de bienestar que se asocia con una profunda satisfacción y sensación de sentido de vida o propósito vital. Lyubomirsky en sus estudios observó que: existe una predisposición genética a la felicidad de la persona en el orden del 50 por ciento; las circunstancias afectan la felicidad personal en un 10 por ciento; y *el restante 40 por ciento depende de la realización intencionada de pensamientos y actividades orientadas hacia la creación de felicidad*. La autora resume tres claves de la felicidad: 1) conectarse con los demás, nutriendo las relaciones; 2) sentirse competente, trabajar duro, ser bueno en algo, perseguir metas significativas; 3) tener control de la vida. La autora hace notar en sus escritos que la felicidad es una especie de compuesto entre las emociones del momento y una perspectiva general de satisfacción de vida.

En una entrevista realizada a la citada autora Lyubomirsky, en marzo de 2016, indica que «la felicidad cuesta trabajo ... debes ponerle esfuerzo, debes comprometerte, hacerlo a diario ... pero la buena noticia es que, una

vez que empiezas a ser más optimista, positivo, agradecido, generoso, se vuelve un hábito y se hace más fácil de implementar». ¹¹

Así mismo, y en relación con esta investigación, *la felicidad de las personas en la organización, en el trabajo* constituye un elemento o factor fundamental en relación con el compromiso y el consiguiente éxito organizacional, y así se observa también entre otros científicos, como el caso de la doctora Annie McKee¹² (McKee, 2014:web), quien en un artículo de la *Harvard Business Review* de noviembre 2014¹³ titulado *Being Happy at Work Matters* indica:

Mi investigación con docenas de empresas y cientos de personas, así como la investigación realizada por neurocientíficos como Richard Davidson y V. S. Ramachandran y académicos como Shawn Achor, apunta cada vez más a un hecho simple: las personas felices son mejores trabajadores. Aquellos que están comprometidos con su trabajo y sus colegas trabajan más duro y de manera más inteligente (McKee, 2014:web).¹⁴

Construyendo las base teóricas sobre las cuales se sustenta este trabajo, en referencia al tema de la felicidad y bienestar humanos, y, más específicamente, sobre la felicidad del «hombre» en la organización, se hace mención al renombrado psicólogo positivista chileno Ignacio Fernández, autor de varios libros entre los que destaca, al interés de este artículo, el denominado *Felicidad Organizacional* (Fernández, 2015), donde conceptualiza la felicidad organizacional indicando que:

...es la capacidad de una organización para ofrecer y facilitar a sus trabajadores las condiciones y procesos de trabajo que permitan el despliegue de sus fortalezas individuales y grupales, para conducir el desempeño hacia metas organizacionales sustentables y sostenibles, construyendo un activo organizacional intangible difícilmente imitable. (Fernández, 2015:109)

¹¹ https://angelsponce.com/wp-content/uploads/2020/01/Entrevista-a-Sonja-LYUBOMIRSKY_-la-cienti%CC%81fica-de-la-felicidad

¹² Annie McKee is a senior fellow at the University of Pennsylvania Graduate School of Education and the director of the PennCLO Executive Doctoral Program. She is the author of *How to Be Happy at Work* and a coauthor of *Primal Leadership*, *Resonant Leadership*, and *Becoming a Resonant Leader*.

¹³ <https://hbr.org/2014/11/being-happy-at-work-matters>

¹⁴ «My research with dozens of companies and hundreds of people –as well as the research conducted by the likes of neuroscientists Richard Davidson and V. S. Ramachandran and scholars such as Shawn Achor– increasingly points to a simple fact: Happy people are better workers. Those who are engaged with their jobs and colleagues work harder and smarter». (McKee, 2014: web).

En el citado libro, Fernández propone un *modelo de felicidad organizacional*, el cual, resumidamente, parte de la concepción ética del ser humano y abarca la gestión de tres focos principales: *condiciones de trabajo, procesos operacionales y gestión de personas*. Dicho autor diferencia entre felicidad organizacional y felicidad en el trabajo, resumiendo que esta última se refiere a la *percepción personal y subjetiva de los trabajadores acerca de su bienestar, florecimiento y salud en el trabajo*, y agrega que esta percepción subjetiva constituye el indicador principal de la felicidad organizacional. Dice que «concebir la felicidad organizacional como una capacidad estratégica produce aumento en cuatro tipos de resultados: rentabilidad, calidad de servicio al cliente, excelencia operacional y bienestar subjetivo de los trabajadores» (Fernández, 2015:109-110). De sus investigaciones, argumentos y conclusiones se extrae que la operacionalización organizacional de la felicidad produce alto impacto favorable en los resultados de la organización.

A nuestro juicio, los autores citados constituyen gran parte de las fundaciones sobre las cuales descansa el concepto de *gerencia positiva*, desde el punto de vista del paraguas organizacional basado en un neo-humanismo, diseñado para generar bienestar y felicidad en la gente y sus colaboradores. Esto como antesala de la gestación de compromiso para el logro del éxito organizacional, pero, tal como se apunta al inicio de este artículo, existen análogamente diversidad de propuestas, opiniones, trabajos e investigaciones en torno a la felicidad de la gente en la organización, de las cuales hemos anotado las que nos parecen de mayor relevancia, a fin de reforzar la idea central objeto de este texto.

Así, tenemos a J. A. Sánchez Henríquez *et al.* (2023), en su artículo sobre «La Felicidad en el Trabajo», que se propusieron presentar un análisis de la producción científica sobre la felicidad en el desempeño de los trabajadores en las organizaciones, concluyendo que:

...pese a ser un tema [la felicidad laboral] muy relevante actualmente, sobre todo si se considera la situación actual de pandemia y post pandemia, la cual afectó considerablemente la felicidad y el bienestar de las personas en general y de los trabajadores en particular, se constató que lamentablemente existen muy pocas publicaciones científicas, que ayuden a explicar este fenómeno, por lo que es de suma importancia intensificar el trabajo investigativo en este tema ... la felicidad en el trabajo es crucial tanto para los empleados como para las empresas, cuando las personas están felices en su trabajo, se sienten más motivadas, comprometidas

y son más productivas; ello, a su vez, tiene un impacto positivo en el desempeño y también en la reputación de la empresa, por lo tanto, a la luz del material revisado es importante que las empresas se esfuercen por crear un ambiente laboral positivo y apoyen la felicidad y el bienestar de sus empleados (Sanchez *et al.*, 2023:web).

También A. I. Canal *et al.* (2023) en su trabajo sobre «Liderazgo transformacional y su relación con la felicidad en el trabajo: Empresas sinaloenses del sector agroindustrial», se plantearon como objetivo determinar la relación entre el liderazgo transformacional y la felicidad en el trabajo, entendiendo esta última bajo tres dimensiones principales: satisfacción laboral, compromiso organizativo afectivo y compromiso organizacional. En su investigación, con enfoque cuantitativo de alcance descriptivo, correlacional con una población de 700 trabajadores y una muestra de 120 colaboradores, concluyeron que:

...realmente, el hecho de trabajar no hace ser feliz, la felicidad es la actitud con la que se asumen las diferentes circunstancias de la vida, es por ello que los líderes deben aportar a esta felicidad creando ambientes laborales que sean mejores espacios para el crecimiento personal, laboral, así como en llevar a los colaboradores a encontrar un sentido a lo que hacen y una satisfacción en todo lo que se emprenda organizacionalmente; esto hará que las organizaciones se conviertan en espacios propicios a la empatía, la productividad y la creatividad ... los resultados de esta investigación demuestran que existe una estrecha relación entre el liderazgo transformacional, la felicidad en el trabajo y los resultados empresariales (Canal *et al.*, 2023:web).

En referencia a los comentarios que se han hecho anteriormente sobre los *millennials*, traemos a colación a Sebastian Araya Pizarro *et al.* (2021) en su artículo sobre «¿Qué hace feliz a los *millennials* en el trabajo? Evidencias desde el sector del entretenimiento en el norte de Chile», donde explora los atributos determinantes de la felicidad laboral en trabajadores de la generación *millennial* del norte de Chile (Región de Coquimbo), fuerza laboral signada por la irrupción de las tecnologías de información y la comunicación, y concluye que:

De la revisión de literatura especializada se determinaron cuatro atributos de felicidad laboral (relación con el jefe directo, relación con compañeros, nivel de remuneración y retribución no monetaria), sobre los cuales se concluyó lo siguiente: Las relaciones interpersonales (relación con el jefe directo y con los compañeros) son factores claves de la felicidad laboral,

incluso más relevantes (en conjunto) que las retribuciones monetarias y no monetarias. Ello supone la necesidad de innovar en las políticas de motivación y los sistemas retributivos de los colaboradores, basados en las características de las nuevas organizaciones del siglo XXI, donde el rol de las relaciones interpersonales toma cada vez más fuerza (Araya et al., 2021:web).

Victoria Velázquez (2021), en su trabajo sobre «La felicidad organizacional, la inteligencia emocional y el modelo básico de administración estratégica», plantea que se:

...analizan las características de la felicidad organizacional, la inteligencia emocional y el modelo básico de administración estratégica, que pueden considerarse complementarios en función de la empresa o institución. El diseño de investigación es documental, se revisa las teorías de la felicidad organizacional, según Seligman, la teoría de la inteligencia emocional, según Goleman y la administración estratégica en la obra de Wheelen y Hunger. Concluye la investigación que la felicidad organizacional puede ser considerada una estrategia, ubicándola dentro del modelo básico de Wheelen y Hunger, en el segundo y tercer elemento, es decir en la formulación e implantación de la estrategia, si se piensa en la creación de una gerencia para la felicidad. En el ámbito laboral actual se precisa de un personal capaz de demostrar sus sentimientos, controlar y gestionar sus emociones, desarrollar su inteligencia emocional, en función de objetivos y metas comunes, en torno a la misión y la visión de la empresa u organización, lo cual se complementa a su vez con la administración estratégica (Velázquez, 2021:web).

Gestión estratégica neo-humanista

Hemos expresado argumentos en favor del enfoque estratégico de la gerencia, formando parte del «estado del arte» de las prácticas organizacionales exitosas. En la propuesta de este artículo, desde la concepción neo-humanista, impregnada por las características de la denominada *gerencia positiva*, la estructura, operatividad y funcionamiento organizacional descansan, principalmente, sobre una plataforma de gestión estratégica con adaptaciones neo-humanistas, que permite aprovechar todas las ventajas de la estructura básica de un modelo estratégico de gestión y, al mismo tiempo, satisfacer las premisas fundamentales que consideren al «hombre» como elemento fundacional y fin último organizacional, promoviendo su bienestar y felicidad. La combinación de estos dos elementos: gestión estratégica y

neo-humanismo, aunados a las herramientas cognitivas y praxeológicas administrativas y gerenciales aplicadas tutorial y colaborativamente en el logro de los propósitos establecidos, propenderán a alcanzar el éxito de la organización, principalmente mediante el impulso del compromiso organizacional.

Ahora bien, sin pretender desarrollar los aspectos que conformarían un modelo para la aplicación del concepto estratégico neo-humanista y los detalles de su ejecución y operacionalización, y manteniendo el carácter epistemológico conceptual de este artículo, se puede adelantar que la plataforma básica de gestión estratégica está caracterizada por un proceso conformado por: lineamientos estratégicos, análisis estratégico, formulación estratégica, implementación estratégica y evaluación estratégica, como pasos o estadios comunes a cualquier modelo de gestión estratégica reconocido por las ciencias administrativas.¹⁵ En dicha plataforma se deben impregnar o fusionar aspectos neo-humanistas, principalmente en lo que respecta a la participación, autonomía, *empowerment*, crecimiento y bienestar del «hombre», para producir un nuevo proceso estratégico, que sirva de base en la gestación del compromiso de la gente como preámbulo del verdadero éxito organizacional.

Partiendo de las consideraciones expresadas en referencia al nuevo enfoque neo-humanista de la organización / gerencia, se entenderá como gestión estratégica neo-humanista, para los fines de este trabajo, al proceso organizacional integral que parte del conocimiento pleno, participativo y compartido de sus propósitos esenciales, estratégicos y operativos organizacionales *basados en el bienestar / felicidad del hombre*. Dicho proceso investiga–diagnostica su posición con respecto al entorno a través de un análisis contrastivo interno y externo para sustentar su planificación de largo plazo, *fortaleciendo su talento humano en alineación con los preceptos estratégicos* –a fin de tomar decisiones conjuntas y consensuadas en forma de objetivos con visión de largo plazo–. Los preceptos estratégico han de permitir el logro de su misión y la transcendencia gradual a la visión, monitoreando y evaluando el desarrollo de la ejecución, y retroalimentando constante y participativamente el proceso a fin de adaptarse proactivamente

¹⁵ Los modelos de gestión estratégica revisados corresponden a autores de reconocimiento epistemológico, y entre ellos: Fred David, Julio Corredor, Humberto Serna, Goodstein – Nolan - Pfeiffer, García – Valencia, Juan Manuel Manes y George Steiner.

a los cambios propios de la evolución de la sociedad, de la comunidad en la cual actúa, del sector en el cual se circunscribe y de sus relaciones internas.

La gerencia positiva y el compromiso de la gente

De acuerdo con los comentarios precedentes, las organizaciones deben generar o recrear espacios que den lugar a *enamorar*, a comprometer a sus trabajadores, a atraerlos de forma simbiótica, a envolverlos en una espiral conjunta y recursiva de «hombre»-organización, que permita el crecimiento y el éxito de ambos. El compromiso como proceso psicológico que se desenvuelve en la mente¹⁶ de la persona es sumamente complejo, por la misma complejidad de la mente humana y de su interacción en sociedad. La creación y la permanencia del compromiso con la organización recoge toda la teoría de la ciencia de la psicología sobre comportamiento humano, individual y social, entre otras ciencias que estudian al «hombre» en sociedad, además del concurso de las teorías y prácticas administrativas enfocadas principalmente en el humanismo.

La *gerencia positiva* estratégica neo-humanista se encamina a operacionalizar elementos generadores, principalmente psicológicos, que proporcionen al «hombre» sensaciones-percepciones de seguridad / certeza, libertad, bienestar, auto-realización, pertenencia, los cuales deben ser tangibilizados a través de las prácticas organizacionales en alineación con el correspondiente contrato psicológico, de tal forma que permitan o conlleven a recrear actitudes favorables hacia la actuación en el trabajo y, de aquí, el fomento, manifestación y desarrollo del compromiso.

Actualmente el compromiso de la gente con sus organizaciones constituye un «bien escaso y sumamente valorado» por el mundo organizacional, tal como se desprende de diferentes fuentes gnoseológicas, entre ellas las opiniones de expertos a través de encuestas internacionales de reconocimiento mundial, algunas de las cuales se han referenciado en apartados anteriores. Las crisis mundiales de retención de personal, la descapitalización del conocimiento organizacional, la baja competitividad / productividad, el bajo nivel de desempeño, la problemática *millennials*, etc. tienen entre uno de sus

¹⁶ La «mente» es el término utilizado para describir las funciones superiores del cerebro. Esto incluye las cosas que hacen los seres humanos que son conscientes subjetivamente como la personalidad, pensamiento, razón, memoria, inteligencia y emoción; es la capacidad de pensar, razonar, ordenar ideas, crear relaciones entre ellas, concebir cosas, producto de las funciones del cerebro desde sus tres (3) perspectivas: racional, instintiva y emocional.

principales protagonistas a los niveles de compromiso, de apego psicológico, de sentido de pertenencia de las personas con las organizaciones en las cuales se encuentran adscritas. Este trabajo pretende contribuir con un grano de arena a la solución de la problemática mundial de compromiso organizacional, desde una propuesta epistemológica *gerencial positiva* estratégica neo-humanista, que albergue programas o procesos concretos de generación y mantenimiento del compromiso de la gente con su organización.

El compromiso puede tener orígenes basados en la conveniencia y el deber, adicionalmente al afectivo, como se observó en los estudios teóricos realizados; los compromisos condicionados no afectivos, pueden ser modificados / reemplazados por actitudes más permanentes basadas en elementos afectivos, mediante mecanismos de inducción actitudinal positiva, todo dentro del paraguas de la *gerencia positiva* conceptualizada.

Fundamentación ética de la *gerencia positiva*

Las organizaciones no deben actuar con ética, sino que desde su propia ontología ética deben actuar, en otras palabras, es la ética actuando. Con estas palabras se comienza esta reflexión haciendo alusión al precario momento ético mundial que ha traído como consecuencia crisis económicas, políticas, financieras y sociales, entre otros órdenes de la humanidad. A tal efecto se traen a colación unas palabras de Francisco González Rodríguez,¹⁷ en la oportunidad del lanzamiento del cuarto libro de la Colección Anual OpenMind del BBVA: *Valores y Ética para el siglo XXI*.

La crisis económica y financiera que, entre otros problemas del sistema global, ha puesto de manifiesto las carencias éticas en la actuación de muchas entidades y ha situado de nuevo a los valores en el primer plano de las demandas de los ciudadanos, como brújula para sortear las incertidumbres y como factor de estabilidad para afrontar las crisis y los conflictos (González, 2012:7)

Pareciera una verdad axiomática el hecho de que para dar bondad, amor o bienestar a los demás de manera íntegra, primero se debe ser bondadoso. La bondad, el buen actuar, es una característica de las personas éticas, de las personas que se rigen por principios y valores ético-morales, por «reglas de

¹⁷ Francisco González Rodríguez (español, 1944), licenciado en Ciencias Económicas y Empresariales de la Universidad Complutense de Madrid, corredor de comercio y agente de cambio y bolsa de la Bolsa de Madrid, expresidente del BBVA, antes Banco de Argentería, y actualmente presidente de la Fundación BBVA.

oro» de la buena convivencia humana, como «hacer al prójimo lo mismo que quisieras que te hicieran a ti», «haz el bien y no mires a quien», «tratar a los demás como quisieras que te trataran», entre muchas otras del uso cotidiano y popular.

La *gerencia positiva* propuesta mantiene los principios y valores éticos en la esencia de la organización, promulgando el modelaje, la inducción y la práctica ética constantes, como base para la consolidación ontológica de los principios y valores éticos. De esa manera, se observa en la plataforma de gestión estratégica neo-humanista referenciada en este artículo, la presencia de la ética en cascada desde los niveles fundacionales, como base del accionar organizacional desde una perspectiva basada en el «hombre».

Algunas consideraciones finales.

Busqueda de la organización exitosa

El conocimiento sobre organizaciones precede al conocimiento sobre las ciencias administrativas y gerenciales, el cual surgiría como una necesidad imperiosa para atender la gestión, el *performance* y el éxito organizacional. Toda la producción epistemológica y gnoseológica en administración y gerencia persigue en última instancia dar respuesta irresoluta y «panaceaista» a la interrogante del éxito organizacional. De la misma manera, al hablar de *gerencia positiva* se están construyendo ideas y propuestas que apuntan al mencionado éxito de la organización, en este caso partiendo de un paradigma gerencial basado en un enfoque neo-humanista, que impulse el compromiso organizacional como factor clave de éxito.

En la literatura consultada sobre el tema no se encontró consenso sobre el concepto de organización exitosa. Existen variadas posiciones de autores con fundamentación científica (Katz y Kahn, Pearson, Buckingham, Senge, David, Schein, Argyris, Laloux, Rao y Chuán, entre otros) en relación al concepto, generalmente referido a la «efectividad organizacional», al lado de un interminable mundo gnoseológico empírico con propuestas en aproximación al concepto. Para nosotros, buscar la organización exitosa, construirla, significa crear el ambiente más adecuado para el florecimiento y la perdurabilidad del compromiso de la gente con la organización: este es el punto de partida.

Este artículo ofrece un concepto híbrido que incluye las principales características que deberían conformar el éxito organizacional, partiendo de la concepción neo-humanista de la organización desde un enfoque gerencial

novedoso: la *gerencia positiva*. Así, desde el sentido esencial de la organización como es el bienestar / felicidad del «hombre», la mejor aproximación de gestión exitosa es la que se desarrolla sobre plataformas de gestión estratégica, por su alineación con el proceso administrativo mismo, entre otras particularidades, incorporando los aspectos del «estado del arte» como son: *gestión humana de calidad de vida / bienestar, el aprendizaje organizacional y la adaptación constante a los cambios, la autonomía, interdependencia y participación de los colaboradores en las decisiones de la organización*, entre otros elementos, a fin de activar el compromiso de la gente, como factor crítico de éxito por excelencia: «nada ocurre sin compromiso» (Senge, 2000: 49).

A continuación, se muestra un diagrama (gráfico 1), que refleja los elementos principales *grosso modo* que componen la *gerencia positiva* presentada en este artículo:

Gráfico 1

Elementos Principales de la *gerencia positiva*



Fuente: elaboración del autor.

El «hombre» organizacional desde una visión integral

Las organizaciones *no están obligadas ni diseñadas para solucionarle la vida a su gente, a sus colaboradores*, pero desde una perspectiva humanista

orientada hacia el bienestar / felicidad de la gente, sus preceptos esenciales, sus objetivos estratégicos y la focalización en el éxito organizacional deben contribuir, facilitar y apoyar para conseguir o lograr, al menos, un *mínimo de calidad de vida*, que permita la satisfacción de trabajar y asumir *compromisos* con la organización.

Este artículo promueve la visión organizacional integral del «hombre» en cuanto a bienestar, calidad de vida y felicidad se refiere, reiterando que la calidad de vida del colaborador no se debe circunscribir a los aspectos meramente organizacionales, como se observa en algunos autores (Robbins, 2004:68, Mondy, 2005:283, Chiavenato, 2000:321, Fernández, 2015, entre otros) donde abordan el tema aludiendo al «*bienestar laboral*», la «*calidad de vida en el trabajo*», la «*felicidad organizacional*». Bajo la perspectiva de esta investigación, las organizaciones deben propender a interesarse y contribuir con la calidad de vida de las personas más allá de sus fronteras, a fin de propiciar la felicidad integral del «hombre». Por supuesto que la satisfacción laboral repercute positivamente en el desempeño de la gente en la organización, pero la satisfacción integral con la vida, la calidad de vida o la felicidad de las personas, desde la perspectiva organizacional, produce excelentes trabajadores altamente comprometidos y focalizados en el logro de los objetivos, apuntando a la organización exitosa. La sensación de satisfacción parcial o, en otras palabras, la presencia de insatisfacción o preocupación, estimulan o favorecen la producción de cargas psicológicas negativas, que impiden el enfoque pleno de la persona en dirección a su contribución con la organización exitosa.

El futuro de la gente en las organizaciones y la tecnología

Contrastando con el enfoque humanista esencial del propósito organizacional planteado en este artículo, el futuro de la gente en las organizaciones es un tema sumamente controversial que está íntimamente ligado al desarrollo y aplicaciones de la tecnología propia de la era del conocimiento en curso. Aquí se hace referencia a la inteligencia artificial, la computación cuántica, realidad virtual, biónica, robótica, nano tecnología, domótica, impresoras 3D, machine learning, blockchain, drones, internet de las cosas, *autonomic materials*, *flipped schools*, entre otros avances en continua aparición que están arrojando al mundo desde el punto de vista tecnológico. Pareciera que no existe duda de los beneficios que la tecnología aporta en todos los aspectos de la vida del «hombre», pero la preocupación estriba en los

impactos organizacionales y el aparente irremediable desplazamiento / cambio / dependencia de la mano de obra por la máquina. Se vislumbran cambios en las relaciones laborales en cuanto a: habilidades y perfiles cognitivos demandados en apoyo de la tecnología; dependencia tecnológica y computacional de las tareas y actividades laborales; aparición de nuevas formas de trabajo, gestión y organización; demanda de talento humano caracterizado por la innovación, flexibilidad, interdisciplinariedad, formación y capacitación continua; volumen y sectorialización del empleo; formas de contratación; sistemas de control de trabajo, etc. En palabras de Manuel Castells (2000):

La mayor parte de los estudios empíricos que se han hecho sobre la relación entre tecnología y pérdida de empleo, muestran que no hay relación tampoco es cierto, como dicen los tecnócratas, que las nuevas tecnologías crean más empleo ... hay que buscar otro modelo de sociedad, pero no porque la tecnología destruye el trabajo, sino porque la tecnología nos permite trabajar menos y producir más (Castells, 2000:web).

Por otra parte, existen investigaciones de la Organización Mundial del Trabajo (OIT) concluyendo que «después de la crisis económica mundial, la tecnología es la primera causa del aumento del desempleo en el mundo», así el Director Ejecutivo para el Empleo de esta Organización, José Manuel Salazar-Xirinachs (2012) sostiene que «los robots, los ordenadores y la automatización incrementan la productividad, pero reducen el potencial de crear empleos del sector manufacturero» (Salazar-Xirinachs, 2012: web), lo cual ha causado en países como Japón un descenso de empleos del sector a causa de las innovaciones tecnológicas, según información del mencionado experto. También se observa que:

...en torno al posible conflicto entre la inteligencia artificial y el futuro de la sociedad ... la humanidad que se ha definido a sí misma como la especie preponderante y hegemónica del planeta, en razón, de su potencial racional para transformar su entorno al servicio de sus intereses particulares, convivir con otras formas de inteligencias superiores, el ser humano tendría que replantearse ontológicamente su existencia y posición protagónica en la historia (López *et al.*, 2023:web).

En cuanto a desventajas y ventajas de la tecnología con cara al futuro, otros autores (Estrada *et al.* 2022: web) argumentan como desventajas el aumento de la tasa de desempleo, la disminución en la recaudación de impuestos, la falta de empatía y el peligro de ser hackeados, y, como ventajas, el aumento de la producción y de la calidad de los productos, precisión en el proceso, disminución de los costos de producción, reducción de los márgenes de error y de riesgos para el ser humano, así como el tiempo adicional para los líderes empresariales, concluyendo que:

Las empresas deben buscar un equilibrio entre la máquina y el hombre, los robots fuera de reemplazar al personal humano deben ser incorporados responsablemente a los ambientes laborales ... pero sobre todas las cosas, el bienestar del hombre, que es al fin y al cabo el origen, punto de partida, creador y director de la inteligencia artificial y el motor que mueve la vida comercial del mundo (Estrada *et al.*, 2022:web).

Dada la diversidad de opiniones encontradas, muchas de ellas antagónicas, inferimos como reflexión personal que los riesgos de conferir preponderancia a la tecnología sobre el «hombre», estarán equilibrados por los gobiernos responsables de la pobreza, la desigualdad social, el desempleo, la demografía y la calidad de vida de la gente, por las organizaciones sociales, la forma de pensar, los paradigmas de la gente del mundo (lo que la gente quiere, busca, desea) y por la sociedad en su conjunto, entre otros actores responsables. Claro está que habrá cambios profundos de diferente tipo en los sistemas y relaciones organizacionales: estructurales, funcionales, normativos, pero, no obstante auguramos, desde una perspectiva *positiva*, un mundo mejor basado en tecnología, apoyado por organizaciones exitosas centradas en el bienestar, la felicidad del «hombre», en un proceso continuo de reivindicación constante de la preponderancia de éste dentro del contexto organizacional, en oposición a la resistencia milenaria de mantener o perseguir prioritariamente los objetivos organizacionales, justificando los medios, entendiéndose, a costa del buen vivir y sentir humano.

Referencias bibliográficas

Amaya, C. E. (2021). «Psicología positiva y la felicidad en las organizaciones». Disponible en: <http://hdl.handle.net/10654/39373>.

Aranda, E. (2017). «La Gerencia de la Felicidad: Un Nuevo Modelo para la Gestión de las Organizaciones». Disponible en: <http://hdl.handle.net/10654/15964>.

Araya Pizarro, S, Luperfina Rojas Escobar y Carlos Varas Madrid (2021). «¿Qué hace feliz a los *millennials*

en el trabajo? Evidencias desde el sector del entretenimiento en el norte de Chile». *Revista Academia & Negocios*, vol. 7, n° 1, pp. 65-80. Universidad de Concepción. Disponible en <https://www.redalyc.org/journal/5608/560865631004/html/>

Barkin, David (2013). «Hacia un nuevo paradigma social». *Polis. Revista Latinoamericana*, 33, 23 marzo. Santiago, Chile. Disponible en : <http://journals.openedition.org/polis/8420>

Bédard, R. (2003). «Los fundamentos del pensamiento y las prácticas administrativas», en *AD-Minister*, 80-108. Universidad EAFIT, Medellín, Colombia, n° 3, diciembre 2003.

Brito Paredes, P., Villavicencio Aguilar, C. y P. Sánchez Saca (2019). «Reflexiones sobre posibles conflictos entre la inteligencia artificial y el futuro de la sociedad». *Revista de la universidad del Zulia*. 3ª época, año 10 n° 28, 2019.

Canal, A. I., L. V. Ovalles-Toledo, L.A. Sandoval y O. Valdez (2023). «Liderazgo transformacional y su relación con la felicidad en el trabajo: Empresas sinaloenses del sector agroindustrial». *Revista de Ciencias Sociales (Ve)*, XXIX(1), 79-94. Disponible en: <file:///C:/Users/SL400/Downloads/Dialnet-LiderazgoTransformacionaYSuRelacionConLaFelicidad-8822428-1.pdf>

Castells, Manuel (2000). *La era de la información: La sociedad red*. Madrid, España: Alianza Editorial, S.A. 1ª edición 1997. Disponible en: https://amsafe.org.ar/wp-content/uploads/Castells-LA_SOCIEDAD_RED.pdf

Chacín, M., M. Briceño y C. Zabarce (2009). «La gerencia en las organizaciones sociales: Perspectiva crítica interpretativa». *www.revistanegotium.org.ve* 12 (4) 86/99.

Chiavenato, I. (2011). *Administración de Recursos Humanos*. México: Mc-Graw-Hill/Interamericana Editores, S.A. de C.V. 9ª edición.

Deloitte Global (2018). «2018 Deloitte Millennial Survey. Características del trabajo ideal de un millennial». Deloitte Touche Tohmatsu Limited. Disponible en: <https://www2.deloitte.com/uy/es/pages/human-capital/articles/Encuesta-Millennials-2018.html>

Deloitte Insights (2019). «Tendencias Globales en Capital Humano 2019. Liderando la empresa social: Reinención con un toque humano». Encuesta realizada por Deloitte Colombia. Deloitte Touche Tohmatsu Limited. Disponible en: <https://www2.deloitte.com/insights/us/en/focus/human-capital-trends.html>

Deloitte Insights (2023). «Tendencias Globales en Capital Humano 2023. Nuevos fundamentos para un mundo sin fronteras». Deloitte Touche Tohmatsu Limited. Disponible en: <https://www2.deloitte.com/uy/es/pages/human-capital/articles/tendencias-globales-en-hc.html>

Deloitte Global (2023). «2023 Gen Z and Millennial Survey. Waves of change: acknowledging progress, confronting setbacks». Disponible en: <https://www.deloitte.com/content/dam/assets-shared/legacy/docs/deloitte-2023-genz-millennial-survey.pdf>

Drucker, P. F. (1999). *Los desafíos de la gerencia para el siglo XXI*. Colombia: Editorial Norma S.A.

Erazo Muñoz, P. A., y M.I. Riaño Casallas (2021). «Relación entre felicidad en el trabajo y desempeño laboral: análisis bibliométrico, evolución y tendencias». *Revista Virtual Universidad Católica del Norte*, (64), 241-280, septiembre – diciembre. Disponible en: <https://www.doi.org/10.35575/rvucn.n64a10>

- Estrada Carrera, Flor María Lorena, Loor Zambrano, Halder Yandry, Viteri Rade y Layla Yasmina** (2022). «Reemplazo de personal humano por inteligencia artificial: ventajas y desventajas». *Revista Investigación y Negocios*, 15(25), 31-38. Disponible en: http://www.scielo.org.bo/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2521-27372022000100004&lng=es&tlng=es.
- Fernández, Ignacio** (2015). *Felicidad Organizacional. Cómo construir felicidad en el trabajo ?* Chile: Grupo Zeta, Ediciones B Chile S.A. 1ª edición. Disponible en: https://ignaciofernandez.cl/wp-content/uploads/Fernandez-2015_Cap-4_Modelo-Felicidad-Org.pdf
- González Rodríguez, Francisco** (2012). «Ética en la empresa y en las finanzas: El gran reto poscrisis» en *Valores y Ética para el siglo XXI*. Colección de Libros OpenMind del BBVA sobre Análisis y Divulgación de Cuestiones Fundamentales de Nuestro Tiempo. España: Fundación del BBVA.
- Ishkawa, K.** (1994). *¿Qué es el control total de la calidad? La modalidad japonesa*. Colombia: Editorial Norma S.A. 9ª reimpresión.
- Jiménez, L.** (2021). «Felicidad, Desafío de la Organización Inteligente en la Revolución 4.0.» *Revista del Postdoctorado de la Universidad Bicentenario de Aragua*, vol. 3, n° 2, 2021. PostdocUBA.
- Kliksberg, B.** (comp.) (2002). *Ética y Desarrollo*. Argentina: Editorial El Ateneo y Banco Interamericano de Desarrollo BID.
- Laloux, Frederic** (2016). *Reinventar las organizaciones*. España: Editorial Arpa y Alfíl Editores, S.L. 1ª edición.
- Leland P. Bradfor** (1978). *Development Group*. USA: Editorial John Wiley & Sons Inc.
- López Estupiñán, Andrés Mauricio y L. Peña Mesa** (2023). «Inteligencia Artificial: el futuro del empleo». *Revista Lecciones Vitales*, año I, Iv0103. Universidad del Icesi, Cali, Colombia DOI: 10.18046/rlv.2023.6118. Disponible en: <file:///C:/Users/SL400/Downloads/16linarivas16,+Inteligencia+Artificial.pdf>
- Lyubomirsky, Sonja** (2008). *La ciencia de la felicidad: Un método probado para conseguir el bienestar*. Barcelona, España: Urano.
- McKee, Annie** (2014). «Being Happy at Work Matters». *Harvard Business Review. Related Topics: Motivating People*. Published in HBR nov – dic.
- Mercer HR Consulting** (2018). «Estudio 2018 sobre tendencias globales de talento». Disponible en: [file:///C:/Users/SL400/Downloads/Tendencias_Globales_de_Talento_Latam_2018%20\(2\).pdf](file:///C:/Users/SL400/Downloads/Tendencias_Globales_de_Talento_Latam_2018%20(2).pdf)
- Mercer HR Consulting** (2023). «Estudio Tendencias de Talento. Venezuela junio 2023». Mercer HR Consulting, subsidiaria de Marsh & McLennan. Disponible en: https://elucabista.com/wp-content/uploads/2023/01/Analisis_de_Tendencias_del_Talento_2023-Reporte-VFPresentacion.pdf
- Molero-Suárez L.M., J.A. Arias-Vera y A.K. Venegas-Camargo** (2021). «Perspectiva de la Felicidad laboral en el Contexto Latinoamericano». *Mundo Fesc*, vol. 11, n° 5, pp. 226-235, 2021.
- Mondy, R. Wayne y R. Noe** (2005). *Administración de Recursos Humanos*. México: Pearson Educación de México, S.A. de C.V. 9ª edición.
- Randstad Holding N.V.** (2017). «*Randstad Employer Brand Research 2017*». Disponible en: [https://cdn2.hubspot.net/hubfs/481927/Campaigns/REBR %202017/Randstad%20Employer%20Brand %20Research%202017%20-%20global%20report.pdf](https://cdn2.hubspot.net/hubfs/481927/Campaigns/REBR%202017/Randstad%20Employer%20Brand%20Research%202017%20-%20global%20report.pdf)

- Randstad Sourceright** (2023). «Tendencias de Talento de 2023. Redefine el Plan de Talento de tu Empresa. Una empresa subsidiaria de Randstad Holding N.V». Disponible en: https://dghqs88jwgcws.cloudfront.net/wp-content/uploads/2023/07/talenttrends_2023_es.pdf?x84191
- Beckhard, Richard** (1969). *Strategies of Organization Development: Strategies and Models*. USA: Editorial Addison Wesley Publishing Compañy.
- Robbins, S.** (2005). *Comportamiento Organizacional*. 10ª edición. México: Prentice Hall.
- Salazar-Xirinachs, José Manuel** (2012). «Los desafíos detrás de la crisis». Discurso en Osaka, Japón, el 25-11-2012. El autor: Director Ejecutivo para el Empleo de la Organización Internacional del Trabajo OIT. Disponible en: https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS_194118/la-ng-es/index.htm
- Sánchez Henríquez, J. A., Neira Cortés, P. y Veliz Alcaino, J. A.** (2023). «La felicidad en el trabajo». *Revista Venezolana de Gerencia*, vol. 28, nº 103, pp. 1361-1380, Universidad del Zulia LUZ. Disponible en: <https://doi.org/10.52080/rvgluz.28.103.27>
- Sánchez Montero, Ivanna Karina** (2021). «Liderazgo positivo en organizaciones saludables». *Revista Venezolana de Gerencia*, vol. 26, nº 95, pp. 544-563, 2021. Universidad del Zulia LUZ. Disponible en: <https://www.redalyc.org/journal/290/29069613005/html/>
- Sánchez-Vázquez, J.F., R. Sánchez-Ordóñez y J.S. Jimbo Días** (2019). «Happiness Management: Revisión de literatura científica en el marco de la felicidad en el trabajo». *Retos Revista de Ciencias de la Administración y Economía*, 9(18), 259-271. Disponible en: <https://doi.org/10.17163/ret.n15.2018.05>
- Seligman, Martin** (2006). *La auténtica felicidad*. Argentina: Zeta Bolsillo de Zeta Editores.
- Senge, P. M.** (2000). *La Danza del Cambio*. Colombia: Editorial Norma.
- Simon, Herbert** (1972). *Comportamiento Administrativo* [Administrative Behavior]. Madrid, España: Ediciones Aguilar S.A. El título original en inglés fue publicado en 1947.
- Skinner, B. F.** (1980). *Más allá de la libertad y la dignidad*. Barcelona, España: Editorial Fontanella, S.A. Cuarta edición. Edición original: 1971.
- Smith, Adam** (1994). *La Riqueza de las Naciones* [An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations]. Madrid, España: Alianza Editorial. El título original en inglés fue publicado en 1776.
- The Boston Consulting Group (BCG)** (2018). «Decoding Global Talent 2018». Disponible en: <https://www.bcg.com/publications/2018/decoding-global-talent>
- Velasco Calderón, Jesús** (2018). «El compromiso en las organizaciones desde la perspectiva de la gestión estratégica: una vision neo-humanista de la gerencia positiva». Tesis doctoral. Universidad Central de Venezuela.
- Velásquez, M. V.** (2021). «La felicidad organizacional, la inteligencia emocional y el modelo básico de administración estratégica». *Revista Gestión I+D*, vol. 06, nº 02, julio - diciembre. Universidad Central de Venezuela. Disponible en: <file:///C:/Users/SL400/Downloads/Dialnet-LaFelicidadOrganizacionalLaInteligenciaEmocionalYE-8737224-1.pdf>

Políticas públicas y coaliciones de cambio: rediseño de regulaciones ambientales para la salmonicultura en Chile

CRISTIAN ZAHN-MUÑOZ**
CLAUDIO RIVERA-MERCADO
ARTURO VALLEJOS-ROMERO

pp. 167-196

Resumen

En este artículo se evalúa la incidencia de organizaciones del movimiento ambiental en las regulaciones sanitarias y ambientales de la salmonicultura en Chile. El trabajo analiza los actores y estrategias de las coaliciones de defensa y desafiantes de las políticas regulatorias puestas en tensión por una severa crisis ambiental. Se emplea un mapeo de procesos y una revisión sistemática de las declaraciones de los actores durante una década (2001-2010). El proceso deliberativo demostró una alta cohesión, disposición de recursos y articulación de la coalición defensora compuesta por agencias estatales y asociaciones gremiales. Paralelamente, la heterogeneidad y reducido espacio político, limitó la capacidad de las organizaciones ambientalistas, lo que condicionó las políticas regulatorias.

Palabras clave

Políticas públicas / Movimientos sociales /
Coaliciones promotoras / Salmonicultura

Abstract

The research evaluates the impact of environmental movement organizations on the sanitary and environmental regulations of salmon farming in Chile. The paper analyzes the actors and strategies of advocacy coalitions and defiant of regulatory policies put in tension by a severe environmental crisis. A process mapping and a systematic review of the statements of the actors over a decade (2001-2010) are used. The deliberative process demonstrated a high level of cohesion, availability of resources and articulation of the defense coalition composed of state agencies and trade associations. At the same time, heterogeneity and reduced political space limited the capacity of environmental organizations, which conditioned regulatory policies.

Keywords

Public Policies / Social Movements / Advocacy
Coalition Framework / Salmoniculture

* Agradecimientos al proyecto: «La construcción social de los riesgos socioambientales en las narrativas de los representantes de instituciones gubernamentales en Chile». Fondecyt Regular 1210714, ANID, Chile.

** C. Zahn Muñoz. Magister en Ciencias Sociales por la Universidad de la Frontera, Chile. Investigador del Centro de Estudios Universitarios y profesor de la Universidad de Los Lagos.
Correo-e: cristian.zahn@ulagos.cl

C. Rivera Mercado. Magister en Ciencia Política, Universidad de Chile. Profesor Asociado del Departamento de Gobierno y Gestión Pública de la Universidad de Los Lagos.
Correo-e: crivera@ulagos.cl

A. Vallejos Romero. Doctor en Investigación en Ciencias Sociales por Flacso, Sede México (2006). Académico del Departamento de Ciencias Sociales de la Universidad de La Frontera.
Correo-e: arturo.vallejos@ufrontera.cl

Introducción

En el proceso de políticas y regulaciones de las industrias extractivas o que usan intensivamente recursos naturales intervienen una amplia variedad de actores. Los actores identificados por la literatura comprenden habitualmente: empresas, actores políticos en diferentes niveles del Estado, actores internacionales, profesionales de la burocracia estatal, expertos, comunidades locales y movimientos sociales. Hasta ahora, se ha puesto una mayor atención a la incontrarrestable capacidad de los grupos empresariales de influir en el proceso político para mantener un marco de políticas y regulaciones que posibilitan la explotación y uso de recursos naturales con una perspectiva desarrollista/extractivista.

En este artículo, la atención en estos actores se sustenta en una extensa literatura e investigación empírica y representa bien la imagen cotidiana del proceso de políticas. Como consecuencia del mayor foco puesto sobre los actores dominantes, la incidencia de otros actores, especialmente aquellos que representan visiones alternativas o que resisten las lógicas dominantes del desarrollo, aparece menos analizada (Burstein y Linton, 2002; Giugni, 2007; Giugni y Yamasaki, 2009; Amenta *et al.*, 2017).

Es frecuente que los movimientos que carecen de poder no afecten decisivamente las políticas cuando intervienen actores de mayor poder económico, político o cultural (Skocpol, 2003; Giugni y Yamasaki, 2009; Amenta *et al.*, 2017). Sin embargo, existen casos en que se documenta una mayor incidencia de los movimientos sociales sobre las políticas (Weldon, 2012; Htun y Weldon, 2012; Rootes y Nulman, 2014; Bergman, 2018). Ello abre una importante interrogante: ¿en qué condiciones los actores que representan movimientos sociales inciden en el proceso de las políticas? Este artículo analiza el rol de organizaciones del movimiento ambiental en la regulación de la industria del salmón en Chile.

El estudio que presentamos analiza el período 2001-2010, en el cual se identifican dos etapas. La primera, denominada «período precrisis», abarca desde 2001 –año en que se dictan los reglamentos ambiental y sanitario de la industria salmonera– hasta 2007, cuando se detecta la presencia del virus ISA, marcando el inicio de la crisis en la industria. La segunda etapa (período de la crisis), comprendida entre 2007 y 2010, se caracteriza por la profundización de la crisis y la apertura de ventanas de oportunidad en la arena política, donde se discutieron cambios regulatorios para la salmonicultura.

Luego que la industria salmonera enfrentara la aguda crisis sanitaria y ambiental producto de la infección masiva del virus ISA en centros de cultivo en el año 2007, se abrió un profundo proceso de discusión sobre el marco de políticas regulatorias. Dada la magnitud de la crisis, era esperable que las organizaciones del movimiento ambiental, críticas acerca de la sostenibilidad de la industria salmonera, encontraran una oportunidad propicia para incidir en el nuevo marco regulatorio. Sin embargo, su incidencia fue limitada.

La finalidad de este artículo es avanzar en la comprensión de los movimientos sociales en el proceso de políticas como campo particular de la acción colectiva (institucional y contenciosa) de los movimientos sociales (Kriesi, 2004). En esta línea, existe una brecha de investigación acerca del rol que juegan los movimientos sociales en la arena política (Uba, 2009; Amenta, Caren, Chiarello y Su, 2010; Amenta, Andrews y Caren, 2018). Hasta ahora, se ha privilegiado la documentación de casos de estudios en los que los movimientos sociales son capaces de producir cambios, con el consiguiente sesgo de confirmación. Ello dificulta una comprensión más integral de la influencia efectiva de éstos en el cambio de políticas.

Un supuesto establecido sobre movimientos sociales sugiere que cuando se abren ventanas de oportunidades, los movimientos sociales tienen mayores posibilidades de influir en las políticas (Tarrow, 1997; McAdam, Tarrow y Tilly, 2001; Tarrow y Tilly, 2009; McAdam, 2017). Asimismo, si los movimientos desafiantes logran posicionar sus demandas en la agenda pública, tienen más posibilidades de influir y satisfacer sus demandas (Kriesi, 2004). El caso de estudio sobre la salmoneicultura, abre la posibilidad de analizar si esas mayores posibilidades para los movimientos sociales se activan en contextos de Estados subdesarrollados y con una menor capacidad institucional (Dalton, Recchia y Rohrschneider, 2003; Ospina-Peralta, Bebbington, Hollenstein, Nussbaum y Ramírez, 2015) o en Estados excesivamente centralizados (Özen y Özen, 2010).

Para llevar adelante este desafío, este artículo innova en la combinación de dos marcos comprensivos que, tomados en conjunto, permiten un mayor entendimiento del proceso que llevó al cambio regulatorio de la industria del salmón. Se recurre a la literatura sobre el proceso político en los movimientos sociales y al marco de coaliciones promotoras (*Advocacy Coalition framework*) para analizar las condiciones estructurantes y el proceso político-decisional del cambio de políticas y regulatorio de la industria del salmón.

La combinación de estos dos marcos analíticos permite comprender los resultados de la acción colectiva del movimiento de organizaciones ambientalistas en la modificación de la política pública regulatoria, examinando la potencia de un movimiento social *vis a vis* la influencia de grupos empresariales. La combinación de ambos enfoques también permite avanzar en el conocimiento de los mecanismos por los cuales se ejerce la influencia de grandes actores empresariales en la política pública –una materia aún poco abordada en la industria salmonera (Irrázaval, 2014; Fairfield, 2015; Irrázaval y Bustos, 2020)– y singularizar los espacios de política pública con algún grado de autonomía para la reconfiguración de políticas sectoriales en el marco de diferentes tipos de estado neoliberal, otra materia poco analizada (Maillet, 2015).

El trabajo se organiza como sigue. La primera sección presenta el enfoque y método de la investigación realizada. En la segunda, se discuten los aportes conceptuales del enfoque de movimientos sociales y coaliciones promotoras. La tercera sección describe el desarrollo, crecimiento y crisis de la salmonicultura chilena y la ventana de oportunidades políticas que surge de la crisis del ISA. La cuarta sección describe las coaliciones que se desarrollaron en las ventanas de oportunidades políticas, sus agendas, estrategias, recursos y el rol que jugaron en el proceso de discusión de las políticas ambientales y sanitarias.

La crisis de la industria salmonera en Chile

La salmonicultura en Chile es una de las industrias que se forjaron al amparo del modelo económico impulsado por la dictadura militar en las últimas dos décadas del siglo XX. A partir de la década de los sesenta, por iniciativa de instituciones públicas chilenas, se inició la exploración y conocimiento del cultivo del salmón. En 1970 luego de los favorables resultados de viabilidad, comenzaron a construirse las primeras granjas de cultivo en las regiones del sur de Chile, que contaban con características geográficas, climatológicas y calidad del agua ideales para el cultivo de salmón. La industrialización del sector salmonero comenzó en la década de 1980 y, a inicios de la década de 1990, Chile era el séptimo productor de salmónes en el mundo (Montero, 2004; Fløysand, Barton y Román, 2010).

La industria del salmón era exhibida por las autoridades y representantes salmoneros como una industria modelo del «milagro» económico chileno.

Expresiones como «el nuevo cobre», «oro naranja» y «revolución azul» eran frecuentes en representantes empresariales y autoridades gubernamentales. En este marco de exitismo sobre la industria salmoneera, se relegó a un segundo plano los riesgos socioambientales que generaba el modelo de cultivo y producción de salmón, a pesar del juicio crítico de organizaciones ambientales nacionales e internacionales por el manejo ambiental y sanitario de la industria.

El 25 de julio de 2007, en Isla Lemuy, provincia de Chiloé en el sur de Chile, se confirmó la presencia del virus *Anemia Infecciosa del Salmón* (ISA) en un centro de cultivo de salmón atlántico. A pesar de los planes de contingencia implementados por el Servicio Nacional de Pesca y Acuicultura (Sernapesca), el número de casos en centros de cultivo aumentó rápidamente. Los motivos de la rápida propagación del virus fueron el resultado de la sobreproducción, el crecimiento desregulado, la concentración territorial de los centros de cultivo y la falta de coordinación en la operación entre los centros (Bórquez, 2009; Bustos, 2012; Iizuka y Katz, 2012, 2015). Al momento del virus ISA, el 72 por ciento de las concesiones de cultivo de salmón en Chile estaban ubicadas en un pequeño territorio de no más de 300 km², principalmente en la región de Los Lagos; en contraste, en Noruega el área total de cultivo se extendía por sobre 1.700 km² (Iizuka y Katz, 2012).

Las autoridades del sector público y representantes del gremio salmoneero intentaron minimizar las consecuencias de la crisis solicitando tranquilidad a la opinión pública. Sin embargo, a los pocos meses se hizo evidente la magnitud sociolaboral y sanitaria del brote infeccioso. Las exportaciones experimentaron una caída de 18 por ciento el año 2009 (Boisier 2013); el mismo año cerca del 60 por ciento de los centros de cultivo se encontraban paralizados y en 2010 la producción de salmón cayó en 500 mil toneladas desde su pico de 700 mil toneladas en 2006 (Iizuka y Katz, 2015). El impacto laboral significó 20.000 despidos de trabajadores en el período 2007-2009, casi un 60 por ciento de la fuerza laboral de la industria (Iizuka, 2016). Muchas de las empresas que tenían compromisos con el sector bancario incumplieron sus pagos, lo que dejó una deuda total estimada de entre US\$1.600 y 2.500 millones (Katz, Iizuka y Muñoz, 2011; Iizuka, 2016).

Frente a la crisis, las organizaciones ambientales que habían realizado denuncias sobre el modelo productivo de la industria aumentaron su acción política para promover reformas al marco regulatorio, que hasta 2008 se había

caracterizado por ser una regulación de mínimos, acordes a los intereses de los productores (Bermúdez, 2007; Paredes y Martínez, 2018). Así, la aguda crisis y el proceso de revisión de la normativa permitió una mayor visibilidad de las externalidades negativas de la industria salmonera y una mayor oportunidad de acción política a organizaciones medioambientales (Fløysand y Barton, 2014; Ospina-Peralta *et al.*, 2015).

La necesidad de revisar la regulación abrió ventanas de oportunidades políticas (Tarrow, 1997; Van der Heijden, 1997), con la posibilidad cierta de las organizaciones ambientalistas de participar en instancias de discusión regulatoria. La primera instancia que reflejó esta oportunidad para las organizaciones ambientalistas fue la Mesa del Salmón, grupo de trabajo que tenía como propósito enfrentar los desafíos sanitarios, ambientales y productivos generados a raíz de la crisis ISA. La Mesa fue dirigida por un exsubsecretario de Pesca y coordinada desde el Ministerio de Economía. La segunda ventana de oportunidad se abrió en el Congreso Nacional, en las discusiones del proyecto de Ley 20.434 que buscaba modificar la Ley General de Pesca y Acuicultura.

Las organizaciones ambientalistas, con matices, aceptaron la invitación y participaron en reuniones de trabajo especialmente planificadas para recoger la opinión de ONG e investigadores/as. Sin embargo, la incorporación de demandas del movimiento ambiental fue baja, afectando sólo mínimamente las nuevas regulaciones sanitarias y ambientales del sector (Vallejos, Oyarzun y Garrido, 2014; Rivera y Zahn, 2018). La crisis pudo haber significado que las reivindicaciones de las organizaciones ambientalistas se materializaran en regulaciones ambientales y sanitarias más estrictas. Sin embargo, la dirección de los cambios regulatorios fue orientada hacia el mantenimiento del modelo y no en realizar cambios significativos en materia ambiental.

En el cuadro 1, se detalla para una mayor comprensión del período de análisis (2001-2010), un cronología de hitos relevantes de los períodos precrisis y crisis.

Cuadro 1

Cronología de hitos relevantes período precrisis y período de la crisis ISA.

Fecha	Hito
Período precrisis	
2001	<ul style="list-style-type: none"> - Emergen las primeras organizaciones denunciantes del modelo productivo de la industria salmonera. - Se publicaron los reglamentos sanitario (RESA) y ambiental (RAMA) de la acuicultura en Chile. Pendientes de su elaboración desde 1991. - Chile se consolida como segundo productor de salmónes en el mundo.
2002-2004	<ul style="list-style-type: none"> - Campañas internacionales de denuncia de ONG ambientales - Acusaciones de Dumping de Canadá. - Salvaguardas al salmón chileno impuesto por la Unión Europea.
2005-2007	<ul style="list-style-type: none"> - Intensificación del despliegue de la coalición de ONG opositoras al modelo productivo. - Campaña de moratoria a la producción del salmón.
Julio 2007	<ul style="list-style-type: none"> - Detección de la presencia de Virus ISA. Explosiva propagación a otros centros de cultivo.
Período de la crisis ISA	
Julio- diciembre 2007	<ul style="list-style-type: none"> - Coalición desafiante de organizaciones ambientales se toman la agenda pública y se intensifican las confrontaciones con la coalición dominante (Estado-Industria). - Coalición dominante minimiza los efectos del virus ISA y anuncia pronta recuperación de la industria.
2008	<ul style="list-style-type: none"> - Debacle ambiental, sanitario, social y económica. Declaran zona de crisis laboral a las regiones del sur austral. - Se anuncia la creación de la Mesa del Salmón y se discuten modificaciones de los reglamentos: ambiental y sanitario.
2009	<ul style="list-style-type: none"> - La mesa del salmón presenta proyecto de Ley para rediseñar a la industria. - Se redactan los nuevos reglamentos de la industria salmonera: Ambiental (RAMA) y sanitario (RESA). - Comienza la discusión en el congreso para modificar la Ley General de Pesca y Acuicultura.
2010	<ul style="list-style-type: none"> - Se aprueba la Ley General de Pesca y Acuicultura. - Se dictan los nuevos reglamentos de la industria salmonera: Ambiental (RAMA) y sanitario (RESA). - Fuertes críticas de organizaciones de la coalición dominante a las nuevas regulaciones. - Reanudación de siembra de peces, expansión a regionales australes y comienzo del resurgimiento de la industria.

Fuente: elaboración propia.

Movimientos sociales y coaliciones promotoras

El artículo reúne dos campos de estudio: a) el proceso político en los movimientos sociales y b) las coaliciones promotoras en el proceso de políticas. A pesar del relacionamiento natural entre ambos campos de estudio, Weible *et al.* (2020) sugieren que existe poca evidencia sobre la relación entre movimientos sociales que potencialmente pueden participar en coaliciones promotoras o ser directamente parte de ellas. El enfoque del proceso político pone atención en el vínculo entre movimientos sociales y el sistema político institucionalizado. El entorno político proporciona un conjunto de oportunidades y amenazas para las distintas formas de movilización y para la influencia del movimiento social, las que son cruciales para explicar el éxito, fracaso y patrones de desarrollo de los movimientos sociales (Tarrow, 1997; Van der Heijden, 1997; Almeida y Brewster, 1998; Meyer y Minkoff, 2004).

En este campo de estudio, se analizan cómo las oportunidades de apertura de un sistema político pueden ser aprovechadas por los movimientos sociales o pueden pasar inadvertidas, resultando en una oportunidad perdida. Siguiendo a McAdam y Tarrow (2018), los movimientos no se movilizan contra amenazas objetivas ni aprovechan oportunidades objetivas, sino que, tanto las amenazas como las oportunidades pasan por un proceso de construcción y atribución social. Ninguna oportunidad, por abierta que esté, promoverá las movilizaciones a menos que sea visible para los retadores y sea percibida como una oportunidad por ellos; es decir, una oportunidad no reconocida por el movimiento social no puede ser considerada como oportunidad (Meyer y Gamson, 1999).

El impacto o influencia que puedan llegar a tener los movimientos sociales depende de la interacción permanente del contexto político y decisiones estratégicas de las organizaciones retadoras (McAdam y Tarrow, 2018), especialmente en el meso nivel donde se producen cambios legislativos y de políticas (Amenta *et al.*, 2010). El movimiento ambiental está constituido por redes informales de interacción que incluyen individuos, grupos y organizaciones comprometidas en una acción colectiva motivada por una identidad compartida o preocupación por problemas ambientales (Giugni y Grasso, 2015). Las organizaciones del movimiento ambiental constituyen la forma organizativa más formal y compleja de ese movimiento.

Los movimientos sociales intentan afectar el proceso de políticas públicas, incorporándose gradualmente en las estructuras y procedimientos existentes y este camino puede avanzar hacia la institucionalización, pero

también a la integración de demandas de los movimientos en las agendas y en las políticas públicas (Giugni, 1998). Por ello, importa develar si la acción de los movimientos ambientales que trabajaban para transformar el marco regulatorio de la salmonicultura tuvo consecuencias. Interesa, en particular, analizar el grado de éxito sustancial (Kriesi, 2004) del movimiento ambiental sobre los cambios regulatorios del sector, atendiendo que el estudio empírico de los movimientos sociales en el proceso de políticas públicas ha sido escaso (Rein y Schon, 1999; Elder y Cob, 2003; Casar y Maldonado, 2010).

Para situarse en el intersticio donde las organizaciones de los movimientos sociales interactúan con el Estado, para incidir en el proceso de políticas públicas, es necesario emplear un enfoque que facilite su análisis. Este es el caso de las coaliciones promotoras (*Advocacy Coalition -AC- Framework -ACF-*). Las coaliciones promotoras son grupos de individuos y organizaciones que actúan en política y comparten un núcleo de creencias políticas y se coordinan para influenciar el proceso político (Pierce y Weible, 2016). Las coaliciones promotoras constituyen un mecanismo por el que participantes con preferencias compartidas acerca de una política, agrupan sus intereses y experiencia para incrementar su influencia sobre una política pública (Weible *et al.*, 2020).

La utilización del enfoque AC permite completar la brecha de investigación acerca de los resultados de los movimientos sociales en el nivel institucional (Amenta y Young, 1999; López, 2012; Gamson, 2015; Cortez y Maillet, 2018; Flores-Mariscal, 2021). Es útil subrayar dos suposiciones del enfoque ACF que son importantes para comprender su potencialidad analítica. Primero, las políticas públicas constituyen en muchos sentidos la traducción de las creencias de las coaliciones victoriosas (Jenkins-Smith, Nohrstedt, Weible y Sabatier, 2014). Segundo, el enfoque de AC es especialmente útil para explicar las políticas públicas en procesos de contienda que pueden considerar conflictos sobre metas e información científica y técnica, y el dominio del estudio de políticas, como por ejemplo en el área de políticas medioambientales (Pierce, Peterson, Jones, Garrard y Vu, 2017). Desafortunadamente, el uso de ACF se ha llevado a cabo preferentemente en estudios de Países Europeos y Norte América (Pierce *et al.*, 2017). La investigación realizada constituye un avance en la cobertura geográfica en el uso de este enfoque.

Metodología

La investigación comprendió un estudio de caso sobre el proceso de cambio de regulación de la industria salmonera. Se utilizó como estrategia investigativa, el trazado de procesos (*process tracing*), que permite analizar exhaustiva y secuencialmente (George y Bennett, 2004) el proceso político para develar los mecanismos causales (Brady y Collier, 2010; Beach y Pedersen, 2013). Como ha sido estudiado, los sistemas políticos pueden responder a demandas de organizaciones de movimientos sociales en diferentes ámbitos de las políticas: permitir el acceso, incorporar o modificar temas de agenda, impulsar o modificar políticas, afectar el resultado de políticas, el impacto de las políticas y cambios estructurales (Burstein, Einwohner y Hollander, 1995). Esta investigación analiza el efecto sobre las políticas en los cuatro primeros niveles de afectación de políticas.

El estudio tuvo un marco temporal de una década (2001-2010). Se estableció el año 2001 como punto de partida, ya que ese año se publicaron los reglamentos ambiental y sanitario de la salmonicultura. El límite superior del período constituyó el punto en el que se promulgó la Ley General de Pesca y Acuicultura, luego de un amplio proceso de discusión, que es foco de este trabajo.

Se recurrió a fuentes de información secundaria consistentes en archivos documentales, tales como estudios, informes, minutas, reportes, etc. de instituciones públicas, ONG, empresas y asociaciones gremiales de la industria, entre otros documentos relevantes. Tres cuerpos normativos ocuparon una atención especial en el análisis: a) Ley General de Pesca y Acuicultura de 1991, que fue rediseñada en materia de acuicultura mediante proyecto de Ley N° 20.434 en 2010; b) Reglamento Ambiental para la Acuicultura (RAMA), D.S. N°320 de 2001 y c) Reglamento Sanitario para la Acuicultura (RESA), D.S. N° 319 de 2001. Ambos reglamentos (b y c) fueron modificados en 2008 a instancias de la Mesa del Salmón (cuadro 2). Para llevar adelante el análisis del proceso se construyó una base de datos con información proveniente de los dos principales medios de comunicación que recogen información sistemática sobre salmonicultura en Chile. Fueron analizadas 274 piezas de información que contenían noticias y opiniones de los principales actores del proceso. De las piezas analizadas, 143 corresponden al período previo a la crisis ISA y 131 al período de crisis (cuadro 3).

Cuadro 2

Leyes y normas ambientales y sanitarias del sector acuícola en Chile

Normativa	Origen	Arena política
Ley General de Pesca y Acuicultura N° 18.892 de 1991 Decreto N° 430.	Constitución Política de Chile	Congreso Nacional: Cámara de Diputados y Senadores
Reglamento Ambiental para la Acuicultura D.S. N° 320 de 2001	Art. 74 inciso 3° y Art. 87 Ley General de Pesca y Acuicultura	Mesa del Salmón
Reglamento de medidas de protección, Control y Erradicación de enfermedades de alto riesgo para las especies hidrobiológicas. D.S. N° 319 de 2001.	Artículo 86° de la Ley General de Pesca y Acuicultura	Mesa del Salmón

Fuente: elaboración propia.

Cuadro 3

Unidades de registro y análisis crítico

Período	Medio	Total registros	Total Seleccionadas	Total Analizadas
Pre-Crisis	Aqua	362	155	101
	Intrafish	215	102	42
	Total, precrisis	577	257	143
Crisis	Aqua	285	112	89
	Intrafish	120	85	32
	Total, crisis	405	197	131

Fuente: elaboración propia.

Las coaliciones promotoras

La coalición dominante: la alianza Industria-Estado

La salmonicultura en Chile evidencia una estrecha relación entre el Estado y la industria desde sus orígenes hasta la consolidación industrial (Fernández y Miranda, 2012; Negoita y Block, 2012; Boisier, 2013; Hosono, 2016; Irrázaval, 2016). Negoita y Block (2012) sostienen que el éxito industrial de este sector no hubiera sido posible sin la estrategia de red de desarrollo

impulsada por el Estado. La intervención del Estado, luego de la promoción inicial del sector, continuó y se materializó a través de la entrega de concesiones acuícolas y la expansión de la industria en las regiones australes de Aysén y Magallanes, a comienzos de la década de los años 2000 (Katz *et al.*, 2011), (figura 1).

Figura 1
Esquema de coaliciones promotoras en el proceso de regulación de la industria del salmón



Fuente: elaboración propia.

Esta red dominante compuesta por agencias estatales, empresas salmoneeras y sus organizaciones gremiales, no sólo se ocupó del desarrollo industrial y promoción en mercados internacionales. Esta coalición también generó políticas, regulaciones y acuerdos voluntarios en materias ambientales y sanitarias. En los primeros 20 años (1980-2000) la industria no contaba con normativas que regularan la actividad en Chile. El principal marco regulatorio del sector está constituido por la Ley General de Pesca y Acuicultura, promulgada en el año 1991 y los Reglamentos ambiental (RAMA) y sanitario (RESA), publicados diez años después de la entrada en vigor de la Ley, período que ha sido llamado como de «silencio ecológico» (Fløysand y Barton, 2010).

Tanto el RAMA como el RESA (cuadro 4) fueron producto de un trabajo conjunto y colaborativo, dirigido y coordinado por la Subsecretaría

de Pesca (Subpesca), apoyada por Sernapesca y asociaciones gremiales del sector acuícola, principalmente el gremio salmonero. La elaboración de estos reglamentos fue una iniciativa impulsada por la Asociación de Productores de Salmón y Trucha (APTS). Prueba de ello, es que uno de los principales insumos del RESA, los Manuales de Procedimiento Higiénico Sanitario, fueron desarrollados e implementados por el Instituto Tecnológico del Salmón (Intesal), un instituto de investigación del principal gremio salmonero (Aqua, 2002). Una vez aprobados ambos reglamentos, el presidente de APTS expresó su profunda satisfacción de la puesta en vigencia de las nuevas reglamentaciones, reconociendo la disposición siempre favorable de las autoridades gubernamentales para concretar esta iniciativa (Aqua, 2001).

Cuadro 4

Regulaciones y actores participantes de su diseño y elaboración

Iniciativa	Actores Involucrados	Propósito
Reglamento Ambiental D.S. N°320 de 2001	Subpesca, Sernapesca, SalmonChile, Intesal, Asociación de Mitilicultores de Chile (AmiChile), Asociación de Productores de Ostras y ostiones de Chile (Apooch) y Asociaciones de algueros, Académicos y científicos.	Normar aspectos ambientales del modelo productivo.
Reglamento Sanitario D.S. N° 319 de 2001	Subpesca, Sernapesca, SalmonChile, Intesal, Apooch y Asociaciones de algueros, AmiChile.	Mantener el resguardo sanitario del territorio nacional.

Fuente: elaboración propia.

La vigencia de los nuevos reglamentos no se tradujo en un mejor desempeño ambiental y sanitario de las empresas salmoneras. Las denuncias por malos manejos sanitarios se fueron haciendo cada vez más

intensas. En este contexto, la coalición Estado/industria impulsó una nueva estrategia, enfocada en la mayor apertura de mercados y en contrarrestar los cuestionamientos ambientales y sanitarios a la que estaba constantemente sometida.

Frente a estos acuerdos voluntarios, las organizaciones ambientales acusaron el grado de colusión entre industria y Estado, socavando el rol regulador del sector público (Intrafiash, 2006). La coalición dominante respondió a los denunciantes reclamando los «oscuros» aportes financieros que recibían las organizaciones ambientales desde el exterior. La coalición Estado/industria resaltó la «sobre regulación» de la industria en comparación con otros sectores económicos, así como los aportes económicos y sociales de la industria en sectores alejados geográfica y políticamente. En palabras de representantes de la industria, sin la actividad salmonera muchas zonas del país volverían a la edad de piedra (Aqua, 2008). Además, esta alianza recurrió a campañas de marketing y difusión como «El salmón del fin del mundo» (2008), campaña de alcance internacional impulsada por SalmonChile, y financiada con recursos estatales, para hacer frente a denuncias publicadas en *New York Times* durante la crisis del virus ISA (Sánchez, 2009).

La coalición desafiante: las organizaciones del movimiento ambiental

La coalición de organizaciones ambientales en torno a la actividad industrial del salmón comenzó a fines de la década de 1990 a través de organizaciones nacionales como Terram y Ecoceanos, e internacionales como WWF y Oceana. Estas organizaciones denunciaron los impactos ambientales, como el uso excesivo de antibióticos y productos químicos perjudiciales para la salud animal y humana, los constantes escapes de salmones de los centros de cultivo que afectaban a lagos y estuarios, la contaminación con residuos líquidos y sólidos del fondo marino, la contaminación de aguas lacustres y la desregulada capacidad de carga de los ecosistemas intervenidos. Previo a la crisis provocada por el virus ISA, el frente medioambiental desplegó campañas de denuncias nacionales e internacionales, generó alianzas de trabajo con otras organizaciones ambientales internacionales, realizó seminarios y talleres de discusión, produjo informes e investigaciones científicas, y realizó un constante cabildeo con autoridades de gobiernos y parlamentarios (cuadro 5).

Cuadro 5

Síntesis de focos de atención ambiental y estrategias del movimiento ambiental salmoneero

ONG	Focos de Atención	Estrategias
WWF	<ul style="list-style-type: none"> 1.- Escapes de salmones 2.- Producción de salmón en zonas lacustres 3.- Dependencia de la pesca industrial 	<ul style="list-style-type: none"> 1.- Programa Reducción de Impactos 2.- Investigaciones científicas 3.- Talleres científicos 4.- Impulsor de Diálogos sobre Salmonicultura
Oceana	<ul style="list-style-type: none"> 1.- Uso excesivo de antibióticos y productos químicos prohibidos 2.- Escapes de salmones 3.- Localización de salmoneras en zonas de alto valor ecológico 4.- Sobreproducción 	<ul style="list-style-type: none"> 1.- Estudios e investigaciones 2.- Denuncias en medios de comunicación 3.- Cabildeo con parlamentarios y gobiernos locales 4.- Alianzas y campañas nacionales e internacionales
Terram	<ul style="list-style-type: none"> 1.- Escapes de Salmones 2.- Uso excesivo de antibióticos 3.- Tasas de conversión 4.- Eutrofización del fondo marino 5.- Contaminación de entornos naturales aledaños a los centros de producción 6.- Sobreproducción 	<ul style="list-style-type: none"> 1.- Investigaciones, informes, análisis de políticas públicas 2.- Participante de campañas Internacionales 3.- Impulsor Campañas Nacionales 4.- Talleres, capacitaciones y workshops 5.- Cabildeo con gobierno y parlamento 6.- Denuncias en medios de comunicación
Ecoceanos	<ul style="list-style-type: none"> 1.- Escapes de salmones 2.- Matanza de mamíferos y aves marinas 4.- Eutrofización de la columna y fondo marino 5.- Uso indiscriminado de antibióticos 6.- Depredación de fauna marina nativa 7.- Sobreproducción 8.- Vertederos industriales ilegales 	<ul style="list-style-type: none"> 1.- Denuncia y concientización en medios de comunicación masivos 2.- Seminarios y talleres 3.- Estudios e investigaciones 4.- Participante de campañas internacionales 5.- Impulso de campañas nacionales 6.- Cabildeo político 7.- Judicialización de conflictos

Fuente: elaboración propia.

En la coalición ambiental existían organizaciones que difieren en pensamiento, creencias y acciones, lo que evidencia la presencia de distintas corrientes ideológicas. Esta heterogeneidad ha sido documentada en estudios sobre conflictos socioambientales en diferentes países y en tipos de industrias extractivas y de uso intensivo de recursos naturales (Bebbington, 2004; Santana, 2005; Tobasura, 2007).

En el caso del movimiento ambiental chileno, Carruthers (2001) identifica tres grandes orientaciones ideológicas: conservacionismo, ambientalismo y ecologismo. Las organizaciones de tipo conservacionistas generalmente no cuestionan ni buscan influir en el modelo económico y político, desarrollan críticas constructivas-colaborativas, tienden a no entrar en conflictos con representantes industriales e instituciones gubernamentales y orientan su trabajo en la reducción de los impactos. Su presencia en la salmonicultura está dada a través de WWF.

La corriente ambientalista, de tendencia reformista, se orienta directamente a incidir en la arena política. Proponen generar un cambio en las políticas ambientales y sus acciones están dirigidas a producir propuestas a instituciones gubernamentales y a la industria. En el conflicto en torno a la salmonicultura se pueden identificar a las fundaciones Terram y Oceana en esta corriente ideológica.

Por último, el ecologismo apunta a cambios radicales en el desarrollo económico y el sistema político, buscan sacar los recursos naturales de la economía de mercado y de la racionalidad mercantil, y resolver la inequidad en la redistribución de las utilidades generadas. El carácter rupturista y confrontacional de sus acciones hace muy difícil que puedan llegar a acuerdos negociados, por lo que son permanentemente (auto) excluidos de las instancias de decisión. En el conflicto salmonero, destaca el Centro Ecoceanos entre las organizaciones ecologistas.

Al trabajo de las principales ONG en el sector salmonero, se sumaron muchos otros actores con vocación ambiental. Organizaciones internacionales como *Green Peace*, *The Nature Conservancy*, *Pew Environmental Trust*, *Friend of the Earth*, OLCA, Oxfam, participaron en campañas y acciones de denuncia a la industria salmonera en Chile. A nivel nacional, se sumaron otras ONG, tales como el Centro de Ballena Azul y Conservación Marina, Coordinadora Patagonia sin Salmoneras, Cenda, Canelo de Nos, Centro de Conservación Cetácea, entre otras.

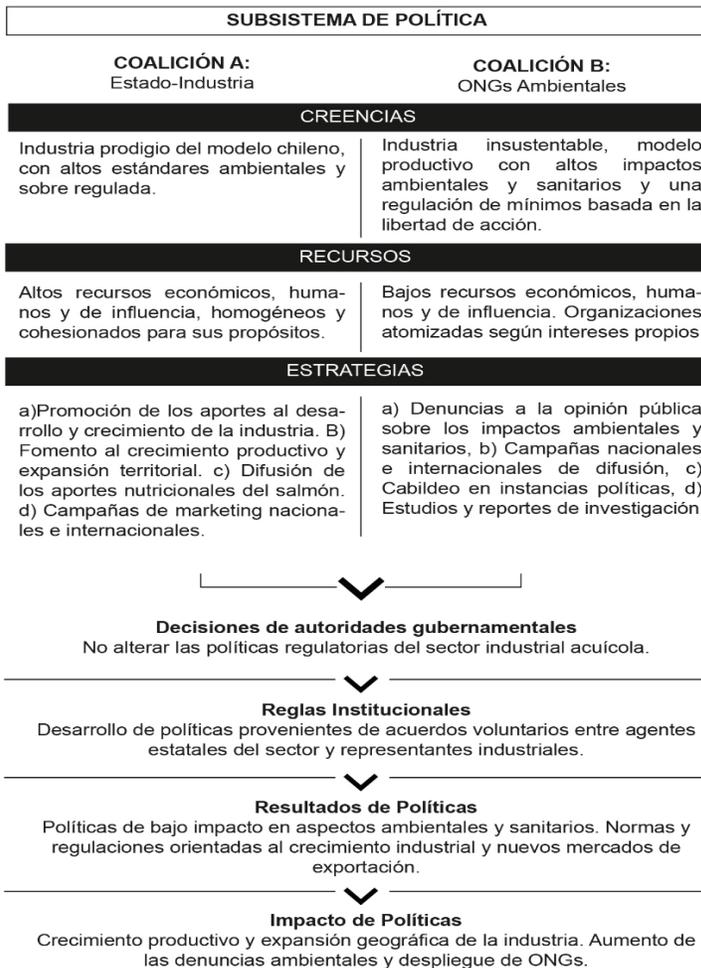
La arena política del conflicto y las acciones en las ventanas de oportunidad

Las coaliciones promotoras previo a la crisis

Pierce *et al.* (2017) sugieren un marco conceptual para visibilizar el entramado de actores, relaciones y espacios de disputa política de coaliciones.

Figura 2

Síntesis de escenario de despliegue de coaliciones promotoras en la arena de políticas y regulaciones ambientales antes de la crisis Salmonera



Fuente: elaboración propia. Adaptación modelo teórico de Pierce *et al.* (2017).

En este modelo conceptual interactúan entre sí cuatro dimensiones: 1) los parámetros relativamente estables, en donde las decisiones son tomadas por la coalición dominante Estado-industria con poca apertura a la influencia de actores desafiantes; 2) las estructuras de oportunidades de la coalición dominante a largo plazo que destaca por la alineación ideológica y estratégica entre los actores que la conforman, orientada a mantener una estabilidad regulatoria favoreciendo la expansión de la industria, la diversificación de mercados y el aumento de producción; 3) los eventos externos que están fuera del control directo de la coalición dominante y que pueden influir en la estabilidad, competitividad y crecimiento de la industria salmonera; 4) por último, las restricciones en el corto plazo y recursos de los actores en el subsistema que corresponden a los desafíos inmediatos que enfrenta la industria, como las denuncias por concentración geográfica, denuncias por dumping de países competidores y denuncias por parte de las organizaciones de la coalición desafiante.

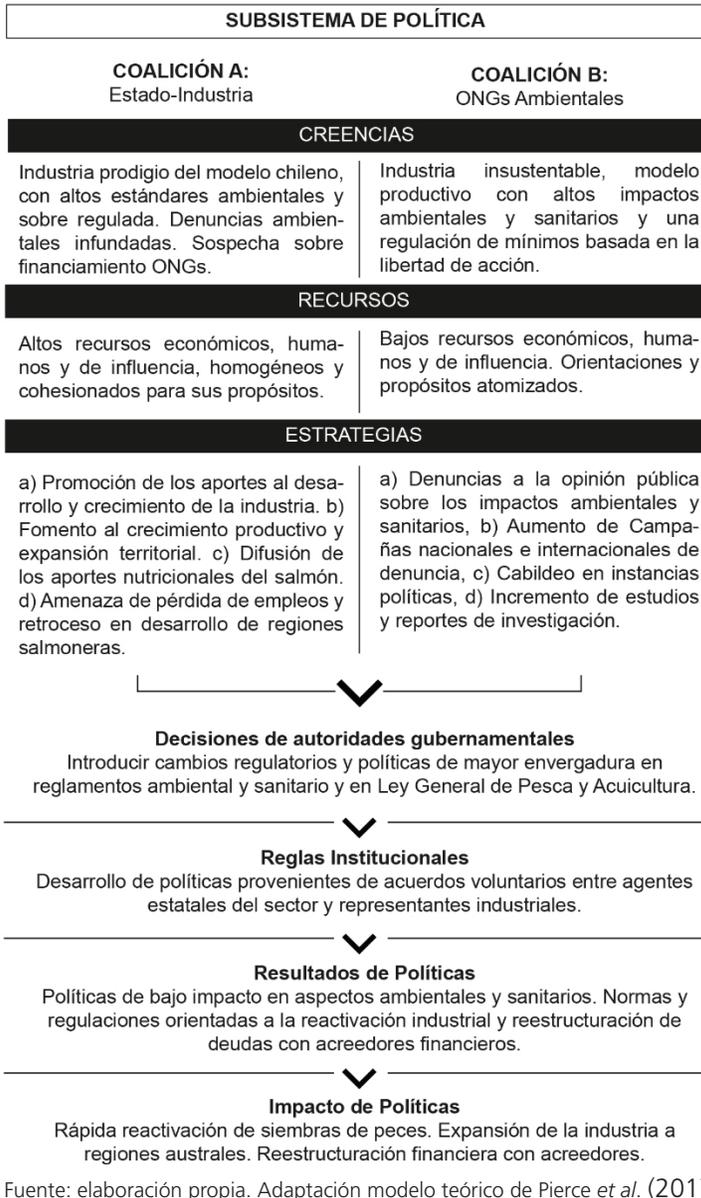
Estas dimensiones afectan directamente al subsistema de política del sector, donde se desenvuelve la coalición dominante y la coalición desafiante. En el caso de la salmonicultura, las coaliciones dominante y desafiante mantuvieron un largo período de estabilidad, caracterizado por la clausura del espacio político para las organizaciones ambientales (figura 2).

Las coaliciones promotoras durante la crisis

Las principales ONG fueron invitadas a participar en iniciativas de la Mesa del Salmón y en las discusiones desarrolladas en el Congreso Nacional sobre las modificaciones a la Ley General de Pesca y Acuicultura. Por primera vez, las ONG ambientalistas eran consideradas formalmente en la discusión de procesos regulatorios de la industria. El movimiento ambiental tuvo la capacidad de ampliar la agenda. La magnitud de la crisis forzó a la coalición defensora a ceder ámbitos de regulación que habían sido parte de la plataforma de las organizaciones ambientales. En este sentido, la percepción pública acerca de la magnitud de la crisis salmonera permitió a las organizaciones ambientalistas incluir tópicos de interés y ampliar la agenda (Ryan y Gamson, 2006). Sin embargo, ello no aseguraba que la dirección de las reformas terminara siendo hegemonizada por estas organizaciones (figura 3).

Figura 3

**Síntesis de escenario de despliegue de coaliciones promotoras
en la arena de políticas y regulaciones ambientales durante la crisis,
y en el marco de la apertura de oportunidades políticas**



El rol de la coalición desafiante en la ventana de oportunidad

El despliegue y desenvolvimiento de las organizaciones en las ventanas de oportunidades políticas fueron dispares y con resultados diversos. WWF fue invitada a participar de la ronda de entrevistas y talleres realizados por la Mesa del Salmón, pero su participación se restringió a dicho evento y, posterior a eso, no desarrolló estrategias de cabildeo o comunicacionales para influir en las decisiones de la Mesa. En el caso de las modificaciones de la Ley General de Pesca y Acuicultura discutida en el Congreso Nacional, dicha organización se abstuvo de participar y no asistió a las reuniones realizadas en las comisiones de pesca y acuicultura de la cámara de diputados y de senadores.

Por otra parte, Oceana y Terram estuvieron constantemente vinculadas al quehacer del grupo de trabajo en torno a la Mesa del Salmón. Además de haber sido entrevistadas, entregaron una serie de propuestas de cambios regulatorios. Ambas organizaciones llevaron a la opinión pública los avances de la Mesa, denunciaron las omisiones ambientales y desplegaron un amplio cabildeo con autoridades, parlamentarios y representantes privados. A pesar de las propuestas realizadas por ambas ONG, los avances regulatorios considerados en el proceso decisional no las dejaron satisfechas. La exclusión de sus propuestas sobre los escapes de salmones y la mayor regulación sobre el uso indiscriminado de antibióticos y productos químicos fueron muy resentidas por ambas organizaciones, que manifestaron sobre las nuevas medidas reglamentarias que eran cortoplacistas y no resolvían los problemas de fondo, careciendo de una visión integral (Terram, 2008). Del mismo modo, Oceana y Terram, participaron activamente en las discusiones que se llevaron a cabo en las comisiones de Pesca y Acuicultura de la Cámara de Diputados y Senadores para impulsar las demandas hechas en la Mesa del Salmón. A pesar de un intenso cabildeo con parlamentarios de distintos sectores políticos, no tuvieron el éxito esperado.

En el caso de Ecoceanos, manteniendo su lógica radical, participó en las entrevistas de la Mesa del Salmón, pero al ver que la instancia no propondría regulaciones en el ámbito laboral y sólo se limitaría a escasas consideraciones ambientales, se restaron de seguir participando. Situación similar ocurrió en su participación en las discusiones de la Ley General de Pesca y Acuicultura, instancia donde cuestionó los acuerdos alcanzados, deslegitimando a las autoridades de gobierno por sostener estrechos vínculos con la industria y denunciando posibles conflictos de intereses presentes en las discusiones de la nueva normativa ambiental. La organización denunció que las medidas en

discusión tenían como propósito el salvataje económico de las empresas, sin enfrentar el problema estructural de la industria salmonera. Ecoceanos junto a organizaciones ciudadanas, federaciones de trabajadores y parlamentarios entregaron a la presidenta Michelle Bachelet una solicitud para que retirara el proyecto de Ley, alegando que éste le entregaría en propiedad a las compañías salmonicultoras amplias zonas marinas en el sur de Chile para que las hipotecaran en los bancos y así pagar sus millonarias deudas, y obtener nuevos créditos (Aqua, 2009).

Las consecuencias del proceso deliberativo de las regulaciones para la salmonicultura

Al finalizar el proceso de discusión para la actualización de los reglamentos ambiental y sanitario, la coalición defensora de políticas, centralizada y altamente cohesionada e integrada por agencias estatales y gremios industriales, tomaron el control del proceso de rediseño de las regulaciones del sector, lo que impidió que se introdujeran cambios profundos en materia ambiental. Esta coalición fue exitosa en evitar cambios profundos en materias ambientales y sanitarias.

Un concepto útil para comprender el rol de actores con poder estructural e instrumental en la economía política (Fairfield, 2015) permite comprender el amplio poder del que gozaba el gremio salmonero en el momento de la crisis y en proceso de configuración de la reforma a la salmonicultura. Nussbaum, Pavez y Ramírez (2012) sostienen que la conformación de la red dominante, constituida por el gremio salmonero, el Estado y el sistema bancario, explica en gran medida el sentido de las nuevas políticas y la reglamentación sanitaria y ambiental.

La coalición formada por organizaciones ambientalistas lograron resultados parciales (Kriesi, 2004; Amenta *et al.*, 2010). Los resultados estuvieron acotados a dos etapas del proceso de influencia potencial de un movimiento social en políticas públicas: la agenda y la formulación. Siguiendo el modelo de influencia de los movimientos sociales en políticas públicas sugerido por López (2012), las organizaciones ambientalistas tuvieron un «éxito parcial» en una dimensión proactiva del movimiento social al afectar: a) el acceso a los canales institucionales de decisión de la política, b) al *establecimiento* parcial de la agenda regulatoria, y c) la *adopción* parcial del contenido de la agenda. Por otra parte, investigaciones situadas en ACF sugieren que los cambios de política pueden ser mayores (cambios en objetivos de políticas

gubernamentales o programas) o menores o secundarios (referidos a instrumentales o secundarios) (Pierce *et al.*, 2017). El análisis de los cambios introducidos refleja que son menores en los reglamentos ambientales y sanitarios (Rivera y Zahn, 2018).

La desilusión por la falta de cambios sustantivos en las regulaciones ambientales y sanitarias de la industria se reflejan en la revisión crítica de la mayoría las organizaciones. Oceana, si bien destacó avances específicos en materia ambiental y sanitaria, afirmó que las modificaciones a la Ley de Pesca y Acuicultura pusieron su mayor énfasis en asegurar las condiciones económicas y financieras de las empresas salmoneras (Arroyo, 2011). En opinión de la organización la gravedad de la crisis ambiental y sanitaria no fue suficiente para que los legisladores realizaran cambios profundos y estructurales al sistema de producción de salmón en Chile.

Terram criticó las nuevas normativas que se tramitaron en el Parlamento. A juicio de la organización, la nueva normativa no fue capaz de atender los problemas sanitarios y ambientales que llevaron a la mayor crisis de esta industria en su historia, y los cambios introducidos no fueron suficientes para garantizar mejoras importantes para el futuro de esta actividad. La organización también criticó el enfoque economicista que tuvo la nueva normativa, propiciada fundamentalmente para reflotar a la alicaída industria salmonera y lograr concretar acuerdos con sus acreedores financieros (Liberrona, 2009).

En el caso de Ecoceanos, las críticas al nuevo marco regulatorio de la salmonicultura fueron enormes. Para esta ONG el proceso legislativo y regulatorio se dio en un marco inconstitucional de privatización del mar en favor de las empresas salmoneras. El carácter inconstitucional la Ley de Pesca y Acuicultura llevó a hipotecar bienes nacionales de uso público entregados gratuitamente por el Estado para avalar la billonaria deuda privada de 2.500 millones de dólares que tienen un grupo de empresas salmoneras con sus bancos acreedores (OLCA, 2009).

La visión crítica de las organizaciones ambientalistas una vez cerrada la ventana de oportunidad política abierta con la crisis salmonera, parece ser un patrón común en otros conflictos en los que se encuentran sectores económicos globalizados y Estados nacionales con mínima capacidad e interés regulatorio, como el caso de Chile. Ospina-Peralta *et al.* (2015), analizando las dinámicas territoriales de desarrollo de áreas rurales bajo la influencia de actores extraterritoriales, demuestran que las instituciones ambientales,

que emergen para regular el acceso o manejo de los recursos naturales en economías periféricas, son muy débiles. Esa debilidad está explicada por el poder de las coaliciones extraterritoriales y la escasa capacidad de incidencia de las coaliciones alternativas, de las que las ONG ambientales –locales e internacionales– constituyen una fuerza relevante.

Una cuestión interesante es la secuencia de transformaciones que una acción limitada puede tener en el mediano y largo plazo. La acción e incidencia de una organización como el movimiento ambiental puede afectar sólo parcialmente alguna legislación, pero ese punto de inflexión puede significar una secuencia de transformación decisivas que se pueden perpetuar (Pierson, 2000). Investigaciones realizadas en la acción de movimientos sociales en largas escalas de tiempo (Htun y Weldon, 2012; Weldom, 2012) también invitan a examinar, desde una perspectiva histórica de mayor alcance, la acción de las organizaciones de movimientos sociales sobre las políticas.

Conclusiones

Este estudio utilizó los marcos analíticos del proceso político en los movimientos sociales y coaliciones promotoras de intereses, como un esfuerzo analítico complementario para comprender mejor el proceso de rediseño de las regulaciones del sector salmonero. En conjunto, ambas perspectivas, permiten observar el despliegue de estrategias y acciones de las ONG del movimiento ambiental, en un marco de acción política dada por la ventana de oportunidad abierta por la crisis salmonera. Del mismo modo, permiten singularizar a los actores más relevantes que participaron del proceso político deliberativo de nuevas regulaciones para el sector salmonero.

El estudio de caso permitió un análisis de 10 años de proceso de políticas públicas del sector acuícola. Este examen permitió tener un conocimiento más acabado de: 1) las regulaciones precrisis y las regulaciones resultantes del proceso de rediseño, pudiendo analizar los cambios normativos en materia ambiental y sanitaria; 2) las condiciones que favorecieron la conformación de las coaliciones de defensa y la desafiante, especificando a los actores relevantes y los desencuentros ideológicos y políticos; y, 3) las tácticas y acciones de las coaliciones, y su despliegue en diferentes contextos políticos y sociales.

La investigación identifica dos coaliciones relevantes en la configuración del espacio político de las políticas regulatorias de la salmonicultura. Por un lado, existe una asociación entre agencias del Estado y organizaciones de

la industria altamente cohesionada. Entre ambos, existen vínculos y trabajo colaborativo desde los inicios de la industria en Chile; casi 50 años trabajando para desarrollar, consolidar y promover la industria chilena. Estos vínculos históricos, han hecho que ambos compartan principios u objetivos de políticas para el sector. Ambas cuestiones hacen de esta red de organizaciones una comunidad política altamente cohesionada.

Por otro lado, una coalición desafiante más heterogénea, compuesta por organizaciones ambientalistas, con distintas visiones del conflicto, cambios regulatorios y legislativos, diferentes estrategias utilizadas y disponibilidad de recursos. Estas características condicionaron la existencia de alianzas acotadas y actividades aisladas, conformando una coalición inestable y con escasa cohesión.

La influencia de las ONG en los cambios regulatorios en materia ambiental y sanitaria se tradujo en aspectos tales como los escapes de salmones, el uso desregulado de antibióticos, la deposición de desechos y las altas densidades de cultivo. Estas materias sufrieron modificaciones en el proceso regulatorio que siguió la crisis salmonera.

Futuras investigaciones podrían avanzar en el conocimiento de los alcances de largo plazo de estas modificaciones. A pesar del juicio crítico de las propias organizaciones ambientales sobre los resultados de su incorporación en el proceso político decisional de las reformas legales y reglamentarias a la salmonicultura, esas modificaciones podrían haber generado transformaciones mayores en la mayor autonomía y capacidad de las agencias estatales y con ello una reconfiguración de las relaciones entre los actores y las coaliciones en la arena política.

Referencias bibliográficas

Almeida, Paul y Linda Brewster (1998). «Political Opportunities and Local Grassroots Environmental Movements: The case of Minamata», en *Social Problems*, 45, 1, pp. 37-60. Oxford. <https://doi.org/10.2307/3097142>

Amenta, Edwin, Kenneth T. Andrews y Neal Caren (2018). «The political institutions, processes, and outcomes movements seek to influence», en David Snow, Sarah A. Soule, Hanspeter Kriesi y Holly J. McCammon, eds., *The Wiley Blackwell companion to social movements*. Oxford: John Wiley & Sons.

Amenta, Edwin, Neal Caren, Elizabeth Chiarello y Yang Su (2010). «The political consequences of social movements», en *Annual Review of Sociology*, 36, pp. 287-307. Palo Alto. <https://doi.org/10.1146/annurev-soc-070308-120029>

- Amenta, Edwin, Thomas Elliott, Nicole Short, Amber Celina Tierney, Didem Türko lu, y Burrell Vann Jr.** (2017). «From bias to coverage: What explains how news organizations treat social movements», en *Sociology Compass*, 11, 3, pp. 1-12. New Jersey. <https://doi.org/10.1111/soc4.12460>.
- Amenta Edwin y Michael P. Young** (1999). «Making and Impact: Conceptual and Methodological Implications of the Collective Goods Criterion», en Marco Giugni, Doug McAdam y Charles Tilly, eds., *How Social Movements Matter*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Arroyo, Cristian** (2011). «Oceana pide rechazo a Proyecto de Ley sobre salmonicultura y propone estrategias de desarrollo sustentable para la Patagonia». Disponible en: <https://chile.oceana.org/comunicados/oceana-pide-rechazo-proyecto-de-ley-sobre-salmonicultura-y-propone-estrategia-de/>. Consultado el 15-08-2021.
- Aqua** (2001). «Satisfecha por la puesta en vigencia del RAMA». Disponible en: <http://www.aqua.cl/2001/12/18/satisfecha-por-la-puesta-en-vigencia-del-rama-2/>. Consultado el 03-07-2021.
- Aqua** (2002). «Celebra entrada en vigencia de Reglamento Sanitario». Disponible en: <http://www.aqua.cl/2002/01/30/celebra-entrada-en-vigencia-de-reglamento-sanitario-2/>. Consultado el 15-07-2021.
- Aqua** (2008). «César Barros responde a campaña de ONG». Disponible en: <https://www.aqua.cl/2008/01/17/cesar-barros-responde-a-campana-de-ong/>. Consultado el 18-08-2021.
- Aqua** (2009). «Solicitan a Bachelet retirar proyecto que modifica la Ley General de Pesca y Acuicultura». Disponible en: <https://www.aqua.cl/2009/07/23/solicitan-a-bachelet-retirar-proyecto-que-modifica-la-ley-general-de-pesca-y-acuicultura/#>. Consultado el 12-09-2021.
- Beach, Derek y Rasmus Brun Pedersen** (2013). *Process-tracing methods: Foundations and guidelines*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Bergman, Noam** (2018). «Impacts of the fossil fuel divestment movement: Effects on finance, policy and public discourse», en *Sustainability*, 10, 7, pp. 2529. Basel. <https://doi.org/10.3390/su10072529>
- Bebbington, Anthony** (2004). «NGOs and uneven development: geographies of development intervention», en *Progress in human geography*, 28, 6, pp. 725-745. Thousand Oaks. <https://doi.org/10.1191/0309132504ph516oa>
- Bermúdez, Jorge** (2007). «Política y regulación ambiental de la acuicultura chilena», en *Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso*, 28, 1, pp. 307-333. Valparaíso.
- Boisier, Guy** (2013). «La salmonicultura en Chile: del clúster al territorio», en José Ossandón y Eugenio Tironi, eds., *Adaptación: la empresa chilena después de Friedman*. Santiago: Salesianos Impresores.
- Bórquez, Rodrigo** (2009). «Banqueros vs. Salmonicultores: Un conflicto de intereses», en *Análisis de Coyuntura Económica*, Publicaciones Fundación Terram.
- Brady, Henry y David Collier** (2010). *Rethinking Social Inquiry: Diverse Tools, Shared Standards*. Plymouth: Rowman & Littlefield.
- Burstein, Paul y April Linton** (2002). «The Impact of Political Parties, Interest Groups, and Social Movement Organizations on Public Policy: Some Recent Evidence and Theoretical Concerns», en *Social Forces*, 81, 2, pp. 380-408. North Carolina. <https://doi.org/10.1353/sof.2003.0004>

- Burstein, Paul, Rachel Einwohner y Joselyn Hollander** (1995). «The success of political movements: A bargaining perspective», en J. Craig Jenkins y Bert Klandermans, eds., *The politics of social protest: Comparative perspectives on states and social movements*. University of Minnesota Press
- Bustos, Beatriz** (2012). «Brote del virus ISA: Crisis ambiental y capacidad de la institucionalidad ambiental para manejar el conflicto», en *Eure*, 38, 115, pp. 219-245. Providencia. <http://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612012000300010>.
- Carruthers, David** (2001). «Environmental politics in Chile: legacies of dictatorship and democracy», en *Third World Quarterly*, 22, 3, pp. 343-358. Oxfordshire. DOI: 10.1080/01436590120061642.
- Casar, María Amparo y Claudia Maldonado** (2010). «Formación de agenda y procesos de toma de decisiones. Una aproximación desde la ciencia política», en Mauricio Merino y Guillermo M. Cejudo, eds., *Problemas, decisiones y soluciones. Enfoques de política pública*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica
- Cortez, Mauricio y Antoine Maillet** (2018). «Trayectoria multinivel de una coalición promotora e incidencia en la agenda política nacional. El caso del conflicto de Pascua Lama y la ley de glaciares en Chile», en *Colombia Internacional*, 94, pp. 3-25. Bogotá. <https://doi.org/10.7440/colombiain94.2018.01>.
- Dalton, Russell, Steve Recchia y Robert Rohrschneider** (2003). «The environmental movement and the modes of political action», en *Comparative Political Studies*, 36, 7, pp. 743-771. Thousand Oaks. <https://doi.org/10.1177/0010414003255108>
- Elder, Charles D. y Roger W. Cobb** (2003). «Formación de la agenda. El caso de la política de los ancianos» en Luis F. Aguilar Villanueva, eds., *Problemas públicos y agenda de gobierno*, México D.F.: Miguel Ángel Porrúa.
- Fairfield, Tasha** (2015). «Structural power in comparative political economy: perspectives from policy formulation in Latin America», en *Business and Politics*, 17, 3, pp. 411-441. Cambridge. <https://doi.org/10.1515/bap-2014-0047>
- Fernández, María Ignacia y Daniela Miranda** (2012). «Coaliciones, dinámicas territoriales y desarrollo: el caso de la coalición salmonera en Chiloé Central». Documento de Trabajo n° 108, Rimisp.
- Flores-Mariscal, Juan Roberto** (2021). «El modelo de coaliciones promotoras», en *Revista Mexicana de Estudios de los Movimientos Sociales*, 5, 2, pp. 53-79. Ciudad de México.
- Fløysand, Arnt, Jonathan Barton y Álvaro Román** (2010). «La doble jerarquía del desarrollo económico y gobierno local en Chile: El caso de la salmonicultura y los municipios chilotes», en *Eure*, 36, 108, pp. 123-148. Providencia. <http://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612010000200006>
- Fløysand, Arnt y Jonathan Barton** (2014). «Foreign direct investment, local development and poverty reduction: the sustainability of the salmon industry in Southern Chile» en Cathrine Brun, Piers Blaikie y Michael Jones, eds., *Alternative development: unravelling marginalization, voicing change*. Londres - Nueva York: Routledge.
- Gamson, William** (2015). «Defining Movement 'Success'», en Jeff Goodwin y James Jasper, eds., *The social movements reader: cases and concepts*. West Sussex: Blackwell Publishing Ltd.
- George, Alexander y Andrew Bennett** (2005). *Case studies and theory development in the social sciences*. Cambridge: MIT Press.

Giugni, Marco (2007). «Useless protest? A time-series analysis of the policy outcomes of ecology, antinuclear, and peace movements in the United States, 1977-1995», en *Mobilization*, 12, 1, pp. 53-77. San Diego. DOI:10.17813/maiq.12.1.b05j1087v7pxg382.

Giugni, Marco (1998). «Was it worth the effort? The outcomes and consequences of social movements», en *Annual review of sociology*, 98, pp. 371-393. San Mateo, California. <https://doi.org/10.1146/annurev.soc.24.1.371>.

Giugni, Marco y **María Grasso** (2015). «Environmental movements in advanced industrial democracies: Heterogeneity, transformation, and institutionalization», en *Annual Review of Environment and Resource*, 40, pp. 337-361. San Mateo, California. <https://doi.org/10.1146/annurev-environ-102014-021327>.

Giugni, Marco y **Sakura Yamasaki** (2009). «The policy impact of social movements: a replication through qualitative comparative analysis», en *Mobilization*, 14, 4, pp. 467-484. San Diego. DOI: 10.17813/maiq.14.4.m2w21h55x5562r57.

Hosono, Akio (2016). «Genesis of Chilean Salmon Farming» en Akio Hosono, Michiko Iizuka y Jorge Katz, eds., *Chile's Salmon Industry: Policy Challenges in Managing Public Goods*. Tokyo, Heidelberg, New York, Dordrecht, London: Springer.

Htun, Mala y **Laurel Weldon** (2012). «The Civic Origins of Progressive Policy Change: Combating Violence against Women in Global Perspective, 1975-2005», en *American Political Science Review*, 106, 3, pp. 548-569. Cambridge. doi:10.1017/S000305541200022

Iizuka, Michiko y **Jorge Katz** (2012). «Globalization and the changing institution for sustainability: The case of the Salmon farming industry in Chile», en *Working Papers*, Maastricht Economic and Social Research Institute on Innovation and Technology, United Nations University.

Iizuka, Michiko y **Jorge Katz** (2015). «Globalization, sustainability and the role of institutions: the case of the Chilean salmon industry», en *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, 106, 2, pp. 140-153. DOI:10.1111/tesg.12132.

Iizuka, Michiko (2016). «Transformation of Institutions: Crisis and Change in Institutions for Chilean Salmon Industry» en Akio Hosono, Michiko Iizuka y Jorge K, eds., *Chile's Salmon Industry: Policy Challenges in Managing Public Goods*. Tokyo, Heidelberg, New York, Dordrecht, London: Springer.

Intrafish (2006). «Environmentalists unhappy over SalmonChile hiring». Disponible en: <https://www.intrafish.com/news/environmentalists-unhappy-over-salmonchile-hiring/1-1-548566>. Consultado el 29-07-2021

Irrazabal, Felipe (2014). «Unir para ganar: Agrupaciones empresariales para influir en el Estado. El sector salmoneo tras la crisis del virus ISA y el cambio institucional en Pesca y Acuicultura». *Documento de Trabajo*. Disponible en: <https://gobierno.uchile.cl/dam/jcr:857dff0b-d270-42a3-b4f2-d7a7b99c0405/140605-mcp-documento-de-trabajo-v1n1.pdf>. Consultado el 05-03-2021.

Irrázaval, Felipe y **Beatriz Bustos** (2020). «¿Peces Gordos y Peces pequeños?: Los empresarios salmoneos, cambio institucional y conflicto sectorial en Chile», en *Polis Revista Latinoamericana*, 19, 56, pp. 103-118. Santiago. Doi: 10.32735/S0718-6568/2020-N56-1525

- Jenkins-Smith, Hank C., Daniel Nohrstedt, Christopher M. Weible y Paul A. Sabatier** (2014). «The Advocacy Coalition Framework: Foundations, Evolution, and Ongoing Research» en Paul A. Sabatier y Christopher M. Weible, eds., *Theories of the Policy Process*. Boulder: Westview Press.
- Katz, Jorge, Michiko Iizuka y Samuel Muñoz** (2011). «Creciendo en base a los recursos naturales, "tragedias de los comunes" y el futuro de la industria salmonera chilena» en Cepal-Serie *Desarrollo Productivo* n° 191, División de Desarrollo Productivo y Empresarial.
- Kriesi, Hanspeter** (2004). «Political context and opportunity», en David A. Snow, Sarah A. Soule y Hanspeter Kriesi, eds., *The Blackwell companion to social movements*. Blackwell Publishing Ltd. <https://doi.org/10.1002/9780470999103.ch4>
- Liberona, Flavia** (2009). «Regulación de la salmonicultura: siguen los desafíos pendientes». Disponible en: https://www.terram.cl/2009/06/regulacion_a_la_salmonicultura_siguen_los_desafios_pendientes/ Consultado el 28-09-2021.
- López Leyva, Miguel** (2012). «Los movimientos sociales y su influencia en el ciclo de las políticas públicas», en *Región y sociedad*, 24, 55, pp. 159-197. Hermosillo Sonora.
- Maillet, Antoine** (2015). «Variedades de neoliberalismo. Innovación conceptual para el análisis del rol del Estado en los mercados», en *Revista de Estudios Políticos*, 169, pp. 109-136. Madrid. <https://doi.org/10.18042/cepc/rep.169.04>
- McAdam, Doug** (2017). «Social movement theory and the prospects for climate change activism in the United States», en *Annual Review of Political Science*, 20, pp. 189-208. San Mateo, California. <https://doi.org/10.1146/annurev-polisci-052615-025801>
- McAdam, Doug y Sidney Tarrow** (2018). «The Political Context of Social Movements» en David A. Snow, Sarah A. Soule, Hanspeter Kriesi y Holly J. McCammon, eds., *The Wiley Blackwell Companion to Social Movements*. Oxford: John Wiley & Sons.
- McAdam, Doug, Sidney Tarrow y Charles Tilly** (2001). *Dynamics of Contention*. Cambridge y New York: Cambridge University Press.
- Meyer, David y Debra C. Minkoff** (2004). «Conceptualizing Political Opportunity», en *Social Forces*, 82, 4, pp. 1457-1492. North Carolina. DOI: 10.1353/sof.2004.0082
- Meyer, David y William Gamson** (1999). «Marcos Interpretativos de la oportunidad política» en Doug McAdam, John D. McCarthy y Mayer N. Zald, eds., *Movimientos sociales, perspectivas comparadas oportunidades políticas, estructuras de movilización y marcos interpretativos culturales*. Madrid: Istmo.
- Montero, Cecilia** (2004). «Formación y desarrollo de un clúster globalizado: El caso de la industria del salmón en Chile». Serie Desarrollo Productivo, Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Santiago.
- Negoita, Marian y Fred Block** (2012). «Networks and Public Policies in the Global South: The Chilean Case and the Future of the Developmental Network State», en *Studies in International Comparative Development*, 47, pp. 1-22. Berlín. DOI 10.1007/s12116-012-9097-4
- Nussbaum, Iliana, Camila Pavez y Eduardo Ramírez** (2012). «Crisis del virus ISA y la nueva institucionalidad en Chiloé» en Pablo Ospina Peralta y Patric Hollenstein, eds., *Jamás tan cerca arremetió lo lejos. Inversiones extraterritoriales, crisis ambiental y acción colectiva en América Latina*. Quito: La tierra.

OLCA (2009). «Ecoceanos y pescadores exigen renuncia de Felipe Sandoval a la mesa del salmón». Disponible en <https://www.olca.cl/oca/chile/region11/salmoneras37.htm>. Consultado el 28-09-2021.

Ospina Peralta, Pablo, Anthony Bebbington, Patric Hollenstein, Iliana Nussbaum, y Eduardo Ramírez (2015). «Extraterritorial investments, environmental crisis, and collective action in Latin America», en *World Development*, 73, pp. 32-43. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2014.08.020>

Özen, Hayriye y Ükrü Özen (2010). «Public Policies and Social Movements: The Influences of Protest Movements on Mining policy in Turkey», en *Review of Public Administration*, 43, 2, pp. 33-64. New Jersey.

Paredes, Christian e Ignacio Martínez (2018). «La regulación ambiental aplicable a la salmonicultura y los principios jurídico-ambientales que la inspiran». Análisis de Políticas Públicas n° 69, Publicaciones Fundación Terram.

Pierce, Jonathan, Holly L. Peterson, Michael D. Jones, Samantha P. Garrard y Teresa Vu (2017). «There and back again: A tale of the advocacy coalition framework», en *Policy Studies Journal*, 45, 51, pp. S13-S46. New Jersey. <https://doi.org/10.1111/psj.12197>

Pierce, Jonathan y Christopher M. Weible (2016). «Advocacy Coalition Framework» en Stephen Schechter, Thomas S. Vontz, Thomas A. Birkland, Mark A. Graber y John J. Patrick, eds., *American Governance*. Farmington Hills, MI: Cengage Learning.

Pierson, Paul (2000). «Not Just What, but When: Timing and Sequence in Political Processes», en *Studies in American Political Development*, 14, 01, pp. 72-92. Cambridge.

Rein, Martin y Donald Schon (1999). «Un discurso de políticas que refleja su marco» en Peter Wagner, Carol Hirschon Weiss, Björn Wittrock y Hellmut Wollman, eds., *Ciencias sociales y Estados modernos. Experiencias nacionales e incidencias teóricas*. México: Fondo de Cultura Económica.

Rivera, Claudio y Cristian Zahn (2018). «Organizaciones ambientalistas y su influencia: los claroscuros de la crisis ambiental de la industria del salmón en Chile», en *Opción*, 34, 87, pp. 514-556. Maracaibo.

Rootes, Christopher y Eugene Nulman (2014). «The impact of environmental movements» Donatella della Porta y Mario Diani, eds., *Oxford Handbook of Social Movements*. Reino Unido: Oxford University Press.

Ryan, Charlotte y William Gamson (2006). «The art of reframing political debates», en *Contexts* 5, 1, pp. 13-18. Berkeley, California. <https://doi.org/10.1525/ctx.2006.5.1.13>

Sánchez, Miguel (2009). «Campana para mejorar imagen de la salmonicultura en el extranjero es impresentable en medio de crisis». Disponible en: https://www.terram.cl/2009/04/campana_para_mejorar_imagen_de_la_salmonicultura_en_extranjero_es_impresentable_en_medio_de_crisis1/. Consultado el 15-03-2021.

Santana, Nancy (2005). «Los movimientos ambientales en América Latina como respuesta sociopolítica al desarrollo global», en *Espacio Abierto*, 14, 4, pp. 555-571. Maracaibo.

Skocpol, Theda (2003). *Diminished democracy: From membership to management in American civic life*. Norman: University of Oklahoma press.

Tarrow, Sidney (1997). *El poder en movimiento, los movimientos sociales, la acción colectiva y la política*. Madrid: Alianza Editorial.

Tarrow, Sidney y Charles Tilly (2009). «Contentious politics and social movements», en Carles Boix y Susan Stokes, eds., *The Oxford handbook of comparative politics*. Reino Unido: Oxford University Press.

Terram (2008). «Terram esperaba mucho más de la Mesa del Salmón». Disponible en: https://www.terram.cl/2008/06/terram_esperaba_mucho_mas_de_la_mesa_del_salmon/. Consultado el 13-08-2021.

Tobasura, Isaías (2007). «Ambientalismo y ambientalistas: una expresión del ambientalismo en Colombia», en *Ambiente & Sociedade*, 10, 2, pp. 45-60. Curitiba.

Uba, Katrin (2009). «The contextual dependence of movement outcomes: a simplified meta-analysis», en *Mobilization: An International Quarterly*, 14, 4, pp. 433-448. San Diego. DOI: 10.17813/mai.14.4.m8477j873p47p546

Vallejos, Arturo, Ivone Oyarzun y Jaime Garrido (2014). «Salmonicultura 2.0 en Chile: una mirada desde la gobernanza ambiental», en *Revista Venezolana de Gerencia*, 19, 65, pp. 116-137. Maracaibo.

Van der Heijden y Hein-Anton (1997). «Political opportunity structure and the institutionalization of the environmental movement», en *Environmental Politics*, 6, 4, pp. 25-50. Oxfordshire. <https://doi.org/10.1080/09644019708414357>

Weible, Christopher M., Karin Ingold, Daniel Nohrstedt, Adam Douglas Henry y Hank C. Jenkins Smith (2020). «Sharpening advocacy coalitions», en *Policy Studies Journal*, 48, 4, pp. 1054-1081. New Jersey. <https://doi.org/10.1111/psj.12360>

Weldon, Sirje Lauren (2012). *When protest makes policy: How social movements represent disadvantaged groups*. Ann Arbor: University of Michigan Press.

Negociaciones entre Rómulo Betancourt y Nelson A. Rockefeller, 1947-1949

YOLANDA TEXERA ARNAL*

pp. 197-214

Introducción

El presente trabajo explora la negociación que se llevó a cabo en los años 1946-1947 entre el presidente de la Junta Revolucionaria de Gobierno, Rómulo Betancourt (1908-1981) y Nelson A Rockefeller (1908-1979), quien, en su carácter de empresario privado y propietario –junto a sus hermanos– de empresas comerciales, quería fomentar la producción agrícola en Venezuela, en particular en el sector de alimentos. En esos años se iniciaron las negociaciones para constituir la International Basic Economy Corporation (IBEC) y su filial, Venezuelan Basic Economy Corporation (VBEC), al igual que los programas de tipo filantrópico a cargo de la American International Association for Economic and Social Development (AIA).

Para este trabajo se hizo un uso extenso de material del archivo de la familia Rockefeller, depositado en el Rockefeller Archive Center (RAC, *s/f*), referido a las iniciativas de Nelson Rockefeller en Venezuela. Incluye unas 20 comunicaciones entre Rockefeller y los colaboradores vinculados a las empresas y programas que se establecerían en Venezuela, con personajes locales, altos funcionarios tales como Rómulo Betancourt, Alejandro Oropeza y Juan Pablo Pérez Alfonso, principalmente, los cuales son largamente citados. Igualmente se hace referencia a autores locales que han investigado sobre el tema de las relaciones de Venezuela-Estados Unidos, en particular el tema que aquí nos ocupa.

Antecedentes

Al finalizar la larga dictadura de Juan Vicente Gómez que había abarcado buena parte del siglo (1908-1935) se abrieron nuevas perspectivas para Venezuela. En 1937, Nelson A. Rockefeller (1908-1979), acompañado de su

*Doctora en Estudios del Desarrollo e investigadora jubilada activa del Centro de Estudios del Desarrollo (Cendes) de la Universidad Central de Venezuela.
Correo-e: ytexera@gmail.com

esposa y un pequeño séquito, hizo el primero de varios viajes al país, en parte protocolar, por cuanto incluía reunirse con altos funcionarios del gobierno y de la Creole Petroleum Co., una filial de la Standard Oil of New Jersey, propiedad de los hermanos Rockefeller.

Rockefeller tuvo una buena impresión del potencial del país, sobre el cual dijo: «A menos que algo impredecible suceda parece que este [Venezuela] se convertirá en uno de los países más sólidos del mundo.... y ciertamente hay mucho petróleo aquí».¹ Rockefeller aprovechó su posición en la empresa petrolera Creole, donde había comprado una pequeña participación, para expresar en una reunión con altos directivos su malestar por el trato que daban a los empleados y trabajadores locales, su aislamiento de la vida social del país, su poco interés en aprender el idioma.

Dos años más tarde regresó para atender una solicitud del presidente López Contreras quien deseaba que asesorara al gobierno en la construcción de un hotel en Caracas, cuyo diseño y construcción estuvo a cargo de personas allegadas a Rockefeller (González Casas, 205: 190-195).

Ante la inminencia de una nueva guerra, la política del «Buen Vecino» del presidente Roosevelt adquiere un carácter más urgente ante sus vecinos latinoamericanos. Bajo este paraguas Rockefeller es llamado por el presidente Roosevelt para dirigir la Oficina del Coordinador de Asuntos Americanos (Office of the Coordinator of American Affairs), cargo que lo pone de nuevo en contacto con Venezuela. Rockefeller respondía directamente ante el presidente Roosevelt, quien dotó a esta Oficina de importantes recursos (US\$38 millones y unos 1.500 empleados) para atender programas de la región. Esta agencia jugó un papel destacado en el campo comercial y cultural durante la Segunda Guerra Mundial.

El primer programa del Coordinador Rockefeller fue la Misión de Alimentos, que benefició algunos países, entre ellos Venezuela, donde funcionó entre 1943 y 1946 con el nombre SCIPA (Servicio Cooperativo Interamericano para la Producción de Alimentos), adscrito al Instituto de Inmigración y Colonización del Ministerio de Agricultura y Cría, el cual comprometía, igual que la Oficina del Coordinador, US\$500.000 para su operación. El Servicio estaba a cargo de John R. Camp, quien, como se señala mas adelante, tuvo participación significativa en los proyectos de Rockefeller. Entre los objetivos

¹ Citado en Rivas, 2002: 22.

de la Misión de Alimentos, estaba la instalación de granjas experimentales en zonas prometedoras del país, las cuales fueron dotadas de personal técnico, maquinaria y equipos, para favorecer la absorción de nuevas técnicas de siembra a fin de contribuir a mejorar las diversas fases de la producción agrícola: conservación, almacenamiento, mercadeo, transporte, así como la calidad de vida de los campesinos y sus familias.²

Al ser nombrado Asistente al Secretario de Estado para las Repúblicas Americanas a fines de 1944, Rockefeller dejó el cargo que ocupaba. La Oficina del Coordinador fue entonces adscrita al Departamento de Estado y eventualmente suspendida por el sucesor de Roosevelt, el presidente Harry Truman.

Rockefeller regresó entonces a la actividad privada donde continuaría sus relaciones con América Latina a través de dos iniciativas que esperaba pudieran servir a la región, creadas a fines de 1946: La International Basic Economy Corporation (IBEC) con fines de lucro que operaría empresas comerciales e industriales y su filial, la VBEC (Venezuelan Basic Economy Company). La otra iniciativa que estaría también presente, de tipo filantrópico, era la AIA (American International Association for Economic and Social Development).

Dos personas muy allegadas a Rockefeller, Kenneth Kardow y John R. Camp, responsables de la Misión de Alimentos en Brasil y Venezuela, respectivamente, enviaron un memorando a Rockefeller en enero de 1947 con sus ideas sobre el establecimiento de IBEC en ambos países, escogidos como centros piloto de las iniciativas de Rockefeller en América Latina. En el memorando escribían los analistas que: «no habría necesidad de hacer una revisión preliminar de los problemas de Venezuela si aceptamos el buen material que ya existe».³ Y mencionan la Misión Fox, que había estado en Venezuela en 1939 asesorando al gobierno en política tarifaria y comercial; otra fuente señalada es el Informe de Ford, Davies & Bacon, resultado de una visita de estos expertos en 1936 que vinieron al país enviados por la Creole para conocer cuáles eran los cuellos de botella de la economía venezolana. El informe reveló la poca inversión en agricultura e industria. Citan también un estudio sobre el deterioro de los suelos de Hugh Bennett y otro sobre migración de Ruth y George Hill, quienes permanecieron varios años;

² Yolanda Texera. «La Misión de Alimentos del gobierno de Estados Unidos. 1943-1946» *Cuadernos del Cendes*, 112, enero-abril. 2023.

³ De Kenneth Kardow y John R. Camp a NAR y Board of Directors. 14 de enero de 1947. NAR Personal AIA-IBEC. RAC, Box 27, Folder 268.

asimismo, es mencionado el propio informe de John Camp sobre la Misión de Alimentos que él había dirigido en Venezuela.⁴

Si bien el memorando estaba suscrito por Kadow y Camp, este último era quien había vivido en Venezuela durante tres años como responsable de la Misión de Alimentos y pronto sería el representante de IBEC y de otros programas en el país; de allí el interés en incluir su opinión sobre la compleja situación de la agricultura y el sector de alimentos, donde Rockefeller concentraría sus inversiones y asistencia. De acuerdo a Camp, los problemas del sector se exacerbaban en Venezuela por causa:

... del crónico alto costo de la vida, la concentración de la riqueza y el poder en unas pocas familias, una decadente agricultura 'colonial', una población rural empobrecida, un sistema de servicios de transporte y mercadeo inadecuados y con controles restrictivos, una casi completa ausencia de procesamiento o industrias necesarias para una economía bien balanceada. Llama aun más la atención el serio déficit nacional de alimentos y la alta dependencia de alimentos importados; asimismo la existencia de una extrema divergencia precio-costo de los alimentos, bajo para el productor y alto para el consumidor.⁵

Para esta fecha, enero de 1947, ya se habían producido contactos entre el gobierno venezolano y Rockefeller, por cuanto una misión a cargo de Alejandro Oropeza y Pérez Alfonso había visitado el país del norte. En la comunicación mencionada anteriormente ya se encuentran referencias a propuestas de las empresas de IBEC, que se instalarían unos meses más tarde, así como las especificaciones que debían tomarse en determinadas fechas para asegurar su establecimiento, entre los cuales se mencionan: los aspectos legales y financieros de IBEC, AIA y compañías subsidiarias; la organización y preparación del material económico básico y el presupuesto para los

⁴ Informe FOX, *Memoria de la Economía Venezolana*. Ed. Ministerio de Hacienda, 1941. Informe Ford, Davies & Bacon, 1936, titulado *Estado y Economía en Venezuela en el siglo XX*; Hugh Bennett *Las condiciones de la tierra en Venezuela y sus relaciones con la agricultura y el bienestar humano*. Ed. Bellas Artes, 1956; George Hill, Oliver de Hill, Ruth. «Inmigración y colonización en Venezuela», Edic. Ministerio de Relaciones Exteriores, 1949. Reedición: *Tiempo y Espacio*, 65, 2016; John R. Camp. *Agricultural Development in Venezuela*. Report o f SCIPA1943-1946 (reproducido en Books-Google), publicado en español: *La Misión de Alimento* en la serie Cuadernos Verdes de la Conferencia Interamericana de Agricultura, Caracas, 1950.

⁵ John R. Camp. *Agricultural Development in Venezuela*. Report o f SCIPA1943-1946 (reproducido en Books-Google), publicado en español: *La Misión de Alimento* en la serie Cuadernos Verdes de la Conferencia Interamericana de Agricultura, Caracas, 1950.

proyectos específicos de las compañías; y, por último, el reclutamiento de personal tanto venezolano como estadounidense.⁶

Ese mismo mes, Rockefeller vino a Caracas invitado por Fedecamaras (Asociación de Cámaras de Comercio y Producción) ante cuyos miembros dio una larga conferencia en la que reafirmaba el compromiso de Estados Unidos con Venezuela, a pesar de las dificultades que su país enfrentaba para readaptarse a los nuevos tiempos de paz. Ya para cerrar su intervención hizo alusión al tema de la razón del éxito del capitalismo: «...no se debe pasar por alto la importancia de las causas que motivan la búsqueda de beneficios. Este incentivo ha hecho de la producción industrial y agrícola lo que es hoy los Estados Unidos».⁷ Tema que, como se lee más adelante fue objeto de fricción entre los negociadores.

En una comunicación confidencial, Rockefeller escribió que ya se había enviado a Venezuela el primer grupo de expertos, entre los cuales menciona a John R. Camp, quien encabezaba los trabajos para IBEC, y al abogado William F. Coles, entre otros especialistas que seguirían más adelante.⁸ William F. Coles era muy allegado a Rockefeller y había participado en la negociación de la construcción y operación del Hotel Ávila. Se estableció en Venezuela donde abrió un bufete (Coles & Valera); fue además un empresario exitoso.⁹

En mayo, Coles y Camp informaron a Rockefeller sobre una reunión que habían tenido con Alejandro Oropeza Castillo, político muy cercano a Betancourt, que ocupaba la presidencia de la Corporación Venezolana de Fomento (CVF), agencia autónoma del Estado dependiente del Ministerio de Fomento, recién creada, responsable de llevar adelante las negociaciones con Rockefeller.¹⁰ En la reunión Oropeza les comunicó que dadas las fuertes críticas provenientes tanto de los comunistas como de la extrema derecha sobre los planes de Rockefeller, el gobierno consideraba que era necesario redactar un «memorándum conjunto» entre la compañía IBEC y la CVF, el cual presentó para ser discutido.

⁶ *Idem*

⁷ Spech by Nelson A. Rockefeller before Federation of Chambers of Commerce, Caracas, January 25, 1947. NAR Personal AIA-IBEC. RAC, Box 14, Folder 143.

⁸ Rockefeller:Memorandum of Arrangements following trip to Venezuela, February 7, 1947. NAR Personal AIA-IBEC. Box 27, Folder 268. John R. Camp (1909-2005). Muy allegado a Rockefeller, con quien hizo la mayor parte de su carrera profesional. Vivió muchos años en Venezuela desde 1943 como representante de la Ocias, luego lo sería de la VBEC y vicepresidente de la AIA hasta 1963.

⁹ William F Coles (1908-1978).

¹⁰ Alejandro Oropeza (1910-1964).

Coles adujo que en vista de que sus superiores desconocían el contenido de la propuesta, sus opiniones al respecto serían personales. Hubo ciertos acuerdos sobre diversos puntos –que omitimos por el momento– para enfatizar que una de las propuestas de Oropeza era limitar los dividendos de las empresas al 6 por ciento, lo cual generó una fuerte, larga y ardiente discusión entre el susodicho y Coles principalmente. Coles opinó que no estaba de acuerdo con que el Estado restringiera los beneficios, por cuanto era uno de los principales incentivos de la libre empresa. De acuerdo a Coles, Oropeza planteó que el actual gobierno venezolano creía en la libre empresa, pero esta debía ser una libre empresa liberal y regulada; que el capitalismo en Venezuela había resultado «en robo para su pueblo» a través de la obtención de grandes beneficios y que el gobierno estaba dispuesto a hacer lo necesario para evitar la continuación de esta explotación; que una de las funciones de la Corporación era promover negocios de todo orden, pero sobre la base de beneficios pequeños y que el gobierno aspiraba que Venezuela recibiera un nuevo tipo de trato.¹¹ Según la documentación que tenemos a mano, esta sería la primera vez que se abordaba el tema. La discusión se retomaría más tarde cuando Rockefeller regresó a Venezuela para ultimar las negociaciones.

Rockefeller había adelantado sus planes con las empresas de IBEC y los programas de la AIA, así como la contratación de personal. En febrero, envió un memorando donde informaba que ya había salido para Venezuela el primer grupo de expertos, el cual se ocuparía de temas como: «importación de alimentos, tarifas, transporte, distribución, métodos para estimular la producción del momento y posiblemente iniciar en determinadas áreas la producción rápida e intensa por cuenta nuestra».¹² Igualmente se refiere a los principales renglones de alimentos y da detalles sobre la formación y experiencia de los expertos en agricultura y ganadería que ya habían partido para Venezuela y sobre otros que seguirían.

Hasta aquí se ha dado un panorama general de los antecedentes de la negociación. Para abordar esta materia más centrada en el objetivo del presente documento, se recurre a un largo *Informe (Report)* de Rockefeller que abarca desde el 14 de junio de 1947, cuando regresa a Venezuela a

¹¹ Memorandum William F. Coles & John R Camp to Nelson Rockefeller, May 30, 1947. NAR Personal AIA_ IBEC. RAC, Box 9, Folder 90.

¹² Nelson A. Rockefeller, Memorandum of Arrangements following trip to Venezuela, February 7, 1947. NAR Personal AIA IBEC, RAC, Box 27, Folder 268.

tomar las decisiones definitivas con el gobierno venezolano sobre VBEC y la AIA, hasta el 24 del mismo mes, cuando se llega al acuerdo final.

El *Informe* se inicia con una lista de personas invitadas, sin aclarar en qué consistía su participación: representantes del gobierno, de las petroleras, empresarios locales, asesores y funcionarios de IBEC. El cuerpo central del *Informe* viene acompañado de varios anexos.¹³

En dicho informe hay una lista donde se incluyen tres empresarios locales. Su presencia puede atribuirse al interés tanto del gobierno como de Rockefeller de atraer inversiones de empresas de capital local. Las invitaciones a R.R. Ball, Xavier Lope-Bello y Carlos Anglade eran parte de su estrategia de atraer a inversionistas venezolanos. Rockefeller había solicitado la asesoría de Ball para elaborar una lista de banqueros, hombres de negocio y de círculos gubernamentales a los cuales deseaba contactar. Ball llegó incluso a estar al frente de una de las empresas de Rockefeller, Pesca, a la cual eventualmente renunció. Otro venezolano de la lista del *Informe*, Xavier Lope-Bello, estuvo a cargo de CADA, habiendo también renunciado debido, igualmente, a su descontento con la marcha de los negocios. De acuerdo a Rivas, Betancourt había convencido a Rockefeller de sus esperanzas de conseguir capital venezolano privado, aunque no era muy optimista al respecto. Betancourt había mostrado años atrás desconfianza en la clase capitalista local la cual había calificado de parásita, especulativa e indigna de confianza, con escasos sentimientos nacionalistas para invertir en empresas productivas para el bien público, según había escrito en un artículo de prensa.¹⁴ En todo caso, la desconfianza era mutua.

En la lista del *Informe* no podían faltar representantes de las petroleras, según se aborda seguidamente.

La negociación

La primera reunión de Rockefeller, ocurrida el mismo día que llegó al país, fue con representantes de dos de las mayores compañías petroleras que operaban en Venezuela: Arthur Proudfit, presidente de la Creole Petroleum Corporation y F.L. Forster, presidente de la Caribbean Petroleum Corporation (SHELL). Con

¹³ «Report by Nelson A Rockefeller on Negotiations with the Venezuelan Government in connection with Venezuelan Basic Economy Corporation (VBEC) Investment Policy Agreement». Caracas-Venezuela, June 24, 1947. NAR Personal AIA-IBEC. RAC, Box 9, Folder 91.

¹⁴ Rómulo Betancourt. «Tendencias parasitarias del capital nacional» Editorial en *Ahora*, 21 de mayo 1939. Citado en Rivas, 2002:78.

las petroleras ya había habido un acuerdo según el cual la participación de las compañías petroleras en las empresas de IBEC quedaba fijada en 4 por ciento, sin derecho a voto ni a los beneficios. La creación de VBEC (Venezuelan Basic Economy Corporation), filial de IBEC que operaba en Venezuela, respondía justamente a la necesidad de acceder a financiamiento local.

La participación de las petroleras en las empresas de VBEC (y en la AIA) era expresión de una política de mayor integración a la sociedad venezolana que superaba el aislamiento que las había caracterizado tiempo atrás. Las petroleras habían emprendido una serie de programas en el país para financiar y apoyar proyectos tanto en el ámbito económico como social y cultural. Para los venezolanos de la época, resultaban muy familiares algunos de los programas de la Creole, tales como el noticiero de la televisión, «El Observador Creole», revista *El Farol*, popular entre un público educado, programas de radio en varias ciudades del interior y prensa, entre otros programas.

Unos años más tarde tanto Creole como Shell decidieron que en lugar de apoyar a VBEC y la AIA, crearían sus propias fundaciones. Así, en 1956 nació la Fundación Creole, la cual manejó un programa de becas dedicada a la formación universitaria y técnica y al apoyo logístico de las universidades. La Caribbean, por su parte, se centró en programas del sector agrícola a través de su Fundación «SHELL para el Agricultor».¹⁵

Volviendo al tema de la negociación, el asunto central de la reunión con Forster y Proudfit era discutir un memorando preparado en Nueva York por dos altos funcionarios de la Creole en el que se esbozaban los límites a los que Rockefeller estaría dispuesto a llegar con el gobierno venezolano sin comprometer sus principios básicos, según los cuales el éxito de la empresa privada está en el control gerencial y en la libertad para utilizar los beneficios como le parezca conveniente. Forster opinó que la idea del gobierno era aceptable y agregó: «...que si ellos [el gobierno venezolano] insistían en una limitación de los dividendos era mejor aceptarla porque un rompimiento sería demasiado serio; Art [Proudfit] pareció estar de acuerdo».¹⁶ Rockefeller insistió en explicar la importancia de sus ideas sobre el control y libertad de usar los beneficios como considerase y dijo que aceptar el acuerdo propuesto

¹⁵ Sobre el tema, véanse José Malavé «Los negocios de Estados Unidos durante la primera mitad del siglo veinte». Caracas. Edic. IESA, 2009. Marcus Golding. «La nación Creole, desarrollo nacional e inversiones extranjeras en Venezuela». Caracas. Boletín de la Academia Nacional de la Historia, 420, oct-dic 2022.

¹⁶ *Report*, p.3

por el gobierno espantaría a otros capitales y que: «...tarde o temprano el gobierno podría imponer a las propias compañías petroleras una limitación de beneficios». ¹⁷ Finalizando la reunión, dijo que estaba listo para abandonar el proyecto si el gobierno insistía en su postura y agregó que lo lamentaba, pero que, en esas condiciones, no podía formar parte del acuerdo y que le diría al gobierno muy amablemente que abandonaría la misión si se insistía en los términos que pedían en el acuerdo que le habían presentado el 29 de mayo al Sr. Camp y al Sr. Coles. Luego de cierta discusión, los dos representantes de las petroleras estuvieron completamente de acuerdo y dijeron que apoyaban a Rockefeller «con todo el corazón». ¹⁸

El mismo día que estuvo con los representantes de las petroleras, Rockefeller se reunió con el presidente de la Corporación Venezolana de Fomento (CVF), Alejandro Oropeza Castillo y el ministro de Fomento, Juan Pablo Pérez Alfonso, ¹⁹ donde intercambiaron ideas sobre principios fundamentales y objetivos. Rockefeller dejó claro de nuevo que: «a menos que se llegara a algún acuerdo sobre principios básicos fundamentales que eran esenciales para el funcionamiento efectivo del capital privado, se retiraría de Venezuela y entregaría los estudios realizados para cualquier uso que se les quisiera dar. El ambiente era amistoso aunque formal». ²⁰

Terminada la reunión, Rockefeller siguió discutiendo con Oropeza, insistiendo en sus puntos de vista sobre el tema, y dijo que: «...[la limitación de dividendos] eliminaría cualquier posibilidad de iniciativa, que era lo que Venezuela más necesita en relación con su desarrollo económico. Sugerí que si que lo que le estaba preocupando era que los venezolanos no tendrían la oportunidad de participar en ese desarrollo, entonces quizás alguna forma de participación de los beneficios, en lugar de una delimitación de los beneficios, resolvería su problema, fórmula a la que Oropeza reaccionó favorablemente». ²¹ Rockefeller no insistió en el tema a la espera de discutir la idea con el presidente Betancourt.

¹⁷ *Ibid*, p.3. Como de hecho sucedió, aunque no en la misma forma, a fines de 1945, cuando se decretó un impuesto extraordinario a las petroleras; y, para el momento de la negociación, mediados de 1947, corría ya la voz de un nuevo impuesto, el cual fue refrendado por el presidente Gallegos unos pocos días antes del golpe, en noviembre de 1948.

¹⁸ *Idem*

¹⁹ Juan Pablo Pérez Alfonso (1903-1979). Militante del partido Acción Democrática. Abogado UCV, 1923; ministro de Minas 1919 a 1922; ministro de Fomento 1945-48.

²⁰ *Report*, p.4.

²¹ *Idem*

Al día siguiente Rockefeller se reunió con el presidente Betancourt, Alejandro Oropeza y Juan Pablo Pérez Alfonso, lo que se inició con una larga intervención de Rockefeller que resumía su posición. Seguidamente Betancourt y el ministro de Fomento plantearon los siguientes dos puntos que parafraseamos a continuación: en primer lugar, pensaban que en cualquier negocio ordinario era aceptable obtener el beneficio que se pudiera, pero ellos consideraban que en vista del hecho de que contaban con dinero de las petroleras, se encontraban en una situación especial por lo que no debería haber ningún beneficio por encima del 6 por ciento; en segundo lugar, consideraban que el tipo de trabajo que se está llevando a cabo era en verdad una forma de servicio público (pescado, alimentos, etc.), por lo tanto, tal como las instalaciones públicas en Estados Unidos no ganaban más del 6 por ciento, tampoco debería hacerse con alimentos esenciales.

Rockefeller respondió que el dinero de las compañías petroleras estaba limitado al 4 por ciento y restituible al 103, «...pero al estar asociados a su dinero, aunque no tuvieran voz en la dirección, iban a perjudicar las operaciones, por lo que prefería devolverles su dinero o disolver IBEC y hacer su inversión directamente».²²

Finalmente, Rockefeller le insinuó a Pérez Alfonso, a quien encontraba más receptivo –según comentó–, una propuesta alternativa posible, que, según dijo, no había sugerido antes: «Así, lancé la idea de una participación de 50-50 de parte de Fomento y de nosotros con la subsiguiente venta de acciones a la par al público al retirar las acciones preferentes de Fomento». Al ofrecer las acciones preferentes, las cuales no tenían derechos de voto, Rockefeller mantenía el control gerencial.²³

Según Rockefeller, Pérez Alfonso respondió favorablemente pero dijo que porqué la Corporación de Fomento no debería recibir los beneficios del valor acumulado cuando se vendieran las acciones comunes, en pago por haber tomado el riesgo.²⁴ «Yo [Rockefeller] dije que me sonaba bien y que podríamos vender el stock al público a un precio que reflejara su valor de entonces, y retiraríamos el de Fomento a cualquier precio sobre el par que obtuviéramos por el del público. Le gustó mucho la idea como base para una fórmula y sugirió que elaborara más el asunto para luego examinarlo. El

²² *Ibid.*, p.7.

²³ *Ibid.*, pp. 8-9

²⁴ *Idem*

presidente [Betancourt] no mostró ninguna objeción por lo que asumí que estaba de acuerdo». ²⁵

Luego de varias reuniones y discusiones sobre la venta de acciones, destino del capital, control de las empresas, entre otros aspectos de la negociación, se llegó, finalmente, a un «Memorando conjunto» de acuerdos, el cual se inserta traducido al final del presente texto.

El acuerdo fue aprobado por la Junta de Fomento, así como por el gabinete los días 19 y 20 de junio de 1947. La conferencia de prensa a la que acudieron Oropeza, Rockefeller y su hijo Roddy, y directores de CVF y VBEC, se llevó a cabo el día siguiente. De acuerdo a la opinión de Rockefeller las reacciones de la prensa fueron en general muy favorables. ²⁶

Las empresas resultantes de los acuerdos alcanzados que se establecieron fueron PACA, Pesca, Indulac y CADA, sobre las cuales hacemos una resumida presentación:

Las siglas PACA corresponden a Productora Agropecuaria Compañía Anónima, cuyo objetivo era incrementar la oferta de alimentos en el país. Inversiones precipitadas en tierras y equipos costosos; desastres naturales que procedimientos modernos no lograron superar, así como problemas con los trabajadores, condujeron que al final la iniciativa tuviese un balance negativo.

La empresa Pesca, cuyas siglas corresponden a Pesquerías Caribe Compañía Anónima, creada con el objetivo de modernizar la industria pesquera del país, tampoco constituyó un éxito para la VBEC. Diferencias culturales entre los pescadores, con sus formas tradicionales de manejar la pesca, y los técnicos extranjeros con su deseo de modernizar esas prácticas, explican en parte el fracaso de parte de la empresa.

El contrapeso de estas dos experiencias poco exitosas fueron la empresa de leche Industria Láctea de Carabobo (Indulac) y la Compañía Anónima Distribuidora de Alimentos (CADA). La primera, era de particular interés para el gobierno por el impacto de la leche en los niveles nutritivos de la población, entonces muy bajos, debido a la escasa oferta y mala distribución. Rockefeller logró convencer al gobierno de constituir la empresa con empresarios de Valencia, en el estado Carabobo. Los objetivos de la organización CADA eran mejorar la distribución de alimentos a través de la construcción de eficientes supermercados que adoptarían técnicas gerenciales y de mercadeo modernas

²⁵ *Idem*

²⁶ *Ibid.* p.11.

para comerciar altos volúmenes y variedad de alimentos a precios más bajos, mientras mantenía buenos beneficios. Para 1973, bajo la presidencia de uno de los hijos de Rockefeller, la organización CADA llegó a ser la mayor compañía privada del país con ventas anuales de 140 millones de dólares (Rivas, 2002:134).

La American International Association (AIA)

En una comunicación personal del ya citado *Informe*, Rockefeller le expuso a Betancourt los acuerdos y compromisos alcanzados y le informó sobre la AIA (American International Association), la corporación sin fines de lucro creada al mismo tiempo que IBEC, a fines de 1946, que funcionaría en paralelo a la VBEC y que, según entendemos, no fue objeto de negociación propiamente dicho, aunque sí de varios acuerdos o compromisos suscritos por varios entes públicos y privados, como se explica seguidamente.²⁷ No entraremos en detalles en los programas de la AIA. Solo se dan líneas generales que muestren la faceta diferente, filantrópica, de los compromisos asumidos por Rockefeller después de la guerra, para establecer programas de asistencia técnica que permitieran avanzar en soluciones permanentes a graves problemas presentes en Venezuela en los campos de la agricultura, educación y salud pública, en cooperación con el gobierno y otros entes públicos y privados.²⁸

Los programas estaban concebidos de manera tal que debían contar con el apoyo del ente gubernamental que lo acogiera, el cual proporcionaría la mitad del financiamiento; comprendería entrenamiento de personal local; participación de personal técnico de AIA, gerencia y administración a cargo igualmente de la AIA. Los programas durarían desde 1947 hasta su término en 1968 y a su vencimiento serían absorbidos por instituciones de Venezuela. La organización de los programas seguía en sus líneas generales las formas adoptadas por el gobierno federal en su asistencia a países de la región, tal como en el caso de la Misión de Alimentos de la Oficina del Coordinador a cargo de Rockefeller, activa en Venezuela entre 1943-46, así como el de la Fundación Rockefeller, presente desde comienzos de siglo.

El Consejo Interamericano de Educación Alimentaria (Cidea) fue uno de los programas suscrito por la AIA y el gobierno venezolano, iniciado en 1948 con la firma de un contrato con el Instituto Pro Alimentación Popular de

²⁷ Report: anexo F.

²⁸ Para información detallada de los programas de la AIA véase cap. 6 en Rivas (2002).

Nutrición, agencia del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social y la AIA. Más tarde se involucró el Ministerio de Educación. El programa estaba centrado en mejorar los niveles de nutrición del país a través de la educación. Se valían de unidades móviles que recorrían el país visitando escuelas; igualmente hicieron uso de la radio, prensa y la distribución de folletos de dibujos animados, entre otros medios.²⁹ En 1956 el programa fue absorbido por el Ministerio de Salud, como estaba previsto.

Un segundo programa en instalarse, y muy significativo por sus alcances, fue el Consejo de Bienestar Rural (CBR). Según el Informe de 1948 de la AIA fue creado: «...para mejorar las condiciones de vida de Venezuela a través de un programa de rehabilitación rural y crédito supervisado y del desarrollo de la producción agrícola, el mejoramiento de medio ambiente físico, supervisión técnica, y entrenamiento y educación por medio de servicios comunitarios». El programa fue suscrito por el Instituto Técnico de Inmigración y Colonización (INTI) del Ministerio de Agricultura y Cría, el cual, al igual que la AIA, contribuiría con 500.000 dólares para su sostenimiento. Además, las compañías petroleras Shell y Creole contribuyeron con el financiamiento del programa hasta que pocos años más tarde crearon sus propias fundaciones. El CBR contrató un número apreciable de personal técnico tanto venezolano como estadounidense, 135 y 103 personas respectivamente, quienes trabajarían en las áreas seleccionadas por el CBR: Valencia, Los Bancos de San Pedro y la Isla de Margarita, y participarían en la realización de estudios pioneros sobre la problemática agrícola del país. Una lista de los estudios realizados así como las personas contratadas fueron recogidos por Ricardo A. Gondelles.³⁰ El CBR llegó a convertirse en una agencia totalmente venezolana. En 1960 el Consejo Directivo eligió al biólogo Edgardo Mondolfi Otero como su director, aunque no fue absorbido por completo por la administración del país hasta 1968, cuando Rockefeller decidió la finalización del programa (Rivas, 2002:166-167).

Por último, uno de los primeros programas de la AIA para formar jóvenes en aspectos prácticos del trabajo en el campo y como líderes y maestros rurales. El entrenamiento estaría a cargo del Instituto Interamericano de Cien-

²⁹ American International Association for Economic and Social Development, 1948 Report. RAC, Box 10, Folder 85. pp.10-14

³⁰ Ricardo A. Gondelles. El Programa de Estudios y Proyectos Especiales del CBR. «Antecedentes, objetivos, realizaciones, nuevos estudios. 1948-1962». Caracas. Oficina de Estudios Especiales. 1962. Mimeo.

cias Agrícolas de Turrialba, Costa Rica. Para mediados de 1948 se contaba con una lista de los becarios del programa. Otro programa acordado con el MAC lo constituía el financiamiento de un patólogo vegetal. Hay poco detalle sobre estos dos últimos programas.

Para finalizar

Los políticos venezolanos que dirigieron las negociaciones estaban montados sobre la ola modernizadora que recorrió a Venezuela a la muerte de J.V. Gómez. Personas muy comprometidas con sacar adelante el país haciendo un uso inteligente y reproductivo –capitalista– de los beneficios del petróleo. Rockefeller, por su parte, asiduo visitante del país no solo por negocios sino por simpatía personal, era miembro de una poderosa familia propietaria de la mayor parte del negocio petrolero del país y del mundo. Por otra parte, había estado ligado al presidente Roosevelt, personaje admirado por los venezolanos, quien desde la Oficina del Coordinador del gobierno federal, a cargo de Rockefeller, estableció en Venezuela la Misión de Alimentos, iniciativa que precedió las actividades de VBEC y la AIA.

Rockefeller representaba la mentalidad tecnócrata que pensaba que los expertos podían solucionar complejos problemas sociales y económicos aplicando las técnicas modernas. Esta explica la gran cantidad de expertos que trajo a este país, del cual poco o nada conocían. Por otra parte, la literatura sobre Venezuela con la que contaban cuando se iniciaron las negociaciones, descritas páginas arriba, no parece suficiente para comprender la vastedad de los problemas que enfrentaba la agricultura venezolana. Las fechas de instalación de las empresas y servicios permite apreciar la rapidez con que fueron puestas en marcha, lo que llevó a cierta improvisación que explica en parte los fracasos de dos de las empresas, PACA y Pesca, y los problemas enfrentados en sus comienzos por la empresa lechera y la comercial CADA.

A Betancourt, por su parte, le interesaba afrontar la problemática de la agricultura, sector de donde provenía la mayoría de su electorado y donde el gobierno tenía que hacer frente a cuantiosos fondos para la importación de alimentos. El gobierno de la Junta no contaba con funcionarios ni asesores preparados que conocieran bien el sector. El ministro de agricultura³¹ de

³¹ Luis Troconis Guerrero, citado como fuente entendida en materia agrícola de la época, murió joven luego de una vida de persecución política y exilios. Su libro *La cuestión agraria* fue publicado años más tarde de su muerte.

la Junta, un joven con poca experiencia, era de los primeros graduados de agronomía del país. De modo que la inversión extranjera era buscada y bienvenida para tratar de aliviar la escasez de alimentos y los altos precios al consumidor. La invitación a Rockefeller, con su variada gama de proyectos, sin duda abriría camino a «...una transformación gradual de las prácticas de los negocios: la adopción de procedimientos de ventas, mercadeo y contabilidad, como los utilizados en Estados Unidos» (Malavé, 2021:243).

En cuanto a las negociaciones, como en toda transacción, quedan preguntas en el aire. Por ejemplo, por qué Rockefeller hizo tantos desplantes sobre su renuncia a los proyectos si se imponían limitaciones a los dividendos, cuando no solo conocía la existencia de esta restricción, sino tenía en el bolsillo la propuesta de la participación del 50-50 que resolvería las diferencias. Entendemos que era una forma de presión para más concesiones. Según Rivas, para Rockefeller la participación del 50-50 no significaba un cambio muy grande, pues desde el comienzo había reconocido la posibilidad de la participación del gobierno, aunque esperaba que el sector privado hiciera lo propio. Sugiere que mientras el proyecto no estuviera seguro era preferible la inversión estatal (Rivas, 2002:84). Por otra parte, cabe también preguntarse si Betancourt y su equipo de veras pensaba que Rockefeller iba a aceptar la limitación de dividendos, con la consiguiente pérdida de control gerencial de los proyectos. Esa exigencia era una forma de presionar a Rockefeller para que hiciera concesiones.

Al final del de las conversaciones, Rockefeller y Betancourt tenían en sus manos un acuerdo básico: El gobierno aceptó la propuesta de beneficios ilimitados y el control de las compañías quedaría en manos de VBEC.

Memorando Conjunto³²

El memorando conjunto suscrito por la Corporación Venezolano de Fomento, que llamaremos «Corporación» representada por su presidente Alejandro Oropeza Castillo, por una parte y ; por la otra, la International Basic Economy Corporation que llamaremos la «Compañía», representada por ...tiene por objeto establecer ciertos estándares fundamentales a ser incluidos en todos los contratos celebrados en Venezuela por la mencionada Compañía en conexión con las explotaciones que planea iniciar en el país.

³² Traducción del documento original original por parte de la autora.

Cláusula I. La «Corporación» proporcionará a la «Compañía» toda su cooperación para la realización de sus proyectos dirigidos a incrementar la producción nacional, especialmente con referencia a artículos de primera necesidad.

Cláusula II. En todas las corporaciones que establezca la «Compañía» en Venezuela para cumplir los objetivos mencionados, se reservará solo el 50% (50 por ciento) del capital, dejando el otro 50 % (50 por ciento) para que sea suscrito por el capital venezolano. En caso de que los individuos privados no tomen toda la participación provista aquí, la «Corporación» puede hacer un balance para su cuenta y beneficio.

Cláusula III: La «Compañía» está de acuerdo en no distribuir beneficios o dividendos de las Corporaciones que se establezcan, que sobrepase el 6% (6 por ciento) por año del capital invertido.

Cláusula IV. Debido a que el propósito de la «Compañía» no es comprar y mantener propiedades en Venezuela con fines especulativos, sino por el contrario, llevar a cabo el desarrollo de la economía venezolana, incrementar la cantidad de producción básica del capital, y de técnicos y trabajadores venezolanos, al expirar los 10 años de instalación de la empresa, la «Compañía» ofrecerá en venta al mercado sus acciones de dicha empresa, dando preferencia a los intereses venezolanos poseedores de acciones de dicha industria, y en cualquier circunstancia y momento, a la «Corporación». Incluso antes de la expiración de los diez años, cuando la empresa esté funcionando satisfactoriamente y conforme a una sana economía industrial, la «Compañía» ofrecerá sus acciones bajo las mismas condiciones, si considera que su participación en la empresa ya no es indispensable.

Joint Memoranda³³

This Joint memorandun entered into by the Corporacion Venezolana de Fomento hereinafter called the «Corporacion» represented by its President Alejandro Oropeza Castillo, on the one part; and the other part, «International Basic Economy Corporation», hereinafter called the «Company» represented by..., has for its object establishment of certain fundamental standards to be included in all contracts celebrated in Venezuela by the last named Company, in connection with the exploitations which it plans to initiate in the country.

³³ Documento original

Clause I. The «Corporation» shall furnish to the «Company» all its cooperation for the realization of its projects for the increase of nacional production and especially with referente to the furnishings of articles of prime necessity.]

Clause II. In all the corporations to be established by the «Company» in Venezuela for the aforementioned purposes, it shall reserve itself only 50% (fifty per cent) of the capital, leaving the other 50% (fifty per cent) to be subscribed by Venezuelan capital. In case that private individuals do not takeup all of the nacional participation herein providedfor, the «Corporation» may subscribe to the balace for its account and benefit.

Clause III. The «Company» agrees not to distribuye profits or dividends from the Corporations stablished, which exceeds 6% (6 per cent) per annum of the capital invested.

Clause IV. As the purpose of the «Company» is not to acquire and mantain property in Venezuela for purpose of speculation, but on the contrary, to undertake the development of the Venezuelan economy, to increase the amount of basic production from capital, and of Venezuelan technicians and workers, upon the expirations of 10 years form the instalation of the enterprise, the «Company» shall offer for sale on the market its stock in said industry, given preferente to Venezuelan interests holding stock in said industry; and in all events and thereafter, to the «Corporation». Even prior to the expiration of the ten years, where the enterprise is running satisfactorily and in accordance with sound industrial economy, the «Company» shall offer its stock on the same conditions, if it considers that its participation in the enterprise is no longer indispensable.

Referencias bibliográficas

Camp, John (1950). «La Misión de Alimento» en *Cuadernos Verdes* de la Conferencia Interamericana de Agricultura, Caracas. Original en inglés: *Agricultural Development in Venezuela. Report of SCIPA (1943-1946)*. Reproducido en Books-Google,

González Casas, Lorenzo (2005). «Nelson Rockefeller y la modernidad venezolana: intercambios, empresas y lugares a mediados del siglo XX», en F. Martín y Y. Texera, eds, *Petróleo nuestro y ajeno. La ilusión de modernidad*. Caracas: Edic. CDCH-UCV.

Golding, Marcus (2022). «La nación Creole. Desarrollo nacional e inversiones extranjeras en Venezuela». *Boletín de la Academia Nacional de la Historia* n° 420. Caracas.

Malavé, José (2009). «Los negocios de Estados Unidos durante la primera mitad del siglo veinte». Caracas: Edic. IESA.

Rivas, Marlene (2005). *Missionary Capitalism. Nelson Rockefeller in Venezuela*. North Carolina Press.

Rockefeller Archive Center (s/f). Nelson Rockefeller Personal AIA-IBEC. (Los documentos de esta fuente son citados en las notas).

Texera, Yolanda (2023). «La Misión de Alimentos en Venezuela». *Cuadernos del Cendes*, n° 112.

Nutrición infantil en emergencia. El caso del estado Trujillo

YNGRID CANDELA pp. 215-220

El estado nutricional de los niños y niñas es el resultado de la intervención de diversos factores subyacentes, como la alimentación, la salud, las prácticas de cuidado por parte de la madre o de cuidadores, además de otros de naturaleza estructural, como el acceso a servicios básicos en salud, agua, higiene, saneamiento, educación, con las respectivas políticas públicas que determinan su desempeño y sostenibilidad.

Cuando falla uno o más de estos factores, se desencadena una serie de procesos biológicos que van afectando el desarrollo del niño, incluido su estado nutricional, expresado con baja ganancia de peso según su estatura (desnutrición aguda), retraso en su crecimiento (talla baja para la edad), deficiencia de micronutrientes clave, como el hierro, calcio, vitamina A, entre otros, condición denominada como «hambre oculta». A su vez, el exceso de peso (sobrepeso y obesidad), también forma parte de las alteraciones del estado nutricional, asociado con enfermedades cardiovasculares, diabetes tipo 2, dislipidemia, entre otras alteraciones cardiometabólicas que afectan a gran parte de la población y pueden coexistir en el mismo espacio geográfico, mismo hogar y grupo etario. Esto es lo que se ha denominado la doble carga de la malnutrición, caracterizada por la prevalencia del déficit con el exceso, casi en la misma magnitud, con consecuencias asociadas a morbilidad y mortalidad de la población.

La desnutrición aguda, es una condición que afecta a los niños menores de cinco años, con mayor intensidad y relevancia en los primeros mil días de vida, que parten desde el inicio del embarazo hasta los 23 meses de edad de los niños y niñas. Para 2022, mientras en el mundo la prevalencia de

* Nutricionista, Magister y Doctora en Nutrición. Docente- Investigadora del Centro de Estudios del Desarrollo Cendes – UCV.
Correo-e: yngridcandela@gmail.com

desnutrición aguda era de 6,8 por ciento y la de América Latina y El Caribe de 1,4 por ciento (FAO, FIDA, OPS, PMA y Unicef, 2023), en Venezuela alcanzó cifras entre 10 y 11 por ciento mayores, niveles que pueden definir una crisis nutricional (Caritas de Venezuela, 2023).

En el caso del retraso de crecimiento (desnutrición crónica), la situación es más delicada: mientras en América Latina y El Caribe se registraban cifras de 11,5 por ciento (FAO, FIDA, OPS, PMA y Unicef, 2023), en Venezuela ha alcanzado el 30 por ciento y en algunos estados es aun mayor (Caritas de Venezuela, 2019).

En relación al sobrepeso y a la deficiencia de micronutrientes, en Venezuela no se reportan estadísticas desde 2010 y 1992, respectivamente. Se sabe que la prevalencia de desnutrición varía por grupos de edad, espacio geográfico, estrato socioeconómico, siendo los niños y niñas, mujeres embarazadas, madres lactantes y adultos mayores, los más afectados, especialmente de bajos recursos y de zonas rurales.

En Venezuela, desde 2012, se instaló una crisis que ha sido sostenida y ha adoptado niveles de severidad compatibles con emergencia humanitaria, lo cual se ha denominado, «emergencia humanitaria compleja», haciendo énfasis en su carácter multisectorial, con efectos desastrosos en la calidad de vida de los venezolanos, incluida la alimentación y la nutrición. Para 2015, el fenómeno de la desnutrición era visible en gran parte de la población, aunque la carencia de monitoreo y registros impidió conocer su magnitud y sus consecuencias en la salud. Los niños y niñas, como es de esperarse fueron los más afectados y esto se pudo constatar gracias a la iniciativa de las organizaciones de la sociedad civil, como Cáritas de Venezuela, que documentó, desde 2016, la situación nutricional de los niños menores de cinco años en comunidades con vulnerabilidad social, a través del programa «Monitoreo Centinela de la Desnutrición Infantil y la Seguridad Alimentaria Familiar», que contempló indicadores de índole alimentario, nutricional, social, de salud, en los niños y las mujeres embarazadas, registrando el incremento de la prevalencia de desnutrición aguda de 8,9 por ciento en 2016 a 17 por ciento en 2018 y 2020 (Cáritas de Venezuela, 2016-2020). La última cifra reportada por esta organización apuntaba a 10 por ciento.

En 2019, después de la incidencia ciudadana y la demanda por parte de organizaciones nacionales e internacionales, el gobierno declara la emergencia humanitaria que imperaba en el país desde 2016 y aprueba la ejecución del primer plan de respuesta humanitaria, coordinado por las

agencias de Naciones Unidas e implementado por estas mismas, junto a organizaciones nacionales e internacionales e instituciones oficiales, con ocho sectores priorizados, en los estados con mayor vulnerabilidad, incluido seguridad alimentaria y nutrición (OCHA, 2019). A la fecha se mantiene este plan, considerando que las necesidades humanitarias prevalecen en la población, incluida la desnutrición aguda y el bajo peso en mujeres embarazadas y madres en lactancia, grupo que ha sido seleccionado como el más vulnerable, para fines de intervención (OCHA, 2024).

El estado Trujillo, ha sido uno de los no priorizados en el marco de este plan de respuesta, debido a la falta de información para evaluar el nivel de necesidad en los sectores clave, razón por la cual la atención a la emergencia se implementó de manera tardía y con muy baja cobertura. Solo Cáritas de Venezuela tuvo la oportunidad de documentar la prevalencia de desnutrición en niños y niñas menores de cinco años, en comunidades muy puntuales, logrando la movilización de recursos para la atención humanitaria en espacios puntuales, como la red de servicios de salud, centros de educación inicial y comunidades organizadas.

En respuesta a lo anteriormente señalado y la solicitud de entes locales, surge la idea de evaluar el estado nutricional de los niños hasta 14 años, considerando que, en niños mayores de cinco años, la prevalencia de desnutrición es mayor que en los menores de 5. Además, se incluye a la mujer embarazada y la mujer en lactancia, por el nexo existente entre la madre y el niño en esta etapa y que, de aplicarse alguna medida correctiva, esta se encamine a mejorar el estado nutricional y la calidad de vida de este binomio.

El proyecto se inicia en el municipio Carache, en 2022, con el acompañamiento del personal de salud, del Hospital Rafael Quevedo Viloría y los estudiantes de medicina integral comunitaria, de la Universidad de La Salud. Posteriormente, se inician operaciones en el municipio José Felipe Márquez Cañizales y Monte Carmelo. A la fecha se ha atendido a 1.836 personas, 1.753 niños, niñas hasta 14 años, 57 mujeres embarazadas y 126 madres en lactancia. En esos dos últimos municipios se ha contado con la participación del equipo del área de atención social de las respectivas alcaldías, con la movilización de equipos en terreno con formación en el área de la salud, educación, ciencias sociales, además de actores locales de las comunidades involucradas.

La metodología utilizada ha sido la pautada por el protocolo de atención de la nutrición en situaciones de emergencia, que consiste en tamizaje

comunitario a través de la toma de peso, talla (estatura) y perímetro del brazo, como insumo para construir los indicadores peso/talla en menores de 5 años; índice de masa corporal en aquellos de 5 a 14 años y talla según edad y perímetro del brazo, todos útiles para determinar la prevalencia de desnutrición aguda y retraso del crecimiento (o desnutrición crónica), siguiendo las referencias establecidas por la Organización Mundial de la Salud, vigente desde 2006. Además del registro de datos sobre el estado nutricional, también se aplican instrumentos para medir la inseguridad alimentaria en el hogar y las medidas de afrontamiento de esta, en contexto de emergencia humanitaria.

Los resultados obtenidos hasta ahora, indican que la prevalencia de desnutrición aguda, a diferencia de los datos reportados en otros espacios, es de 2,4 por ciento en niños y niñas menores de 5 años, 2,2 por ciento en mayores de 5 años y 29 por ciento en mujeres embarazadas o en lactancia. El retraso en talla se presentó en 25,6 por ciento de los niños y niñas menores de 5 años y en 17,2 por ciento de los mayores.

Además de los niños y niñas con desnutrición aguda, también existe una proporción mayor de los que se encuentran en el grado de severidad «riesgo», quienes quedan excluidos de los protocolos de atención y expuestos al deterioro de su calidad de vida, debido a las limitaciones para el acceso a alimentación adecuada, salud, agua, higiene y saneamiento, lo cual les expone a empeorar su estado nutricional y de salud. En estos espacios, riesgo de desnutrición se presentó en 12,3 por ciento y 22,7 por ciento, en niños y niñas menores de 5 años y mayores, respectivamente. Cabe mencionar que la prevalencia de exceso de peso es de la misma magnitud que la desnutrición aguda, alcanzando a 2,4 por ciento en niños y niñas.

Considerando que la acción humanitaria, además de la identificación de necesidades, lleva implícito el mandato de salvar vidas y prevenir mayores daños, se ejecuta un plan de atención nutricional a través del suministro de complementos nutricionales, como alimentos terapéuticos listos para el consumo (RUTF, por sus siglas en inglés) y suplementos de micronutrientes (vitaminas y minerales) a la población afectada durante un lapso de tiempo que permite la recuperación de la desnutrición y del riesgo nutricional. Esta fase de atención ha sido posible, gracias a la alianza con organizaciones internacionales que han facilitado los insumos y productos necesarios para la atención de la población afectada. A la fecha, más del 90 por ciento de los niños menores de 5 años han superado la desnutrición, no así los niños y niñas

con más edad y las embarazadas y madres en lactancia, considerando que, la demanda nutricional es más alta y que por ende requiere de estrategias alimentarias y en salud, agua, higiene y saneamiento, con las cuales no se cuenta en el proyecto. Aunque, a pesar de esto, el grado de satisfacción de los participantes directos y sus familiares, ha sido favorable, según sondeo realizado posterior a la culminación del ciclo de atención.

Este proyecto ha permitido acercarse a la realidad de las comunidades más vulnerables y verificar la situación alimentaria y nutricional, a nivel individual y de hogar, especialmente recopilar datos valiosos para dar visibilidad al panorama municipal del estado Trujillo y, además activar los mecanismos de atención de la desnutrición, tal cual se aplica a nivel nacional en el marco del plan de respuesta humanitaria.

A pesar de la baja prevalencia de la desnutrición aguda, los resultados han dado luces sobre la orientación más apropiada de los proyectos de investigación o planes de atención nutricional, en la población objetivo, pensando en cómo replantear el desarrollo, desde las capacidades locales para atender el incremento de dos condiciones de instalación lenta y que inciden directamente en el desarrollo infantil, como lo es el retraso del crecimiento y el riesgo de desnutrición, ya que se deben no solo a déficit de calorías, sino al déficit de nutrientes claves como las proteínas de origen animal y micronutrientes como el hierro, calcio, vitamina D, presentes en carnes, leche y productos lácteos, huevos, frutas y vegetales, todos de alto costo en el mercado alimentario. Atender tempranamente la malnutrición, permitirá garantizar la calidad de vida de los niños, con la posibilidad de un futuro más productivo para ellos y para el país, enrumbándose así, al logro del ODS 2 «Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible» y el ODS 3 «Garantizar una vida sana y promover el bienestar de todos a todas las edades».

El desarrollo se construye de manera colectiva y, en este sentido, este proyecto se ha caracterizado por la participación activa de actores locales, entre ellos el sector oficial, la comunidad, la academia y organizaciones no gubernamentales. El abordaje desde este enfoque ha permitido la cohesión en pro de la solución de un problema clave para la vida de las personas y deja como aprendizaje la necesidad del nuevo enfoque que se debe asumir en la reconstrucción del país, desde lo local.

Mantener el enfoque en la emergencia humanitaria es necesario, debido a que esta permanece vigente en muchos espacios no abordados hasta ahora,

como las zonas rurales y grupos diferenciados, a los cuales no se ha tenido acceso, por diversas razones, como la falta de registros, dificultades en el acceso, limitada participación de actores clave en la solución del problema, ineficiencia de los entes públicos para el abordaje de las necesidades de la población y el sesgo político que aún prevalece en la gobernanza de las políticas públicas locales. Igualmente, poner el foco en los temas de desarrollo es vital para la reconstrucción del país, considerando que en espacios donde se supera una situación de emergencia es necesario continuar con estrategias que fortalezcan los medios de vida y que den sostenibilidad a los logros. Para esto es vital, promover el empoderamiento de las comunidades para que, a través de la participación significativa, aborden las necesidades sentidas de la población y se construyan planes intersectoriales, que permitan atender las diferentes aristas de los problemas locales, siendo este caso, el de la desnutrición de los niños y niñas, mujeres embarazadas y madres en lactancia, grupo poblacional clave en el desarrollo de un país.

Referencias bibliográficas

Cáritas de Venezuela (2016-2020). «Monitoreo Centinela de la Desnutrición Infantil y la Seguridad Alimentaria Familiar». Disponible en: <https://caritas-venezuela.org/nuestra-labor/boletin-saman/>

Caritas de Venezuela (2019). «Monitoreo Centinela de la Desnutrición Infantil y la Seguridad Alimentaria Familiar en Venezuela». Disponible en: https://caritasvenezuela.org/wp-content/uploads/sites/6/2022/04/Boletin-XIII-October-Diciembre-2019_compressed.pdf

FAO, FIDA, OPS, PMA y Unicef (2023). «América Latina y El Caribe. Panorama Regional de la Seguridad Alimentaria y la Nutrición». Disponible en: <https://openknowledge.fao.org/server/api/core/bitstreams/afb901b8-a419-47d8-a523-b35dc31bed7e/content>

HumVenezuela (2023). «Cáritas registra entre 10 y 11 por ciento de desnutrición aguda en niños menores de 5 años». Disponible en: <https://humvenezuela.com/caritas-registra-entre-10-y-11-de-desnutricionaguda-en-ninos-menores-de-5-anos-via-radio-fe-y-alegria/>

OCHA (2024) «Venezuela: Extensión del Plan de Respuesta Humanitaria 2024-2025». Disponible en: <https://reliefweb.int/report/venezuela-bolivarian-republic/venezuela-extension-del-plan-de-respuesta-humanitaria-2024-2025>

OCHA (2019) «Plan de Respuesta Humanitaria Venezuela, julio 2019-diciembre 2019». Disponible en: <https://reliefweb.int/report/venezuela-bolivarian-republic/plan-de-respuesta-humanitaria-venezuela-julio-2019-diciembre>

47th Reunión científica anual de la International Society of Political Psychology ISPP 2024

YORELIS J. ACOSTA pp. 221-226

Del 4 al 6 de julio de 2024, Santiago de Chile recibió a 480 investigadores de 50 países, cuyo trabajo académico y de campo se inscribe en la psicología política. La 47 reunión anual, organizada por la Sociedad Internacional de Psicología Política (ISPP), se realizó por primera vez en América Latina. El año pasado la convocatoria fue en Montreal y Praga espera a los interesados en el 2025.

¿Qué es la ISPP?

La ISPP es una organización académica sin fines de lucro fundada en 1978. Además de los encuentros anuales con las actividades que corresponden (talleres intensivos, mesas redondas, conferencias invitadas, presentación de bibliografías, paneles y eventos especiales como entrega de premios, apoyo a académicos que comienzan su carrera y encuentros de mentores y estudiantes), cuenta en la actualidad con una *academia* que ofrece capacitación intensiva en psicología política tres días antes de las reuniones anuales, cuyo objetivo principal es capacitar a profesores y estudiantes interesados en investigación básica y de vanguardia en el área; así como promover la formación en psicología política en todo el mundo.

En relación a las publicaciones regulares encontramos *Avances en psicología política* (edición anual), espacio que reúne los hallazgos de investigación acumulativos y los desarrollos teóricos que integran los avances teóricos resumidos para el académico, el estudiante u otros profesionales interesados; y la *Revista de la ISPP* como principal espacio del área dedicada al análisis de las interrelaciones entre los procesos psicológicos y políticos; en esta publicación los investigadores y colaboradores se apoyan en una amplia base

* Psicóloga, Magister en Psicología Social. Profesora-investigadora del Centro de Estudios del Desarrollo (Cendes) de la Universidad Central de Venezuela
Correo-e: yorelisaco@gmail.com

de fuentes que alimentan la psicología política, como la psicología cognitiva, la ciencia política, la economía, la historia, las relaciones internacionales, la filosofía, la teoría política, la comunicación, la sociología y la psicología social y clínica. La revista tiene su sede en la Universidad de Limerick, Irlanda. Más recientemente, ha sumado un conjunto de entrevistas bajo la categoría/formato podcast que se ubica en su página oficial.

Sobre la psicología política hay unos 110 años de historia y encontramos diferentes definiciones y miradas epistémicas, así como avances, ausencias casi absolutas y retrasos en diferentes ámbitos académicos, en donde se podría incluir a Venezuela. La psicología política no existe como materia en los pensum de Psicología de nuestras universidades donde se dicta la carrera y sólo la hay en 3 universidades ubicadas en la capital como materia optativa. Si bien hay investigaciones, principalmente tesis de pregrado que tocan temas políticos, estos trabajos están bajo el paraguas de la categoría psicología social y muy pocos se definen como psicología política propiamente.

Como muchas definiciones en psicología, la psicología política también nos presenta distintos acercamientos; como, por ejemplo, la definición presentada por Oblitas y Rodríguez Kauth (1999), quienes sostienen en el libro *Psicología Política*, que «la psicología política es un área de la psicología contemporánea que se dedica al análisis de los fenómenos políticos en función de sus aspectos psicológicos; la interacción en fenómenos de incidencia política en función de principios psicológicos; el análisis crítico en la interpretación de fenómenos políticos y en el análisis de tópicos selectos como el poder, el liderazgo político y la corrupción entre otros». Años antes, Fernández Christlieb (1987) sostenía que: «la psicología política era un par de palabras que no designaban nada concreto, que era más bien un término genérico, pero no específico, que designa un ilimitable espectro de teorías métodos y prácticas cuyo único denominador común es que establecen una relación difusa entre una psicología imprecisa y una política indefinida» (en Parisi, 2008). Interesados en estas revisiones de las principales definiciones de psicología política pueden consultar a Elio Parisi (2008) y A. Dorna (2006); así como el diccionario de Psicología Política Latinoamericana de reciente publicación (2023) en el que Mireya Lozada y Yorelis Acosta, de la Universidad Central de Venezuela, tuvimos la oportunidad de participar.

Es importante señalar que nuestra psicóloga Maritza Montero tiene un espacio importante en esta disciplina y que, por muchos años, en especial a

finales del siglo pasado, estuvo muy ocupada convocando investigadores de la psicología social con alto compromiso político y académico para perfilar más el área y definirla.

En resumen, la psicología política se desprende de la psicología social, utiliza conceptos psicosociales que integran datos sociológicos y psicológicos del entorno político, constituyendo un nivel superior de análisis por su alcance teórico.

Sobre el encuentro

En los espacios del Hotel Intercontinental Santiago, se presentaron 122 sesiones, clasificadas en las siguientes categorías: Desmantelando la democracia: inseguridad, emociones y populismo autoritario (20 conferencias con el lema del encuentro), inequidad social cambio social y desarrollo cívico (15 sesiones), conducta política, participación y compromiso cívico (14 sesiones), opinión pública y comunicación política (12), relaciones intergrupales (11 trabajos), raza, género, etnia y religión (7 sesiones), conflicto, violencia y terrorismo (7 sesiones), relaciones internacionales, globalización y temas de micropolítica (7), liderazgo y personalidad política (5 sesiones), nuevos desarrollos teóricos y metodológicos (4 sesiones), cultura política, identidad y lenguaje (3 sesiones) más otras reuniones de paneles y junta directiva. El idioma oficial del congreso fue el inglés y en un grado bastante menor, se presentaron mesas en español (3) y en portugués (3).

La primera conferencia o ponencia central estuvo a cargo de su presidenta Catarina Kinnvall de la Universidad de Lund, Suecia, dando la bienvenida a los presentes y disertando sobre el lema del encuentro. La segunda conferencia central estuvo a cargo de la profesora Elizabeth Lira, de la Universidad Alberto Hurtado de Chile, quien disertó sobre la reparación social y el reconocimiento de las víctimas de Derechos Humanos como parte de la política de la transición de la dictadura a la democracia en ese país. El tercer encuentro central, le correspondió al profesor Agustín Espinosa de la Pontificia Universidad Católica del Perú con la ponencia: «El debilitamiento democrático desde la toma de decisiones ciudadanas (laxitud moral política como consecuencia de la socialización política perversa)»; este trabajo destaca como la alta prevalencia de la violencia estructural, la corrupción y el mal funcionamiento del sistema en algunas sociedades latinoamericanas, parecen producir ciertas formas de flexibilidad moral política en el razonamiento ciudadano.

Ausencias

Desde hace unos años sorprende la presencia de Venezuela en este tipo de eventos internacionales; en esta oportunidad sólo mi persona en representación de la Universidad Central de Venezuela. Pero también hubo otra ausencia marcada: los investigadores de Argentina quienes a pesar de la cercanía geográfica no se hicieron presentes; las hipótesis apuntan a la crisis económica que enfrenta el país, lo que se refleja en la escasa disponibilidad económica de las universidades e investigaciones, tal cual como ha ocurrido en Venezuela.

Mención aparte merece, desde mi punto de vista, la principal ausencia académica: trabajos sobre Venezuela, a pesar de la masiva migración de nuestros compatriotas en toda América Latina no apareció en el programa trabajo alguno sobre este tema, a excepción del expuesto por la presente autora. Es oportuno interrogarse sobre el poco interés académico que ha generado la migración y procesos vinculados a ésta como la xenofobia, discriminación, violencias o buenas prácticas en los espacios de acogida. Recordemos que cerca de 3 millones de venezolanos están en Colombia, dos millones en Perú y más de 600.000 en Chile, lugar del congreso.

El Panel: «Causas y consecuencias de las fallas en los sistemas democráticos alrededor del mundo y algunas estrategias para afrontarlas»

Agustín Espinosa, de la Pontificia Universidad Católica del Perú, como presidente de mesa y Salvador Antonio Sandoval, de la Pontifical Catholic University of São Paulo como el encargado de conducir la discusión final de los trabajos expuestos. A continuación, investigaciones y autores, señalados con el símbolo *

Salud mental y populismo: una prueba multinivel de cómo la depresión y la ansiedad influyen en las tendencias populistas.

* Huseyin Cakal, Keele University

* José Joaquín Pizarro y Joaquín Pizarro, Universidad del País Vasco y Universidad Pompeu Fabra

Predictores de la laxitud moral política en el Perú: análisis de un fenómeno político de tensión entre lo público y lo privado que debilita la democracia.

* Agustín Espinosa, Pontificia Universidad Católica del Perú

* Rogger Anaya, Pontificia Universidad Católica del Perú

* Andrea Pflucker, Pontificia Universidad Católica del Perú

* Juan Juárez, Universidad Nacional de San Martín

Liderazgo comunitario y políticas de identidad: participación comunitaria democrática durante la pandemia de covid-19.

* Gustavo Rocha de Moraes, Pontificia Universidade Católica de São Paulo

* Cecilia Pescatore Alves, Pontificia Universidade Católica de São Paulo.

Migración y suicidios. Indicadores de un país en crisis.

* Yorelis Acosta, Universidad Central de Venezuela

En relación a esta última presentación (Migración y suicidios. Indicadores de un país en crisis) se partió de la definición de crisis humanitaria compleja de Toole (2000), para dar contexto al mayor flujo migratorio de la historia reciente de América Latina, donde cerca de 8 millones de venezolanos han abandonado el país, cambiando la demografía de la población y la estructura familiar, entre otros. Se partió de la premisa que la crisis humanitaria compleja y el deterioro en las condiciones de vida son las principales causas de la migración y los suicidios en los últimos años. Se presentaron índices económicos (producto interno bruto (PIB), miseria e hiperinflación, a partir del año 2013 hasta la actualidad), con base en principales los resultados de la Encuesta de condiciones de vida (Encovi, 2023) y los más recientes datos sobre migración (Acnur, 2024) y suicidios (OVV, 2024). En relación a los primeros: Acnur reconoce que más de 7,7 millones de venezolanos han salido del país en situación de refugiados y migrantes; más de 1,2 millones solicitan asilo y se reconocen más de 370mil como refugiadas. En relación a las muertes autoinfligidas (suicidios) se estima una tasa de muertes de 8,2 muertes por cada 100 mil habitantes, valor que tendió a aumentar en 6,5 por ciento en relación a la estimación del año anterior (7,7 muertes de suicidios por cada 100 mil habitantes). Finalmente, una de las conclusiones de estos procesos revisados apunta a la relación directa entre el deterioro de la economía y las cifras de migración y suicidios en el país, y destaca las respuestas generadas por las universidades y organizaciones no gubernamentales en la recolección de data por falta de información oficial.

Las críticas al congreso

Siendo la psicología política un espacio de confluencia de diversidades, también las críticas aparecieron de parte de grupos de psicólogos que rechazaron el encuentro por el espacio (un hotel), por el idioma oficial (inglés) a pesar de estar en territorio de habla castellana, entre otros aspectos.

Desde mi punto de vista, me pareció un encuentro más bien global que no reflejó los intereses y procesos latinoamericanos. Sin embargo, como todo congreso, volver a la presencialidad, al intercambio cercano con investigadores de distintas geografías y espacios académicos es importante. Otro aspecto es que se hizo necesario revisar el programa para identificar los mejores trabajos y evadir los de baja calidad (que también los hubo), pero sin duda, se dio un despliegue de propuestas interesantes y de punta en relación a los avances actuales.

Por último, estar en el espacio escogido para el Congreso permitió un despliegue tecnológico muy de avanzada, con conexión a internet, descargar los trabajos que se estaban exponiendo en tiempo real e ir accediendo a una biblioteca digital de primera.

Referencias bibliográficas

Acnur (2024). «Agencia de la ONU para los Refugiados. Cifras de migración Venezuela». Disponible en <https://www.acnur.org/emergencias/situacion-de-venezuela>

Parisi, E; D. Hur, y F.J. Lacerna (org.) (2023). Diccionario de Psicología Política Latino-americana. Brasil: Ed. Alínea.

Dorna, A. (2006). *Psicología política. Principios constitutivos y temas transversales*. Colombia: Psicom editores, Bogotá, D.C.

Encovi (2023). «Encuesta nacional de condiciones de vida». Disponible en: <https://www.proyectoencovi.com/>

Oblitas Guadalupe, Luis A. y Ángel Rodríguez Kauth (1999). *Psicología política*. México: Ed. Plaza y Valdés.

Parisi, E. (2008). «Definiendo la Psicología Política». *Boletín* (Soc.Psicol. Urug., en línea) n° 6, Montevideo. Disponible en: https://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?pid=S1688-3372008000100005&script=sci_arttext

Observatorio Venezolano de Violencia (2023). «Informe anual». Disponible en: <https://observatoriodeviolencia.org.ve/news/informe-anual-de-violencia-2023/>

La libertad democrática

DANIEL INNERARITY

Ed. Galaxia Gutenberg

Barcelona, 2023

por NELLY ARENAS*

pp. 227-230

Este es el más reciente texto de Daniel Innerarity escrito individualmente. El autor es uno de los más brillantes filósofos políticos de España en la actualidad. Investigador en la Universidad del País Vasco, con una dilatada obra, fue reconocido en 2022 al recibir el Premio Nacional de Investigación en Humanidades. Con una prolífica obra dedicada a la política y, en especial, a la democracia, Innerarity nos entrega esta vez una compilación de breves textos transversalizados por una preocupación fundamental: la de comprender los retos que la libertad y la democracia tienen ante sí en un mundo cada vez más complejo y cambiante, sometido a múltiples y densas interacciones. Sus reflexiones tienen por objeto las democracias desarrolladas, en especial la española la cual conoce de primera mano y sobre la que ha escrito abundantemente, no solo textos, sino artículos periodísticos.

«La democracia es una construcción política que no tiene asegurada su inmortalidad; se mantiene en pie sobre una cultura política que puede debilitarse y requiere cuidado, protección y virtudes cívicas». Es este uno de los primeros párrafos que dan inicio al libro. Con él, Innerarity deja claro que la experiencia democrática no nos está dada de una vez y para siempre, y que el momento que vivimos en esta tercera década del siglo XXI, es de máxima exigencia para preservarla y garantizarla con vistas al futuro. Diversos elementos están en juego en este sentido y, en el transcurso del texto, el autor brinda importantes claves para analizar esos elementos.

El libro consta de cinco partes; cada una de ellas contiene varias secciones. Una primera, *El futuro de la democracia*, recoge las expectativas en torno a la democracia, que se espera de ella, si reformarla completamente o solo aquellos aspectos de la misma que sea posible. Si queremos que la

* Dra. en Ciencias Políticas por la Universidad Central de Venezuela (UCV). Profesora-Investigadora jubilada del Centro de Estudios del Desarrollo (Cendes), UCV.
Correo-e: narenas50@gmail.com

democracia goce de un futuro prometedor es necesario estimar más sus ventajas epistémicas; es decir, aquellas que se refieren al pluralismo «bien organizado» que la sostiene como una verdad irrenunciable.

La segunda, *El nuevo paisaje ideológico*, pone de manifiesto la aspiración de toda ideología a permanecer en el tiempo. Sin embargo, la lógica del juego político actual la presiona a adaptarse a los nuevos tiempos y su evolución. De allí que sea necesario gestionar la sorpresa que nos genera los extraños comportamientos de los actores si insistimos en alinearlos según la idea preconcebida que de los mismos nos hemos formado; bien de izquierda o de derecha, por ejemplo. Sólo cuando hayamos comprendido las mutaciones ideológicas que se están operando en el seno de las democracias actuales, podremos saber como juzgarlas, desde el modo de combatir las hasta la posibilidad de pactar con ellas.

La tercera parte, *La política, instrucciones de uso*, es un llamado a que aprehendamos el sentido de la política en una sociedad democrática ya que la democracia mejora y se protege de muchas cosas, sobre todo, sabiendo en que consiste la misma.

La cuarta, *Ámbitos de democratización*, reivindica la comprensión de cada uno de nosotros como individuos libres; seres de los que nadie dispone más allá de cada uno. La libertad democrática, indica, «se ha construido históricamente como sujeto emancipado de los lazos de la familia y de la tribu, decidiendo sobre su propio cuerpo, pluralizando las religiones, secularizando las naciones y constitucionalizando las monarquías». Es esta una de las secciones más interesantes del texto, pues da cuenta de cómo, elementos que antes no contaban para la dinámica democrática, ahora sí cuentan. Es el caso del cuerpo, ámbito en el que los individuos ya no están dispuestos a ceder autoridad a nadie más allá de sí mismos con el fin de decidir cómo asumirlo y que destino darle. Ejemplo de ello es la eutanasia; poder disponer sobre la propia muerte, o, en el caso de las mujeres, no verse obligadas a engendrar, solo por poseer un útero.

Una quinta y última parte, *Gobernar la sociedad de las crisis*, nos coloca frente a las mutaciones que enfrentamos hoy. Tal el caso de la crisis climática, las inundaciones, los incendios, todo ello producto de nuestro modo de vida. Estas crisis, concluye, tienen lugar en una sociedad que no está desafiada por problemas exteriores, sino que representa un problema para ella misma en razón de que su superación está subordinada a determinadas transformaciones sociales. De modo que es pertinente preguntarnos qué clase de sociedad

es esta que genera tales crisis y porqué es complicado cambiar cuando la necesidad de hacerlo es tan obvia.

Al margen del resumen de cada una de las partes del texto que acabamos de presentar, pueden entresacarse ideas que resultan muy valiosas a la hora de evaluar las posibilidades de la libertad democrática. Vale la pena resaltar algunas. Tales son la necesaria autolimitación de la libertad individual en aras de garantizar la sobrevivencia de la humanidad. No hay avance que no lleve consigo alguna limitación. La lucha contra la crisis climática, por ejemplo, nos obliga a cambiar el modo de consumir.

Otra idea importante tiene que ver con el factor institucional. Al respecto destaca que la democracia es resistente en la medida en que no dependa de las personas que ocupan el poder sino de que el sistema institucional limite a los gobernantes. La política, asegura, no tiene los medios para designar a los mejores ni para hacernos mejores como personas, pero sí para configurar instituciones que nos hagan colectivamente más inteligentes.

La democracia también hoy está atravesada por los discursos de odio. El antagonismo se ha convertido en un fin en sí mismo. Ese sectarismo se define, no tanto por los objetivos que persiguen quienes los profieren, como por los sentimientos negativos hacia sus adversarios. Trump y otros populistas son ejemplo de ello. Este fenómeno está ligado al proceso de desintermediación que vivimos en estos tiempos: partidos, sindicatos, medios de comunicación, han perdido buena parte de su autoridad lo que nos ha dejado en situación de mayor vulnerabilidad, argumenta.

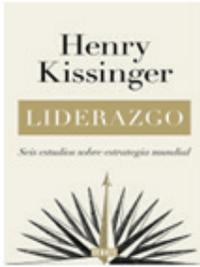
La claudicación de los conservadores de derecha frente a la ultraderecha también es objeto de análisis. Innerarity pone de relieve el hecho de que los conservadores se encuentran hostigados por la ultraderecha perdiendo su centralidad y sus señas tradicionales de identidad viéndose obligados a pactar con esta. Verbigracia lo que ocurre con el Partido Popular (PP) con respecto a VOX.

El tema del «machirulo» (machista) es otro de los aspectos tratados. Alude éste a la nostalgia que estamos presenciando por un tipo de liderazgo viril al estilo de Trump, Abascal o Putin. Concluye que esta nostalgia constituye un mecanismo de compensación ante el desconcierto que produce la nueva reconfiguración de los roles masculinos y femeninos, así como el avance de la lucha por la igualdad.

El sufragio universal y como este no nos protege de los errores colectivos, es otra de las ideas desarrolladas por el autor. La democracia, señala, nos

ha salvado de los errores de los autócratas, pero no nos ha protegido de las equivocaciones colectivas, algunas muy propias de un sistema que confía tanto en la opinión pública y la sabiduría popular. Finalmente, una de las ideas más sugestivas que nos presenta Innerarity es la de la necesidad de un parlamento para los algoritmos. Esta idea apunta a la necesidad de politizar o democratizar todas las tecnologías que acompañan la digitalización ya que los algoritmos despolitizan. Esto en razón de que los mismos dificultan e, incluso, imposibilitan el tratamiento político de sus resultados. Los algoritmos requieren una amplia deliberación pública. Debería existir un Parlamento para que se discutan los datos, los algoritmos y los artefactos. Esto significa politizar, señala.

Sirvan estas ideas como abre bocas a la lectura de este texto, el cual tiene como su principal mérito colocar en la mesa los más álgidos aspectos vinculados con la libertad democrática en esta época, cuya complejidad se manifiesta en mucho en que hay más actores y menos disposición al «orden y mando», como ha llamado la atención el autor en una de sus entrevistas.



Liderazgo Seis Estudios sobre Estrategia Mundial

HENRY KISSINGER
Debate, 2023

por JESÚS LÓPEZ*

pp. 231-234

El libro *Liderazgo* de Henry Kissinger es un texto de unas 651 páginas dedicadas a seis estudios sobre la estrategia mundial a partir del análisis del ejercicio de liderazgo, en contextos específicos, asociados a la guerra de los Treinta Años (1914-1945). Se estudian los casos de los líderes: Konrad Adenauer, Charles de Gaulle, Richard Nixon, Anwar Sadat, Lee Kuan Yew y Margaret Thatcher.

Con el propósito de sistematizar lo relevante de este texto se diseñaron tres cuadros o figuras: a) una dedicada a comprender el esquema de trabajo utilizado por el autor; b) otra diseñada a los fines de destacar lo relevante de la relación contexto, liderazgo y estrategia para cada líder seleccionado; y c) una última focalizada en resaltar lo relevante de la conclusión del autor sobre la evolución del liderazgo.

En lo referido al esquema de trabajo consideramos que el concepto central que da coherencia al abordaje del autor es el de estrategia, la cual define de la siguiente forma:

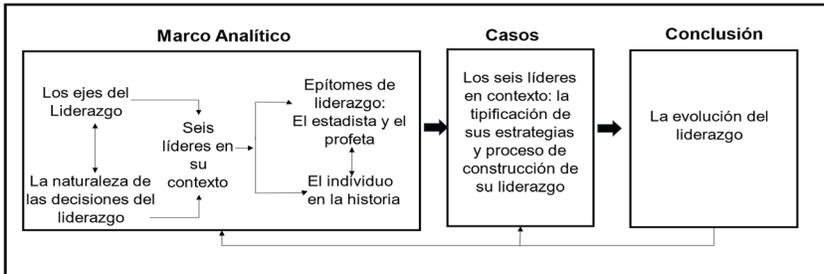
Una «estrategia» es la conclusión a la que llega un líder en ... condiciones de escasez, temporalidad, competencia y fluidez. En su búsqueda del camino a seguir, el liderazgo estratégico podría compararse a atravesar una cuerda floja: al igual que un acróbata puede caerse si es demasiado tímido o demasiado audaz, un líder está obligado a moverse dentro de un margen estrecho, suspendido entre las certezas relativas del pasado y las ambigüedades del futuro (p.7).

Bajo nuestra perspectiva, se considera que los fundamentos sobre el liderazgo que utiliza el autor los realiza a partir de un «marco analítico» (expresión nuestra), para luego aplicarlo al estudio de los seis líderes en sus

* Profesor investigador del Centro de Estudios del Desarrollo (CENDES) de la Universidad Central de Venezuela.
Correo electrónico: camiseba@gmail.com. <https://orcid.org/0000-0003-2633-7835>.

contextos particulares durante la Guerra de los Treinta años y, de conjunto, obtener una conclusión sobre la evolución del liderazgo (Figura 1).

Cuadro 1



Planteamientos que definen el hilo conductor del texto:

- «Los líderes piensan y actúan en la intersección de dos ejes: el primero, entre el pasado y el futuro; el segundo, entre los valores perdurables y las aspiraciones de aquellos a los que lideran» (p.5).
- «Y los líderes actúan en una situación de competencia, pues deben enfrentarse a otros actores —aliados, socios potenciales o adversarios— que no son estáticos, sino adaptables, y que tienen sus capacidades y aspiraciones particulares. Además, con frecuencia los acontecimientos suceden con demasiada rapidez para permitir un cálculo preciso; los líderes tienen que hacer juicios basados en intuiciones e hipótesis que no pueden probarse en el momento de la decisión. Para el líder, la gestión del riesgo es tan crítica como la capacidad de análisis» (p.7).
- La combinación de carácter y circunstancias es lo que crea la historia, y los seis líderes cuyos perfiles aparecen en estas páginas —Konrad Adenauer, Charles de Gaulle, Richard Nixon, Anwar Sadat, Lee Kuan Yew y Margaret Thatcher— fueron modelados por las circunstancias de su dramático periodo histórico. Todos se convirtieron además en artífices de la evolución de sus sociedades y del orden internacional durante la posguerra. (pp.7-8).
- «La mayoría de los líderes no son visionarios, sino gestores. En todas las sociedades y en cualquier nivel de responsabilidad, se necesitan administradores que guíen a diario las instituciones que se les confían. Pero, durante los periodos de crisis —ya sea este una guerra, un cambio

tecnológico rápido, una disrupción económica inquietante o turbulencias ideológicas—, la gestión del *statu quo* puede ser el curso más arriesgado de todos. En las sociedades afortunadas, esos momentos convocan a líderes transformadores. Sus diferencias pueden clasificarse en dos tipos ideales: el estadista y el profeta» (p.16).

- «Si el estadista evalúa las posibles líneas de actuación basándose en su utilidad más que en su 'verdad', el profeta considera este enfoque un sacrilegio, un triunfo de la conveniencia sobre el principio universal. Para el estadista, la negociación es un mecanismo de estabilidad; para el profeta, puede ser un medio para convertir o desmoralizar a los adversarios» (p.19).
- «Cualesquiera que sean sus características personales o su modo de actuación, los líderes se enfrentan inevitablemente a un reto constante: impedir que las exigencias del presente abrumen al futuro» (pp.19-20).

En lo que respecta a la relación liderazgo, contexto y estrategia, en sentido general, se sistematizan a continuación y en el cuadro 2 lo que, según el autor, caracterizó las estrategias de estos seis líderes en sus contextos particulares.

El liderazgo en su contexto

«Konrad Adenauer, Charles de Gaulle, Richard Nixon, Anwar Sadat, Lee Kuan Yew y Margaret Thatcher: cada uno transformó su sociedad y todos contribuyeron al surgimiento de un nuevo orden mundial.

A los seis líderes les afectó profundamente el dramático medio siglo en el que Europa, que durante cuatrocientos años había dado forma al desarrollo de la historia mientras dominaba una parte cada vez mayor del globo, consumió gran parte de su propia esencia en dos guerras mundiales que fueron, en realidad, una guerra civil europea. Luego ayudaron a conformar el periodo posterior, en el que hubo que reorganizar las economías, redefinir las estructuras nacionales y reordenar las relaciones internacionales. Los seis se enfrentaron también a los retos de la Guerra Fría y a las disrupciones provocadas por la descolonización y la globalización. Todo eso sigue teniendo repercusión hoy en día» (p.534).

Cuadro 2

Líder	Estrategia	Dimensión clave en la relación contexto, liderazgo y estrategia
Konrad Adenauer	La estrategia de la humildad	«Su estrategia de la humildad se componía de cuatro elementos: aceptar las consecuencias de la derrota; recuperar la confianza de los vencedores; construir una sociedad democrática y crear una federación europea que trascendiera las divisiones históricas de Europa» (p. 38).
Charles de Gaulle	La estrategia de la voluntad	«De Gaulle construyó sus objetivos a la manera visionaria del profeta, pero su ejecución fue a la manera del estadista férreo y calculador. Su estilo de negociación consistía en actuar de forma unilateral para crear un hecho consumado y negociar, principalmente, correcciones de sus propósitos, no alteraciones» (p.180).
Richard Nixon	La estrategia del equilibrio	«...el equilibrio del poder como un requisito para la paz» (p.208)
Anwar Sadat	La estrategia de la trascendencia	«Sus triunfos fueron sobre todo de carácter conceptual...Sadat aportó una audaz visión de la paz, cuya concepción no tenía precedentes y cuya ejecución fue osada» (p. 298,299).
Lee Kuan Yew	La estrategia de la excelencia	«Para Lee la excelencia significaba mucho más que el rendimiento individual: su búsqueda debía permear a toda la sociedad, fuera trabajando para el gobierno, en negocios, la medicina, la educación, la mediocridad y la corrupción no eran aceptables» (p. 402).
Margareth Thatcher	La estrategia de la convicción	«...la esencia de su liderazgo: el amor por su país. La llegada al poder de Thatcher tuvo que ver, sin duda, con su convicción excepcionalmente fuerte y su espíritu competitivo; la disciplina y el cálculo la ayudaron a mantenerlo. Pero solo el amor por su país y su pueblo pueden explicar como ostentó el poder y todo lo que consiguió» (p. 553).

Fuente: elaboración propia con base en el libro reseñado.

En lo que concierne a la conclusión del autor sobre la evolución del liderazgo se tomaron las dimensiones por él consideradas y se resaltan aquellos aspectos clave del texto buscando una mirada integral sobre dicha evolución (Cuadro 3).

Cuadro 3

La evolución del liderazgo	Lo resaltante
De la aristocracia a la meritocracia	«El período en el que crecieron estos líderes fue transformativo en un sentido cultural: tanto las estructuras políticas como las sociales estaban pasando irreversiblemente de un modelo de liderazgo hereditario y aristocrático, a uno de clase media y meritocrático» (p. 554).
Verdades difíciles	«Todos eran conocidos por su franqueza y a menudo decían verdades duras. No confiaron el destino de sus países a la retórica puesta a prueba por las encuestas y los grupos de discusión» (p. 563).
La meritocracia vacilante	«Hay indicios de que las condiciones que contribuyeron a crear a los seis líderes abordados... al menos en Occidente, a su propia decadencia evolutiva. El patriotismo cívico que antaño daba prestigio al servicio público parece haber sido superado por el faccionalismo identitario y el cosmopolitismo competitivo» (p. 563).
Alfabetización profunda y cultura visual	«No es que los cambios en la tecnología de las comunicaciones hayan vuelto imposible el liderazgo inspirado y el pensamiento profundo sobre el orden mundial, sino que, en una época dominada por la televisión e internet, los líderes reflexivos deben luchar contra la corriente» (p. 571).
Los valores subyacentes	«Esos seis líderes serán recordados por las cualidades que se asociaron a ellos y que definieron su influencia: Adenauer por su integridad y persistencia, De Gaulle por su determinación y visión histórica, Nixon por su comprensión de una situación internacional interconectada y su fortaleza a la hora de tomar decisiones, Sadat por la elevación espiritual con la que forjó la paz, Lee por su imaginación en la fundación de una nueva sociedad multiétnica, Thatcher por su liderazgo basado en principios y en su tenacidad» (pp. 572,573).
El liderazgo y el orden mundial	«El criterio por el que se juzga a un líder en la historia, sigue siendo el mismo: trascender las circunstancias mediante la visión y la dedicación» (p. 580) «La época actual se encuentra desorientada porque carece de una visión moral y estratégica. La inmensidad de nuestro futuro sigue desafiando la comprensión» (p. 581).
El futuro del liderazgo	«Los seis líderes...desarrollaron cualidades semejantes, a pesar de que sus sociedades eran muy diferentes: la capacidad de comprender la situación en la que se encontraban sus sociedades, la habilidad para concebir una estrategia que gestionara el presente y conformara el futuro, la destreza para conducir a sus sociedades hacia propósitos elevados y la disposición para rectificar las deficiencias» (pp. 582,583).

Fuente: elaboración propia con base en el libro reseñado.

Debo aclarar que esta forma tan particular de revisar este excelente libro obedece a una frase del autor, muy pertinente dada la situación de nuestro país, que fue la que motivó la elaboración de esta reseña bibliográfica.

El liderazgo es aún más esencial durante las transiciones, cuando los valores y las instituciones pierden relevancia, y el plan esbozado para un futuro digno es objeto de disputa. En esos momentos, los líderes están llamados a hacer diagnósticos y a pensar de manera creativa: ¿cuáles son las fuentes del bienestar de la sociedad? ¿Y las de su decadencia? ¿Qué herencias del pasado deben conservarse y cuáles adaptarse o descartarse? ¿Qué objetivos merecen un compromiso y qué perspectivas deben rechazarse, por muy tentadoras que sean? Y, en el extremo, ¿es la sociedad lo bastante vital y segura para tolerar el sacrificio como paso intermedio hacia un futuro más satisfactorio? (pp. 6,7).

Autores

Karenia Córdova

Profesora, escalafón Asociado. Instituto de Geografía-Universidad Central de Venezuela (UCV). Geógrafa (UCV). M.Sc en Planificación de Sistemas Energéticos, Universidad de Campinas, Brasil. Doctora en Arquitectura (UCV). Directora del IGDR. Coordinadora-Editora de la Revista *Terra*. Autora y coautora en más de 50 publicaciones en revistas arbitradas y capítulos de libros. Líneas de investigación: Energía, ambiente y desarrollo sustentable, geomática espacial aplicada en estudios ambientales y urbanos.
Correo-e: kareniac@gmail.com

Alexis Mercado

Profesor Titular emérito, Centro de Estudios del Desarrollo (CENDES) Universidad Central de Venezuela (UCV). Químico (UCV). M.Sc en Política Científica y Tecnológica, Universidad de Campinas, Brasil. PhD Estudios Sociales de la Ciencia (Instituto Venezolano de Investigaciones Científicas -IVIC). Consultor. Asesor para organismos internacionales. Líneas de investigación: política científica y tecnológica, desarrollo tecno productivo y sustentabilidad.
Correo-e: alexisms60@gmail.com

Carlos Hernán González Parias

Doctor en Ciencias Sociales, Politólogo. Docente investigador Tecnológico de Antioquia-Institución Universitaria. Director Grupo de Investigación en Estudios Internacionales,
Correo-e: carlosheg@gmail.com, <https://orcid.org/0000-0001-6129-8662>

Lina María Flórez González

Negociadora Internacional. Institución Universitaria Esumer y Traductora Profesional, Senior Buyer. Integrante Grupo de Investigación en Estudios Internacionales Esumer
Correo-e: ucatalina71@gmail.com <https://orcid.org/0000-0003-2434-8645>

Catalina María Uribe Rueda

Negociadora Internacional. Institución Universitaria Esumer, experta en procesos de comercio exterior y aduanas. Coordinadora en DSV AIR AND SEA, integrante grupo de investigación en Estudios Internacionales Esumer.

Correo-e: ucatalina71@gmail.com <https://orcid.org/0000-0002-2432-9383>

Laura Catalina Vásquez Yepes

Negociadora Internacional. Institución Universitaria Esumer, experta en la gestión y coordinación de procesos logísticos y operativos para exportaciones e importaciones. Integrante Grupo de Investigación en Estudios Internacionales Esumer.

Correo-e: ucatalina71@gmail.com <https://orcid.org/0000-0003-4500-7129>

Carlos David Zavarce Velasquez

Profesor Asistente a dedicación exclusiva de la Graduate School of Law–Tohoku University, en Sendai, Japón. Instructor de la cátedra Introducción a Política Latinoamericana. Licenciando en Estudios Internacionales y Magister Scientiarum en Gerencia Empresarial por la Universidad Central de Venezuela, Magister Scientiarum en Relaciones Internacionales por el Instituto de Altos Estudios de Seguridad de la Nación y Doctor en Derecho (Ciencia Política) por Tohoku University. Líneas de investigación: Política Exterior de Venezuela, Cooperación para el Desarrollo y el Sur Global. Acreedor de una Mención Honorífica (2018) por la UCV y del premio Tohoku Law Award (2023) por Tohoku University.

Correo-e: zavarce@tohoku.ac.jp - [ORCID.org/0000-0001-8008-175X](https://orcid.org/0000-0001-8008-175X)

Carlos Eduardo Zavarce Castillo

Profesor Titular Jubilado de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales de la UCV. Licenciado en Ciencias Administrativas por la Universidad Nacional Experimental Simón Rodríguez. Especialista en Ciencias Administrativas. Magister Scientiarum en Ciencias Administrativas y Doctor en Ciencias Sociales por la UCV. Estudios Post-Doctorales por Cipost- FaCES- UCV, la Universidad Nacional Experimental de las Fuerzas Armadas y el Instituto de Altos Estudios de Seguridad de la Nación. Líneas de investigación: Gerencia de las Tecnologías de Información y Comunicación. Acreedor de una Mención Honorífica por su tesis doctoral por la Universidad Central de Venezuela.

Correo electrónico: ucvpca@yahoo.com - [ORCID.org/0000-0001-9616-1308](https://orcid.org/0000-0001-9616-1308)

Augusto de Venanzi

Sociólogo por la Universidad de Kent y PhD por la Universidad de Surrey (Reino Unido). Fue docente e investigador en la UCV. Trabaja en la Universidad de Purdue FW (EE. UU.) en temas relativos a política social comparada, desarrollo y marginación social. Ha sido profesor invitado a centros de investigación tales como la London School of Economics, Universidad de Maryland, Universidad Rey Juan Carlos, Universidad de Kochi, India y Universidad de Hyderabad, India. Ha publicado numerosos trabajos en revistas internacionales y ha sido reconocido con varias distinciones académicas, entre ellas, una beca Fulbright. Correo-e: dvenanzi@pfw.edu

Lucila D'Urso

Doctora en Ciencias Sociales y Licenciada en Relaciones del Trabajo por la Universidad de Buenos Aires. Investigadora Docente Adjunta con dedicación exclusiva en la Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS) y Profesora Adjunta con dedicación simple en la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA. Docente de posgrado. Investiga sobre políticas laborales y sociales, estrategias sindicales y dinámicas de acción colectiva en Argentina y Brasil. Correo-e: ldurso@campus.ungs.edu.ar

Pablo Wahren

Doctor en Desarrollo Económico por la Universidad Nacional de Quilmes, Magíster en Desarrollo Económico por la Universidad Nacional de San Martín y Licenciado en Economía por la Universidad de Buenos Aires. Se desempeña como becario postdoctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet) en la Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS). Investiga sobre desarrollo económico y cambio estructural en Argentina. Correo-e: pwahren@conicet.gov.ar

Jesús Velasco C.

Licenciado en Contaduría Pública. Especializado en Ciencias Administrativas mención Finanzas, UCV. Maestría en Gerencia Estratégica de Unesr. Doctorado en Gerencia de Faces-UCV. Egresado del PAG Gerencial del IESA. Certificación de Coaching Empresarial por Newfield Consulting. Profesor de materias financieras, administrativas y gerenciales a nivel de postgrado en la UCAB y en la UCV, por más de 30 años hasta el presente. Experiencia gerencial en empresas privadas venezolanas por más de 25 años. Correo-e: jesus.velasco.01@gmail.com

Cristian Zahn-Muñoz

Magíster en Ciencias Sociales por la Universidad de la Frontera, Chile. Investigador del Centro de Estudios Universitarios y profesor del Magíster en Gobierno y Gestión de Políticas Públicas de la Universidad de Los Lagos. Miembro de la Red Internacional de Estudios Socioambientales (Rides). Líneas de investigación: movimientos socio ambientales, políticas públicas y gobernanza colaborativa. Coordinador del proyecto «Pacto por una Región Sostenible e Inclusiva» del Gobierno Regional de Los Lagos, Chile, para la implementación de gobernanzas sectoriales en sectores productivos de la región.

Correo-e: cristian.zahn@ulagos.cl

Claudio Rivera-Mercado

Magíster en Ciencia Política, Universidad de Chile. Profesor Asociado, adscrito al Departamento de Gobierno y Gestión Pública de la Universidad de Los Lagos. Docente en las áreas de teoría política y políticas públicas, y miembro del núcleo académico del Magíster en Gobierno y Gestión de Políticas Públicas. Líneas de investigación: políticas públicas medioambientales, movimientos sociales y educación superior. Ha tenido cargos directivos en la Universidad de Los Lagos, tales como Vicerrector de Campus Puerto Montt y Vicerrector de Planificación y Desarrollo. Secretario Académico Magíster en Gobierno y Gestión de Políticas Públicas y Secretario Académico Magíster en Gobernanza Territorial y miembro de la Red Internacional de Estudios Socioambientales (Rides).

Correo-e: crivera@ulagos.cl

Arturo Vallejos-Romero

Doctor en Investigación en Ciencias Sociales por Flacso, Sede México (2006). Académico del Departamento de Ciencias Sociales de la Universidad de La Frontera y vicepresidente de la Red Internacional de Estudios Socioambientales (Rides). Sus intereses de investigación se inscriben en la sociología del riesgo, sociología ambiental, aceptación social de tecnologías, energías renovables y conflictividades socioambientales. Actualmente es investigador responsable del Proyecto Fondecyt Regular N° 1240707 «Aceptación social e impactos socioambientales del hidrógeno verde a partir de energía eólica en la Región de Magallanes, sur de Chile» y ha sido profesor visitante en el Instituto de Energía y Ambiente de la Universidad de San Pablo en Brasil (2018); en la Universidad de Alicante (2020), y en la Universidad de Toulouse, Le Mirail (2023).

Correo-e: arturo.vallejos@ufrontera.cl

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. Así mismo, todos los artículos serán pasados por un programa de Inteligencia Artificial para garantizar la ausencia de plagios o autoplagios, en cuyo caso el artículo será rechazado. 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 máximo 50 palabras, 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 130 palabras. La traducción al inglés es estrictamente responsabilidad del autor.

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. Así mismo, todos los artículos serán pasados por un programa de Inteligencia Artificial para garantizar la ausencia de plagios o autoplagios, en cuyo caso el artículo será rechazado. 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 máximo 50 palabras, 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 130 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, preferiblemente, 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: la identificación de la investigación que respalda al artículo o la del autor deben ir en asteriscos (*). La nota 1 comienza en el cuerpo del artículo y las citas de autores deben hacerse 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). *Título de la revista* (cursivas), vol. (si es el caso), n°, pp. (páginas). Ciudad de publicación.

- **Libro**

Apellido, Nombre (año de publicación). *Título de la obra* (en cursivas). Ciudad de publicación: (dos puntos) Editorial.

- **Capítulo de libro**

Apellido, Nombre (año de publicación). «Título del artículo» (entre comillas latinas) en Nombre y Apellido, ed. (editor), *Título de la obra* (en cursivas). Ciudad de publicación: (dos puntos) Editorial.

- **Texto tomado de una página web**

Disponible en: <http://www...> 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 por el sistema doble ciego. 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 investigadores de otras instituciones o independientes, 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

The Revista Cuadernos del Cendes is a quarterly periodical, arbitrated by the double-blind system. Since 1983 it has been the institutional body of the Center for Development Studies (Cendes) of the Central University of Venezuela.

Each issue offers the reader the results from research projects of Cendes staff as well as from and independent researchers or researchers from other institutions, 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.